

Réforme de la protection de la population : coûts et comparaison au niveau international

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): **146 (2001)**

Heft 12

PDF erstellt am: **27.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-346205>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Réforme de la protection de la population

Coûts et comparaison au niveau international

La réforme en cours de la protection de la population permettra d'économiser près de 30% des coûts actuels à partir de 2003. Cette réduction touchera plus particulièrement les sapeurs-pompiers et la protection civile. C'est ce que confirment les premiers résultats d'une étude comparative internationale. La réorientation vers la gestion de catastrophes et de situations d'urgence ainsi que la création d'un système coordonné apparaissent particulièrement judicieuses. D'autre part, et ce n'est pas le moindre de ses atouts, il tient compte des spécificités suisses!

La mise en place du nouveau système de protection de la population vise à tirer profit des synergies possibles entre les différentes forces d'intervention et à éliminer les doublons, afin de rendre plus efficace encore la protection contre les catastrophes dans notre pays. Pour atteindre ces objectifs, la méthode consiste à renforcer la coopération entre les cinq organisations partenaires dans la gestion des catastrophes et des situations d'urgence: la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile. La conception du nouveau système se fonde également sur des expériences, des impulsions et des tendances provenant d'autres pays.

La comparaison internationale

Dans un but de transparence, on s'est posé la question des coûts des systèmes pour l'économie publique, en particulier ceux des activités de milice de la protection civile et des sapeurs-pompiers. C'est d'ailleurs ce qu'exigeait un postulat de la

conseillère nationale Barbara Haering (PS), déposé en décembre 1999. Il chargeait le Conseil fédéral «d'établir une comparaison entre l'organisation de la protection de la population et le coût des services civils (protection civile, services du feu, services territoriaux) d'Etats comparables au nôtre et la situation suisse». Un groupe d'experts, formé de scientifiques et de responsables des sapeurs-pompiers et de la protection civile, a remis un rapport qui permettra de répondre au postulat Haering. Une synthèse de ce rapport a été présentée en automne 2001.

Il n'a pas été possible de prendre en compte le nouveau système tel qu'il sera mis en place à partir de 2003, et les experts ont choisi 1998 comme année de référence. La comparaison a toutefois montré que la réforme permettra une baisse sensible des coûts, que l'on peut évaluer à 30% par année par rapport à 1998. Le choix des pays étudiés était dicté par la nécessité de trouver des points de comparaison en matière de structures, de situation géopolitique et de menaces. Ces

considérations ont mené au choix de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Finlande, de la France et de la Suède. A noter toutefois que les systèmes de protection de la population de ces pays présentent des différences par rapport à celui de la Suisse.

Caractéristiques nationales

Le rapport du groupe d'experts contient des informations d'ordre qualitatif sur divers systèmes de protection de la population. Il met notamment en évidence leurs caractéristiques nationales. Celles-ci doivent être interprétées chaque fois dans un contexte bien précis: cadre stratégique, éventail des dangers, conditions topographiques, densité de population, etc. A cela s'ajoutent des spécificités comme le système politique (plus ou moins centralisé, fédéraliste), le statut du personnel (professionnels ou miliciens). Il convient de toujours prendre ces données en considération au moment d'effectuer des comparaisons. Malgré les différences qui existent dans les défini-

tions et les structures des systèmes de protection de la population, il est possible de les comparer, mais le rapport ne tire aucune conclusion concernant l'efficacité et la rentabilité de ces systèmes.

Les tâches des organisations d'intervention actives, essentiellement dans l'aide en cas de catastrophe et les secours urgents, ne peuvent pas être clairement délimitées. Le niveau des prestations et l'éventail des interventions diffèrent sensiblement. Les données utiles à la comparaison des coûts entre pays sont incomplètes, notamment les dépenses extra-budgétaires.

L'aide en cas de catastrophe

Au plan international, deux tendances se dessinent clairement à propos des objectifs et de l'organisation des systèmes. D'abord, l'orientation prioritaire vers l'aide en cas de catastrophe et les secours urgents. Toutes les réformes engagées depuis la fin de la guerre froide dans les pays étudiés vont dans cette direction. Les préparatifs en vue d'un conflit armé passent au second plan. Cette tendance dominait également en Suisse dans les années 1990, notamment lors de la réorganisation de la protection civile. La réforme actuelle ne fait que la souligner.

