



10 Mars 2003

# **La nouvelle protection de la population**

***Loi sur la protection de la population et  
sur la protection civile (LPPCi)***

## **Documentation**

**Votation populaire du 18 mai 2003**

# Table des matières

<b>1</b>	<b>La nouvelle protection de la population: de quoi s'agit-il?</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Points forts de la réforme</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Aperçu des principaux changements touchant la protection civile</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Documentation protection de la population: argumentaire</b>	<b>16</b>
<b>5</b>	<b>Réponses aux questions fréquentes (FAQ)</b>	<b>34</b>
<b>6</b>	<b>Votation populaire: explications du Conseil fédéral</b>	<b>41</b>
<b>7</b>	<b>Principes de l'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations</b>	<b>46</b>

## Bulletin de commande

**Editeur:**  
**Office fédéral de la protection de la population**  
**Monbijoustrasse 51A**  
**3003 Berne**

**Téléphone .** 031 322 51 67  
**Téléfax** 031 323 59 11  
**Internet:** [www.protopop.ch](http://www.protopop.ch)

# 1. La nouvelle protection de la population: de quoi s'agit-il?

## **La réforme crée un cadre adapté au nouveau contexte**

La protection de la population est une importante mission collective de la Confédération, des cantons et des communes. Il est essentiel que cette protection soit axée sur les menaces et les risques actuels et futurs. Il s'agit par conséquent, comme lors des précédentes réformes, d'adapter les instruments de la politique de sécurité de notre pays – parmi lesquels la protection de la population – à la nouvelle donne en matière de politique de sécurité. En outre, il convient de tenir compte des conditions générales sociales et économiques, de même que des capacités financières de la Confédération, des cantons et des communes. La réforme de la protection de la population satisfait à toutes ces exigences. Elle intègre ce qui a fait ses preuves par le passé tout en s'adaptant au nouveau contexte. Elle établit les conditions préalables indispensables pour que la population puisse bénéficier à l'avenir aussi d'un haut niveau de protection, en particulier lors de catastrophes, de situations d'urgence et d'actes de terrorisme. Le scénario d'un conflit armé en Suisse, même s'il est aujourd'hui improbable, est également envisagé. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'existence des ouvrages de protection est maintenue.

## **La réforme crée un nouveau système coordonné, souple et efficace, de protection de la population**

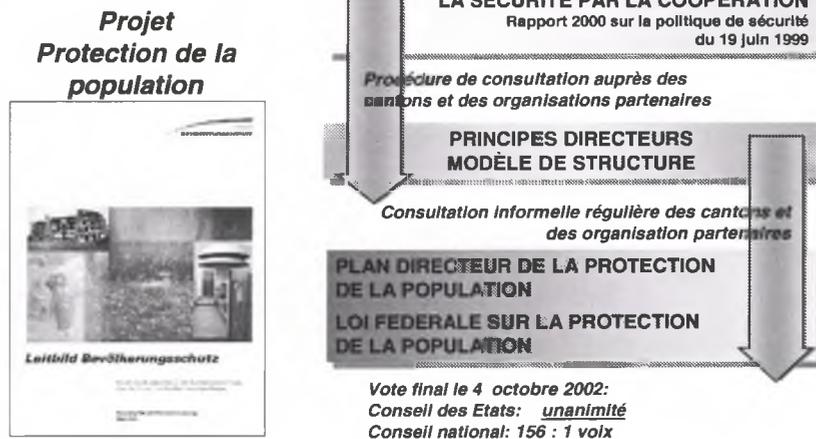
Les menaces et dangers actuels sont complexes et évoluent selon une courbe dynamique. D'où la nécessité de disposer de structures souples et modulables. La réforme a également relevé ce défi. Grâce au regroupement des forces de la police, des sapeurs-pompiers, de la santé publique, des services techniques et de la protection civile, on dispose dorénavant d'un système civil coordonné solidement charpenté. Les doublons sont supprimés et les synergies développées. La protection de la population y gagne en efficacité. La nouvelle répartition des tâches et des coûts entre la Confédération et les cantons répond au mieux au caractère fédéraliste de notre pays. Du fait que la responsabilité de la gestion des moyens de la protection de la population incombe aux cantons, il est possible d'apporter une aide ciblée et efficace, adaptée aux besoins réels des personnes touchées. Cela favorise en outre la transparence des coûts, chaque franc versé pour la sécurité étant utilisé de manière optimale, en conformité avec les besoins.

## **La réforme ancre définitivement la protection civile dans le nouveau système coordonné de protection de la population**

La protection civile devient partie intégrante de la protection de la population au sein du nouveau système coordonné. Partenaire à part égale, elle constitue l'un des piliers de l'édifice "protection de la population", au même titre que la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique et les services techniques. Cette réforme a nécessité des adaptations sur le plan de l'organisation et des effectifs. Les structures organisationnelles ont été simplifiées et les effectifs allégés. La protection civile gagne ainsi en efficacité, souplesse et polyvalence. Ces améliorations sont notamment le fruit d'une instruction de qualité, dont la conception a été entièrement revue, d'un entraînement intensif et d'une plus grande expérience des interventions sur le terrain. La réduction de la durée du service dans l'organisation de milice qu'est la protection civile tient en outre largement compte des besoins de l'économie et de notre mode de vie actuel.

## 2. Points forts de la réforme

La réforme de la protection de la population: développée par étapes et bénéficiant d'un large soutien



- La nouvelle conception de la protection de la population a été développée en étapes, grâce à une collaboration étroite et constructive entre la Confédération, les cantons et les organisations partenaires. Le rapport 2000 sur la politique de sécurité du Conseil fédéral en a été la base. Les Chambres fédérales ont pris connaissance de ce rapport et l'ont approuvé lors de la session d'été 1999. Il est placé sous la devise: "La sécurité par la coopération".
- Les résultats de scénarios de danger et d'études détaillées, issus de la première phase du projet, ont été inclus dans les principes directeurs (directives) de la protection de la population. Les principales décisions politiques ont été mises en consultation deux fois auprès des cantons et des organisations partenaires, en automne 1999 et au printemps 2000, puis présentées au public.
- C'est sur cette base qu'ont été élaborés, au cours de la deuxième phase du projet, le Plan directeur et la nouvelle loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile. Là encore, les décisions ont été largement discutées et plusieurs cantons ont étudié leur faisabilité, en particulier en ce qui concerne la nouvelle organisation et l'adaptation des effectifs de la protection civile, ainsi que la nouvelle répartition des tâches et des coûts entre la Confédération et les cantons.
- La procédure de consultation portant sur le Plan directeur et sur la loi, qui a eu lieu au printemps et en été 2001, n'a pas apporté de modifications substantielles, pas plus que les délibérations des Chambres fédérales sur le projet. Lors du vote final de la session d'automne 2002, le projet a été adopté sans équivoque, à l'unanimité au Conseil des Etats et avec une seule voix contraire au Conseil national. Il est donc largement soutenu et accepté sur le plan politique.

## Une réforme axée sur les menaces et les dangers actuels



- L'environnement de la politique de sécurité s'est modifié. C'est la raison pour laquelle la protection de la population doit, elle aussi, s'orienter vers les nouveaux dangers et les nouvelles menaces. Or, l'analyse de ces menaces révèle ceci:
- A l'heure actuelle, les catastrophes et les situations d'urgence représentent le défi principal de la protection de la population. Dans notre société moderne, elles causent des dégâts plus importants qu'auparavant, en raison de la forte densité démographique, ainsi que de la vulnérabilité et de l'interdépendance croissantes de notre infrastructure caractérisée par sa haute technicité. La probabilité de tels événements est élevée alors que les délais de préalerte sont extrêmement faibles, voire nuls.
- Dans le domaine de la violence infraguerrière, la menace terroriste – avec un risque d'utilisation d'armes de destruction massive ABC – est à nouveau d'actualité depuis quelques années. Ces nouvelles menaces sont prises en considération dans le projet de protection de la population. C'est en premier lieu aux services de renseignements, à la protection de l'Etat et à la police qu'incombent les mesures de prévention et de répression en la matière. La protection de la population assume cependant un rôle prépondérant dans la gestion de tels événements.
- Le risque d'un conflit armé classique dans les Etats entourant la Suisse ou en Suisse même semble heureusement improbable à court terme. La disponibilité opérationnelle de la protection de la population pour ce cas particulier pourra donc encore être réduite.

## La protection de la population: un système civil coordonné solide



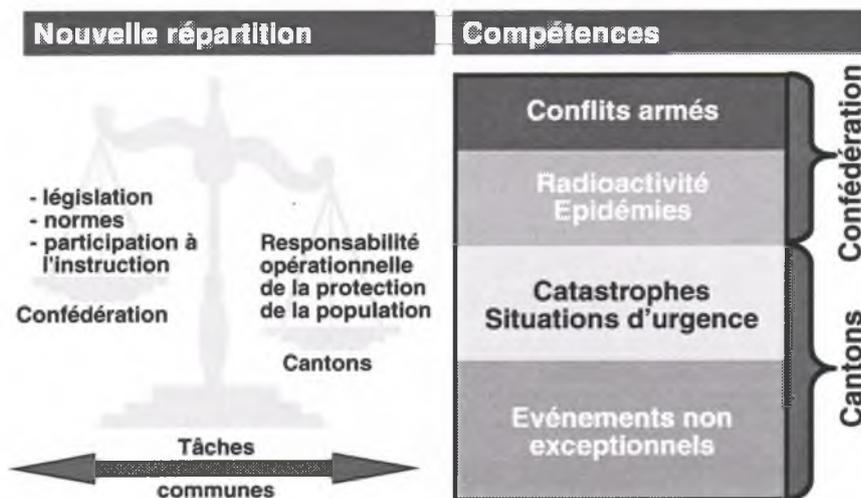
- L'éventail des dangers est devenu plus complexe et plus dynamique. Les nouvelles conditions générales nécessitent un système de protection de la population flexible et modulable, ce que la réforme proposée prend en compte.
- Le nouveau système de protection de la population veille à ce que la collaboration entre la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques (électricité, eau, etc.) et la protection civile soit bien coordonnée et se déroule sans accroc. Ce regroupement des forces garantit une protection globale de la population.
- La réforme est bâtie sur des fondations solides: les organisations d'intervention civiles existantes qui sont bien rôdées et qui ont fait leurs preuves. Les tâches des différentes organisations partenaires du nouveau système coordonné seront orientées en fonction de leurs compétences de base. On pourra ainsi réduire les doublons, utiliser les synergies et synchroniser les moyens d'intervention de manière optimale. En outre, cela aura un effet positif sur les coûts.

## Conduite coordonnée des moyens d'intervention



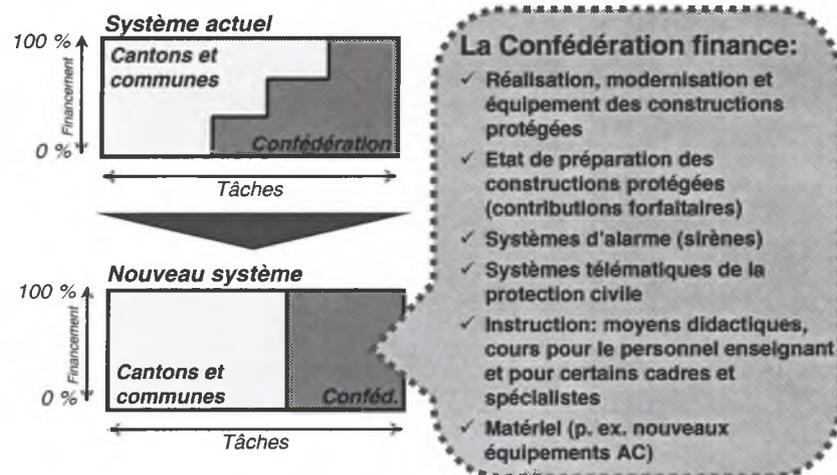
- Outre la répartition claire des tâches entre les différentes organisations partenaires de protection de la population, la conduite commune et coordonnée assurée par des "états-majors de crise ou de catastrophe" est un élément essentiel du système. Elle permet en effet de garantir une aide ciblée à la population touchée.
- La création de ces organes de conduite – désignés par les autorités politiques compétentes – dans la commune ou la région est donc une condition importante de la réforme; ils sont en quelque sorte les "attaches" du nouveau système coordonné de protection de la population.
- Cela n'amènera pas seulement une simplification des structures et des procédures de conduite en vigueur mais également une harmonisation optimale des préparatifs et de l'intervention des organisations partenaires du système coordonné de protection de la population.

### Répartition fédéraliste des tâches



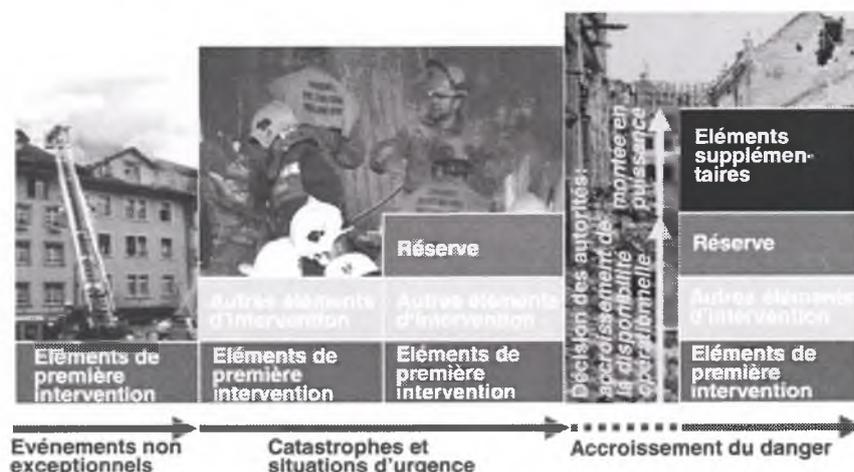
- L'aide en cas de catastrophe et en situation d'urgence doit continuer d'être apportée à proximité de la population touchée. C'est pourquoi il est logique que les cantons soient responsables en premier lieu de la protection de la population et des moyens dont elle dispose. En effet, ce sont eux qui connaissent le mieux les dangers, qui ne sont pas les mêmes dans les centres urbains que dans les régions reculées de montagne.
- Grâce à la marge de manœuvre plus grande que la nouvelle loi accorde aux cantons, ces derniers pourront mettre en place une organisation de protection de la population faite sur mesure en fonction de leurs besoins, ce qui répond également à un vœu explicite de leur part. La Confédération reste toutefois un partenaire fiable, chargé de toutes les mesures concernant les catastrophes et les situations d'urgence à l'échelle nationale.
- La nouvelle répartition des tâches au sein de la protection de la population correspond au caractère fédéraliste de notre pays et permet une aide ciblée et efficace aux citoyens concernés.

