

- **A l'usage exclusif interne du projet AGILE**

*Benchmarking suisse et européen
de protection et sécurité civiles
et de gestion des dangers et des risques*

15 août 2007
version finale n° 3

TC Team Consult SA
Genève / Zürich / Freiburg in Br.

Plan

•	Introduction	4
	– Objectifs	4
	– Méthode	5
	– Question de définition	6
•	Situation générale	7
	– La protection civile dans l'après Guerre froide	7
	– Situation en Suisse depuis la LPPCi	8
•	Benchmarking en Suisse et en Europe	9
	– Dépendance politique	9
	– Organisation de l'engagement des moyens lors de catastrophes	15
	– Financement	23
	– Moyens professionnels et de milice disponibles à chaque échelon	27
	– Moyens privés	33
	– Missions permanentes et occasionnelles de la milice	34
	– Gestion intégrée des dangers et des risques	35
	– Stratégie d'acquisition des équipements	43
	– Profil de la milice	44
	– Réformes et visions	47

Plan

Introduction

Objectifs du benchmarking

- Cette étude comparative prend sa place dans le contexte plus large du **projet AGILE**. Dans un processus de changement, les autorités vaudoises cherchent à identifier les meilleures pratiques mais aussi les écueils à éviter.
- L'objectif général est de décrire et comprendre les **différents systèmes et organisations de protection civile (PCi)** et la place qu'ils occupent dans **la gestion des risques et dangers (non-militaires) en Suisse et en Europe**.
- Ce benchmarking doit aussi servir de **base de données des pratiques existantes**, à laquelle on peut se référer à différentes étapes du projet de réforme.
- La police, les services du feu et sanitaires ne constituent pas les objets prioritaires du benchmarking, mais sont pris en compte à plusieurs reprises en raison de leur rôle, souvent primordial.
- Parmi les objectifs spécifiques d'AGILE qui ont guidé notre recherche et qui serviront de jalons pour les recommandations, notons:
 - L'amélioration de l'image et de la crédibilité de la PCi par rapport à la perception actuelle face au monde politique, à la population et aux partenaires;
 - La clarification du rôle de la PCi afin de sortir du sentiment de concurrence et de méfiance et de construire un système global de sécurité intégré pour faire face aux 29 risques et dangers identifiés;
 - La définition de la nouvelle raison d'être de la PCi et l'adaptation de ses missions au nouveau paysage sécuritaire vaudois;
 - L'adaptation du niveau de formation garantissant les exigences de conduite et le degré de capacité opérationnelle.

Introduction

Méthodologie

- **5 Cantons suisses** (Tessin, Grisons, Argovie, Zürich et Bâle-ville) et **4 pays européens** (France, Allemagne, Autriche et Finlande) ont été choisis dans ce benchmarking en raison de l'intérêt que leurs organisations et prestations peuvent avoir pour le Canton de Vaud.
- Les données pour le Canton de Vaud sont aussi brièvement rappelées.
- La volonté de sortir du contexte suisse s'inscrit dans une perspective d'élargissement de la démarche et de découverte de **pratiques innovantes**. Il n'est pas question de rechercher des modèles importables sans adaptation: la protection civile est éminemment politique et dépendante du contexte national, et depuis 2004, cantonal.
- Une série de **thèmes de comparaison** ont été définis en préalable de l'étude avec le Service de la sécurité civile et militaire (SSCM) du Canton de Vaud. Afin de garantir la comparabilité, ces thèmes ont été, tant que faire se peut, étudiés de manière similaire dans les différentes entités retenues. La démarche de notre analyse a été séparée en trois phases:
 - Une étude des **sources primaires** (textes de lois et règlements) et **secondaires** (rapports internes et externes, audits, budgets) a d'abord été effectuée.
 - Elle a été complétée et affinée par des **entretiens structurés** avec des responsables de la sécurité civile, dont la liste se trouve en annexe 2. La confrontation des résultats après la prise d'information a permis d'assurer que les données récoltées concernaient bien le niveau d'analyse souhaité. Selon les besoins, des demandes supplémentaires ont été adressées aux contacts locaux.
 - Enfin, des **recommandations** sont formulées pour le Canton de Vaud
- Dans ce document, un texte résume d'abord la situation générale en Suisse et en Europe, puis les tableaux comparatifs détaillent les éléments par entités (Cantons ou pays européens).

Introduction

Question de définition

- Le problème principal rencontré lors de cette étude a été la définition de la PCi. Si en Suisse, celle-ci est globalement bien comprise et délimitée, au travers d'une loi fédérale (Loi sur la protection de la population et la protection civile - LPPCi), il en va autrement au niveau européen.
- Tous les pays possèdent une organisation répondant à la signalétique du triangle bleu sur fond orange, mais **les pratiques qui se retrouvent derrière cette « bannière » diffèrent grandement.**
- Les termes utilisés en Europe peuvent être, outre la protection de la population, sécurité civile, gestion des catastrophes, gestion des crises, ou encore services de secours. L'ensemble des services produisant ces activités, malgré leurs différences structurelles, retrouvent leur unité à travers les fonctions exercées, à savoir la protection et l'assistance des personnes, des biens et de l'environnement en cas de situations extraordinaires.
- Dans certains pays (Allemagne, Autriche), la protection civile (*Zivilschutz*) désigne un système d'urgence se mettant en route dans une **situation de défense du territoire**. Pour d'autres situations de catastrophes, on parle principalement de protection de la population (*Bevölkerungsschutz*). La Finlande suit une logique similaire.
- En Suisse même il faut rappeler que certains Cantons n'ont pas de loi cantonale sur la protection civile et utilisent plutôt la notion d'aide en cas de catastrophe (aux Grisons par exemple).
- Si l'on mettait l'accent sur le rôle de subsidiarité de la PCi suisse, il pourrait aussi s'avérer intéressant de faire une comparaison avec les organisations de telle nature en Europe. On se rendrait compte alors qu'il faudrait sortir du champs public pour se concentrer sur des organismes du type de la Croix-Rouge. Il faudrait donc les recenser, non seulement en Europe, mais aussi en Suisse, et mettre en évidence leurs effectifs et leurs champs d'action par rapport aux forces d'intervention de la protection de la population. **Notre intérêt principal dans ce benchmarking réside cependant dans les organisations publiques.**

Situation générale

La protection civile dans l'après Guerre froide

- Le lien intrinsèque, et similaire à travers l'Europe, entre les forces armées et la protection civile a perdu de son sens dès la fin de la **Guerre froide**. Jusque dans les années 90, la protection civile était entendue comme le pendant non armé et local de la défense militaire; protection civile et armée formaient les deux faces d'une même médaille. **La définition de la protection civile était dans ce contexte relativement simple**, vu son intégration dans un système rigoureusement planifié face à une menace identifiée.
- La conception de la sécurité a évolué depuis la chute du Mur ans devenue plus complexe et multidimensionnelle. Elle concerne désormais, tant du point de vue de l'analyse que des événements concrets, tout autant la sphère de l'écologie ou des mouvements migratoires que celle des conflits armés interétatiques. On parle principalement de risques anthropiques et de catastrophes naturelles. La menace ayant changé, les structures ont été modifiées, et la **protection civile a soit vu son rôle en cas de conflit complété** par une action dans la gestion des dangers et des risques naturels (Suisse), **soit réduit drastiquement** (Autriche, Allemagne, Finlande).
- Cette nouvelle situation a engendré des réformes très différentes dans les pays européens. On a assisté à des mouvements contradictoires, soit de maintien de formes centralisées de protection civile, et pensées en terme de conflits classiques (Allemagne, Autriche), soit de poussées vers des systèmes décentralisés, pensés comme plus adaptables à des risques localisés et liés à des situations de catastrophes. Dans ces cas, la protection civile a perdu son identité propre et s'est fondue dans les services de secours (Finlande).
- Tous ces éléments impliquent une remise en question du rôle de la protection civile, de ses prestations et donc de son organisation. La Suisse a pris une voie originale en conservant l'astreinte et des troupes importantes de PCi.
- En parallèle, une dimension européenne a été ajoutée, au travers des discussions sur la protection civile de l'Union européenne. Cette dimension devrait répondre aux risques de types terroristes, dont la probabilité est considérée comme ayant augmenté depuis les attentats de Madrid et de Londres.

Situation générale

Situation en Suisse depuis la LPPCi

- Le contexte sécuritaire suisse, dépendant d'évolutions géopolitiques globales, ne diffère pas fondamentalement de celui décrit au niveau européen. Vu la nature purement défensive de la politique sécuritaire helvétique, quelques éléments sont toutefois originaux (mis à part à la Finlande), comme le rôle encore plus marqué, durant et après la Guerre froide, des ouvrages d'abris de la population.
- Depuis 1995 déjà, la protection civile a été engagée vers une **prise en compte plus large de l'aide en cas de catastrophe** comme mission de base, à côté de son rôle traditionnel en temps de guerre.
- La Loi sur la protection de la population et la protection civile (**LPPCi**) de 2004 a renforcé cette évolution vers une dualité du rôle de la PCi. Les Cantons deviennent les acteurs principaux de l'aide en cas de catastrophes et de protection de la population, dans laquelle s'insère la protection civile. La Confédération garde la responsabilité unique de la défense. **La « cassure » du lien traditionnel entre protection civile et défense** se trouve reflétée dans cette séparation des responsabilités.
- Au sein du modèle de protection de la population, la protection civile fonctionne comme **un système hybride**: le cadre est donné par la Confédération (astreintes, formation, missions générales, etc.), mais ce sont les Cantons qui doivent gérer l'organisation et, parfois au travers des régions plus ou moins autonomes, les missions au quotidien.
- Aux niveaux cantonaux, les partenaires de la protection civile dans le modèle de protection de la population peuvent être selon les cas cantonalisés (police, sanitaires, pompiers), privatisés (sanitaires) ou gérés par les communes (pompiers). Cela entraîne des **problèmes de définition des missions**, de coordination et d'organisation, voire une forme de concurrence. En élargissant les compétences de la protection civile aux situations de catastrophes non-liées à des conflits, la LPPCi positionne la protection civile sur un terrain déjà largement occupé.