La deuxième tendance est la mise en place de systèmes coordonnés et modulés à partir des moyens ordinaires. Les deux pays scandinaves, en particulier, disposent de services

de sauvetage développés et polyvalents. Ces moyens de première intervention assument également des tâches, entre autres sanitaires, en cas de catastrophe. Ils forment le cœur du dispositif de protection de la population en cas de conflit armé, renforcé par des éléments de réserve. Depuis les années 1970, la Finlande possède un service de sauvetage coordonné.

Trois pays disposent, en plus des sapeurs-pompiers classiques, de moyens de deuxième intervention, avant tout pour l'aide en cas de catastrophe: l'Allemagne avec son service d'assistance technique, la France avec des unités spéciales de l'armée, la Suisse avec la protection civile. Dans tous les pays pris en compte, l'armée peut apporter une aide subsidiaire. A partir de 2003, la Suisse aura, avec son système de protection de la population, une coordination d'organisations partenaires allant dans le sens d'un système intégré.

Les ouvrages de protection (constructions protégées destinées aux forces d'intervention et abris pour la population) font partie des mesures de précaution en cas de conflit armé. Durant ces trente dernières années, la Suisse s'est constitué un parc d'ouvrages de protection très complet et d'une qualité élevée. La Suède et la Finlande disposent d'une infrastructure comparable. Toutefois, la quantité et la qualité varient fortement suivant les régions. En Suède et en Suisse, à partir de 2003, on devrait s'en tenir à un entretien le meilleur marché possible du parc existant. La Finlande, en revanche,

est le seul des pays examinés à poursuivre le développement de son infrastructure de protection. L'Allemagne et l'Autriche n'ont qu'une infrastructure partielle, alors que la France n'en a pas.

En cas de conflit armé, la Suède, la Finlande et la Suisse (après 2003) prévoient de renforcer le personnel et le matériel des organisations d'intervention. A l'opposé, l'Allemagne, l'Autriche et la France ne prévoient pas de mesures particulières.

Instruction centralisée et professionnelle

Dans tous les pays considérés, on trouve des autorités nationales chargées de la planification, de la coordination de la protection de la population et de la protection contre les catastrophes, mais les compétences et l'éventail des tâches diffèrent sensiblement. Cela dépend largement des structures de l'Etat. Dans les systèmes fédéraux, comme l'Allemagne, la Suisse et l'Autriche, les *Länder* ou les cantons ont de larges compétences en matière de protection de la population, notamment pour l'organisation, l'équipement et l'instruction. La réforme prévue en Suisse augmentera encore la responsabilité des cantons.

Dans les pays scandinaves, les services de sauvetage, qui sont opérationnels à l'échelon communal, sont équipés et coordonnés de manière centralisée. Les régions, comparables aux *Länder* et aux cantons, jouent ici un rôle secondaire.

En Suède et en Finlande, l'instruction est centralisée et professionnelle. Les deux pays disposent de centres nationaux d'instruction. En Suède, la prévention et la recherche à l'échelon national ont une grande importance. En France, les moyens d'intervention nationaux sont formés, équipés et coordonnés de façon centralisée.

Dans tous les pays retenus pour l'étude comparative, à l'exception de la Suisse, la tendance est à la centralisation et à la professionnalisation de la formation et du perfectionnement des cadres et des membres des unités d'intervention. Ces activités sont regroupées dans un seul ou dans un petit nombre de centres d'instruction.

En Allemagne, en Autriche (98% dans chaque cas) et en France (85%), les sapeurs-

pompier sont des volontaires. On trouve surtout des professionnels dans les villes. En raison de problèmes de recrutement, la professionnalisation est en nette augmentation en France. La Suisse connaît le régime de l'obligation de servir dans la protection civile (100% des effectifs) au plan national et les sapeurs-pompier (75%) au plan cantonal. Dans certains cantons et communes, les sapeurs-pompier fonctionnent sur une base volontaire. Seules les grandes villes disposent de corps professionnels. Les organisations de milice ont des effectifs relativement élevés, afin de pallier les limites de la disponibilité de leurs membres, soumise à de fortes variations selon les moments de la journée et les périodes de l'année.