## Un mode de financement transparent et répondant aux besoins



- Le nouveau mode de financement, c'est-à-dire le passage du financement par subventions au financement en fonction des compétences, ne concerne que la protection civile. De cette manière, la Confédération et les cantons (communes comprises) assumeront les coûts correspondant à leurs compétences respectives, telles qu'elles sont fixées par la loi. Le versement des subventions actuelles, fondées sur la capacité financière des cantons, prend fin.
- Dans l'ensemble cependant, cette modification du mode de financement sera une opération "blanche", dans le sens où ni la Confédération ni les cantons (communes comprises) ne doivent s'attendre à une augmentation des charges. Au contraire, avec la réforme, les coûts auront plutôt tendance à baisser.
- Là encore, la Confédération reste un partenaire fiable, assumant la charge financière de nouveaux domaines déterminants. La nouvelle clé de répartition des coûts permet à la fois un financement qui soit plus transparent et qui réponde davantage aux besoins que par le passé. Il s'agit ici d'utiliser chaque franc versé pour la sécurité de manière optimale; c'est aussi ce qu'attendent de nous les citoyennes et citoyens de notre pays.

## Disponibilité opérationnelle adaptée à la situation



- En outre, les capacités financières de la Confédération, des cantons et des communes exigent que la protection de la population soit axée sur les dangers réels. Le degré de disponibilité opérationnelle ou de préparation à l'intervention doit en tenir compte. Un principe est de vigueur dans les interventions de protection de la population: utiliser des moyens aussi normaux que possible et aussi extraordinaires que nécessaire. Or, la réforme respecte ce principe.
- L'engagement de la protection de la population est fondé sur les "organisations d'urgence", c'est-à-dire les moyens de première intervention mis en œuvre au quotidien: la police, les sapeurs-pompiers et les services de la santé publique. En fonction du type et de l'ampleur du sinistre, ces moyens peuvent être renforcés par d'autres, en particulier la protection civile, qui agit alors à titre d'appui. L'aide interrégionale et intercantonale s'est également renforcée, comme on a pu le voir lors des catastrophes naturelles de ces dernières années.
- Un conflit armé en Suisse semble heureusement improbable à court terme. La disponibilité opérationnelle pour les cas de guerre peut donc être réduite en conséquence. En cas de besoin, le délai de préalerte admis aujourd'hui permet d'adapter les moyens en temps utile et en fonction de la situation. En cas de menace accrue, le Conseil fédéral peut, par exemple, augmenter les effectifs à disposition de la protection civile en élevant la limite d'âge pour l'obligation de servir.

### Maintien de la valeur des ouvrages de protection à long terme

**Dispositif d'alarme à la population**

**Maintien de la valeur judicieux, parce que ...**

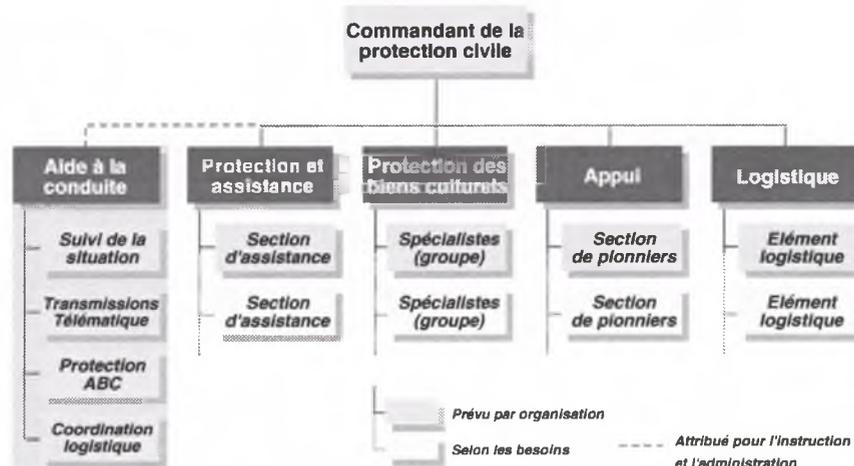
**Abris et constructions**

- ... *haut degré de réalisation atteint*
- ... *utilisation en cas de catastrophes / situations d'urgence*
- ... *délai critique pour la montée en puissance*
- ... *réalisable avec des moyens financiers modérés*

- Bien que la Suisse ne court guère le risque d'être impliquée dans une guerre à court terme, ce scénario doit malgré tout être pris en considération dans la conception de la protection de la population. D'autant plus que toutes les mesures nécessaires ne pourraient pas être prises dans le délai de préalerte admis à l'heure actuelle.
- Cela vaut tout d'abord pour les abris et les constructions protégées, telles que les centres sanitaires protégés ou les unités d'hôpital protégées. Les ouvrages de protection, qui représentent d'importants investissements pour la sécurité de notre population, doivent être conservés à long terme. C'est également le cas des systèmes de transmission de l'alarme à la population.

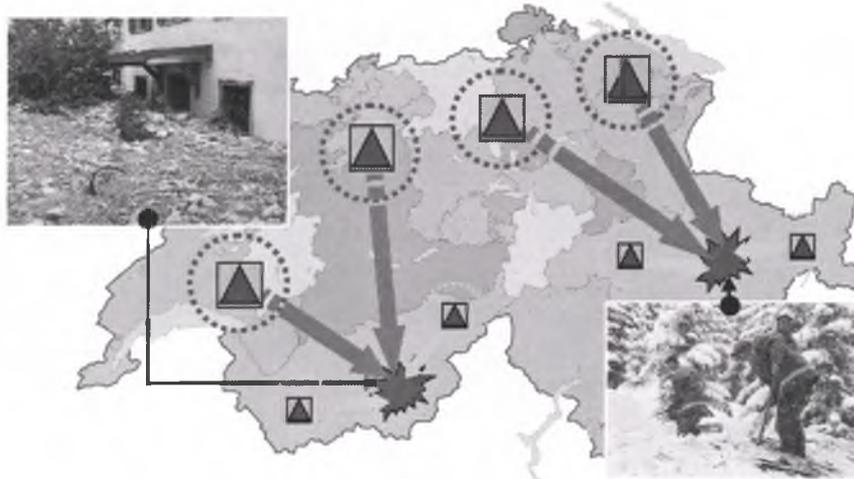
- En raison du nombre élevé de places protégées déjà disponibles sur l'ensemble du territoire, le maintien de la valeur des ouvrages de protection n'entraîne que des dépenses modiques. La construction d'abris peut donc être réduite mais les lacunes locales devront être comblées en recourant à une gestion ciblée. De cette manière, l'égalité des chances pour tous les habitants de notre pays, c'est-à-dire l'accès à une place protégée en cas de besoin, sera toujours garantie.

### La protection civile: un moyen d'intervention et d'appui polyvalent



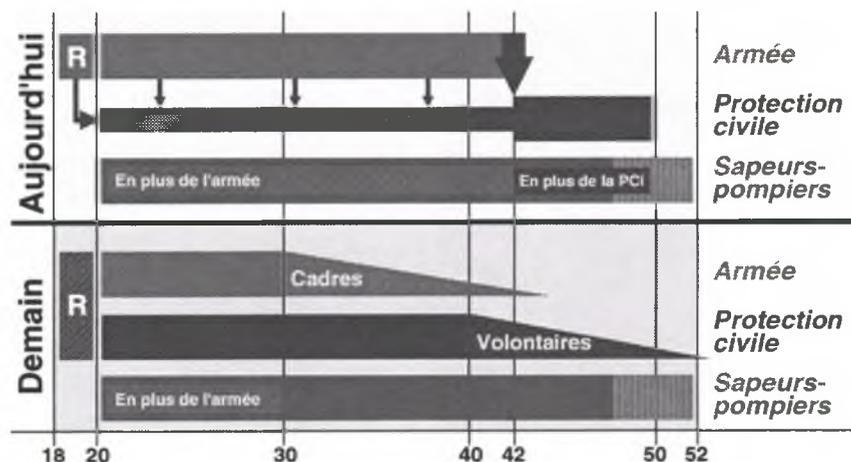
- Avec la réforme, la protection civile devient un pilier du système coordonné de la protection de la population. Elle constitue un moyen d'intervention et de renfort polyvalent dans le système coordonné. Son engagement dans le cadre de la protection de la population est indispensable, en particulier lors de catastrophes de grande ampleur et de longue durée, au cours desquelles elle intervient en renfort des "organisations d'urgence" que sont la police, les sapeurs-pompiers et les services de la santé publique.
- L'organisation et la conduite de la protection civile seront simplifiées et redimensionnées. La réorientation de la protection civile, sa régionalisation et son intégration dans le système coordonné permettront de diminuer les effectifs de cette organisation de milice à environ 105'000 personnes. Ces chiffres ont été vérifiés avec les cantons – parmi lesquels les cantons de montagne - qui les ont estimés satisfaisants et adéquats.
- L'éventail des tâches très complet que devra assumer la protection civile se fonde sur les compétences de base qui sont les siennes aujourd'hui. Il s'agit pour l'essentiel de la protection et de l'assistance (y compris les tâches du service sanitaire et les soins aux malades), de la protection des biens culturels, de l'appui fourni par les formations de pionniers, p. ex. pour les travaux de remise en état ou les engagements au profit de la communauté ainsi que de l'aide à la conduite apportée aux états-majors de crise ou de catastrophe.

## Engagement souple: interrégional et intercantonal



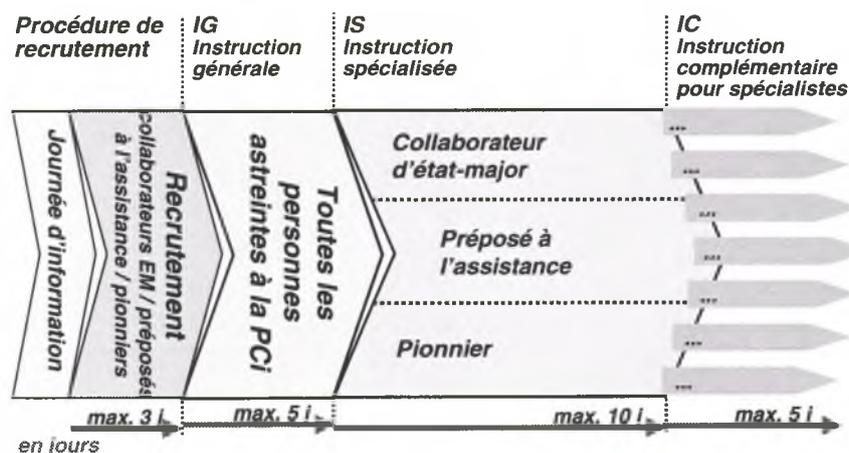
- En règle générale, les catastrophes et les situations d'urgence ont des effets limités sur le plan géographique. C'est pourquoi l'engagement des organisations de protection civile doit être souple et davantage régionalisé. De plus, la possibilité d'une aide intercantonale réciproque doit être renforcée.
- Pour ce qui est des régionalisations, qui sont déjà possibles d'après les bases légales actuelles (loi sur la protection civile, LPCi) et qui ont déjà été mises en œuvre avec succès dans de nombreuses communes, la nouvelle conception prévoit des unités organisationnelles comprenant entre 6'000 et 10'000 habitants.
- L'aide intercantonale a déjà joué à de nombreuses reprises lors des catastrophes des dernières années, p. ex. lors d'avalanches, d'inondations et des éboulements qui touchés le Valais et les Grisons. Ces interventions d'aide ont souvent consisté en travaux de remise en état, qui ont pris énormément de temps après les événements. L'instrument que constitue l'aide intercantonale permet d'utiliser les ressources de la protection civile – soit environ 105'000 personnes pour l'ensemble de la Suisse – de manière optimale.

## Optimisation du système d'obligation de servir



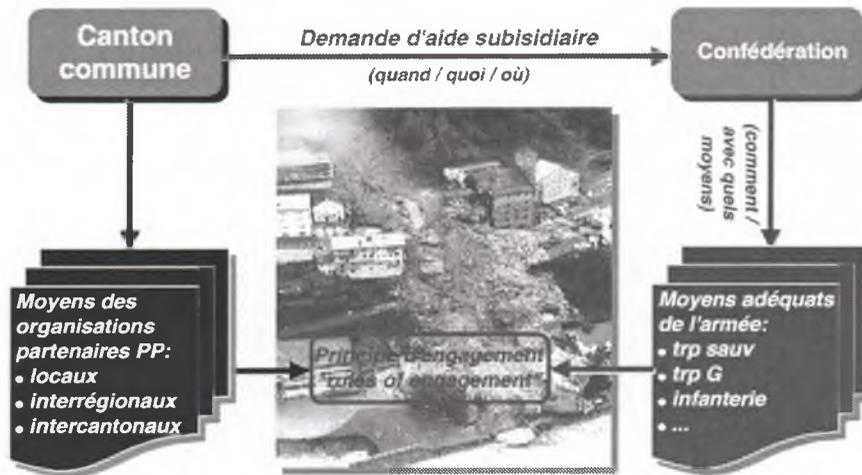
- La protection civile reste une organisation de milice. Les conditions économiques et sociales actuelles nécessitent toutefois des adaptations. Le système d'obligation de servir sera donc revu dans le cadre de la Constitution.
- Parmi les principales modifications, il faut mentionner la réduction de la durée du service obligatoire, corollaire de la diminution prévue des effectifs. A l'avenir, le service sera obligatoire de 20 à 40 ans, au lieu des 50 ans en vigueur jusqu'ici. En outre, les personnes ayant accompli leurs obligations militaires ne seront plus astreintes à servir dans la protection civile.
- Afin d'éviter les doublons avec les autres organisations partenaires, en particulier les sapeurs-pompiers, les cantons peuvent libérer un certain nombre de membres de la protection civile de leur obligation de servir et les mettre à disposition des autres organisations d'intervention. Toutes ces mesures déchargent les personnes astreintes et prennent ainsi également en compte les besoins économiques et sociaux.