Benchmarking

Dépendance politique

Suisse

- La protection civile dépend politiquement, pour ce qui est de la haute surveillance, de la législation et de l'organisation globale, des **autorités cantonales**. Les Cantons étudiés ont presque tous, depuis 2004, passé des **lois d'application** de la LPPCi (Argovie en 2006, Tessin en 2007, Zürich en 2006). La PCi de Bâle-ville étant cantonale, il n'y a pas eu d'adaptation légale nécessaire suite à la loi fédérale de 2004.
- Les départements auxquels la protection civile est rattachée varient d'un Canton à l'autre, mais en général, il s'agit du **même département que celui qui gère la police**, sauf en Argovie (Département de la Santé). Cette proximité administrative avec la police s'explique par le fait que celle-ci joue souvent le rôle principal dans les situations de gestion de catastrophes.
- Le **rôle des communes** au niveau politique passe, le cas échéant, par la constitution de régions de protection civile. Les autorités politiques régionales de PCi sont dès lors composées de représentants des communes impliquées. Elles gèrent une partie des coûts et peuvent disposer, après autorisation, de leur troupe de PCi. Dans ces cas, elles en sont responsables politiquement.
- **Les régions** de protection civile sont en général compétentes pour gérer une partie de la formation (cours de répétition) et la garantie de préparation des troupes et du matériel. Les régions, dont le nombre varie fortement d'un Canton à l'autre, ont des pouvoirs variés, mais dans aucun cas n'ont-elles d'autorité sur les services d'urgence (police, feu, sanitaires). Les communes, en général, sont chargées de la gestion des bâtiments de protection.

Benchmarking

Dépendance politique

Suisse (suite)

- Du point de vue légal et organisationnel, la situation des **Grisons** est originale. Il n'a pas de loi dédiée à la protection de la population ou à la protection civile, mais une **Loi sur la protection contre les catastrophes**. Celle-ci, datant de 1990, a intégré les nouvelles dispositions issues de la LPPCi a posteriori. La logique derrière ce cadre légal différent est instructive: on ne part pas des institutions pour définir ce qu'elles font; on part d'une problématique pour définir quelles institutions interviennent et comment. Il est intéressant de lier à cette approche le fait que ce Canton ait une gestion de protection civile complètement centralisée (ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de troupes réparties et assignées à un territoire)
- Le Canton de **Bâle-ville**, vu sa taille et le nombre de communes (3), est composé d'une organisation de protection civile.
- Dans le cas de l'Argovie, les régions tendent à aller plus loin, vers de véritables **régions de protection de la population**, dont la PCi est un élément. Le Canton d'Argovie possède deux types d'organisations de protection civile: une organisation cantonale et des régions qui sont sous la responsabilité des communes les composant.
- Les Cantons qui ont une protection civile régionalisée connaissent une tendance vers la **réduction du nombre de régions**. Argovie va passer de 37 à 34 régions en 2008, avec le souci de cadrer mieux encore les limites des régions avec celles des autres partenaires. Le Tessin, dans la nouvelle loi cantonale, mentionne que la PCi est régionalisée, mais ne donne pas de détail quant au nombre précis, contrairement à l'ancienne loi qui mentionnait les 6 régions actuelles.
- *Dans le Canton de Vaud, la dépendance politique relève aussi du Canton, qui exerce la haute surveillance, et subsidiairement des communes, au travers de 21 régions. La PCi est aussi rattaché au Département de tutelle de la police (Dpt de la Sécurité et de l'Environnement).*

Benchmarking

Dépendance politique

Europe

- Parmi les pays étudiés, la **protection civile est du ressort des autorités nationales**. Il est cependant capital de noter que la **protection civile joue un rôle mineur au niveau local/régional et dans les situations ne relevant pas de crises majeures ou de conflits**.
- Il est dès lors intéressant dans notre benchmarking de prendre en compte la gestion des services de secours, et principalement des pompiers, car la protection civile n'est pas une thématique similaire à ce que la Suisse connaît actuellement.
- Cela est particulièrement vrai pour **l'Allemagne et l'Autriche** où la protection civile représente en fait un *système, voire un concept*, centralisé au niveau du Ministère de l'Intérieur fédéral, plus qu'une organisation à part entière. Sur le terrain, ce sont les services de secours, et principalement **les pompiers, qui gèrent les situation de catastrophes**. Ces services dépendent des autorités politiques des entités fédérées (Länder) et ne rendent pas de comptes au niveau politique national.
- En Allemagne, les pompiers répondent aussi politiquement d'un niveau encore inférieur aux Länder, le niveau des arrondissements. Cela s'explique par la taille du pays: un arrondissement correspond souvent à un Canton suisse.
- La situation en **Finlande** est similaire quant au rôle de la protection civile, axée sur les situations de conflit, (cependant avec une plus grande participation aux situation d'urgences dans les régions). La gestion globale du système de secours y est différente, car **le Ministère de l'Intérieur tient une place importante et établit les standards à respecter**. De plus, il assure la formation au travers d'une **école unique**. Les 22 « régions de secours » sont ensuite responsables de la mise en place des moyens sur le terrain, et les financent.

Benchmarking

Dépendance politique

Europe (suite)

- En **France**, la sécurité civile dépend à la fois du Ministère de l'Intérieur et des autorités locales. On retrouve la **dualité de la dépendance**, telle qu'observée dans certains Cantons suisses et en Finlande.
- Concrètement, elle est assurée par des organismes départementaux, les services départementaux d'incendies et de secours – SDIS. Ils sont placés sous l'autorité du représentant de l'État dans les départements (les **préfets**) pour la coordination de l'activité opérationnelle. L'autorité régionale (le Conseil Général) n'intervient que pour le financement.
- **Le terme de protection civile** apparaît en France au niveau d'associations départementales fédérées au niveau national. Ces dernières ne sont pas des organismes publics, mais sont sous convention avec le Ministère de l'Intérieur pour leurs activités dans les domaines relevant de la sécurité civile.

Benchmarking

Dépendance politique

Argovie	Bâle-ville	Grisons	Tessin	Zürich
<p>Niveau Cantonal: Conseil d'État, Département de la santé et des affaires sociales.</p> <p>Niveau communal/régional les 37 régions</p> <p>Certaines communes du Canton sont intégrés dans ceux de Zürich et Bâle-ville ; des communes de Soleur sont intégrées à Argovie.</p>	<p>Niveau Cantonal: Conseil d'État, Département de la sécurité</p> <p>Niveau communal pas de responsabilité politique</p>	<p>Niveau Cantonal: Conseil d'État, Département de la justice, sécurité et santé</p> <p>Niveau communal pas de responsabilité politique</p> <p>La PCi est déconcentrée en 12 compagnies.</p> <p>La Loi sur les catastrophes oblige les communes à faire face avec leurs propres moyens avant d'appeler le Canton.</p>	<p>Niveau Cantonal: Conseil d'État, Département des Institutions</p> <p>Niveau communal/régional les 6 régions</p>	<p>Responsabilité politique : Conseil d'État, Département de la sécurité</p> <p>Niveau communal/régional les 42 régions (appelées organisations)</p> <p>Selon la loi: chaque commune est responsable, mais elles peuvent se réunir en région, et le Canton peut les y contraindre.</p>
Dépendance en fonction de l'entité ayant réquisitionné la PCi.	Pas de différence entre mode normal et mode d'intervention.	Pas de différence entre mode normal et mode d'intervention.	Dépendance en fonction de l'entité ayant réquisitionné la PCi.	Dépendance en fonction de l'entité ayant réquisitionné la PCi.

Benchmarking

Dépendance politique

Allemagne	Autriche	Finlande	France
<p>Niveau national <i>Domaines d'activités de protection civile (en lien avec la défense du territoire) dépendant du Ministère de l'Intérieur</i> Pas de compétence primaire dans gestion de catastrophes (sauf p.ex. centrales nucléaires)</p> <p>Niveau local/régional <i>(uniquement catastrophes)</i> 16 services de secours, correspondant aux Länder, dans lesquels la responsabilité politique est partagée entre le gouvernement du Land et les arrondissements.</p>	<p>Niveau national Domaines d'activités de protection civile (en lien avec la défense du territoire) dépendant du Ministère de l'Intérieur Pas de compétence primaire dans gestion de catastrophes</p> <p>Niveau local/régional <i>(uniquement catastrophes)</i> 9 services de secours, correspondant aux Provinces et répondant de celles-ci.</p>	<p>Niveau national Domaines d'activités de protection civile (en lien avec la défense du territoire) dépendant du Ministère de l'Intérieur</p> <p>Niveau local/régional 22 régions quasi-indépendantes de services de secours, constituées d'un nombre variable de communes, ne correspondant pas aux frontières des Provinces, qui sont au nombre de 6, ni aux régions de police. La commune la plus grande prend la direction administrative de la région, et son maire a inévitablement un poids plus grand.</p>	<p>Niveau national <i>Domaines d'activités de protection civile dépendant du Ministère de l'Intérieur</i></p> <p>Niveau local/régional 95 SDIS correspondants aux départements, regroupés en 7 zones de défense</p>

Benchmarking

Organisation de l'engagement des moyens lors de catastrophes

Suisse

- La PCi intervient partout de manière **subsidaire**. Elle ne possède pas de « feux bleus ». Cet état de fait correspond à la volonté du législateur fédéral. Analyser le rôle de la PCi en cas de catastrophe exige donc de s'intéresser au système global de secours.
- Il existe des cas particuliers de subsidiarité: la section sanitaire d'urgence au sein de la protection civile des Grisons peut être atteinte par 144, mais uniquement par les opérateurs quand les services sanitaires sont tous engagés, non pas par la population.
- Partout, d'autres services de l'Etat, ainsi que l'armée, interviennent, comme la PCi, en subsidiarité. Dans les Cantons régionalisés, on observe néanmoins des velléités, surtout de la part de régions importantes de PCi, d'acquérir une compétence d'intervention primaire.
- C'est la **police qui joue le rôle principal lors de catastrophes**, du moins dans la phase d'urgence. Ce rôle est expliqué par l'expérience de conduite généralement attribuée à la police et sa présence sur le terrain. C'est souvent elle qui décide si il faut engager la PCi ou non.
- La « montée en puissance », c'est-à-dire la logique selon laquelle les différents services et autorités politiques interviennent lors des événements, diffère selon les Cantons. A moins d'un événement prévisible, ce sont évidemment les services d'urgence qui interviennent en premier.
- Ceux-ci sont plus ou moins coordonnés entre eux. Au Tessin, il existe par exemple un **EM des entités de première intervention** (EMEPI) sous responsabilité de la police, donc au niveau cantonal, actif en priorité avant le déclenchement d'un EM cantonal.
- Si l'événement perdure, c'est presque toujours la police qui demande que son action soit complétée et encadrée par un EM, qui peut être régional (en Argovie p.ex.) ou cantonal. L'EM quelle que soit sa forme assure le lien avec le politique.