En Suède et en Finlande, les organisations d'intervention

comptent une bonne part de professionnels (respectivement 80% et 45%). Dans ces deux pays, le recours aux volontaires persiste, sans que l'on envisage pour autant un régime de milice à l'image de la Suisse. La forte proportion de professionnels permet de maintenir les effectifs à un niveau relativement bas, tout en assurant une disponibilité plus grande que dans les systèmes de milice ou de volontariat.

La transparence des coûts n'est possible qu'en Suisse

Les coûts de la protection de la population en Suisse pour l'année 1998, en particulier en ce qui concerne les deux grandes organisations de milice que sont les sapeurs-pompier et la protection civile, sont con-

Protection de la population : dépenses budgétaires et extrabudgétaires par habitant en 1998												
Coûts par habitant en 1998 (en CHF)												
Organisation	Suisse		Allemagne		Finlande		France		Autriche		Suède	
	b	eb	b	eb	b	eb	b	eb	b	eb	b	eb
Sapeurs-pompier, sauvetage	36	48	57	0	80	0	61	0	66	0	85	non disp.
2° intervention	43	12	2	0	0	0	0.5	0	0	0	0	0
Autorités nationales	12	0	3	0	6	0	6	0	6	0	31	0
Infrastructure de protection	8	23	0	0	non disp.	12	0	0	non disp.	non disp.	5	0
Service civil	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0

Abréviations : b : dépenses budgétaires/eb : dépenses extrabudgétaires/non disp : non disponible

nus pour l'essentiel, ce qui permet d'établir une transparence élevée.

En revanche, les données des autres pays sont incomplètes.

Les coûts extrabudgétaires, en particulier, n'ont pas pu être complètement recensés. Il s'agit des frais pris en charge par des particuliers ou d'autres institutions, des pertes de salaire

non indemnisées et des capitaux immobilisés. Le manque de données précises conduit à sous-estimer les coûts dans les autres pays. Il est en outre difficile de délimiter clairement

La protection de la population prête à faire face

Les attentats terroristes du 11 septembre et les événements consécutifs prouvent, si besoin est, que les menaces qui pèsent sur la Suisse ont changé de nature au cours des dix dernières années. A la guerre froide ont succédé les catastrophes et les situations d'urgence parmi lesquelles figure le terrorisme. Le nouveau projet de protection de la population intègre cette évolution. Après avoir franchi avec succès les rampes de la consultation et de l'approbation par le Conseil fédéral, le projet de réforme est désormais entre les mains du Parlement. Comme prévu, la Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile devrait entrer en vigueur en 2003. Voici en résumé les principaux éléments de la réforme.

■ **Orientation prioritaire de la protection de la population sur les catastrophes et les situations d'urgence.**— Les catastrophes et les situations d'urgence se caractérisent par une probabilité d'occurrence élevée et des délais de pré-alerte très brefs, voire nuls.

■ **Protection de la population en tant que système civil coordonné.**— La répartition des tâches entre les organisations partenaires s'effectue en fonction de leurs compétences de base. La police, les sapeurs-pompiers, la santé publique et les services techniques constituent les moyens aguerris de première intervention. La protection civile intervient en deuxième position, dans le but d'accroître la capacité d'endurance.

■ **Structure modulaire et degré de préparation différencié.**— L'éventail des menaces, complexe et dynamique, requiert un engagement aussi souple que possible des moyens. Se fondant sur les moyens de première intervention, la protection de la population peut faire l'objet d'une extension modulaire en fonction de la nature, de la gravité et de l'étendue de l'événement. Selon la situation, les autorités peuvent élever le degré de préparation à l'intervention. Les mesures non soumises à des contraintes de temps sont reportées à la phase dite de montée en puissance.

■ **Répartition claire des tâches et des coûts entre la Confédération et les cantons.**— Les cantons sont responsables du domaine des catastrophes et des situations d'urgence, la Confédération assumant celui des conflits armés et de certaines catastrophes (par exemple augmentation du taux de radioactivité, épidémies). Elle se charge en outre de tâches de coordination. La répartition des coûts s'effectue en fonction des compétences (financement en fonction des compétences au lieu du financement par subventions).