### Instruction améliorée et renforcée



- Puisque la protection civile perd en effectifs, elle doit gagner en flexibilité et en efficacité. La réforme mise donc sur la qualité plutôt que sur la quantité. Ce principe est aussi valable en ce qui concerne l'optimisation de l'instruction.
- Le recrutement des membres de la protection civile se fera dorénavant avec celui de l'armée. La procédure de recrutement, légèrement plus longue, vise à définir les aptitudes des jeunes personnes astreintes de manière fondée, ce qui permet une incorporation ciblée dans une fonction de la protection civile.
- La maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence nécessite des membres de la protection civile polyvalents qui bénéficient d'une instruction adéquate. Par conséquent, l'instruction de base sera considérablement approfondie et élargie, et la durée de l'instruction sensiblement allongée.
- Afin de garantir une disponibilité opérationnelle élevée, l'entraînement sera également intensifié dans le cadre de cours de répétition. Les formations de la protection civile doivent désormais suivre un cours d'entraînement à l'intervention de deux jours au minimum et d'une semaine au maximum. La diminution des effectifs implique en outre davantage d'engagement réel et donc de plus grandes expériences d'intervention.

## Aide subsidiaire de l'armée



- Les engagements subsidiaires de sûreté, l'aide militaire en cas de catastrophe et les engagements d'appui sont toujours garantis – et restent indispensables du point de vue des cantons. Grâce à la réforme "Armée XXI", les interventions rapides au profit des autorités civiles sont optimisées et l'appui gagne en efficacité.
- L'aide subsidiaire apportée par l'armée aux autorités cantonales et communales a déjà fait ses preuves lors des catastrophes et des situations d'urgence des années passées et n'a cessé de s'améliorer. Elle continuera à être assurée en tant qu'aide directe de la Confédération. La procédure ne doit en principe pas changer.

## Comparaison internationale: un degré d'efficacité et un niveau de protection élevés

<b>Tâches des pompiers</b> – Lutte contre le feu – Sauvetage – Lutte contre sinistres – Secours techniques	 Sapeurs-pompiers	 Sapeurs-pompiers		 Sapeurs-pompiers	 Sapeurs-pompiers	
<b>Tâches des services de secours sanitaires</b> – Soins d'urgence – Transport de patients	 Services de secours sanitaires	 Services d'aide	 Services de sauvetage / Services sanitaires	 Sapeurs-pompiers Services sanitaires	 Organisations de sauvetage	 Services de sauvetage / Services sanitaires
<b>Aide complémentaire en cas de catastrophe</b>	 Protection civile	 Serv. secours tech.		 Unités militaires		
<b>Protection et assistance (conflit armé)</b>	 Protection civile					
<b>Engagements subsidiaires</b>	 Armée	 Armée	 Armée	 Armée	 Armée	 Armée

- Au cours des dernières années, divers Etats européens ont adapté leur système de protection de la population aux nouveaux besoins et aux nouvelles conditions en matière de politique de sécurité. Une étude comparative montre que dans tous les pays concernés, la protection de la population et les moyens dont elle dispose sont

axés sur les dangers actuels tels que les catastrophes et les situations d'urgence. De plus, ces moyens sont partout organisés en un système coordonné.

- A cet égard, la réforme suisse de la protection de la population s'inscrit dans la ligne des mutations entreprises par d'autres Etats. En comparaison internationale, la protection de la population suisse est celle qui couvre l'éventail de tâches le plus large et qui garantit le plus haut degré de protection de la population – également au niveau du personnel. Cette prédominance se retrouve également dans l'infrastructure de protection disponible. En Europe, seuls les pays scandinaves disposent d'installations comparables à celles de la Suisse.

### 3. Aperçu des principaux changements touchant la protection civile

	<b>Système actuel</b>	<b>Nouveau système</b>
<b>Orientation</b>	Conflits armés / Catastrophes et situations d'urgence	<b>Premier plan:</b> catastrophes et situations d'urgence, actes terroristes <b>Second plan:</b> conflits armés
<b>Structure</b>	Régionalisation possible	Régionalisation constituant la règle
<b>Rôle dans la protection de la population</b>	Existence de doublons avec les autres organisations d'intervention	Intégration dans le système coordonné, avec une répartition claire des tâches
<b>Organisation</b>	Structure d'organisation normée avec état-major propre	Structure simple et "adaptable" d'une compagnie
<b>Effectifs (pour toute la Suisse)</b>	env. 280'000 personnes (dont env. 80'000 réservistes non instruits)	max. 120'000 personnes (effectifs pouvant être augmentés à plus de 200'000 personnes pour le cas de conflit armé)
<b>Durée de l'obligation de servir dans la PCi</b>	de 20 à 50 ans	de 20 à 40 ans
<b>Obligation de servir pour les militaires libérés du service militaire</b>	Oui	Non
<b>Service volontaire dans la protection civile</b>	possible pour les Suissesses et les étrangers (pas de prétention)	possible pour les Suissesses et les étrangers (pas de prétention)
<b>Recrutement de la PCi</b>	Incorporation séparée après le recrutement de l'armée (1 jour)	Recrutement commun avec l'armée (2 à 3 jours)
<b>Fonctions de base</b>	Nombreuses fonctions de base et spécialistes	Trois fonctions de base polyvalentes (avec instruction étendue) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Collaborateur d'état-major</li> <li>- Préposé à l'assistance</li> <li>- Pionnier</li> </ul> Petit nombre de spécialisations
<b>Instruction de base (personnel)</b>	5 jours au maximum	2 semaines au minimum, 3 semaines au maximum
<b>Instruction des cadres</b>	En règle générale, 5 jours au maximum	1 semaine au minimum à 2 semaines au maximum
<b>Cours de répétition (personnel)</b>	2 jours par an au maximum	2 jours au minimum à 1 semaine au maximum par an
<b>Cours de répétition (cadres)</b>	2 jours par an au maximum (jours supplémentaires possibles selon les fonctions de cadres)	2 jours au minimum à 1 semaine au maximum par an (1 semaine supplémentaire au maximum)
<b>"Service" effectué dans une autre organisation</b>	Possible grâce à l' <i>exemption</i> (maintien du statut d'astreint)	Possible grâce à la <i>libération anticipée</i> de l'obligation de servir

## **4. Documentation protection de la population: argumentaire**

- 1. Nécessité de la réforme de la protection de la population et de la protection civile**
- 2. Analyses des risques et des dangers**
- 3. Risques et menaces atomiques, biologiques et chimiques: le point sur la situation actuelle par le Laboratoire de Spiez**
- 4. La protection de la population, un système coordonné**
- 5. Disponibilité opérationnelle différenciée et montée en puissance**
- 6. Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons**
- 7. Financement**
- 8. Protection civile: tâches, effectifs et organisation**
- 9. Protection civile: prestations et instruction**
- 10. Infrastructure de protection**
- 11. La protection de la population suisse en comparaison internationale**
- 12. Elaboration par étapes et planification consensuelle de la nouvelle protection de la population**

## 1. Nécessité de la réforme de la protection de la population et de la protection civile

A l'instar des autres instruments de politique de sécurité de notre pays, la protection de la population (et ses organisations partenaires: la police, les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique, les services techniques et la protection civile) doit **s'adapter à un environnement en constante mutation**. Les **moyens financiers réduits de la Confédération, des cantons et des communes** exigent une utilisation optimale des synergies entre les organisations partenaires de la protection de la population. A cela s'ajoute, pour les deux grandes organisations de milice que sont les sapeurs-pompiers et la protection civile, la nécessité de prendre également en compte **les besoins de la société et de l'économie**. Le but de la réforme est, d'une part, de s'inscrire dans ces nouvelles conditions générales et, d'autre part, de mettre en place un système souple et efficace, assurant une protection complète de la population, de ses bases d'existence et des biens culturels contre les menaces actuelles.

La **réforme 95 de la protection civile** avait déjà tiré les premières conséquences des bouleversements induits par la fin de la guerre froide. C'était un pas **dans la bonne direction**, dans le contexte de l'époque, mais il n'allait **pas assez loin**. Certes, la protection civile avait reçu, pour seconde mission prioritaire, la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, mais ses effectifs restaient déterminés par le cas de conflit armé. Quant à la collaboration avec d'autres organisations, en particulier les sapeurs-pompiers, elle était améliorée, mais les doublons subsistaient en trop grand nombre.

Entre-temps, les scénarios élaborés à l'époque concernant l'évolution générale de la situation se sont confirmés et ont connu des développements. Dans ce contexte, l'organisation et l'instruction de la protection civile ont été orientées davantage vers les catastrophes et les situations d'urgence, ces dernières années. Dans le même temps, les préparatifs pour le cas de conflit armé sont passés au second plan. **La réforme actuelle est donc une réponse logique et conséquente à cette évolution**. Les **ressources financières réduites de la Confédération, des cantons et des communes** exigent en outre que les moyens d'intervention correspondent aux menaces actuelles.

Les autres organisations partenaires ont également engagé des réformes allant dans la même direction. Mentionnons à ce titre celle des sapeurs-pompiers dans le cadre de la conception "**Sapeurs-pompiers 2000 plus**" et celle de la police, en relation avec le projet "**Examen du système de sécurité intérieure de la Suisse**" (USIS). Ces réformes ont eu une influence sur celle de la protection de la population.

### Résumé:

**La réforme de la protection de la population ne propose pas une nouvelle doctrine mais plutôt la poursuite systématique des efforts entrepris jusqu'ici en prenant en compte les nouvelles conditions générales.**

## 2. Analyse des risques et des dangers

L'évolution de la situation politique et stratégique en Europe depuis la fin de la guerre froide a modifié l'éventail des risques et des dangers menaçant la population. Les conflits armés traditionnels entre Etats, provoqués par des violences politico-militaires, ont perdu de l'importance. La Suisse ne court guère le risque d'être impliquée dans un conflit armé. En revanche, d'autres menaces ont pris de l'ampleur: les conflits intérieurs aux Etats, le crime organisé, l'extrémisme violent et le terrorisme. Les aspects sociaux, économiques et écologiques sont aujourd'hui des éléments clés de la sécurité des Etats et des populations, tant du point de vue objectif que subjectif. C'est également le cas des dangers liés aux **catastrophes naturelles ou anthropiques ainsi qu'aux situations d'urgence**, en raison de leur potentiel de nuisances. Ces facteurs exigent un **rééquilibrage des missions** ainsi qu'une **réorganisation** de la protection de la population en tant qu'instrument de la politique de sécurité.

### Conséquences

En raison de la concentration des valeurs (surtout dans les centres urbains) et de la vulnérabilité croissante de nos infrastructures techniques de pointe, **les catastrophes et les situations d'urgence** occasionnent de nos jours des dégâts plus importants que par le passé. La probabilité de tels événements est relativement élevée alors que les délais de préalerte sont extrêmement courts, voire nuls, et que plusieurs cantons peuvent être touchés simultanément. Il s'agit en l'espèce **des plus importants défis posés à la protection de la population**.

En ce qui concerne la **violence infraquerrière**, il convient avant tout de prendre en compte la menace **d'attentats terroristes**. Soulignons que les mesures de prévention et de répression en la matière incombent en priorité à la protection de l'Etat, à la police et aux services de renseignement. C'est surtout dans la gestion des événements que la protection de la population joue un rôle important. En cas **d'acte terroriste mettant en œuvre des armes de destruction massive**, il faut pouvoir recourir à **l'infrastructure de protection disponible**.

Un **conflit armé** dans les Etats entourant la Suisse ainsi que des opérations militaires touchant tout le pays sont devenus invraisemblables à vues humaines. Par conséquent, la **disponibilité opérationnelle de la protection de la population** peut être **réduite** pour ce cas de figure. Le **délai de préalerte** admis permet en outre une adaptation des moyens en personnel et en matériel **en fonction de l'évolution de la situation**.

### Résumé:

**La protection de la population est orientée en priorité vers les catastrophes naturelles et anthropiques ainsi que les situations d'urgence, y compris les suites d'attentats terroristes. La préparation pour le cas de conflit armé passe au second plan.**

### **3. Risques et menaces atomiques, biologiques et chimiques: le point de la situation par le Laboratoire de Spiez**

Depuis la chute du rideau de fer et la décomposition de l'Union soviétique, la menace représentée par les armes nucléaires, biologiques et chimiques a complètement changé. Il n'y a plus de confrontation entre deux blocs disposant d'armes de destruction massive. L'interdiction des armes chimiques en 1997 a permis l'entrée en vigueur d'une convention universelle sur le contrôle des armements et le désarmement. Cette interdiction des armes chimiques prévoit des inspections auprès de tous les Etats signataires du traité.

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont encore une fois modifié la donne. La question s'est notamment posée de ce qui se serait passé si les avions avaient contenu des substances radioactives, des agents pathogènes ou des toxiques chimiques.

#### **Risques et menaces nucléaires**

Le scénario classique du temps de la guerre froide, selon lequel la Suisse pouvait être impliquée, directement ou indirectement, dans une guerre nucléaire en Europe, n'est plus de mise. La tendance à abaisser le seuil de l'engagement d'armes nucléaires dans certaines situations n'y change rien.

Les effets de la propagation des armes nucléaires, ou prolifération nucléaire, restent limités aux régions du Moyen Orient, du sous-continent indien et de l'Extrême Orient. Selon les circonstances, on peut envisager l'engagement d'armes nucléaires dans ces parties du monde. Cependant, les conséquences pour la Suisse se limiteraient à une faible augmentation de la radioactivité de l'environnement.

Un incident technique survenant dans une centrale nucléaire suisse débouchant sur la dissémination de radioactivité dans l'atmosphère est fort peu probable, vu les mesures et les standards de sécurité appliqués dans ces installations. Le risque pour l'homme et pour l'environnement est par conséquent lui aussi insignifiant.

La seule menace nucléaire crédible pour notre pays, à l'heure actuelle, est un attentat terroriste, en Suisse ou dans un Etat voisin. La dissémination de substances radioactives dans l'environnement représente un risque véritable, à prendre au sérieux, plus pour ses conséquences psychologiques auprès du public, les dommages à l'économie et les dégâts matériels que pour la mise en danger réelle de la population, relativement moindre.

#### **Risques et menaces biologiques**

La menace de l'utilisation d'agents pathogènes comme armes biologiques a sensiblement augmenté ces dernières années. Le rapport 2000 sur la politique de sécurité est lui aussi arrivé à cette conclusion. Autant le programme irakien d'armes B que les attaques à l'anthrax aux Etats-Unis ont clairement démontré que les armes biologiques existaient et pouvaient être engagées à tout moment. Dans le pire des scénarios, les dommages s'élèveraient à 26 milliards de dollars US pour 100 000 personnes touchées. L'identification rapide des agents pathogènes est d'une importance décisive dans la phase de préparation et pour la maîtrise de l'événement. Pour cela, il faut disposer d'un laboratoire spécialisé bénéficiant des compétences nécessaires.