Benchmarking

Organisation de l'engagement des moyens lors de catastrophes

Suisse (suite)

- Tous les Cantons étudiés ont des **EM cantonaux de conduite** (EMCC) pour les situations les plus graves et durables, en général dirigés par le Chef du Service de sécurité civile ou l'organe correspondant. Ils regroupent au minimum tous les partenaires de la protection de la population, plus d'autres acteurs selon les situations.
- Les Cantons ayant une PCi régionalisée possèdent des **EM régionaux**. Ceux-ci ont autorité sur la PCi, mais pas sur les autres partenaires.
- Les **Grisons** connaissent une situation **d'EM communaux**, en raison de la responsabilité primaire des communes de garantir leur propre sécurité face aux catastrophes. Bâle-ville, logiquement, n'a qu'un EM cantonal.
- *Le Canton de Vaud connaît aussi une logique de subsidiarité de la PCi, et une montée en puissance de la région vers le Canton, respectivement l'EMCC. Celui-ci gère le système ORCA, qui regroupe les partenaires de la protection de la population et autres services utiles. Il peut-être déployé partiellement ou totalement, selon les événements.*

Benchmarking

Organisation de l'engagement des moyens lors de catastrophes

Europe

- Le **rôle de la PCi lors de catastrophes** dans les pays étudiés n'est pas que subsidiaire: il **n'existe quasiment pas**. Comme esquissé dans l'introduction, la PCi n'a pas connu de développement similaire à la Suisse depuis la fin de la Guerre froide. Elle est restée limitée à un rôle, qui plus est amoindri, lors de situations de crises majeures et/ou de conflit et son rôle a été et continue à être redéfini. Il n'y a pas d'employés de PCi (*manpower*), uniformés, qui puissent intervenir sur le terrain.
- Le service le plus important lors de catastrophes est le **service du feu**. Dans les 4 pays analysés, les pompiers sont responsables de l'intervention et de la gestion dans les régions définies à cet effet (voir « Dépendances politiques »), et sur toute la palette des risques. Parfois formés aux services sanitaires, ils ne prennent cependant pas en charge le travail de police.
- En **Finlande**, les **22 régions de secours** (*rescue services regions*) créées en 2004 **ont intégré les anciennes organisations de protection civile**, et prennent en charge une partie des services ambulanciers non couverts par l'offre privée. Dès lors, on parle de « spécialistes du secours » (*rescue official*), plutôt que de pompiers, de sanitaires ou de protection civile. Parmi ces spécialistes, environ 1% du staff total des régions se consacre à des activités qui relèvent de la protection civile (scénarios de crises; alarme; abris).
- **La montée en puissance se passe principalement à l'interne** de l'organisation des pompiers/services de secours en Finlande: selon le niveau de catastrophes, le grade de l'officier change. Sur la durée, le responsable pompier/secours peut décider s'il faut impliquer un EM ou non. Celui-ci, tant qu'il s'agit d'un événement non militaire, est toujours régional.

Benchmarking

Organisation de l'engagement des moyens lors de catastrophes

Europe (suite)

- Etant donné que les services de pompiers sont souvent constitués de volontaires en Autriche et en Allemagne, la montée en puissance implique que des unités professionnelles apportent leur concours, grâce entre autre à un matériel plus sophistiqué.
- Lors d'une **catastrophe dépassant les frontières des régions** de pompiers/de secours, la tendance partagée est le **soutien des régions voisines**. On ne bascule pas automatiquement vers une conduite nationale.
- Si cela ne suffit pas ou que la catastrophe touche plusieurs régions, le niveau national intervient pour la coordination, mais, à part en France, les autorités régionales restent responsables politiquement.
- De manière schématique, on peut dire que le plus haut niveau de montée en puissance est atteint quand on parle de protection civile, car cela signifierait que le pays est dans une situation de conflit ou de crise majeure. En Finlande, comme en Suisse, cela pourrait signifier le transfert de toute ou partie de la population dans les abris prévus à cet effet.

Benchmarking

Organisation de l'engagement des moyens lors de catastrophes

Argovie

Au niveau communal/régional

Les Commandants des Organisations régionales de conduite, RFO (*Regionale Führungsorgane*), composées des partenaires de la protection de la population (PP) disposent de la PCi pour les interventions en cas de catastrophes dans les régions, ainsi que pour les Cantons / pays voisins. Pour ces derniers, c'est l'AMB (*Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz*), donc le niveau cantonal, qui coordonne les interventions.

Des contrats de prestations lient les communes, au travers des régions, à l'EM cantonal pour l'exécution des tâches.

Au niveau cantonal

Lorsque les capacités régionales sont insuffisantes, l'EM cantonal assure la montée en puissance des interventions : *Kantonale Katastrophen Einsatzelemente* (KKE), Cantons voisins, armée. Les KKE sont des troupes de PCi cantonales, en sus des troupes régionales.

Le Canton gère les KKE, composées par des astreints à la protection civile, sélectionnés par le Canton. L'EM cantonal conseille et informe le Conseil d'État lors de situations d'urgence. Il propose des mesures et veille à leur application. Il a la vue d'ensemble. Il donne les instructions à son organe de PCi cantonale et aux RFO pour la protection civile régionale (dans le cadre des contrats de prestations).

Benchmarking

Organisation de l'engagement des moyens lors de catastrophes

Bâle-ville	Grisons
<p>Au niveau cantonal</p> <p>Coordination des divers moyens de secours sous la responsabilité du chef du Service de sauvetage, collaborant avec le chef de la police.</p> <p>Le Service de sauvetage comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> la protection militaire et civile (<i>Einsatzunterstützung</i>) ; les pompiers ; les sanitaires ; le département administration et logistique (<i>Führungsunterstützung</i>) ; le département coordination des interventions. <p>Le chef du Service de sauvetage a aussi la responsabilité de coordination interne et avec les Cantons et pays voisins, du contrôle qualité, de la planification, de la formation des cadres assumant le commandement lors de grandes manifestations ou catastrophes.</p>	<p>Au niveau communal</p> <p>Les communes sont responsables légalement de prévenir et de lutter contre les catastrophes à leur niveau. Elles forment des EM communaux. Au besoin, elles font appel aux communes voisines. La solidarité « horizontale » joue en premier lieu.</p> <p>Les communes doivent passer par la police pour recevoir un soutien de la PCi.</p> <p>Au niveau cantonal</p> <p>Lorsque les moyens communaux sont insuffisants, le Canton intervient au travers de l'Organisation cantonale de prestations, qui constitue l'EM cantonal de conduite, sous le commandement du Chef du Service de la sécurité civile, et des représentants des EM communaux.</p>

Benchmarking

Organisation de l'engagement des moyens lors de catastrophes

Tessin	Zürich
<p>Au niveau communal / régional Les communes/régions peuvent donner des missions spécifiques à leurs organisations de PCi et les organiser dans ces cas selon leur besoin. Les PCi régionales ont leur propre EM.</p> <p>Au niveau cantonal Il existe un organe permanent, non opérationnel, de coordination, commun aux partenaires, appelé Organisation des états-majors (voir « Gestion intégrée des risques »), selon la loi sur la nouvelle loi sur la PP. Lors de catastrophes, les organes suivants interviennent: EMEPI→COC(→EMCR)→EMCC. L'EMEPI est l'EM des 3 services de première intervention. Le COC est la cellule opérative de conduite sous commandement de la police; l'EMCR est l'EM régional de conduite, toujours sous commandement de la police, et l'EMCC est l'EM cantonal. Le commandant de la police décide quand la situation passe d'importante à catastrophique, et donc du EMEPI au COC. Pour passer du COC au EMCC, le commandant de la police décide avec le chef EMCC.</p>	<p>Au niveau communal / régional Les communes/régions peuvent donner des missions spécifiques à leurs organisations de PCi et les organiser dans ces cas selon leur besoin.</p> <p>Au niveau cantonal. La police cantonale représente le premier échelon. Elle assure la conduite en cas de catastrophe. Soit elle conduit les opérations, soit elle coordonne ou délègue au niveau régional. La police peut passer le relais aux communes concernées si la situation ne nécessite pas d'intervention cantonale, ou inversement, si l'intervention est trop large pour que la police gère le tout. <i>« Si en temps normal, la police cantonale conduit et intervient, à plus forte raison dans des situations d'exception ! »</i> Le Canton possède une troupe de PCi, avec 2 objectifs ancrés dans la loi: troupes pour l'aéroport et aide à la conduite.</p>

Benchmarking

Organisation de l'engagement des moyens lors de catastrophes

Allemagne	Autriche	Finlande	France
<p>Les pompiers sont responsables opérationnels.</p> <p>La montée en puissance: communes → arrondissement → <i>Land</i> → plusieurs <i>Länder</i> (coordination entre ministres de l'Intérieur) → <i>Bund</i> pour coordination plus importante. Il ne donne pas d'ordre aux <i>Länder</i> ni ne dispose des services du feu.</p> <p>Le <i>Bund</i> rend les services responsables attentifs aux ressources nécessaires en cas de situation de conflit, informe la population, coordonne et se charge de la formation PCi.</p> <p>Lorsqu'il s'agit de défense ou de centrales nucléaires, c'est le <i>Bund</i> qui intervient directement, donc la PCi.</p>	<p>Les pompiers sont responsables opérationnels.</p> <p>La montée en puissance se déroule comme en Allemagne. Le <i>Bund</i> ne donne pas d'ordre au <i>Länder</i>, mais assure une coordination dans le cas de catastrophes de grande envergure.</p>	<p>Les « spécialistes du secours » sont responsables opérationnels.</p> <p>Les régions de services de secours sont compétentes pour toutes les situation de catastrophes. La montée en puissance, tant qu'elle reste limitée aux frontières d'une région, est une question de grade de l'officier en charge. Si l'événement dépasse une région, le chef de la Province (=préfet), voire le Ministère de l'Intérieur, prend le relais.</p> <p>En cas de conflit, le chef de région devient « chef de la protection civile » et la conduite est au niveau nationale.</p>	<p>Les pompiers sont responsables opérationnels.</p> <p>La montée en puissance part du niveau communal. On a la chaîne opérationnelle suivante : Commune (le maire est responsable de la protection de ses administrés) → Département (préfet de département) → Zone (préfet de zone assisté d'un préfet délégué) → National (Ministre de l'Intérieur : centre opérationnel de gestion interministérielle des crises). Le préfet reste la figure centrale du dispositif, donc, en fait, le Ministère de l'Intérieur qu'il représente.</p>