■ **Personnel.**— Système coordonné, régionalisation et nouvelle orientation permettent de réduire les effectifs des organisations de milice que sont les corps de sapeurs-pompiers et la protection civile. Réalisé en commun, le nouveau recrutement des membres de l'armée et de la protection civile offre une répartition optimale des effectifs, l'armée conservant toutefois la priorité. Le recrutement commun sera appliqué sous la forme d'une solution transitoire dès 2002. L'obligation de servir dans la protection civile est réduite dans sa durée, alors qu'elle disparaît pour ceux qui ont accompli entièrement leurs obligations militaires. La réduction à trois fonctions de base au sein de la protection civile vise un engagement polyvalent de ses membres, ce qui suppose une formation plus longue que jusqu'ici.

■ **Ouvrages de protection.**— Le principe de l'obligation de construire des abris est maintenu. Il convient toutefois, par une gestion ciblée, de se limiter à combler les lacunes; l'obligation de construire est en outre sensiblement limitée. Compte tenu du taux élevé de construction, le besoin en matière de constructions protégées est quasi nul. L'accent est donc mis sur le maintien de la valeur des constructions protégées encore utiles.



Accident ferroviaire d'un ICE en Allemagne (3.6.1998).

les tâches et les prestations des différents systèmes. Ces faits concourent par conséquent à limiter la pertinence de la comparaison des coûts.

C'est en Suisse que les coûts, budgétaires et extrabudgétaires, de la protection de la population ont été les plus élevés en 1998, suivie de la Suède et de la Finlande. Les raisons principales en sont les suivantes :

- Le système suisse de protection de la population couvre la plus large palette d'interventions et assure le plus haut niveau de prestations.

- La structure fédérale du système suisse tend à produire des coûts budgétaires plus élevés. Ceux-ci sont d'ailleurs assumés en majeure partie par les cantons et les communes. Les coûts du système suédois, centralisé mais fortement professionnalisé, sont légèrement supérieurs.

- Les coûts extrabudgétaires représentent au total environ un tiers des coûts à la charge de l'économie publique. Ce n'est pas surprenant: ils sont pour une bonne part imputables au système de milice, autrement dit à l'obligation de servir dans

la protection civile et les corps de sapeurs-pompiers, ainsi qu'à la construction d'abris privés et aux contributions de l'assurance immobilière au financement des sapeurs-pompiers. Pour les sapeurs-pompiers, ils représentent plus de la moitié, pour la protection civile un peu plus d'un cinquième.

- Dans les autres pays, une partie des prestations sont accomplies sur une base volontaire. Elles ne sont acquises ni sur le marché ni par le biais d'une obligation de servir, et ne sont donc pas comptabilisées.

- En raison de la topographie de la Suisse, sa population se répartit en de nombreuses petites agglomérations. En outre, les régions touristiques disposent d'infrastructures très denses, ce qui les rend plus vulnérables en cas de catastrophe naturelle.

L'étude comparative montre que le coût des mesures de protection de la population, en Suisse et dans les autres pays, est, dans l'ensemble, plutôt modeste. En 1998, les dépenses par habitant ont oscillé entre 60 CHF en Allemagne et 180 CHF en Suisse. A titre de comparaison, l'Autriche et la France ont investi respectivement

440 CHF et 1030 CHF dans leur défense nationale. En Suisse, les dépenses budgétaires pour la protection de la population représentent 0,6% du total des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes, soit 0,35% du produit intérieur brut.

La réforme va faire chuter les coûts

La réforme actuelle de la protection de la population permettra de réaliser des économies allant jusqu'à 30% par rapport à 1998. Dans le domaine de la protection civile, les dépenses budgétaires ont déjà diminué de moitié depuis 1990, grâce à différentes réformes et mesures d'optimisation. La mise en place, en 2003, d'un système coordonné incluant les sapeurs-pompiers permettra une nouvelle diminution de 30% des dépenses budgétaires. Ce résultat pourra essentiellement être obtenu grâce aux possibilités de régionalisation, au renforcement de la coopération interrégionale et intercantonale, au renoncement à une grande partie des préparatifs en cas de conflit armé.

On peut également s'attendre à une baisse des coûts extrabudgétaires de l'ordre de 20%, due à la réduction des deux tiers des effectifs de la protection civile (de 300000 personnes en 1998 à 120000 en 2003) et à l'abaissement de la limite d'âge (de 50 à 40 ans). Les effectifs des sapeurs-pompiers devraient eux aussi passer de 160000 à 110000 personnes.

**Info/protection
de la population**