Dans une situation de crise, l'identification rapide des agents pathogènes utilisés n'est possible que si une institution est à même d'effectuer immédiatement un diagnostic fiable. La condition est un haut degré de préparation, que seule est à même d'atteindre une institution nationale en ayant reçu le mandat. En cas d'événement, on n'aurait pas le temps de faire analyser des échantillons à l'étranger. La mise en place d'un centre de compétences B avec le Laboratoire de Spiez, intégré dans un réseau national de laboratoires, a subi un coup d'accélérateur depuis quelque temps. L'intégration du Laboratoire de Spiez au système de protection de la population a permis de positionner de façon optimale ce projet fortement orienté vers l'engagement en cas de violence infraguerrière.

### **Risques et menaces chimiques**

La menace d'utilisation militaire d'armes chimiques contre la Suisse est actuellement faible. La protection des militaires et de la population civile est assurée par des moyens techniques dernier cri. Nous sommes hors d'atteinte des missiles stationnés au Proche-Orient. De plus, nous sommes entourés de pays amis.

L'engagement d'armes conventionnelles contre des usines chimiques est possible mais se limite à quelques régions de Suisse. En outre, contrairement aux pays qui nous entourent, l'industrie chimique suisse ne se caractérise pas par une production lourde. Elle est essentiellement orientée vers la chimie fine.

Après le 11 septembre 2001, on ne peut plus exclure d'actes de terrorisme avec des substances chimiques de combat. Contrairement à la France ou aux Etats-Unis, où de telles actions sont considérées comme une menace réelle (grandes métropoles, fondamentalisme islamique), un tel événement est peu vraisemblable chez nous. Cependant, la Suisse est le siège d'organisations internationales (Genève) et est impliquée dans l'organisation de manifestations d'une grande importance politique (WEF, Sommet du G8) qui pourraient être prises pour cible par des fondamentalistes. Par conséquent, les forces d'intervention locales et cantonales sont prêtes à faire face à de telles éventualités. En mettant sur pied une équipe d'intervention du DDPS, composée de spécialistes du centre ABC de Spiez, la Confédération a créé une structure professionnelle pouvant être engagée à tout moment pour soutenir et conseiller les forces d'intervention en cas d'acte terroriste.

### **La protection de la population est-elle à même de faire face aux menaces et aux risques actuels dans les domaines atomique, biologique et chimique?**

**Le projet "Protection de la population" considère les attentats terroristes avec utilisation de moyens de destruction massive comme une menace actuelle.** Afin de faire face efficacement à de tels événements, **les moyens d'intervention doivent être coordonnés** au sein du système. Cela comprend les organes de conduite et de coordination cantonaux, régionaux et communaux, ainsi que les organisations partenaires (police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques et protection civile), le tout sous la responsabilité des cantons. En cas, par exemple, d'attentat bioterroriste, toutes les organisations d'intervention seraient fortement sollicitées, en particulier les services de la santé.

Voici ce que dit la nouvelle loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) à propos du rôle de la Confédération (art. 5, al. 1):

*"En accord avec les cantons, la Confédération peut être amenée à assurer la coordination et, le cas échéant, la conduite des moyens lorsque plusieurs cantons, la totalité du pays ou des zones frontalières sont touchés par une catastrophe."*

**L'engagement de moyens de destruction massive fait partie de ce type d'événements.** Afin d'optimiser la coordination à l'échelon fédéral et suite aux propositions du projet "Protection de la population", **l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP)** a été fondé le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Cette nouvelle structure comprend des éléments de l'ancien **Office fédéral de la protection civile (OFPC)** ainsi que le **Laboratoire de Spiez (LS)**, la **Centrale nationale d'alarme (CENAL)** et **l'Etat-major du Conseil fédéral Division Presse et Radio**. La coordination des instances concernées est donc également assurée sur le plan administratif.

**Résumé:**

**La création du système coordonné de protection de la population et la réunion des organes fédéraux concernés au sein de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) créent les conditions optimales pour que la Suisse puisse faire face le mieux possible à des attaques avec des moyens de destruction massive.**

#### 4. La protection de la population: un système coordonné

La **réforme 95** avait déjà posé le **principe de la coopération** entre les différentes organisations partenaires de la protection de la population (police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques et protection civile) et encouragé une claire répartition des tâches. On a ainsi éliminé de **coûteux doublons entre les sapeurs-pompiers et la protection civile** dans le domaine de la lutte contre les incendies. Cette tâche faisant partie des compétences fondamentales des sapeurs-pompiers, il était logique qu'elle leur soit confiée, y compris la gestion du matériel. D'autres doublons ont cependant subsisté, notamment dans le domaine du sauvetage. C'était également le cas entre le service sanitaire de la protection civile et les services de la santé publique.

A cela s'ajoutaient des **structures de commandement compliquées**: parallèlement aux états-majors civils de catastrophe communaux ou régionaux, la protection civile possédait son propre état-major, tout comme les sapeurs-pompiers. En conséquence, les planifications et les préparatifs des interventions étaient souvent peu coordonnés.

Le principe cité plus haut de la réforme 95 se fondait sur une collaboration régionale: les bases légales de l'époque (loi sur la protection civile, LPCi) permettaient déjà aux cantons et aux communes d'organiser la protection civile sur une structure régionale. **De nombreux cantons et communes ont tiré profit de cette possibilité.** Lors des catastrophes de ces dernières années (Lothar, avalanches, inondations, intempéries), **l'instrument de l'aide intercantonale** a été employé de plus en plus souvent et à bon escient.

#### Conséquences

La **coopération** entre les organisations partenaires déjà encouragée par la réforme 95 et la **régionalisation** renforcée ont fait leurs preuves dans l'ensemble. La réforme actuelle vise à **poursuivre systématiquement** dans cette voie.

Le système coordonné de protection de la population se fonde sur **les moyens disponibles au quotidien**. Les tâches sont clairement réparties en fonction des **compétences fondamentales des organisations partenaires**: la **police** (ordre et sécurité), les **sapeurs-pompiers** (sauvetage et lutte contre les sinistres en général), les **services de la santé publique** (santé et premiers secours) ainsi que les **services techniques** (garantie du fonctionnement des infrastructures techniques) constituent les moyens de première intervention.

La **protection civile** (protection, assistance et appui) se positionne comme le principal moyen de deuxième intervention du système coordonné. Sa tâche consiste à appuyer les moyens de première intervention et à augmenter leurs capacités, notamment lors d'événements de grande ampleur nécessitant un engagement de longue durée.

**Les structures de conduite sont simplifiées.** A l'avenir, il n'y aura plus, dans les communes et les régions, qu'un seul organe de conduite, légitimé par les autorités politiques compétentes. Il sera responsable de la coordination, des préparatifs et de l'engagement des organisations partenaires en cas d'événement dommageable. Toutes les organisations partenaires seront représentées dans ces états-majors de catastrophe. Cela permet d'atteindre un consensus optimal sur les mesures à prendre, de mettre à profit les synergies possibles et d'éviter les doublons dans les planifications. Au lieu du chacun pour soi, on a créé les conditions nécessaires pour effectuer un véritable travail d'équipe. On peut en attendre des prestations plus efficaces et mieux ciblées.

Contrairement à la définition du conflit armé appliquée durant la guerre froide, les catastrophes naturelles ou anthropiques ne touchent généralement pas le pays tout entier. **La plupart du temps, leurs effets se font sentir à l'échelle d'une commune ou d'une région.** Dans ce contexte, il n'est guère utile de conserver une organisation aussi vaste que l'ancienne protection civile pour des événements de ce type. Cela signifie concrètement qu'il n'est pas nécessaire que chaque petite commune dispose encore d'une organisation de protection civile au grand complet. De plus, les sapeurs-pompiers, avec leur structure largement décentralisée, ont des moyens suffisants pour porter secours durant la première phase d'un événement.

Il est plus important d'assurer le plus rapidement possible à la région sinistrée une aide extérieure provenant des communes non touchées. C'est possible, grâce aux bonnes infrastructures de transport dont dispose la Suisse, et éventuellement avec l'aide de l'armée. A cela s'ajoute le fait que les membres des organisations d'aide et de sauvetage résidants sur place sont généralement touchés par la catastrophe. C'est surtout la protection civile qui peut être **régionalisée**. Certains éléments du domaine de l'appui (les pionniers) peuvent être organisés en **centres de renfort**. En outre, **l'aide intercantonale** peut être développée.

#### Résumé:

**Une répartition claire des tâches entre les organisations partenaires de la protection de la population et leur coordination par un seul organe civil de conduite (état-major de catastrophe ou de crise) permettent une harmonisation optimale des moyens d'intervention, autant dans les préparatifs que lors des interventions. Grâce au renforcement du processus de régionalisation, les ressources en personnel et en matériel peuvent être engagées efficacement, malgré la diminution des moyens financiers.**

## 5. Disponibilité opérationnelle différenciée et montée en puissance

Si l'on analyse les dangers en se fondant sur l'ensemble des scénarios pertinents, une conclusion s'impose: les menaces les plus graves ne sont plus les mêmes aujourd'hui qu'au temps de la guerre froide. Au premier plan figurent les catastrophes et les situations d'urgence ainsi que les suites d'actes terroristes. En revanche, les conflits armés pèsent nettement moins lourd, en raison de leur probabilité d'occurrence réduite et des délais de préalerte qui sont passés à plusieurs années. La **disponibilité opérationnelle** de la protection de la population peut et doit tenir compte de cet état de fait.

### Conséquences

La complexité de l'éventail des dangers actuels exige une **disponibilité flexible** des moyens de la protection de la population. Cela en fonction des menaces potentielles actuelles mais aussi en raison du fait que les risques et les dangers sont fort différents suivant les régions de Suisse. Il faut également faire avec **des ressources financières et en personnel limitées**. Le projet "Protection de la population" prend ces réalités en compte par le biais du système de **disponibilité opérationnelle différenciée** ou **degré de préparation échelonné**. L'organisation, les effectifs, l'instruction et les préparatifs de l'engagement sont orientés **en priorité sur la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence**. Les moyens de la protection de la population sont engagés de façon modulaire, selon le type et l'ampleur de l'événement.

La **disponibilité opérationnelle pour le cas de conflit armé** peut être **diminuée** par rapport à aujourd'hui. De nombreuses mesures peuvent être reportées à la phase de préalerte. **L'adaptation et le renforcement des moyens de la protection de la population (montée en puissance)** doivent pouvoir être effectués dans le cadre du **décalé de préalerte** admis actuellement, qui est de plusieurs années. Il convient de distinguer les mesures à prendre de la manière suivante:

- Les **mesures dont la mise en œuvre peut prendre un certain temps** doivent être garanties dès aujourd'hui. Il s'agit du **maintien de la valeur des systèmes d'alarme et de l'infrastructure de protection** (abris et constructions protégées) ainsi que de la garantie du fonctionnement des **structures de conduite et de communication**.
- **Mesures périodiques**: elles concernent en particulier le contrôle périodique des **planifications** (déjà en grande partie disponibles aujourd'hui), les **modules d'instruction** pour le cas de conflit armé ainsi que le matériel, déjà disponible et entreposé, nécessaire au renforcement du personnel de la protection de la population en cas de conflit armé.
- **Mesures à prendre pendant la phase de montée en puissance**: il s'agit entre autres de toutes les **planifications détaillées**, du **recrutement du personnel supplémentaire** (augmentation de la limite d'âge pour l'obligation de servir), de **l'instruction de base spécifique** et de **l'entraînement**, ainsi que de l'acquisition et de la préparation de **matériel supplémentaire**.

### Résumé:

**Le concept de disponibilité opérationnelle différenciée prend en compte l'évolution de l'environnement géostratégique et permet un engagement flexible des moyens de la protection de la population, adapté à l'éventail des dangers actuels. On peut ainsi faire l'économie de services d'instruction inutiles et d'une mobilisation non souhaitable de ressources en personnel et financières.**

## 6. Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Aujourd'hui, ce n'est plus la protection de la population en cas de conflit armé qui est au premier plan mais la maîtrise de **catastrophes** et de **situations d'urgence**. C'est pourquoi la protection de la population est désormais **confiée essentiellement aux cantons**, car ils sont responsables de cette catégorie d'événements. Ils sont en outre globalement responsables (avec les communes), déjà sous le régime actuel, des organisations partenaires du système coordonné de protection de la population (police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques), à l'exception de la protection civile. Les catastrophes et les situations d'urgence peuvent toucher plusieurs cantons, voire le pays tout entier. Cependant, les interventions doivent être adaptées de cas en cas à la situation concrète et aux besoins de la population. En outre, les régions de montagne sont soumises à d'autres types de menaces que les grandes agglomérations.

### Conséquences

Jusqu'à ce jour, la protection civile était structurée essentiellement en fonction du cas de conflit armé. Par conséquent, la Confédération a édicté des prescriptions uniformes concernant son organisation et son équipement, en se fondant sur les bases constitutionnelles. **Ce mode de faire ne prenait toutefois par complètement en compte les risques, les dangers et les besoins spécifiques des cantons.** C'est pourquoi la nouvelle loi fédérale attribue aux cantons **davantage de compétences et de marge de manœuvre** dans le but d'organiser la protection civile conformément à leurs besoins et en harmonie avec les autres organisations partenaires du système coordonné de protection de la population. Cela répond du reste à un souhait exprimé par les cantons.

Le reproche fait à la Confédération de se défaire de ses responsabilités en matière de protection de la population et de protection civile ne tient pas. Les mesures à prendre dans la perspective d'un **conflit armé** ainsi que lors de certaines catastrophes et situations d'urgence comme les **irradiations** ou les **épidémies** restent dans son domaine de compétences. Elle s'occupe en outre des **systèmes d'alarme, de l'infrastructure de protection ainsi que des systèmes de communication nécessaires à la conduite**. Elle élabore les **bases de l'instruction** en étroite collaboration avec les cantons afin d'assurer une unité de doctrine au plan national. De plus, elle continue de former certains cadres et spécialistes de la protection civile. Enfin, la Confédération apporte sa contribution dans les questions de conception, de développement du système coordonné de la protection de la population, de recherche et développement et d'information.