Benchmarking

Financement

Suisse

- Le financement se déroule de manière complexe. Plusieurs enchevêtrements se croisent entre la Confédération, les Cantons, les régions, quand elles existent, et les communes. Ces dernières, partout, ont la charge des infrastructures de protection.
- Certains Cantons se sont efforcés de **déterminer un coût global** de la protection civile prenant en compte ces différents éléments. Ces **coûts varient de Fr. 15 à 23 par habitant** selon les Cantons.
- La répartition du financement dépend évidemment du degré de décentralisation des compétences de la protection civile. Les Cantons dotés de régions de PCi voient leur coût baisser à mesure que les régions voient le leur augmenter. Dans ces cas, en général, le Canton prend au minimum en charge la formation de base.
- Des modèles nouveaux de facturation apparaissent avec les **contrats de prestations**, qui lient les régions au Canton pour l'exécution de tâches de secours, comme en Argovie, ce qui permet aux régions de perdurer tout en assurant qu'elles soient utilisables par le Canton.
- Le principe de « qui paie commande » se révèle ici comme ailleurs crucial. Il peut engendrer des effets perturbateurs sur le système de protection de la population car il réduit les incitations à rationaliser la PCi et à la positionner de manière claire par rapport à ses partenaires.
- Il reste difficile sur la base des 5 Cantons étudiés de tirer des conclusions sur l'impact financier du maintien de régions de PCi.
- *Dans le Canton de Vaud, le financement est partagé entre Canton et communes, respectivement régions, pour la formation et le fonctionnement. Un fonds cantonal alimenté par les communes selon le nombre d'habitants permet de rationaliser certains transferts. Le coût est d'environ Fr. 18.- / hab, selon des estimations en cours d'élaborations.*

Benchmarking

Financement

Europe

- Les pompiers/services de secours et coûts de l'aide en cas de catastrophe sont du ressort financier des entités responsables, c'est-à-dire au niveau politico administratifs inférieurs (*Länder*, Provinces, Départements, Régions). Les éléments qui entrent dans les budgets sont très différents d'un pays à l'autre, rendant la **comparaison avec la Suisse délicate**. En Finlande, les services de secours entreprennent aussi, et donc paient, une grande partie du travail de secours sanitaires.
- La protection civile au sens strict est financée par le niveau national en Allemagne et en Autriche. Ce mode de financement suit la logique d'une protection civile en configuration de défense.
- **Le cas français dément le principe (suisse) « qui paie commande »**, car ce sont les Conseils Généraux, donc les Départements qui supportent les coûts des SDIS, alors que l'Etat en commande la gestion opérationnelle (cf. « Dépendance politique »). De plus, les communes doivent financer les dépenses d'assistance immédiate à la population (ravitaillement, habillement, relogement), ce qui pose un problème lorsqu'une commune est située dans un plan de prise en charge (p.ex. une commune bordant un autoroute est souvent mise à contribution lors d'accidents ou de bouchons). Mais si un plan ORSEC (Organisation de la réponse de sécurité civile), l'Etat prend en charge les coûts.
- Les **enchevêtrements sont aussi complexes** qu'en Suisse. Par exemple en Allemagne, le Ministère de l'Intérieur finance des véhicules dont l'utilisation relèverait en cas de conflit de la PCi, les fait stationner dans un Land, et celui-ci peut l'utiliser en temps normal pour des interventions qui relèvent de sa compétence stricte d'aide en cas de catastrophe.
- Dans les régions finlandaises, c'est la **plus grande commune qui prend en charge la gestion administrative de la région**, puisqu'elle a plus de capacité administrative. Cela peut provoquer des coûts supplémentaires pour elle par rapport aux petites communes.

Benchmarking

Financement

Europe (suite)

- Des comparaisons de coûts sont établis entre régions, pour des raisons de transparence, en France et en Finlande. Le coût par habitant des SDIS en France varie de Fr. 80.- à 120.-; en Finlande la moyenne nationale est de Fr. 90.- Nous rappelons que cela correspond aux services de pompiers/secours et que la comparaison avec la Suisse est très délicate.
- Le **Ministère de l'Intérieur finlandais** s'assure, dans son rôle de coordination et de « **gestion qualité** », qu'aucune région ne dépasse la moyenne nationale de manière significative. Si cela est le cas, il peut intervenir pour imposer des **mesures correctrices** (dans la gestion du personnel, achats de matériels, etc.).
- La comparaison avec la Suisse s'avère de surcroît quasi impossible en raison du système de volontariat que connaissent l'Allemagne et L'Autriche. **Les pompiers volontaires n'y sont pas du tout payés**, alors qu'ils constituent souvent, dans les zones rurales et les petites villes, les intervenants principaux. Nous revenons dans la partie « Moyens » sur cet aspect.

Benchmarking

Coût par habitant (milice et professionnels)

Argovie	Bâle-ville	Grisons	Tessin	Zürich
<p>Fr. 15.40 à 18.40 / hab.</p> <p>Dont: Fr. 15.- à 18.-, selon la région et KKE : Fr. 0,40</p> <p>Pour la formation, on compte un forfait de Fr. 3.50 / hab., sans tenir compte des coûts réels par région, le but étant d'éviter les inégalités en moyens pouvant être mis à disposition de la formation.</p>	<p>Fr. 23.50 / hab.</p>	<p>(Fr. 5.45.- /hab.)</p> <p>Ce chiffre ne concerne qu'une partie de la formation. Les budgets des communes en matière de protection civile ne sont pas connus. Les communes paient 5.45/hab. au Canton pour la formation, moins env. 20% pris en charge, selon la force financière des communes.</p>	<p>Fr. 19.- / hab.</p> <p>Coût moyen des 6 régions. Il dépend fortement des régions variant de Fr. 15.- à 27.-</p> <p>Comparaison : Fr. 15.- / hab. pour sanitaires Fr. 23.- / hab. pour pompiers</p>	<p>(Fr. 10 / hab. environ)</p> <p>NB : ce chiffre est très approximatif ; les budgets des communes en matière de protection civile ne sont pas connus. « Le Canton fournit aux communes des hommes bien équipés et bien formés. Les communes se chargent du reste ».</p>

Benchmarking

Moyens professionnels et de milice disponibles à chaque échelon

Suisse

- Les **moyens de milice de PCi rapportés à la population** présentent des divergences importantes selon les Cantons, allant du simple au triple (Zürich : 9‰ et Tessin : 28‰). Compte tenu de la réduction des effectifs annoncée à Bâle-ville d'ici la fin 2007 (de 2075 à moins de 800), il y aura 7 fois plus de miliciens pour le Tessin et 4 fois plus pour l'Argovie (15‰) ou les Grisons (16‰) que pour Bâle-ville (4‰).
- Pour les **effectifs de professionnels de la PCi**, on constate une tendance comparable. Zürich: 3 pour 100'000 hab., 3 fois plus pour Bâle-ville (9 pour 100'000), 5 fois plus pour Argovie (15 pour 100'000) et 7 fois plus pour Tessin (20 pour 100'000). Les situations s'avèrent donc fort variables et l'on ne peut pas tirer de conclusions quant à un lien entre population globale, effectifs de professionnels et de miliciens de la protection civile. Par contre, les exemples étudiés tendent à montrer que plus il y a de milice, plus il y a de professionnels (il en faut pour encadrer la milice).
- Les **professionnels de la PCi rapportés aux miliciens** présentent des ratios fort différents : si pour Zürich, le taux de professionnels est de 3 ‰, il est de 8 ‰ pour le Tessin, de 10 ‰ pour l'Argovie, et de 23 ‰ pour Bâle-ville en prenant en compte le nouvel effectif 2007 de miliciens.
- Nous soulignons des **tendances inverses manifestant des conceptions différentes de la PCi** pour Bâle-ville et Zürich, les deux Cantons à forte densité de population de notre étude : nous avons 2 fois plus de miliciens pour Zürich que pour Bâle-ville, mais 3 fois plus de professionnels pour Bâle-ville que pour Zürich, avec 7 fois plus de professionnels au sein de la protection civile bâloise qu'au sein de la protection civile zurichoise. Les entretiens confirment une volonté de professionnalisation du côté de Bâle-ville et une grande importance attachée à l'engagement de la milice du côté de Zürich.
- Nous observons la même tendance pour les pompiers entre ces deux Cantons.