### Résumé:

**La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de protection de la population et, en particulier, de protection civile respecte le caractère fédéral de notre pays. Elle permet une aide proche de la population. A l'avenir, la Confédération continuera de s'engager pour la protection de la population, en particulier pour la protection civile.**

## 7. Financement

La réforme de la protection de la population n'aura pas d'influence notable sur le mode de financement et les dépenses de la police, des sapeurs-pompiers, de la santé publique et des services techniques. Par contre, le mode de financement de la **protection civile** subira des **changements fondamentaux**. Cela concerne essentiellement la répartition des coûts entre la Confédération et les cantons. En harmonie avec la nouvelle répartition des tâches et les **principes de la nouvelle péréquation financière (NPF)**, la réforme impose le **passage d'un mode de financement par subventions à un financement en fonction des compétences**. Désormais, la Confédération et les cantons financeront les tâches qui leurs sont confiées par la loi. Les subventions allouées par la Confédération en fonction de la capacité financière des cantons sont supprimées. Les cantons ont **approuvé ce principe de financement** exposé dans les principes directeurs pour la protection de la population du 24 mars 2000. Par rapport à la situation actuelle, ce système devrait permettre un financement transparent et adapté aux besoins.

Cela signifie que l'éventail des dangers couverts par la protection de la population et le niveau des prestations de celle-ci dépendront des moyens financiers mis à disposition par la Confédération, les cantons et les communes. Cette contrainte est imposée par les mesures d'économie et les efforts faits en ce sens aux trois échelons des pouvoirs publics.

### Conséquences

Le passage du système de subventionnement au financement en fonction des compétences aura pour conséquence que **la Confédération et les cantons (y c. les communes) se verront déchargés dans certains domaines mais devront assumer de nouvelles charges dans d'autres**. Dans l'ensemble, cependant, le changement de mode de financement devrait être une "**opération blanche**". Ni la Confédération ni les cantons (et les communes) ne doivent s'attendre à des coûts supplémentaires. Autrement dit: ce seront surtout les postes des budgets fédéraux et cantonaux qui changeront, mais pas les totaux. En outre, **la réforme devrait induire une diminution des dépenses globales grâce à une utilisation accrue des synergies et à une orientation systématique vers les dangers réels**.

Les différentes réformes et optimisations des années 90 ont déjà permis de diminuer de moitié les dépenses de la Confédération, des cantons et des communes. Concrètement, celles-ci sont passées **de 600 millions à 300 millions** de francs environ. Cette diminution est le fruit de la **réforme 95** et de diverses mesures d'optimisation. Elle découle notamment de la **régionalisation** des organisations de protection civile. La réforme actuelle permettra de nouvelles économies représentant quelque 76 millions de francs pour la Confédération et env. 200 millions pour les cantons et les communes. Les montants exacts dépendront en grande partie de l'usage que feront les cantons et les communes de leur marge de manœuvre.

Au niveau fédéral, les dépenses pour la protection civile resteront dans les mêmes proportions que ces dernières années. Cela montre clairement que le **reproche fait à la Confédération de profiter de la nouvelle péréquation financière pour retirer ses billes n'est pas justifié**. Conformément à la nouvelle loi, la Confédération prendra désormais à sa charge les coûts relatifs aux domaines suivants:

- la réalisation, la modernisation, l'équipement et le matériel des constructions protégées (postes de commandement, postes d'attente, centres sanitaires protégés, unités d'hôpital protégés);

- la garantie de la disponibilité opérationnelle en cas de conflit armé (montant forfaitaire annuel alloué à l'entretien des constructions protégées);
- les systèmes d'alarme (sirènes, télécommandes, etc.);
- les systèmes télématiques de la protection civile.

En outre, la Confédération apporte une **contribution importante à l'instruction** de la protection civile (et de la protection de la population) en organisant divers cours destinés **aux cadres, aux spécialistes, aux organes de conduite et au personnel enseignant**. A cela s'ajoute l'élaboration des bases de l'instruction (moyens didactiques, documents techniques, etc.) pour les cours relevant des cantons. Elle finance également le **recrutement de la protection civile**. Il convient d'ajouter à cela les coûts des tâches dites coordonnées, comme par exemple le développement conceptionnel de la protection de la population et de la protection civile, la recherche et le développement ainsi que l'information.

Enfin, il faut tenir compte du fait que la Confédération continuera au besoin **d'évaluer, d'acquérir et de financer le matériel standardisé** destiné à la protection civile. Actuellement, **l'acquisition et la livraison des nouveaux équipements AC** est en cours.

Certes, il est indiscutable que les cantons ou les communes à forte capacité financière pourront dépenser plus pour la protection civile que ceux qui disposent de plus faibles moyens. C'était d'ailleurs déjà le cas sous le régime de financement par subventions de la Confédération. Ce constat vaut pour d'autres domaines relevant des cantons (éducation, santé, etc.). Dans la réalité, cependant, **la population des cantons et des communes "pauvres" n'est pas moins bien protégée que celle des "riches"**. Les exemples de la police et des sapeurs-pompiers, dont le financement incombe dans sa totalité aux cantons et aux communes, le montrent bien. C'est aussi valable pour la nouvelle protection civile. Force est de constater qu'avec les nouvelles clés de répartition des coûts et des compétences, la **Confédération** assume le **financement des tâches** qui exigent des **mesures uniformes pour toute la Suisse**. En font partie les **mesures à prendre pour le cas de conflit armé**, dès aujourd'hui et durant la phase de montée en puissance, mais aussi celles qui concernent des événements pouvant toucher plusieurs cantons, voire toute la Suisse. Parmi ces dernières, citons plus particulièrement les **cas d'irradiation** ou les **épidémies**, qui peuvent **découler d'actes de terrorisme**.

#### Résumé:

**Le passage du mode de financement par subventions au financement en fonction des compétences correspond au caractère fédéral de la Suisse et respecte les principes de la nouvelle péréquation financière. Il permet un financement transparent et conforme aux besoins de la protection civile. L'engagement financier de la Confédération restera dans le cadre des prestations fournies ces dernières années. Dans l'ensemble, la réforme de la protection de la population et de la protection civile permet des économies.**

## 8. Protection civile: tâches, effectifs et organisation

La **structure et l'organisation de la protection civile datent de la guerre froide**, période qui a vu se multiplier les **armes de destruction massive (atomiques, biologiques et chimiques)** et au cours de laquelle la Suisse pouvait, étant donné le degré de préparation élevé des armées antagonistes, être directement confrontée à un conflit armé **sans grand délai de préalerte**. La protection civile partit alors du principe que la population suisse devait être **protégée sur l'ensemble du territoire** (principe de base: une place protégée par habitant). Raison pour laquelle on imposa **l'obligation de créer une organisation de protection civile à toutes les communes, aussi petites soient-elles**. Par ailleurs, **l'obligation de servir dans la protection civile fut ancrée dans la législation à l'échelon national**. En temps de guerre, de nombreuses institutions publiques (p. ex. les services de la santé publique) et des organisations de sauvetage (p. ex. les sapeurs-pompiers) étaient directement concernées par la mobilisation de l'armée (et de la protection civile); les membres des organisations de protection civile remplissaient alors **une partie de ces fonctions en qualité de «miliciens»**. Les **effectifs** étaient par conséquent élevés et **l'organisation**, ainsi que la conduite, très développées.

Aujourd'hui la situation est totalement différente. Les **catastrophes, les situations d'urgence et les conséquences d'actes terroristes**, qui ont en général des **répercussions locales ou régionales**, occupent désormais la première place. Grâce à l'abaissement de la limite d'âge pour l'obligation de servir (en général 30 ans pour l'armée, 40 ans pour la protection civile), les moyens d'intervention «normaux» (en particulier les sapeurs-pompiers et les services de la santé publique) n'ont presque plus besoin d'être remplacés. Au besoin, ces services peuvent être complétés ou renforcés afin qu'il puissent accomplir leurs tâches en cas de catastrophe ou de conflit armé.

### Conséquences

La **réforme** de la protection civile résulte de **l'évolution de la politique de sécurité ainsi que de la création du système coordonné de la protection de la population** et de ses organisations partenaires. A l'avenir, il est important que la protection civile n'ait pas à assumer l'ensemble des tâches en cas de catastrophe et de situation d'urgence. Les organisations partenaires du système coordonné sont, elles aussi, responsables et leurs tâches sont clairement définies. Cela veut aussi dire que la protection civile ne s'engage en général **pas seule mais en collaboration** avec les organisations partenaires de la protection de la population. Dans ce contexte, **les tâches, les effectifs, l'organisation et la conduite de la protection civile** peuvent et doivent être adaptés à la nouvelle donne.

Les diverses **tâches que la protection civile** assumera à l'avenir respectent ces nouvelles conditions tout en maintenant les **compétences de base jusqu'alors en vigueur**. Font partie de l'éventail des tâches de la protection civile:

- la mise à disposition de l'infrastructure de protection et des moyens permettant de transmettre l'alarme à la population;
- l'encadrement de sans-abri et de personnes en quête de protection;
- la protection des biens culturels;
- l'appui aux organisations partenaires (la police: p. ex. pour couper ou régler la circulation; les sapeurs-pompiers: p. ex. pour le sauvetage et la lutte contre les sinistres; la santé publique: p. ex. pour les soins et l'assistance; les services techniques: p. ex. pour assurer l'approvisionnement d'urgence en eau, etc.)
- l'aide à la conduite et à la logistique, à titre de renfort;

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

La **réorientation** de la protection civile, son **intégration dans le système coordonné** de protection de la population ainsi que la **régionalisation** et le renforcement de **l'aide suprarégionale et intercantonale** permettent de réduire les effectifs et de passer ainsi de 280'000 à 120'000 personnes. Ces nouveaux chiffres ont été **vérifiés et clairement acceptés par les cantons** – dont certains sont plus souvent touchés par des catastrophes naturelles – dans le cadre du projet «Protection de la population». Les planifications élaborées jusqu'ici dans le cadre de la mise en œuvre de la protection de la population ont confirmé qu'aucun canton ne remettait en question les effectifs prévus pour l'avenir.

Il faut également tenir compte du fait que même **avant**, sur les 280'000 membres de la protection civile, plus de **80'000** (parmi eux les personnes libérées de l'armée ayant atteint l'âge de 42 ans) étaient **incorporés sans instruction dans le personnel de réserve**. Le système coordonné de la protection de la population prévoit qu'à l'avenir, aux côtés des 120'000 membres de la protection civile, **110'000 sapeurs-pompiers** ainsi que des **professionnels des corps de police cantonaux**, des **services de la santé publique** (ainsi que les **Samaritains**) et des **services techniques** se chargeront de la protection, du sauvetage et de l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence. **En cas de conflit armé**, la **protection civile** peut être **renforcée par quelque 100'000 personnes** grâce à l'élévation de la limite d'âge fixée pour l'obligation de servir.

**La structure de la protection civile sera redimensionnée et simplifiée. L'état-major de conduite** des organisations de protection civile pourra être **supprimé** puisque les organes civils de conduite se chargent de préparer les décisions et de coordonner les engagements pour l'ensemble du système coordonné de protection de la population et les organisations partenaires. Dorénavant, l'organisation de la protection civile sera celle d'une **simple compagnie**, comme c'est déjà le cas chez les sapeurs-pompiers. Les moyens doivent être souples, cela signifie qu'ils doivent pouvoir être rassemblés sur le lieu de l'événement. C'est pourquoi la réforme prévoit des unités organisationnelles correspondant à un secteur de 6000 à 10'000 habitants.

#### Résumé:

**La protection civile reste un pilier du système coordonné de la protection de la population. La réorientation de la protection civile, son intégration dans le système coordonné de protection de la population, la régionalisation et le renforcement de l'aide suprarégionale et intercantonale permettent, tout en adaptant les tâches aux objectifs visés, de simplifier et de redimensionner l'organisation ainsi que la conduite et de diminuer les effectifs.**

## 9. Protection civile: prestations et instruction

La **protection civile** est et reste une **organisation de milice**. C'est pourquoi la réforme maintient **l'obligation de servir à l'échelon national**. En raison des nouvelles conditions générales et au vu des expériences tirées du système actuel de prestations de service, des **améliorations** s'imposent toutefois. La réduction des effectifs appelle une adaptation de la durée du service obligatoire.

Dans le domaine de l'instruction, on a constaté que les interventions d'urgence ayant eu lieu ces dernières années nécessitaient non pas des spécialistes mais des «**généralistes**» ayant suivi une **instruction polyvalente** et de ce fait pouvant assumer toutes sortes de tâches. L'instruction de base actuelle, dont la durée est d'une semaine, ne suffit plus. Afin d'obtenir un niveau d'instruction élevé, des cours de répétition intensifs sont nécessaires.

### Conséquences

La **réduction des effectifs** permet d'**abaisser la durée du service** dans la protection civile. Seules les personnes âgées de 20 à 40 ans (et non plus 50) seront soumises à l'obligation de servir. **Les personnes ayant accompli leurs obligations militaires ne seront plus astreintes à servir dans la protection civile.**

**Afin d'éviter toute concurrence entre l'obligation de servir dans la protection civile et l'obligation de servir dans les corps de sapeurs-pompiers**, et afin d'éviter un double engagement en cas de catastrophe, les cantons ont la possibilité de libérer 15'000 personnes astreintes de l'obligation de servir dans la protection civile au profit des partenaires et plus particulièrement des sapeurs-pompiers.

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

- **Collaborateur d'état-major**: appuie les organes de conduite dans les domaines du suivi de la situation, des transmissions et de la logistique;
- **Pionnier**: effectue des travaux de remise en état, appuie la police et les sapeurs-pompiers;
- **Préposé à l'assistance**: encadre les sans-abri et les personnes en quête de protection, renforce les services de la santé publique lorsque les patients sont trop nombreux.

Une instruction supplémentaire permettra de compléter la formation de certaines personnes astreintes afin qu'elles deviennent des spécialistes. Du fait de l'élargissement de **l'éventail des tâches** au sein de chaque domaine, **l'instruction de base sera prolongée de deux à trois semaines au maximum**. Afin d'assurer une **disponibilité opérationnelle adéquate** des formations de protection civile, les cours de répétition dureront **entre deux jours et une semaine au maximum**.

### Résumé:

**Dans le domaine des prestations, la réforme mise sur la qualité plutôt que sur la quantité. L'instruction sera optimisée et l'entraînement intensifié, l'aide en cas de catastrophe sera donc plus efficace. L'abaissement de la limite d'âge pour l'obligation de servir répondra aux exigences de la société et de l'économie.**

## 10. Infrastructure de protection

L'occurrence d'un conflit armé avec des répercussions directes sur la Suisse est improbable à l'heure actuelle. Les ouvrages de protection ne répondent donc plus à une nécessité à court terme. Un **arsenal important de moyens de destruction de masse** existe cependant toujours dans le monde et l'éventualité que des groupements terroristes parviennent à en prendre possession et à en faire usage n'est pas exclue. Comme la Suisse ne dispose **pas d'autres moyens de protection**, il n'est donc pas envisageable de désaffecter les ouvrages de protection (abris pour la population, postes de commandement et d'attente, constructions du service sanitaire). En outre, la perspective du long terme est un argument de plus en faveur de leur maintien, tout comme la possibilité de les utiliser en cas de catastrophe et dans les situations d'urgence (p. ex. comme hébergement de secours en cas d'augmentation de la radioactivité ou de risque imminent d'avalanche).

### Conséquences

Afin de garantir **l'égalité des chances**, c'est-à-dire la **même protection pour tous** les habitants de la Suisse, il importe que les cantons combler les **déficits locaux** en places protégées en recourant à la **gestion ciblée de la construction d'abris**. Le principe de **l'obligation de construire des abris** est donc maintenu mais une **activité de construction moins intense se justifie** en raison du haut niveau de couverture du territoire en places protégées. Ainsi les maîtres d'ouvrage d'immeubles commerciaux et les propriétaires d'immeubles édifiant une annexe à un bâtiment existant seront-ils à l'avenir exemptés de l'obligation de construire un abri.

Le maintien de la valeur des constructions protégées (postes de commandement, postes d'attente, centres sanitaires protégés et unités d'hôpital protégées) sera également assuré. Un nombre limité de constructions protégées devront être prêtes à une **mise en service immédiate**, alors que les autres seront maintenues en état de fonctionner mais placées à un **degré de préparation réduit**.

#### Constructions du service sanitaire:

- Les quelque 900 postes sanitaires existants seront attribués au service d'assistance de la protection civile en tant qu'abris pour personnes nécessitant des soins.
- A l'avenir, des places pour patients seront disponibles pour 0,6 à 0,8 % de la population en cas sinistre. Cela correspond à 80'000 places, réparties sur approximativement 280 centres sanitaires protégés et unités d'hôpital protégées. Ces constructions seront exploitées par du personnel professionnel des services de la santé publique ainsi que du personnel de l'armée (professionnels ou personnel de milice), éventuellement renforcés par des membres de la protection civile (préposés à l'assistance ayant reçu une formation dans le domaine sanitaire et des soins, techniciens en logistique) et par des samaritains.

### Résumé:

**Dans un souci d'égalité des chances pour tous les habitants de notre pays, les déficits locaux en places protégées seront comblés. En raison du haut niveau de couverture du territoire en places protégées, l'activité de construction sera néanmoins réduite. Le maintien de la valeur de l'infrastructure de protection sera garanti à long terme. Les investissements réalisés pour la sécurité de notre population seront ainsi préservés à un coût modique.**

## 11. La protection de la population suisse en comparaison internationale

Les mutations du contexte global de la politique de sécurité et la nécessité d'adapter en conséquence les instruments de protection de la population ne concernent pas uniquement la Suisse mais également d'autres Etats. La Suisse a donc lancé, dans le cadre du projet "Protection de la population", une étude comparative de différents systèmes. L'étude inclut l'Allemagne, la Finlande, la France, l'Autriche et la Suède, autrement dit des Etats européens dont la situation en matière de politique de sécurité et d'éventail des menaces est comparable à celle de la Suisse. Les résultats de cette étude montrent clairement que dans ces pays aussi, des réformes du système de protection de la population ont été initiées ces dernières années et qu'elles sont encore en cours aujourd'hui. Deux points communs apparaissent dans tous les pays étudiés:

- L'orientation principale choisie porte d'une part sur les catastrophes et les situations d'urgence et d'autre part sur les suites d'attentats terroristes.
- La protection de la population est organisée en un système coordonné au sein duquel la police, les sapeurs-pompiers, les services de secours mais aussi, pour une certaine part, des organisations de volontaires jouent un rôle prépondérant.

### Conséquences

En axant son activité sur les dangers et menaces actuels et en créant un système coordonné de protection de la population qui repose sur l'utilisation des moyens à disposition pour la maîtrise des situations ordinaires (à savoir la police, les sapeurs-pompiers et les premiers secours) comme moyens de première intervention en cas de sinistre majeur ou de catastrophe, la réforme suisse de la protection de la population s'inscrit dans le contexte international. Le même constat s'applique à l'intégration des services techniques et de la protection civile au système. Deux pays, l'Allemagne et la France, disposent à l'instar de la Suisse de moyens d'intervention de soutien. Ces moyens, à savoir le «Technisches Hilfswerk» en Allemagne et des unités spéciales de l'armée en France, ont toutefois des effectifs nettement moins importants que ceux que la protection civile suisse conservera à l'avenir.

Les seuls Etats à disposer d'une infrastructure de protection comparable à celle de la Suisse (c.à.d. des abris pour la population et des constructions protégées pour les formations d'intervention) sont la Finlande et la Suède. Tout comme la Suisse, ces deux pays prévoient le maintien de la valeur de cette infrastructure dans la perspective d'un conflit armé. Ces deux pays sont aussi les seuls à prévoir comme la Suisse une véritable montée en puissance pour le cas de conflit armé, impliquant un étoffement significatif des effectifs et du matériel. L'Allemagne, l'Autriche et la France ne disposent pas d'une infrastructure de protection pour la population et ne prévoient pas de mesures de protection spéciales en cas de conflit armé.

### Résumé:

La réforme suisse de la protection de la population s'inscrit, tant par l'organisation de la protection de la population que par l'orientation de son activité, dans le contexte actuel des réformes comparables en cours dans différents pays européens. La protection de la population suisse est néanmoins, en comparaison internationale, celle qui couvre l'éventail de tâches le plus large et qui garantit – à l'avenir également – le plus haut degré de protection de la population.

## 12. Elaboration par étapes et planification consensuelle de la nouvelle protection de la population

La **nouvelle conception de la protection de la population** a été élaborée en différentes étapes, en étroite collaboration entre la Confédération, les cantons et les organisations partenaires. Elle se fonde sur le Rapport 2000 sur la politique de sécurité du Conseil fédéral, dont une version provisoire a été publiée début 1999 et **dont le Parlement a pris acte en l'approuvant** dans sa version définitive (du 7 juin 1999) lors de la session d'été de 1999.

Dans la première phase du projet, qui a duré jusqu'à l'été 2000, il s'est agi d'effectuer une étude détaillée des **scénarios pertinents** pour la protection de la population (document du 21 juin 2000) et d'élaborer des conceptions détaillées pour **chaque domaine**. Dans cette phase, les **cantons** et les **organisations partenaires** étaient représentés dans l'organisation du projet et ont largement pu communiquer leurs idées et leurs objectifs.

Les résultats de cette première phase ont été formulés dans les **principes directeurs (directives) pour la protection de la population**. Ce document central pour la suite du projet a établi les axes fondamentaux de la réforme et notamment la nouvelle répartition des tâches et des coûts entre la Confédération et les cantons. Les principes directeurs ont été soumis à deux reprises à une procédure de consultation auprès des cantons (automne 1999 et printemps 2000), puis approuvés par le Conseil fédéral et présentés au public en mai 2000 à l'occasion d'une conférence de presse. Différents rapports thématiques, traitant de l'organisation et des effectifs de la protection civile ainsi que des répercussions du nouveau mode de financement ont également été élaborés, puis vérifiés et confirmés dans plusieurs cantons.

Les principes directeurs ont ensuite fourni la base pour l'**élaboration du plan directeur de la protection de la population et de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)**. La **procédure de consultation** à laquelle ont été soumis les deux documents (de mai à juillet 2001) n'a abouti à **aucune modification importante quant au contenu**. Il en a été de même lors du traitement par le Parlement (CE: session d'été 2002; CN: session d'automne 2002). La nouvelle loi fédérale a été adoptée à une très large majorité lors du vote final du Parlement le 4 octobre 2002 (**unanimité au Conseil des Etats et unanimité moins une voix au Conseil national**).

### Résumé:

**L'élaboration de la nouvelle protection de la population s'est faite par étapes et moyennant la participation des cantons et des organisations partenaires. Ce processus associé à la vérification périodique des résultats ont permis de dégager un large consensus. La procédure de consultation et les débats parlementaires ont montré que le projet bénéficie d'un large soutien.**

## 5. Réponses aux questions fréquentes (FAQ)

### Protection de la population

- ***Qu'est-ce que la protection de la population?***

On regroupe sous cette appellation les organisations civiles chargées de protéger la population en cas de catastrophe ou autre situation d'urgence. En font partie la police, les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique (et notamment les premiers secours), les services techniques (eau, électricité, etc.) et la protection civile. La réforme vise à regrouper ces organisations dans un système coordonné, sous une direction commune. Ce qui permettra d'éliminer des doublons et de mieux délimiter les tâches de chacun. La protection de la population ne constitue pas une organisation en soi. Ce n'est pas non plus le successeur de la protection civile. C'est la réunion de différentes organisations partenaires qui agissent toutes dans le cadre de l'aide en cas de catastrophe.

- ***La protection de la population, c'est la protection civile réformée sous un autre nom?***

Pas du tout. Malgré une confusion fréquente, la protection de la population ne doit pas être mise sur un même pied que la protection civile car la première englobe la seconde. En effet, la protection civile sera intégrée au nouveau système coordonné de protection de la population, au même titre que les autres organisations qui composent celui-ci, à savoir la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique et les services techniques. La protection civile n'est donc que l'un des piliers de la protection de la population. Elle a son propre rôle à jouer dans le cadre du système coordonné. Afin qu'elle puisse le faire le plus efficacement possible, ses tâches et son organisation seront redéfinies et ses effectifs redimensionnés.

- ***La réforme de la protection de la population est-elle une révolution?***

Non. La réforme de la protection de la population s'inspire de structures existantes qui ont fait leurs preuves. Elle prend en compte l'évolution de la situation générale et en tire les conséquences. Ses objectifs sont de renforcer la coopération entre la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile, et de réunir les forces de ces organisations partenaires. Le système coordonné doit donc être adapté systématiquement aux menaces et aux exigences actuelles. Il s'agit notamment d'éliminer des doublons entre les sapeurs-pompiers, la santé publique et la protection civile, et de mettre à profit les synergies possibles. Cette nécessité est également dictée par la situation difficile des finances publiques.

- ***Pourquoi la nouvelle loi s'intitule-t-elle "Loi sur la protection de la population et sur la protection civile"?***

Ce titre a été choisi afin d'éviter des confusions terminologiques. Il ne faut pas confondre la protection de la population, qui est un système, et la protection civile, qui est un élément de ce système. Les deux domaines sont clairement délimités. La première partie de la loi concerne le système coordonné de protection de la population dans son ensemble ainsi que les organes civils de conduite (états-majors de crise ou de catastrophe). Les tâches des cinq organisations partenaires et la direction commune y sont notamment décrites. La seconde partie traite exclusivement de la protection civile, essentiellement sous les angles de l'obligation de servir, de la convocation et de l'instruction. Elle règle également les questions relatives aux ouvrages de protection et les aspects financiers.

### **Risques et dangers**

- ***Quels risques et quels dangers concernent en premier lieu la protection de la population, et pourquoi?***

Lors de l'élaboration du projet, on a travaillé sur des scénarios complexes et sur leurs implications possibles pour la population et ses bases d'existence. Les analyses ont montré qu'aujourd'hui l'éventail des dangers était très large et très diffus. Des événements comme les catastrophes naturelles (inondations, glissements de terrains, ouragans, tremblements de terre, etc.) ou techniques (accidents nucléaires ou chimiques, etc.) représentent les principales menaces. Viennent au deuxième plan des situations d'urgence comme les épidémies, les pannes générales de l'infrastructure de communication, les afflux de réfugiés ou les attentats terroristes. De tels événements ont une forte probabilité d'occurrence. Ils peuvent causer des dégâts énormes dans une société comme la nôtre, où les technologies de pointe jouent un rôle primordial et où de nombreux domaines sont interdépendants. De plus, ces événements peuvent survenir à n'importe quel moment, sans qu'on s'y attende. En revanche, le risque de voir la Suisse impliquée dans une guerre à grande échelle est devenu beaucoup plus faible.

- ***A-t-on tenu compte des menaces actuelles comme les actes de terrorisme pouvant notamment impliquer l'usage de moyens de destruction massive (atomiques, biologiques, chimiques)?***

De tels événements ont été pris en compte dans les scénarios élaborés pour la protection de la population. La question a été réexaminée attentivement après le 11 septembre 2001. La maîtrise de telles menaces est une tâche pluridisciplinaire qui ne saurait être confiée à une seule organisation, par exemple la protection civile. Les organisations partenaires ainsi que la Confédération et les cantons disposent de moyens et de spécialistes. La réforme permet de renforcer la coopération. C'est l'un de ses aspects centraux. Le Laboratoire de Spiez, intégré depuis 2003 à l'Office fédéral de la protection de la population, est depuis longtemps spécialisé dans les domaines nucléaire et chimique. Il développe maintenant ses compétences en matière d'armes biologiques. Le maintien en état des ouvrages de protection, y compris les constructions sanitaires, contribue également à faire face à de telles menaces.

- ***Le délai de préalerte de plusieurs années pour un conflit armé, sur lequel se fonde la réforme, ne doit-il pas être remis en question après le 11 septembre 2001?***

Non, le 11 septembre 2001 n'y change rien. L'Europe vit actuellement la plus longue période de paix de son histoire moderne. La Suisse est entourée de pays dont elle n'a à redouter aucune menace militaire. A vues humaines, il n'y a pas lieu de s'attendre à une détérioration générale de la situation qui puisse mettre en danger la Suisse et sa population. Il est toutefois nécessaire de continuer de suivre attentivement l'évolution du contexte international. Le Conseil fédéral et les organes compétents s'y emploient, afin d'être en mesure de prendre rapidement les décisions nécessaires et d'ordonner, le cas échéant, la montée en puissance du système de protection de la population.

- ***Les préparatifs en cas de conflit armé seront-ils maintenus?***

Oui, mais dans une mesure largement réduite par rapport à la situation actuelle. En effet, les préparatifs nécessaires peuvent être effectués pour l'essentiel durant la phase de préalerte. Toutefois, certaines mesures exigeant plus de temps sont prises dès aujourd'hui. Il s'agit notamment du maintien de la valeur des systèmes d'alarme (sirènes) et de l'infrastructure de protection (abris, constructions protégées) ainsi que de la préparation des structures de conduite et de communication. En outre, une grande partie des planifications et des modules d'instruction pour le cas de conflit armé, déjà disponibles actuellement, sont régulièrement revus et adaptés à l'évolution de la situation.