Benchmarking

Moyens professionnels et de milice disponibles à chaque échelon

Suisse (suite)

- **En considérant l'ensemble des effectifs de la protection de la population** (PCi, police cantonale, pompiers, sanitaires), nous voyons que les moyens professionnels et ceux de milice se compensent. Tessin avec un taux relativement bas de professionnels (2,2‰) dispose d'un taux élevé de miliciens (33,6‰). Il en est de même pour l'Argovie avec 1,5‰ de professionnels pour 36,2‰ de miliciens, alors qu'on a la tendance inverse à Bâle (5,6‰ de professionnels et 23,1‰ de miliciens).
- Si des différences relativement fortes subsistent entre Cantons, elles s'avèrent toutefois moins importantes que pour la protection civile.
- Ces constats renforcent celui que nous formulions en comparant les protections civiles de Bâle-ville et Zürich, à savoir deux conceptions différentes, voire cultures, différentes : une culture de la milice et une culture du professionnalisme.
- Considérant les effectifs globaux en proportion de population, nous relevons une complémentarité entre les effectifs de la protection civile et ceux des autres domaines de la PP.
- Zurich a introduit un système de transferts permettant aux **astreints de la PCi d'en être libérés** s'ils rejoignent une des organisations partenaires de la PP.
- *Pour le Canton de Vaud, l'effectif théorique souhaité par le Canton est de 7'800 miliciens à la PCi, soit rapportés à la population: 12,4‰. Mais la réalité devrait dépasser ce chiffre, sans qu'il soit pour l'heure possible de dire de combien (étude en cours). Le taux de professionnels (environ 85 personnes entre le Canton et les régions) de la PCi rapporté à la population cantonale est de 13 pour 100'000 habitants. Le taux de professionnels rapportés aux miliciens est de 11‰ (toujours en tenant compte de l'effectif théorique des miliciens).*
- L'annexe 1 donne un récapitulatif complet des ratios des effectifs en Suisse et en Europe

Benchmarking

Moyens professionnels et de milice disponibles à chaque échelon

Europe

- Concernant les données ci-dessous, nous relevons que les moyens professionnels disponibles (pompiers) pour les pays européens examinés présentent de grandes différences, variant pratiquement du simple (Allemagne : 30 pour 100'000 hab.) au triple (Finlande : 100 pour 100'000 hab.). Cette diversité s'explique par une compensation plus ou moins importante du côté des moyens de volontariat.
- En **Autriche et en Allemagne**, il existe une **culture du bénévolat particulièrement forte**, notamment pour ce qui est d'un engagement au sein d'un corps de sapeurs-pompiers (39,7‰ en Autriche, 16,9‰ en Allemagne contre 2,8‰ en Finlande ou 3,5‰ en France).
- Comme nos entretiens l'ont mis en évidence, contrairement à d'autres pays européens, l'Allemagne et l'Autriche **ne déduisent pas les effectifs nécessaires d'une analyse des risques et des besoins**, mais recherchent l'implication d'un maximum de bénévoles.
- Là où la culture du bénévolat est forte, on part du principe du « **facteur 4** » : 1 volontaire pour 4 alertés est opérationnel à temps. Les alertes sont lancées en conséquences : 4 appels pour 1 personne requise dans un délai bref sur un lieu d'intervention. Les effectifs de professionnels sont limités dans la mesure où la disponibilité des professionnels court-circuite les possibilités d'intervention des bénévoles. Or moins les bénévoles interviennent, moins ils sont performants, et moins ils sont motivés.
- L'étude des effectifs nous permet donc de conclure à une très forte importance du facteur culturel dans la distribution entre volontaires et professionnels des effectifs d'intervention en cas de catastrophe: la question des effectifs est sous-tendue par la question plus fondamentale de l'engagement et de la responsabilité des citoyens.
- L'annexe 1 donne un récapitulatif complet des ratios des effectifs en Suisse et en Europe.

Benchmarking

Moyens professionnels disponibles à chaque échelon

Argovie	Bâle-ville	Grisons	Tessin	Zürich
PCi : 82 -Cantonale : 2 -Régionales : 80	PCi : 17	PCi : 10 (Pas de professionnels au niveau régional)	PCi : 72	PCi : 40 -Cantonale : 30 - Régionales : 10
Pas de pompiers professionnels	Pompiers : 100	Pompiers: n.a.	Pompiers : 36 (dont 30 à Lugano)	Pompiers : 220 (3 corps, identiques aux sanitaires)
Sanitaires : 130	Sanitaires : 70	Sanitaires : 81.2	Sanitaires : 130	Sanitaires : 160 au niveau cantonal (3 régions). Communes: arrangements avec les hôpitaux.
PC : 650	PC : 765	PC : 421	PC : 463	PC : 1'900
<i>574'000 hab.</i>	<i>185'000 hab.</i>	<i>188'000 hab.</i>	<i>324'600 hab.</i>	<i>1'400'000 hab.</i>

Benchmarking

Moyens de milice pour renfort à chaque échelon

Argovie	Bâle-ville	Grisons	Tessin	Zürich
PCi : 8'770 -Cantonale : 400 -Régionales : 8'300 -Interrégionale : 70 <i>(personal Pool)</i>	PCi : 2'075 → 740 dès 2007	PCi : 3'000 (en moyenne 183 par compagnies + 624 dans unités transversales)	PCi : 9000 (en moyenne 1500 miliciens par régions)	PCi : 12'170 -Cantonale : 170 -Régionales : 12'000
Pompiers : 12'000	Pompiers : 120	Pompiers : n.a.	Pompiers : 1'500 (en moyenne 250 pompiers miliciens par régions)	Pompiers : 12'000 (théorique ; problèmes de recrutement → effectif réel ~ 10-11'000) Passage à 8'000 dès 2010 dans la régionalisation.
Pas de sanitaires de milice	Pas de sanitaires de milice	Pas de sanitaires de milice	Sanitaires : 460	Pas de sanitaires milice
574'000 hab.	185'000 hab.	188'000 hab.	324'600 hab.	1'400'000 hab.
Milice PCi par habitant : 1,5%	Milice PCi par habitant : 4,2‰	Milice PCi par habitant : 1,6%	Milice PCi par habitant : 2,7%	Milice PCi par habitant : 4,2‰

Benchmarking

Moyens professionnels et de milice disponibles à chaque échelon

Allemagne	Autriche	Finlande	France
Pompiers professionnels : 28'800 Volontaires : 1'400'000	Pompiers : 2'460 Volontaires : 325'800	Pompiers : 5'000 Volontaires : 14'300	Pompiers : 49'600 dont 11'800 pompiers militaires (Paris 7'900) Volontaires : 214'800 (dont 10'800 pompiers du service de santé)
Sanitaires Service assuré par les pompiers et des structures privées.	Sanitaires Service assuré par les pompiers et des structures privées, sauf à Vienne.	Sanitaires Service assuré par les pompiers et des structures privées.	Sanitaires Service assuré par les pompiers, le SAMU et des structures privées.
Police : 275'000	Police : 27'220	Police : 8'000	Police et Gendarmerie : 240'000
<i>Population</i> : 83'000'000	<i>Population</i> : 8'200'000	<i>Population</i> : 5'200'000	<i>Population</i> : 60'737'000

Benchmarking

Moyens privés

Suisse

- En Suisse, le recours à des moyens privés pour la sécurité civile s'avère variable. Pour Bâle-ville, il n'y a plus de liens depuis l'abandon de la loi fédérale concernant les organisations de protection des entreprises (*Betriebsschutzorganisationen*). Par contre, Zürich tend à développer des liens avec le secteur privé, notamment par le biais de **contrats de prestations passés avec des entreprises** (transport, construction) pour la mise à disposition de moyens en cas de catastrophe. Il en est de même pour l'Argovie où les régions de protection civile peuvent passer des contrats avec des entreprises privées pour compléter l'inventaire du matériel d'intervention à disposition.
- Nous relevons la création d'une **SA d'ambulances par plusieurs communes** dans le Canton de Zürich, avec un parc automobile et 25 employés. D'autres régions s'intéressent à ce modèle innovant et apparemment rentable pour les communes concernées.
- Au Tessin, un groupe de travail a été lancé afin de **coordonner la PCi avec les services de sécurité des grandes entreprises**, qui ont de plus en plus de moyens à disposition (sensibilité au *risk management*, comme moyen d'assurer la continuité de l'entreprise lors de temps de crises), pour éviter des mesures de protection prises à double (par exemple, les vaccins contre la grippe aviaire). Ce groupe permet aussi une coordination dans la communication, afin d'éviter les mouvements de paniques liés à des informations inappropriées du personnel au sein des grandes entreprises.

Europe

- Nous relevons une tendance à la **privatisation des services sanitaires en Finlande**. Quant à la France, si les entreprises d'ambulances privées sont nombreuses, ce sont les pompiers et le SAMU qui assurent la plupart des interventions sanitaires. Pour l'Allemagne, à côté des pompiers, des organisations telles que la Croix-Rouge, le *Malteser Hilfsdienst*, la *Johanniter Unfallhilfe*, le *Samariter Bund*, la *deutsche Lebensrettungs Gesellschaft* drainent également **un grand nombre de bénévoles** (512'000) et jouent un rôle très important dans le domaine sanitaire.
- En Finlande, la coordination avec le secteur privé fait partie des partenariats que les services de secours ont la responsabilité d'organiser dans leur région.

Benchmarking

Missions permanentes et occasionnelles de la milice

Suisse

- La mission permanente de la protection civile est définie ainsi par la Confédération :
« (...) La protection civile assume des tâches de protection, d'assistance et d'appui. Elle est avant tout un moyen d'intervention du deuxième échelon dans le cadre du système de protection de la population. En principe, elle est engagée pour renforcer les autres organisations partenaires, en particulier lors d'événements de grande ampleur s'étendant sur une longue durée. Elle accomplit les tâches suivantes:
 - mise à disposition de l'infrastructure de protection et des moyens permettant de transmettre l'alarme à la population;
 - encadrement de sans-abri et de personnes en quête de protection;
 - protection des biens culturels;
 - appui aux autres organisations partenaires, notamment en cas de catastrophe ou en situation d'urgence;
 - aide à la conduite et à la logistique, au titre de renfort;
 - travaux de remise en état;
 - interventions au profit de la collectivité.(...) »
- Le cadre général étant donné par la loi fédérale, nous relevons des accents placés différemment dans son application, avec notamment une intégration fort variable des milices de protection civile au sein de l'ensemble des acteurs de la protection de la population. Bâle-ville par exemple privilégie l'intervention de professionnels, la milice étant en réserve, alors que Grisons et Argovie intègrent pleinement la milice à la gestion des catastrophes.
- Les **missions occasionnelles sont nombreuses** dans tous les Cantons étudiés. Elles sont menées au **profit des communes ou des régions**, et n'ont pas toujours de lien directe avec des missions de protection de la population ou de protection civile. Par contre, le niveau cantonal doit toujours donner son accord à l'engagement des miliciens de régions dans des missions occasionnelles.
- En Argovie, comme nous l'avons déjà mentionné, des contrats de prestations sont établis entre le Canton et les régions de protection civile, sur la base de risques identifiés.