#### **Répartition des tâches et des coûts entre la Confédération et les cantons**

- ***Pourquoi les cantons reçoivent-ils des compétences élargies et une plus grande marge de manœuvre, en particulier dans le domaine de la protection civile?***

Les catastrophes peuvent avoir une ampleur nationale. L'organisation des moyens d'intervention et de l'aide doit cependant être adaptée à chaque situation et répondre aux besoins de la population. Les conditions ne sont généralement pas les mêmes dans les régions de montagne que dans les centres urbains. Les cantons disposent déjà des moyens de la police, des sapeurs-pompiers et de la santé publique. En leur accordant une plus grande marge de manœuvre en matière de protection civile, la nouvelle loi leur permet de créer des solutions personnalisées. Ils peuvent ainsi structurer les effectifs ainsi que les moyens financiers et techniques de la protection de la population en fonction de leurs besoins. C'était d'ailleurs l'une de leurs revendications.

- ***Quel rôle jouera la Confédération, à l'avenir, dans les domaines de la protection de la population et de la protection civile?***

La Confédération restera un partenaire fiable de la protection de la population. Elle assumera des tâches de coordination et règlera les questions de principe dans sa législation. Elle conservera la compétence des mesures en cas de catastrophes et de situations d'urgence d'ampleur nationale: augmentation de la radioactivité, accidents dans des barrages, épidémies, épizooties, ainsi que le conflit armé. Pour cela, la Confédération dispose d'instruments adéquats: le Laboratoire de Spiez et la Centrale nationale d'alarme. Grâce à leurs compétences scientifiques et techniques, ces organismes peuvent offrir un soutien efficace aux états-majors de conduite et aux formations d'intervention, y compris lors d'actes de terrorisme. En outre, l'armée sera toujours en mesure, le cas échéant, de renforcer les moyens des cantons grâce à ses unités spécialisées dans l'aide en cas de catastrophe.

- ***Le nouveau mode de financement en fonction des compétences ne risque-t-il pas de déboucher sur une protection civile à deux vitesses, vu les disparités existantes dans la capacité financière des cantons?***

Non, pas plus en ce qui concerne la protection civile que la police, les sapeurs-pompiers ou les services de la santé publique. Ces organisations sont, aujourd'hui déjà, financées en totalité par les cantons et les communes. On ne peut pas dire pour autant qu'il y ait de grandes différences d'un canton à l'autre. Le nouveau mode de financement de la protection civile correspond mieux au caractère fédéraliste de notre pays. Il est en outre mieux adapté aux besoins et plus transparent. Dans l'ensemble, les cantons ne débourseront pas plus qu'actuellement pour la protection civile. Grâce à la réforme, les coûts auront même tendance à baisser.

- ***Quels coûts la Confédération prendra-t-elle en charge dans le domaine de la protection civile?***

La Confédération ne retire pas ses billes du financement de la protection civile. Bien au contraire: c'est même elle qui payera la totalité des coûts dans les cas exigeant des mesures uniformes pour toute la Suisse, comme les catastrophes et situations d'urgence d'ampleur nationale. Concrètement, elle financera la réalisation, la modernisation et l'équipement des constructions protégées (postes de commandement, postes d'attente, centres sanitaires protégés et unités d'hôpital protégées) et versera des montants forfaitaires pour assurer leur disponibilité. Elle prendra également en charge les systèmes d'alarme ainsi que la télématique de la protection civile. Elle financera une grande partie du recrutement de cette dernière. Même chose pour l'instruction: afin d'assurer une unité de doctrine, la Confédération élaborera et distribuera des documents d'instruction et organisera certains cours destinés aux cadres et aux spécialistes. Si nécessaire, elle assurera l'acquisition et le financement de matériel standardisé, comme elle le fait actuellement pour les nouveaux équipements AC.

## Réforme de la protection civile dans le cadre du système coordonné de protection de la population

- ***La réforme de la protection de la population va-t-elle déboucher sur une suppression de la protection civile?***

Non, bien au contraire: avec cette réforme, la protection civile devient un pilier important du système et un partenaire à part entière, au même titre que la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique et les services techniques. Elle apportera un complément indispensable lors d'événements de grande ampleur et d'interventions de longue durée. Elle offrira le renfort nécessaire aux organisations d'urgence que sont la police, les sapeurs-pompiers et les premiers-secours. Son large champ d'action est à la mesure des compétences qu'elle a développées jusqu'à aujourd'hui: protection et assistance (y compris dans le domaine des soins), protection des biens culturels, appui (par le biais des formations de pionniers), travaux de remise en état, aide au fonctionnement des états-majors de crise. A cela s'ajoutent de nombreux engagements au profit de la communauté.

- ***La régionalisation ne fait-elle pas le lit de la centralisation et d'un affaiblissement du rôle des communes?***

Non. Depuis le milieu des années 90, de nombreuses communes se sont déjà regroupées sur le plan de la protection civile, comme le permet la législation actuellement en vigueur. La régionalisation apporte de nombreux avantages. Elle permet notamment de mieux utiliser les ressources en personnel et les moyens financiers. Cela n'empêche pas la protection civile de rester ancrée avant tout dans les régions et les communes. Les expériences faites ont montré que les communes pouvaient s'organiser en fonction de leurs besoins spécifiques et engager la protection civile au profit de la communauté sur leur territoire. Il n'est pas question de centraliser la protection civile. Elle conserve sa structure fédérale.

- ***La protection civile pourra-t-elle encore accomplir ses tâches avec des effectifs réduits?***

Oui. Les nouveaux effectifs sont définis en fonction des tâches attribuées à la protection civile dans le cadre du système coordonné de protection de la population. Autrement dit, ils correspondent aux besoins de l'aide en cas de catastrophe et des secours urgents. On oublie souvent que le nouveau système disposera, outre des 105'000 membres de la protection civile, de quelque 110'000 sapeurs-pompiers plus tout le personnel professionnel des corps de police, de la santé publique et des services techniques. Avec un personnel moins nombreux mais mieux formé, la protection civile mettra l'accent sur la qualité plutôt que sur la quantité. A noter également que la réduction des effectifs aura pour effets de mettre plus souvent les membres de la protection civile à l'épreuve du feu. Ils pourront donc d'autant plus mettre à profit leurs propres expériences. En outre, la coopération régionale et intercantonale sera renforcée. Malgré les réductions d'effectifs prévues, la Suisse disposera toujours, en comparaison internationale, d'un très important potentiel de forces d'intervention.

- ***Les régions de montagne ont eu leur lot de catastrophes naturelles ces dernières années. Ne seront-elles pas préteritées par les réductions d'effectifs de la protection civile?***

Les craintes exprimées çà et là à ce sujet ne sont pas fondées. Les cantons ont procédé à un examen approfondi qui a montré que les effectifs prévus étaient suffisants. Lors des glissements de terrain ou des inondations survenus ces dernières années, les régions de montagne ont largement bénéficié de l'aide d'autres cantons. Le nouveau système intensifie cette coopération, qui a fait ses preuves. Grâce à la réforme, les moyens de la protection civile pourront être mieux utilisés qu'à l'heure actuelle. En résumé, s'il est vrai que les effectifs diminuent, il faut également tenir compte du fait que le personnel de la protection civile sera mieux formé, plus entraîné et pourra être engagé avec davantage de souplesse.

- ***En libérant les membres de la protection civile à 40 ans au lieu de 50, ne va-t-on pas se priver de leur expérience?***

Cela ne devrait pas être le cas, malgré le rajeunissement prévu de la protection civile. D'une part, son personnel sera mieux formé et mieux entraîné, en particulier les cadres. D'autre part, en raison de la diminution des effectifs, les membres de la protection civile auront plus souvent l'occasion de participer à des interventions réelles et bénéficieront par conséquent d'une expérience plus complète. Cet aspect constituait jusqu'ici l'un des points faibles de la protection civile, justement en raison de ses effectifs élevés.

- ***Pourquoi la protection civile n'aura-t-elle plus son propre service sanitaire?***

Dans ce domaine, il y avait double emploi entre la santé publique et la protection civile. En outre, vu les besoins différents d'un canton à l'autre, une solution homogène pour toute la Suisse n'aurait guère de sens. Les cantons ont davantage intérêt à bénéficier d'un soutien approprié de la protection civile en fonction de leurs besoins concrets. Soulignons par ailleurs que le futur service d'assistance assumera également des tâches dans le domaine du service sanitaire, de l'aide aux soins et du soutien psychologique. L'allongement de l'instruction de base et les cours complémentaires proposés permettront de dispenser aux futurs préposés à l'assistance de la protection civile une formation appropriée dans ces domaines. On ne peut donc pas parler d'une suppression pure et simple du service sanitaire mais plutôt d'une adaptation bienvenue aux besoins réels.

- ***Les constructions du service sanitaire seront-elles désaffectées?***

Non. Les constructions sanitaires protégées seront, elles aussi, maintenues en l'état. Les quelque 900 postes sanitaires serviront à l'avenir de postes de soins protégés pour le service d'assistance de la protection civile. En outre, le maintien de la valeur des 280 postes sanitaires protégés et des unités d'hôpital protégées sera assuré. Cela permettra de conserver quelque 80'000 places de patients protégées en cas d'événement. Ces constructions seront gérées par les services de la santé publique ainsi que par l'armée. Du personnel de la protection civile (préposés à l'assistance ayant reçu une formation ad hoc) pourra être envoyé en renfort.

- ***La protection civile ne devrait-elle pas pouvoir être engagée également pour l'assistance aux personnes âgées ou l'encadrement de demandeurs d'asile?***

Comme les autres organisations partenaires, la protection civile est avant tout un moyen d'intervention en cas de catastrophe ou de situation d'urgence. Par conséquent, elle peut être engagée adéquatement, comme c'est le cas aujourd'hui, pour soulager temporairement les services de la santé publique en cas de surcharge ou pour aider les institutions compétentes lors d'un afflux extraordinaire de requérants d'asile. Cependant, ces tâches ne doivent pas être confiées de manière permanente à la protection civile. Son organisation fondée sur le système de milice avec obligation de servir n'est pas prévue pour cela.

- ***La protection civile actuelle jouit d'une excellente réputation à l'étranger. Alors, pourquoi la réformer?***

La protection civile a été créée à l'époque de la guerre froide. Depuis les années 60, la Suisse a consenti de gros efforts pour protéger l'ensemble de sa population contre les effets d'un conflit armé. Cela lui a valu une large reconnaissance internationale. Mais aujourd'hui, les menaces ont changé. La protection civile doit s'adapter à la nouvelle donne. Les autres pays d'Europe ont aussi réformé leurs systèmes de protection de la population ces dernières années. En comparaison internationale, le nouveau système suisse restera parmi les meilleurs.

## **6. Votation populaire: explications du Conseil fédéral**

### **Quels sont les enjeux du scrutin?**

#### **Deuxième objet: Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile**

La nouvelle loi axe la protection de la population en premier lieu sur les dangers actuels comme les catastrophes, les situations d'urgence et les conséquences d'actes terroristes, et en second lieu sur le cas – moins probable – d'un conflit armé en Suisse. Elle réunit les moyens de la police, des sapeurs-pompiers, des services de la santé publique, des services techniques et de la protection civile au sein du nouveau système coordonné de protection de la population, ce qui rendra plus efficace l'aide fournie à la population. Dans le domaine de la protection civile, les effectifs seront revus à la baisse, et la durée du service obligatoire sera raccourcie, mais la qualité et la polyvalence seront améliorées. Le référendum a été demandé contre ce projet.

#### **La question à laquelle vous devez répondre est la suivante:**

Acceptez-vous la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)?

Le Conseil national a adopté la loi par 156 voix contre 1, le Conseil des États à l'unanimité.

### **L'essentiel en bref**

#### **Une bonne protection de la population est nécessaire**

Depuis quelques années, on constate à quel point les catastrophes, qu'elles soient d'origine naturelle ou technique, et les actes terroristes sont dévastateurs dans notre société moderne, axée sur les communications et la haute technologie. Or, la Confédération, les cantons et les communes disposent de moyens financiers toujours plus limités pour faire face à ces événements. C'est pour cela que le Conseil fédéral veut, avec les cantons, réorganiser la protection de la population et optimiser les prestations qu'elle fournit aux personnes touchées dans notre pays.

#### **Qu'apporte la réforme?**

- Dans le cadre du nouveau système coordonné de protection de la population, la police, les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique, les services techniques et la protection civile collaboreront étroitement à l'exécution de tâches clairement définies. Tout ce qui fait double emploi sera supprimé, et l'aide fournie sera plus efficace.

- L'organisation, l'instruction et les interventions de la protection de la population seront axées avant tout sur les menaces telles que les catastrophes, qu'elles soient d'origine naturelle ou technique.
- La construction d'abris sera réduite, mais les lacunes seront comblées. Les abris disponibles pour presque tous les habitants du pays seront maintenus à long terme.
- Les membres de la protection civile serviront jusqu'à l'âge de 40 ans au lieu de 50, et les personnes libérées du service militaire ne seront plus astreintes à servir dans la protection civile. Les effectifs de cette dernière seront ainsi fortement réduits.
- L'instruction de base des membres de la protection civile passera de 1 à 3 semaines au plus. Un entraînement annuel d'une durée comprise entre 2 jours et 1 semaine garantira une disponibilité opérationnelle élevée.

### **Pourquoi le référendum?**

Le référendum a été demandé surtout contre la réforme de la protection civile. Les opposants craignent que cette dernière ne réponde plus aux menaces futures et qu'elle perde son ancrage régional. Par ailleurs, ils estiment qu'elle ne pourra plus assurer une protection suffisante à la population de certains cantons en raison de la disparité de leurs situations financières.

### **Position du Conseil fédéral et du Parlement**

La réforme de la protection de la population créera les conditions optimales pour assurer une protection aussi efficace que complète à notre population, à ses bases d'existence et aux biens culturels. Elle tient compte des menaces et des dangers actuels et futurs. Le renforcement de la collaboration entre les différentes organisations d'intervention permettra de faire un meilleur usage des ressources humaines et financières.

## **La protection civile, élément clé de la protection de la population**

En vertu de la nouvelle loi, la protection civile sera un partenaire important au sein du système coordonné de protection de la population: elle assurera des tâches de protection, de sauvetage et d'assistance aux côtés de la police, des sapeurs-pompiers, des services de la santé publique et des services techniques. Son organisation pourra être rationalisée et simplifiée grâce au système coordonné.