Benchmarking

Missions permanentes et occasionnelles de la milice

Suisse (suite)

- La création de **Care Team** au sein de la protection civile cantonale argovienne mérite d'être soulignée. Il s'agit de membres de la PCi chargés de l'accompagnement et du soutien moral et psychologique des personnes confrontées à une situation difficile. Les Care Team sont composés de psychologues, d'enseignants, d'ecclésiastiques, etc.
- Les interventions lors de manifestations organisées par des collectivités locales ou par des organisations privées sont en augmentation, tout particulièrement dans le Canton de Zürich. **La milice de la protection civile présente en effet un avantage économique** non négligeable pour des organisateurs de manifestations. Pour ces interventions, les autorités cantonales sont sollicitées et mettent des miliciens à disposition (soit au titre des cours de répétition, soit en faisant appel à de bonnes volontés au sein de la milice) à des tarifs très intéressants.
- Le critère économique n'est pas seulement intéressant pour les organisateurs de manifestations, mais aussi pour les Cantons eux-mêmes. Ainsi Zürich définit les missions de la protection civile cantonale en fonction du coût de la main d'œuvre : par exemple, la protection civile appuie la police et prend en charge la circulation, un policier étant trop cher pour assurer ce genre de tâches, et plus utile ailleurs.
- *Dans le Canton de Vaud aussi, la PCi est appelée à intervenir fréquemment pour des missions locales comme p.ex. lors du Festival de Montreux. Les régions font des utilisations très variées de la PCi, adaptées à leurs besoins.*

Benchmarking

Missions permanentes et occasionnelles de la milice

Europe

- En Europe, on n'utilise **pas le terme de milice** dans le même sens qu'en Suisse. Toutes les prestations non professionnelles sont appelées **volontariat ou bénévolat**. A ce titre, les missions de volontaires ne sont pas différentes de celles des professionnels.
- La différence se trouve dans le niveau d'engagement: dans certains cas, lors de la montée en puissance, les volontaires sont renforcés par les professionnels et leur matériel.
- Etant donné que les missions des services du feu ou de secours sont **dédiées à l'intervention**, on ne retrouve **pas de panoplie de missions occasionnelles similaires à la Suisse**, à caractère local et sans lien avec une situation d'urgence ou de catastrophe.

Benchmarking

Gestion intégrée des dangers et des risques

Suisse

- **La pratique de l'inventaire et de l'analyse des dangers et des risques ne s'est pas encore généralisée** en Suisse. Elle constitue pourtant la base de la gestion intégrée comme nous l'entendons dans notre recommandation (page 54 et ss). Pour la plupart, la gestion intégrée n'est pas formellement décrite et les **processus pas établis systématiquement**. On retrouve aussi parfois des embryons de gestion intégrée, sans que la logique ne soit poussée à son aboutissement.
- En termes d'inventaires, **seuls Argovie et Zürich disposent actuellement de catalogues** de risques avec des scénarios servant de base aux simulations d'interventions; pour le Tessin, le travail est en cours. Par contre, Bâle-ville et les Grisons ne disposent pas d'études concernant les risques.
- Pour **Bâle-ville, la liste des risques est implicite** (transit de produits dangereux sur un réseau routier dense, industrie chimique, densité de la population) et les scénarios se dessinent au fil des exercices. Nous relevons que des exercices réguliers sont organisés pour l'ensemble des professionnels du Service de sauvetage, ce qui permet une gestion intégrée des risques au niveau professionnel (nous retrouvons la logique de professionnalisation mise en évidence précédemment) ; les simulations de grandes interventions impliquant la milice sont ponctuelles et se font en collaboration avec les pays voisins (cf. REGIO-KAT). On admet que Bâle-ville n'est pas directement exposé à des risques de catastrophes naturelles ; concernant les tremblements de terre, on part du principe que la catastrophe serait telle que Bâle serait de toute façon dépendante d'aide extérieure. Par ailleurs, les **forces de protection de la population ne seraient pas davantage épargnées que la population**. La protection civile devrait alors, dans la mesure du possible, guider les secours et les renforts venus d'ailleurs.
- **La fusion opérée à Bâle-ville en 2005 entre les service** du feu, des ambulances, de la protection civile et des affaires militaires en un seul Service de sauvetage (modèle unique en son genre en Suisse) a amené une intégration structurelle forte des prestataires de services de secours.

Benchmarking

Gestion intégrée des dangers et des risques

Suisse (suite)

- Pour les **Grisons**, on admet que les **communes connaissent** les dangers qui les concernent. Si la centralisation de la PCi faciliterait théoriquement une gestion intégrée des risques, il n'y a en tout cas pas de véritable. On estime connaître les dangers prioritaires (avalanches), et ne pas avoir besoin d'analyse récurrente étant donné aussi le peu d'entreprises industrielles localisées dans le Canton. Par ailleurs, la **prévention n'est pas un élément crucial pour le Service de sécurité civile et militaire**, et est prise en charge par d'autres services (Service des forêts, p.ex).
- Au **Tessin**, où l'inventaire est en cours, la gestion intégrée passe actuellement par les organes de conduite cantonal et régionaux. Il y a une continuité à cette gestion au travers de **l'Organisation d'état-major cantonal**, qui regroupe mensuellement les partenaires, pour coordonner l'instruction, assurer la mise à jour régulière des préparatifs, promouvoir l'échange d'informations. La PCi y est représentée par un membre du service de la PCi du Canton, non pas un/des chef(s) de régions. Cette Organisation existe depuis plusieurs années et a été ancrée dans la nouvelle loi de 2007.
- Par ailleurs, au Tessin, la formation représente un moyen d'intégration grâce au **module « protection de la population »** qui intègre tous les partenaires, y compris la PCi représentée par ses cadres régionaux.
- Pour **Argovie**, nous relevons un partage très clair des **26 scénarios de risques identifiés** entre Canton et régions : les régions doivent se préparer à 8 risques, les 18 autres étant du ressort du Canton. Les modalités d'interventions sont définies par l'ensemble des acteurs de la protection de la population régionale, en dialogue avec les autorités cantonales et donnent lieu à des contrats de prestation. Ce procédé mérite d'être souligné dans la mesure où il permet à chacun de savoir très clairement ce qu'il a à faire et de pouvoir s'y consacrer pleinement. Il nous semble représenter une bonne option dans la perspective d'une gestion intégrée des risques puisque le contrat donne lieu à des négociations entre les différents partenaires aux niveaux cantonal et régional.

Benchmarking

Gestion intégrée des dangers et des risques

Suisse (suite)

- Nous constatons aussi qu'une analyse des risques et une gestion intégrée suscite une stratégie d'acquisition de l'équipement et du matériel, comme le montre le tableau. La mobilité joue un rôle important dans le cadre des réflexions stratégiques actuelles, voire novateur si l'on considère par exemple que la protection civile cantonale de Zürich n'est motorisée que depuis 2 ans.
- *Le Canton de Vaud a de son côté mis sur pied un inventaire complet des risques et des dangers comme première étape d'une gestion intégrée. Les enseignements et structures à en tirer en terme d'intégration constituent sont en cours. Au travers du système ORCA, on assiste à une intégration des partenaires, lors de la phase d'intervention.*

Benchmarking

Gestion intégrée des dangers et des risques

France

- Selon la loi de 2004 : « *l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et en coordonne les moyens. Il évalue en permanence l'état et la préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte de la population* ».
- Concrètement, les Services départementaux d'incendie et de secours (**SDIS**) **élaborent un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques**. Les maires reçoivent un dossier des risques majeurs.
- Les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention doivent concevoir un **plan communal de sauvegarde**. Les procédures s'avèrent longues, vu les enjeux (cf. urbanisation, terrains constructibles, etc.). Dans le Doubs par exemple, le plan est obligatoire actuellement pour 300 communes sur 600 (par rapport aux plans de prévention des risques naturels actuellement adoptés par le Doubs, ou par rapport à la proximité de sites dits SEVESO, à hauts risques).
- Plans ORSEC : avant 2004, **ORSEC** s'appliquait à une situation exceptionnelle. Maintenant, le plan ORSEC constitue une organisation globale de gestion des événements à caractère progressif et modulaire, en état de veille permanente, se basant sur l'analyse des risques. La mise en place du plan Orsec permet **l'organisation des secours sous une direction unique**. En somme, il s'agit d'une application stratégique et opérationnelle de la gestion intégrée des risques, sous la responsabilité du préfet.
- Concernant le matériel, la **stratégie d'acquisition tient compte des risques et de la mobilité qu'ils supposent** pour des interventions efficaces (schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, plan communal de sauvegarde, site à hauts risques).

Benchmarking

Gestion intégrée des dangers et des risques

Finlande

- Bien que les régions soient autonomes, le **système d'analyse des risques est standard** au niveau national. Le Ministère soutient les régions pour l'analyse.
- **Tout le territoire du pays est découpé en cellules** de 250x250m². Chaque cellule est évaluée en termes de risques selon 3 critères (densité de population, accidents du trafic sur les 12 derniers mois, densité des constructions). Chaque cellule entre ensuite dans une classe de 1 (haut risque) à 4 (bas risque). Les cellules qui se côtoient en formant un groupe de 10 ou plus cellules du même niveau de risque forment alors une aire de risque de ce niveau. A partir de ces aires de risques, les stations de secours, la mobilité, les temps standards d'intervention (6', 10', 20') et les stratégies sont adaptées. Chaque région est responsable, une fois les cartes de risques dessinées, de gérer les événements.
- L'accent mis sur la **formation multidisciplinaire** des spécialistes du secours permet la maîtrise de plusieurs savoir-faire (feu, sanitaire, services technique) par chaque intervenant, ce qui contribue à une **intégration de fait des prestations de secours**.
- On perçoit et traite **la gestion du risque comme une chaîne**, qui part de la prévention très large (écoles, population, entreprises), puis la prévention plus spécifique (inspection des mesures contre risques dans les industries, hôpitaux, etc.), les systèmes de détection précoce de risques, l'intervention, puis la post-vention (soutien psychologique et remise en état), et enfin l'évaluation et l'apprentissage. Dans toutes ces étapes, trois aspects sont systématiquement traités:
 - la formation, adaptée aux différentes étapes;
 - une législation cadre, qui permet de prendre des mesures fortes, voire contraignantes;
 - l'utilisation des outils techniques, afin de limiter le besoin en hommes et d'améliorer l'efficacité.

Benchmarking

Gestion intégrée des dangers et des risques

Finlande (suite)

- **Dans chaque région il y a un responsable du risque** (*risk manager*), un cadre supérieur et gère toute la prévention. Il s'agit d'un aspect primordial du travail: le responsable de la prévention est souvent le numéro 2 dans la hiérarchie de la région.
- Le fait que les *rescue officers* soient aussi, en temps de crise, les responsables de la protection civile, assure encore plus l'intégration de la gestion du risque, car les mêmes personnes portent des casquette différentes selon la dangerosité de la situation.
- Ce sont aussi les *rescue officers* hauts gradés, qui font les **visites chez les politiciens locaux** pour leur fournir l'information de leur responsabilités en temps de crise/guerre au cas où les activités de protection civile devraient entrer en fonction (alarmes; mise sous abris).
- Au niveau national, 7 « **fonctions vitales à la société** » sont identifiées tous les 4 ans, et impliquent l'intervention de plusieurs ministères. Il s'agit d'un niveau d'analyse différent (risques économiques, géopolitiques, etc.), mais mis en parallèle avec les analyses des régions si besoin est.

Allemagne et Autriche

- L'Allemagne et l'Autriche comptent eux plus sur la **quantité du personnel à disposition que sur la précision et prédictibilité** des missions. Il n'existe pas de catalogue de dangers. En termes de répartition des tâches, le rôle primordial des pompiers est suffisamment clair et généraliste.

Benchmarking

Stratégie d'acquisition des équipements

Argovie	Bâle-ville	Grisons	Tessin	Zürich
<p>Le Canton définit les besoins à partir de l'analyse des risques.</p> <p>Niveau cantonal : Le KKE dispose de matériel plus opérationnel et perfectionné que les régions (4 stations sanitaires mobiles, etc.).</p> <p>Niveau régional : L'AMB dispose d'une centrale de matériel pour les régions. Cette centrale permet des économies et une offre permettant un matériel standard et correspondant à la stratégie du Canton.</p>	<p>Pas formalisée</p>	<p>Pas de stratégie formelle de mobilité, malgré l'accent mis sur la mobilité.</p> <p>Pas d'équipement de transport spécifique. La PCi se déplace en train, véhicules privés ou en bénéficiant de quelques camions de l'armée.</p>	<p>Une stratégie de moyens de transports est établie au niveau cantonal.</p> <p>Niveau régional : Les régions ont une marge de manœuvre, dans le cadre donné, pour acheter le type de moyens qu'elles veulent.</p> <p>Il y a environ 4 bus par régions.</p>	<p>Le Canton définit les besoins à partir de l'analyse des risques.</p> <p>L'acquisition du matériel se fait en concertation entre tous les partenaires. L'ensemble du matériel doit être compatible.</p> <p>Niveau cantonal : La motorisation joue un rôle important dans la stratégie d'acquisition. La PCi cantonale doit pouvoir se déplacer et intervenir avec le matériel et 40 personnes en 1 fois. Actuellement : 6 véhicules.</p> <p>Niveau régional : Les situations varient ; elles peuvent aussi utiliser des véhicules privés. Ces véhicules sont déclarés au Canton, qui les assure.</p>

Benchmarking

Profil de la milice

Suisse

- Le recrutement de la milice de protection civile est effectué dans les centres de recrutement militaire. Les Cantons n'ont **guère d'influence sur le profil des recrues** ; leur influence se situe au niveau des effectifs. Parfois, les régions elles-mêmes décident du nombre d'astreints qu'elles requièrent.
- Les Cantons qui peuvent se le permettre (c'est-à-dire souvent les Cantons urbains, où la population est moins encline à s'engager dans l'armée et se tourne, parfois par défaut, vers la PCi) effectuent une sélection.
- Zürich effectue une sélection pour la PCi cantonale, privilégiant les personnes exerçant une profession en lien avec l'aéroport. Le **besoin pour les communes**, respectivement organisations, est défini avec le Canton.
- En raison de la croissance du nombre d'étudiants, ainsi que leur propension plus forte à vouloir éviter le service militaire, plusieurs Cantons connaissent une évolution du profil des miliciens. **Plutôt intellectuel que manuel**, ce nouveau profil remet en question l'adéquation du personnel avec les exercices et les missions.
- Les **durées de formation de base sont variables** d'un Canton à l'autre, comme le permet la loi fédérale : dans le cadre de la réduction de ses effectifs, Bâle-ville passera à trois semaines de formation de base, par souci de qualité, alors que Zürich propose 2 semaines au maximum (des tests ont lieu 2 fois par semaine et les recrues peuvent quitter la formation dès que leurs résultats sont suffisamment bons, ce qui entraîne selon les responsables locaux une grande motivation pour l'apprentissage).
- Tous les Cantons ne forment plus toutes les personnes recrutées. Bâle-ville dans la perspective de sa réduction d'effectifs place d'emblée une partie des personnes recrutées en **réserve**. A l'opposé, Argovie et Grisons forment tout le monde, soit parce que le besoin existe (Grisons), soit sur la base d'une vision de la société favorisant un engagement du plus grand nombre (Argovie).

Benchmarking

Profil de la milice

Suisse (suite)

- Dans cette perspective, Argovie a créé une **protection civile interrégionale** (*personal pool*), qui permet aussi aux recrues dépassant l'effectif de leur région de domicile de s'impliquer au sein de la protection civile.
- Concernant les engagements volontaires, les attitudes des Cantons divergent également : si pour Bâle-ville et Zürich, on ne sollicite pas le volontariat dans la mesure où « *il y a déjà trop de monde* », **Argovie** s'est lancé dans une activité de **promotion de la protection civile** dans le cadre de manifestations, afin de sensibiliser les personnes ayant accompli leur devoir militaire (40 à 65 ans), les femmes et les étrangers. Aussi, Argovie enregistre 160 candidatures bénévoles à la protection civile en 2006. Selon les responsables locaux, les *Care Team* suscitent en grande partie cet engouement dans la mesure où ils permettent une **action concrète et utile dans le quotidien**. Nous retrouvons là à nouveau des approches fondamentalement différentes : d'une part, l'engagement comme devoir légal, et d'autre part, l'engagement comme vecteur de contribution et de cohésion sociales.
- Enfin pour ce qui est de la **motivation**, le Tessin signale que l'action, sous forme d'opérations au services des communes, apporte une satisfaction élevée dans la mesure où elle donne un sens à l'astreinte. Pour Zürich, quand bien même les demandent d'intervention de miliciens lors de manifestations sont en augmentation, il y a toujours suffisamment de candidats pour intervenir, ce qui est considéré comme signe de motivation. La durée variable de la formation de base en fonction de résultats obtenus à des tests y est aussi considérée comme vecteur de motivation.

Benchmarking

Profil de la milice

Europe

- La différence la plus significative entre les bénévoles de la protection de population des pays de l'Union Européenne et la protection civile Suisse se situe au niveau de l'astreinte.
- Si en Allemagne, les habitants d'une commune peuvent théoriquement être astreints au service chez les pompiers, un tel recours n'a jamais été nécessaire: **les volontaires sont plus que suffisants.**
- En France, Allemagne et Autriche, il existe des sections de jeunes sapeurs pompiers visant à assurer la relève et à créer un sentiment d'appartenance fort dès le plus jeune âge. En Allemagne et en Autriche, il existe également des sections d'aînés. Par conséquent, au-delà d'un service bénévole, l'engagement chez les pompiers est conçu comme l'appartenance à un corps social. Cette dimension sociale représente un facteur de motivation important à côté de l'attrait de l'activité elle-même.
- Dans la loi de 2004 sur la protection de la population française, l'État propose des incitations fiscales aux entreprises afin qu'elles permettent à leurs employés engagés au sein de la protection de la population de partir en intervention pendant leur temps de travail. Le but est de favoriser une culture de la solidarité et de la gestion du risque.
- Si les ouvriers étaient fortement majoritaires au sein des corps de sapeurs-pompiers il y a quelques années, on constate actuellement une augmentation des bénévoles disposant d'une formation académique, venant des classes moyennes. Le fait que toutes les professions soient représentées chez les pompiers volontaires permet un potentiel d'action considérable, tout particulièrement en Allemagne et en Autriche où les effectifs sont particulièrement élevés.

Benchmarking

Réformes et visions

Suisse

- Les entités étudiées sont toutes, à part les Grisons, dans un processus de réforme. Ces processus s'expliquent certes par une loi cadre fédérale relativement récente, qu'il faut bien appliquer, mais aussi par le mouvement plus large de **réforme de l'Etat**. Celui-ci se manifeste dans d'autres secteurs de la sécurité, comme la police, où la tendance suisse va vers une unicité du commandement et de la dépendance politique, doublée d'une capacité professionnalisée à répondre aux problèmes locaux.
- Une des tendances commune dans la PCi est la **réduction, ou la volonté de réduction, du nombre de régions/organisations**. Zürich est un exemple parlant : de 145 organisations à 42 en 13 ans. Nulle part, cependant, n'est remise en question la nécessité de bénéficier d'un certain niveau de « déconcentration » sur le territoire des troupes de PCi, les risques étant pour la plupart identifiés comme locaux.
- Il **n'existe pas de tendance commune quant à la taille des troupes**. Certains Cantons voudraient réduire le nombre de miliciens (Tessin, Bâle-Ville), voire les professionnaliser (Bâle-Ville), alors que d'autres cherchent plutôt à profiter de leurs effectifs pour les utiliser dans des missions élargies (Argovie, Zürich), voire à augmenter leurs effectifs avec des volontaires (Argovie).
- Deux facteurs objectifs expliquent qu'il n'y a **pas de volonté claire et partagée de réduire les troupes** (en dehors des aspects plus « émotionnels » ou politiques comme l'attachement des régions à leur PCi) : la multiplication des risques globaux comme la grippe aviaire, où un besoin de soutien important existe, et le fait que la PCi reste économiquement très intéressante lorsque les prestations nécessitées n'ont pas à être réalisées par des professionnels.