### **Ce qui va changer dans la protection civile**

	<b>Protection civile actuelle</b>	<b>Future protection civile</b>
<b>Priorité</b>	conflits armés / aide en cas de catastrophe et secours urgents	1. aide en cas de catastrophe et secours urgents / 2. conflits armés
<b>Effectifs</b>	env. 280 000 personnes (dont env. 80 000 réservistes non instruits)	au maximum 120 000 personnes (effectifs pouvant être augmentés en cas de conflit armé)
<b>Durée du service obligatoire</b>	de l'âge de 20 ans à l'âge de 50 ans	de l'âge de 20 ans à l'âge de 40 ans
<b>Obligation de servir pour</b>	oui	non

<b>les militaires libérés du service militaire</b>		
<b>Recrutement</b>	incorporation dans la protection civile, durée: 1 jour au maximum (rapport d'incorporation)	recrutement commun pour l'armée et la protection civile, durée: 2 ou 3 jours (recrutement)
<b>Instruction de base</b>	5 jours au maximum	2 à 3 semaines
<b>Cours de répétition</b>	2 jours par an au maximum	de 2 jours à 1 semaine par an au maximum
<b>Service volontaire</b>	Suissesses et étrangers	Suissesses et étrangers

## Arguments du comité référendaire:

« La loi fédérale du 4.10.02 sur la protection de la population et sur la protection civile, qui consacre une nouvelle réglementation de la protection civile en Suisse, ne répond pas aux menaces actuelles qui pèsent sur notre population. Le texte de loi se fonde sur des hypothèses selon lesquelles la Suisse n'est pas exposée, à l'heure actuelle, à un risque de conflit armé, et selon lesquelles à une guerre correspond un délai de préalerte de plusieurs années. C'est pourquoi les responsables estiment qu'on aura suffisamment de temps pour mettre en oeuvre ce que l'on appelle la « montée en puissance » (mobilisation et instruction de réservistes, constitution des réserves de crise qui font défaut, etc.).

On sait que toutes ces hypothèses sont dépassées depuis le 11 septembre 2001, ayant été balayées par les réalités géopolitiques. On ne peut pas prendre la responsabilité de faire des coupes claires dans notre système de protection civile (réduction des effectifs, qui passeront de 270 000 à 105 000 personnes, réduction progressive – qui a déjà commencé – des places dans les structures sanitaires, mais aussi énorme perte d'expériences en raison du fait que les personnes seront libérées plus tôt du service obligatoire). L'actuel système de protection civile de la Suisse jouit d'un grand crédit de par le monde et est pris comme modèle.

Le message du Conseil fédéral consacré à la nouvelle loi sur la protection de la population ne tient pas compte de la situation actuelle dans le monde. Dans diverses régions en crise, on évoque l'utilisation d'armes nucléaires. Aux guerres conventionnelles, aux dangers du terrorisme et aux catastrophes vient désormais s'ajouter le risque d'attaques biologiques (par des États ou des terroristes). Une attaque à l'anthrax, à la toxine botulique ou au virus de la variole qui serait lancée chez nous ou dans un des États voisins provoquerait l'effondrement de notre système de santé à brève échéance. Nous avons besoin de toute urgence – voire, à certains égards, immédiatement – de toutes les forces dont dispose la protection civile. Ces forces doivent être étoffées et recevoir une instruction complémentaire dans l'éventualité d'attaques biologiques.

En vertu de la nouvelle loi, les contributions financières de la Confédération seront supprimées dans divers domaines, ou elles ne permettront plus de couvrir les coûts. Par conséquent, les questions financières détermineront la qualité de la protection civile, ce qui va déboucher sur une protection civile à deux vitesses, où les cantons connaissant des difficultés financières assureront une moins bonne protection à leur population. Cette désolidarisation ne saurait être acceptée par la population suisse.

La restructuration prévue dans la nouvelle loi affaiblira le système de milice et videra de sa substance le principe de l'ancrage communal. Par ailleurs, des organisations partenaires (sapeurs-pompiers, samaritains) connaîtront de toute façon plus de problèmes de recrutement. Dans le secteur de l'encadrement (foyers pour personnes âgées, asile), les besoins ne cessent d'augmenter. Il est dès lors discutable de vouloir affaiblir davantage précisément la protection civile.

Il faut refuser la nouvelle loi parce qu'elle provoquera, pour ce qui est de la protection civile, des inégalités entre les populations des cantons aux finances saines et celles des cantons aux finances précaires. En ce qui concerne la protection de la population civile suisse, l'égalité de traitement – tant dans les faits que sur le plan juridique – de tous les habitants doit absolument rester garantie en période de crise comme en temps de guerre. Il faut réagir de manière appropriée aux menaces actuelles. Le texte de loi doit être remanié en ce sens. »

## **Avis du Conseil fédéral**

**Le Conseil fédéral, le Parlement et les cantons s'accordent à dire qu'il est important et judicieux de créer un système global de protection de la population. La nouvelle organisation sera plus simple, les compétences et les responsabilités des différents partenaires seront clairement définies, et les nouvelles structures supprimeront tout ce qui fait double emploi. Équilibrée, la nouvelle répartition des tâches et des coûts jouit d'un large soutien de la part des milieux concernés. Pour tous les secteurs clés – organisation, instruction, financement – on tiendra ainsi compte du caractère fédéraliste de notre pays. Le Conseil fédéral approuve le projet, notamment pour les raisons suivantes:**

### **Une étroite collaboration dans un système coordonné**

Le contexte en matière de politique de sécurité a changé. Aujourd'hui, il ne s'agit plus, en premier lieu, d'assurer la protection de la population en cas de conflit armé, mais bien de maîtriser les catastrophes, qu'elles soient d'origine naturelle ou technique, tout comme les actes terroristes. Pour pouvoir faire face à cet éventail de menaces plus large, il faut doter la protection de la population de structures souples, pouvant être adaptées, et assurer une bonne coordination, bien rodée, entre les partenaires. Cet objectif pourra être atteint grâce à la création d'un système coordonné de protection de la population, qui regroupera la police, les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique, les services techniques (eau, électricité, etc.) et la protection civile.

### **Des solutions sur mesure**

Il arrive que les catastrophes naturelles aient une ampleur nationale, comme celles qui se sont produites ces dernières années (*Lothar*, inondations, avalanches). Quoi qu'il en soit, les interventions d'aide ou de secours doivent toujours être adaptées au contexte, mais aussi aux situations d'urgence et aux besoins de la population. On comprend aisément que les événements extraordinaires susceptibles de se produire ne sont, en général, pas les mêmes dans les régions de montagne que dans les agglomérations industrielles, par exemple. C'est pourquoi il est judicieux que la Confédération continue de remplir ses

tâches de coordination dans le cadre de la protection de la population. Pour le reste, la nouvelle loi accorde une plus grande marge de manœuvre aux cantons et aux communes, qui auront la possibilité d'élaborer des solutions sur mesure. Ils pourront ainsi utiliser leurs ressources humaines, techniques et financières en fonction des besoins. Il va de soi que la Confédération restera pour eux un partenaire sur qui ils pourront compter: des unités spécialisées de l'armée continueront de fournir le soutien nécessaire dans le cadre de l'aide en cas de catastrophe.

### **Priorité à la qualité**

Les effectifs élevés de la protection civile – qui se justifiaient pendant la guerre froide – font figure de vestiges du passé dans le contexte actuel de la politique de sécurité. Vu la situation sur le front des menaces, ils peuvent être fortement revus à la baisse, et vu la situation financière, ils doivent l'être. Mais une réduction des effectifs ne signifie pas pour autant une baisse de la qualité, bien au contraire: le nombre des interventions réelles des membres de la protection civile augmente, alors que celui des exercices fictifs dans la perspective d'événements peu probables diminue. À cela s'ajoute le fait que le nouveau système de recrutement permettra de mieux sélectionner les forces nécessaires, et que le renforcement de l'instruction améliorera la qualité. La population pourra donc compter sur des prestations d'aide encore plus efficaces en cas de catastrophe.

### **Moins de contraintes et de dépenses**

La réforme permettra aussi de réduire les contraintes que subissent les membres de la protection civile, les milieux économiques et la société en général. Le service obligatoire commencera à l'âge de 20 ans pour se terminer à l'âge de 40 ans au lieu de 50. Les militaires qui auront accompli leur service militaire ne seront plus astreints à servir dans la protection civile. Par ailleurs, une très grande transparence des coûts et une meilleure gestion des dépenses plaident aussi en faveur de la réforme de la protection de la population, qui va, dans l'ensemble, générer des économies importantes, ce qui est appréciable vu la situation financière difficile que connaissent la Confédération, les cantons et les communes.

### **Maintien des ouvrages de protection**

Au cours de ces dernières décennies, face à la menace d'un conflit armé et du recours à des armes atomiques, biologiques ou chimiques, la Suisse a appliqué, à juste titre, le principe selon lequel tous ses habitants devaient disposer d'une place protégée dans un abri. Elle doit continuer sur cette voie, mais selon des modalités légèrement différentes. Ainsi, on pourra réduire la construction d'abris en raison du nombre élevé de places protégées disponibles. Il suffira de maintenir en bon état les installations existantes destinées à la population et de combler certaines lacunes, ce qui pourra être réalisé à moindres frais. On tiendra ainsi compte du nouveau contexte de la politique de sécurité tout en garantissant à long terme la protection de la population dans l'éventualité d'un conflit armé.

**Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement vous recommandent d'accepter la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi).**

## 7. Principes de l'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations<sup>1)</sup>

### Droits et obligations

On admet en principe qu'il y a aussi *obligation d'informer* avant toute votation. Par information, on entend ici le droit qu'a la population de connaître l'avis effectif du gouvernement, et le droit qu'a l'autorité de participer activement au processus de formation de l'opinion. L'autorité peut défendre son propre point de vue *en se servant des meilleurs arguments* et endosser son rôle de gouvernement (dont la communication active fait partie intégrante) dans le cadre des règles inhérentes au système et au droit de la démocratie directe. L'argumentation doit être construite sur les explications que le gouvernement a fournies durant les délibérations parlementaires. Celui-ci doit, en particulier, rendre attentif aux conséquences que peut avoir *l'acceptation ou le rejet* de l'objet mis en votation. De plus, il doit présenter le thème de la votation dans un contexte plus large.

Les votations sont les activités centrales du gouvernement. Précisément à cause de l'intérêt public particulier, les autorités ont le *devoir* de fixer les priorités de la communication. En l'occurrence, elles *utiliseront de manière accrue les moyens d'information existants dans le cadre de leurs conceptions* (conférences de presse, informations aux médias, Internet, argumentaires, publications, exposés, séances d'information, informations internes, etc.). L'information qui précède des votations peut se distinguer graduellement de l'information portant sur d'autres activités occupant le gouvernement quant à son contenu, à sa forme et à son intensité, mais pas quant à son principe. Elle doit tenir compte des groupes cibles particulièrement concernés.

### Limites

Il existe cependant des restrictions, notamment *l'interdiction de commettre des abus, de faire de la propagande et de soulever des polémiques*. Dans ses déclarations, le gouvernement ne doit pas monopoliser le débat sur la votation; il doit respecter le principe de la proportionnalité. Face aux acteurs et comités privés, l'autorité est strictement tenue de *présenter des arguments conformes à la vérité, différenciés, objectifs, loyaux et vérifiables*. Réduire l'argumentation à des *slogans et à des mots d'ordre est problématique*.

<sup>1)</sup> Base: **Dissertation** *Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf – Information und Beeinflussung der Stimmbürger in einer gewandelten halbdirekten Demokratie* von Gion-Andri Decurtins (Université de Fribourg., 1992). Les lignes directrices présentées dans ce travail sont restées incontestées jusqu'ici, y compris dans des jugements rendus. Elles sont complétées par de nouveaux éléments issus des théories du droit et de la communication ainsi que de la pratique des tribunaux.

Les barrières posées à l'information sont la conséquence d'un dilemme: au droit à l'information s'oppose le fait que les interventions des autorités peuvent, non seulement contribuer à la libre formation de l'opinion et des connaissances, mais encore les mettre en danger si elles dépassent une certaine mesure. C'est la raison pour laquelle l'information livrée par l'autorité ne doit pas être unilatérale, manipulatrice ou menaçante (à noter que la description des conséquences négatives du résultat d'une votation ne constitue pas une menace). Formellement, l'information de l'autorité doit être reconnaissable en tant que telle (transparence). Cela implique entre autres une séparation claire entre, d'une part, l'information fournie par les autorités et, d'autre part, la conduite proprement dite de la campagne précédant une votation par le Parlement et des comités privés.

Dans un système démocratique, les votations sont, certes, le «prolongement normal» de la politique concrète. Cependant, la phase qui précède les votations est délicate et exposée aux abus. L'information commence avec la concrétisation du dossier et doit être conçue en premier lieu en conformité avec les règles générales de l'information gouvernementale. Des règles renforcées sont appliquées dès le moment où le thème est inscrit (ou prévu) comme objet mis en votation. C'est à ce moment que commence l'information en vue de la votation.

## Information interne

En préambule à la votation référendaire, l'information interne relative à la révision de la LAAM est marquée par le fait que le Conseil fédéral et le DDPS sont tout à la fois employeurs et instances intéressées et qu'ils ont le devoir d'informer les membres de la protection de la population.

- *En qualité d'employeur*, le DDPS est tenu d'informer en détail tous ses employés (*personnel civil et militaire*) sur la loi sur la protection de la population et la protection civile.
- *En qualité d'instance intéressée*, l'autorité s'engage en faveur du rejet du référendum lancé contre la loi sur la protection de la population et la protection civile. Un point est à considérer tout spécialement: dans le cadre de l'information objective, l'autorité peut sans autres expliquer pourquoi elle rejette le référendum. Seulement, elle doit mentionner les avantages et inconvénients de l'objet, et en particulier tenir compte du principe de la liberté d'opinion. Cela ne signifie pas que l'information doit être exposée sous la forme d'arguments contradictoires car il est facile de s'enquérir d'autres points de vue.

## Bulletin de commande

(Documents concernant la loi sur la protection de la population et sur la protection civile)

Veillez s.v.p. m'envoyer les documents suivants:

Nbre expl	Document	d	f	i
<input type="checkbox"/>	Dossier "campagne de votation"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Plan directeur de la protection de la population	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Bulletin d'information " <i>projectif</i> " (dès avril 2003)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Nous aurions besoin d'un conférencier du DDPS ou de la Protection de la population pour un exposé sur le nouveau système coordonné.			

Mon/notre adresse:

Nom / Prénom /

Organisation: .....

Adresse: .....

Tél. / Fax: .....

E-mail: .....

Adresse pour la commande:

Office fédéral de la protection de la population, Monbijoustr. 51A, 3003 Berne

Renseignements complémentaires:

Tél. 031 322 51 67

Fax 031 323 59 11

Internet: [www.protpop.ch](http://www.protpop.ch)