Benchmarking

Réformes et visions

Europe

- **La PCi, respectivement les services du feu ont été tous réformés de manière radicale depuis 2004 en Finlande.** Auparavant, toutes les municipalités avaient un responsable du feu et un responsable de la PCi; le travail des PCi locales restait mystérieux pour la plupart des acteurs non impliqués. Le nombre de région de PCi et de pompiers est passé de 440 à 22 à cette date, tout en fusionnant leur rôle. L'alternative, que certains partis continuent de promouvoir, est la nationalisation complète du système.
- En matière de protection civile au sens stricte, une **nouvelle stratégie est actuellement en discussion quant aux abris.** La Finlande comme la Suisse a toujours promu la construction d'abris pour la population, par le public et les privés. Les propositions vont dans le sens de maintenir ces abris, mais de ne plus les équiper de manière aussi complète qu'actuellement.
- En Finlande toujours, une vision pour les services de secours est d'aller vers **encore plus d'intégration** et de s'appeler «services de sécurité», afin de mettre en évidence leur rôle global, plus large que la seule intervention.
- L'Allemagne et l'Autriche n'ont pas connu de réforme organisationnelle ces dernières années. Par contre, la recherche en matière de risque évolue de plus en plus vite, à mesure que les risques changent. Actuellement, elle développe des modèles concernant les catastrophes liées aux inondations, dont la probabilité augmente, aux régions d'agglomération, au terrorisme en général, à l'accompagnement et au soutien psychologique.
- En termes opérationnels, l'information au public connaît un regain d'intérêt, car tous les pays se rendent compte que l'autoprotection est la meilleure des solutions. Cela demande des informations plus ciblées par types de populations et de risques (industries, services publics, population urbaine/rurale, etc.).
- Une banque de données européenne en matière de médecine de catastrophe et un réseau de médecins spécialistes formés aux situations de catastrophe sont en cours d'élaboration, afin de pouvoir être mobilisés rapidement dans toute l'Europe.

Benchmarking

Réformes et visions

Argovie	Bâle-ville
<p>Poursuite de la régionalisation (dès 2008, de 37 à 34 régions).</p> <p>Le Canton encourage les regroupements, mais « les communes doivent se trouver ».</p> <p>La régionalisation PCi suit le découpage des regroupements de communes pour les écoles, la police et les pompiers.</p> <p>Professionnalisation dans les régions pour les fonctions de conduite et les fonctions administratives.</p> <p>La PCi est bien intégrée dans le système de sécurité civile et dispose d'un grand soutien politique aux niveaux cantonal et communal / régional.</p> <p>Les budgets sont systématiquement acceptés.</p>	<p>Diminution de l'effectif et simplification des structures : 2075 personnes actuellement → 790 d'ici 2008.</p> <p>La baisse de l'effectif entraînera une importante diminution du nombre de cours de répétition. Le temps libéré pour les instructeurs sera consacré à un renforcement de la formation et à la prévention.</p> <p>Moyens humains de la protection civile en phase avec les besoins actuels.</p> <p>Professionnalisation.</p> <p>Optimisation de la formation de la milice (3 semaines de formation de base au lieu d'1) dans la perspective de services de qualité.</p> <p>Accent mis sur la prévention, avec un accent dans les écoles, dans le cadre d'une «nouvelle protection civile».</p>

Benchmarking

Réformes et visions

Grisons	Tessin	Zürich
<p>Influence possible de la nouvelle loi de péréquation sur le mode de financement actuel, identique pour chaque commune.</p> <p>Pas de changement organisationnel en cours.</p>	<p>La nouvelle loi entre en vigueur en été 2007. Elle apporte des changements dans la conduite et la montée en puissance (cf. « Engagement des moyens »), et ne précise plus le nombre de régions. Une liste des risques est en préparation.</p> <p>Le SSCM prépare une « vision 2010 » de la protection de la population et de la PCi qui tiendra mieux compte des besoins réels, mais aussi des impératifs politiques et financiers.</p> <p>La réalité des besoins implique plutôt une réduction du personnel de milice et professionnel, ainsi qu'une réduction du nombre de régions.</p>	<p>Nouvelle loi mi-2007: régionalisation, présence de la communication au niveau du groupe de conduite opérationnel, centralisation.</p> <p>Evolution graduelle depuis 1995: de 145 à 42 régions, et de 112'000 à 12'000 astreints.</p> <p>Régionalisation : 80 % de la réforme prévue est accomplie. La fin est prévue pour fin 2008. Pour la définition des régions, les 4 régions de police sont prises en compte.</p> <p>Développement des prestations de service d'utilité publique: augmentation des demandes (p.ex. les services de santé publique comptent sur la PCi notamment en cas de pandémie).</p> <p>Hausse de l'intérêt à l'égard de la PCi : Question de coûts (PCi intervient quand il n'y a pas de besoin d'un professionnel santé ou policier).</p>

Recommandations

- Une étude de benchmarking n'est pas destinée à trouver des modèles pour les reproduire tels quels, mais à découvrir les tendances communes entre entités différentes, à identifier des pratiques innovantes et, aussi, à montrer que ce qui paraît parfois impossible a été réalisé avec succès ailleurs.
- Nous proposons quatre grands axes de réflexion sur la base de cette étude de benchmarking, concernant différents niveaux:
 - La gestion intégrée des dangers et des risques
 - L'organisation
 - La gestion des ressources humaines
 - La conduite

Recommandations

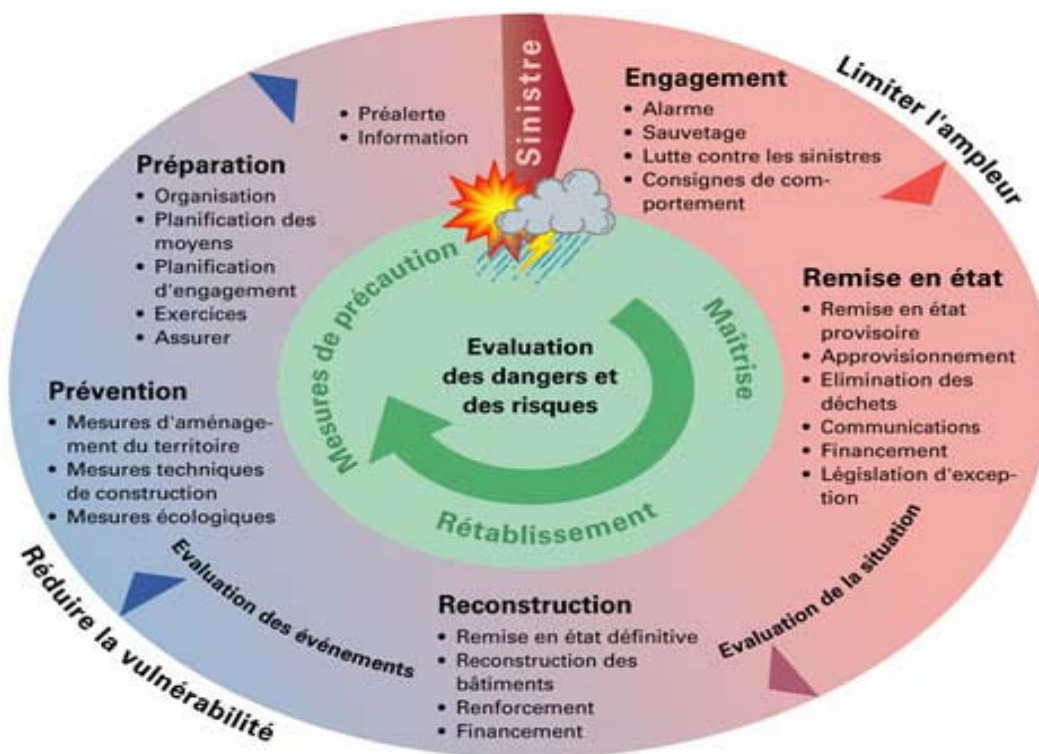
Gestion intégrée des dangers et des risques

- Une gestion intégrée doit permettre, selon les observations faites dans plusieurs Cantons (Argovie, Zürich) et pays (principalement Finlande et France), de renverser la logique souvent observée dans la gestion des catastrophes, ou dans d'autres domaines de la sécurité, qui est de distribuer les missions aux organisations existantes selon leurs stratégies respectives. La gestion intégrée doit plutôt permettre de travailler par objectifs, et d'en déduire les conséquences stratégiques, organisationnelles et opérationnelles :
 - Quels sont les risques qui nous concernent?
 - Sont-ils liés entre eux?
 - Où sont-ils les plus aigus?
 - Comment les prévenir au mieux?
 - Qui doit le faire, à quel moment?
 - Comment introduire la dimension de prévention?
- Le pré-requis indispensable à la gestion intégrée des dangers et des risques est donc l'identification formelle de ceux-ci. Cette liste, ou carte, représente le socle de base.

Recommandations

Gestion intégrée des dangers et des risques

- Le cycle de gestion intégrée des risques et dangers tel qu'il est traditionnellement appliqué en Suisse nous paraît certes un excellent point de départ (ci-dessous), mais il y manque la dimension géographique et des prestataires. Nous donnons à la page suivante une vision qui nous semble plus exhaustive de la gestion intégrée, qui devrait comprendre trois dimensions.



Recommandations

Gestion intégrée des dangers et des risques

Intégration tri-dimensionnelle

- **Intégration géographique**

La gestion intégrée passe par une analyse de la distribution géographique, une localisation, des dangers et des risques. Différents niveaux peuvent exister: local, régional, cantonal, transfrontalier, etc. Un aspect important dans cette localisation est la capacité à identifier les effets potentiels d'une occurrence sur d'autres risques et dangers, parfois de niveaux différents (quels effets d'un sinistre sur les régions voisines, ou sur d'autres risques?).

- **Intégration des phases des dangers et des risques**

La gestion intégrée doit aussi promouvoir une approche en phases, c'est-à-dire une compréhension globale, en amont et en aval de l'événement, qui dépasse la seule intervention. Cela implique d'identifier et de conceptualiser de manière cohérente ces différentes phases, et ce pour chaque risque identifié. Toute la chaîne doit être pensée et conceptualisée au niveau cantonal, même si les mesures sont ensuite déléguées aux régions (grâce à l'intégration fonctionnelle).

Nous retrouvons ici en partie le cycle classique. Nous pensons cependant que la prévention doit être une activité permanente, non pas lorsqu'un événement a déjà eu lieu, comme le cycle le laisse penser.

La phase « prévention », dans cette chaîne, nous semble un domaine porteur pour la PCi.

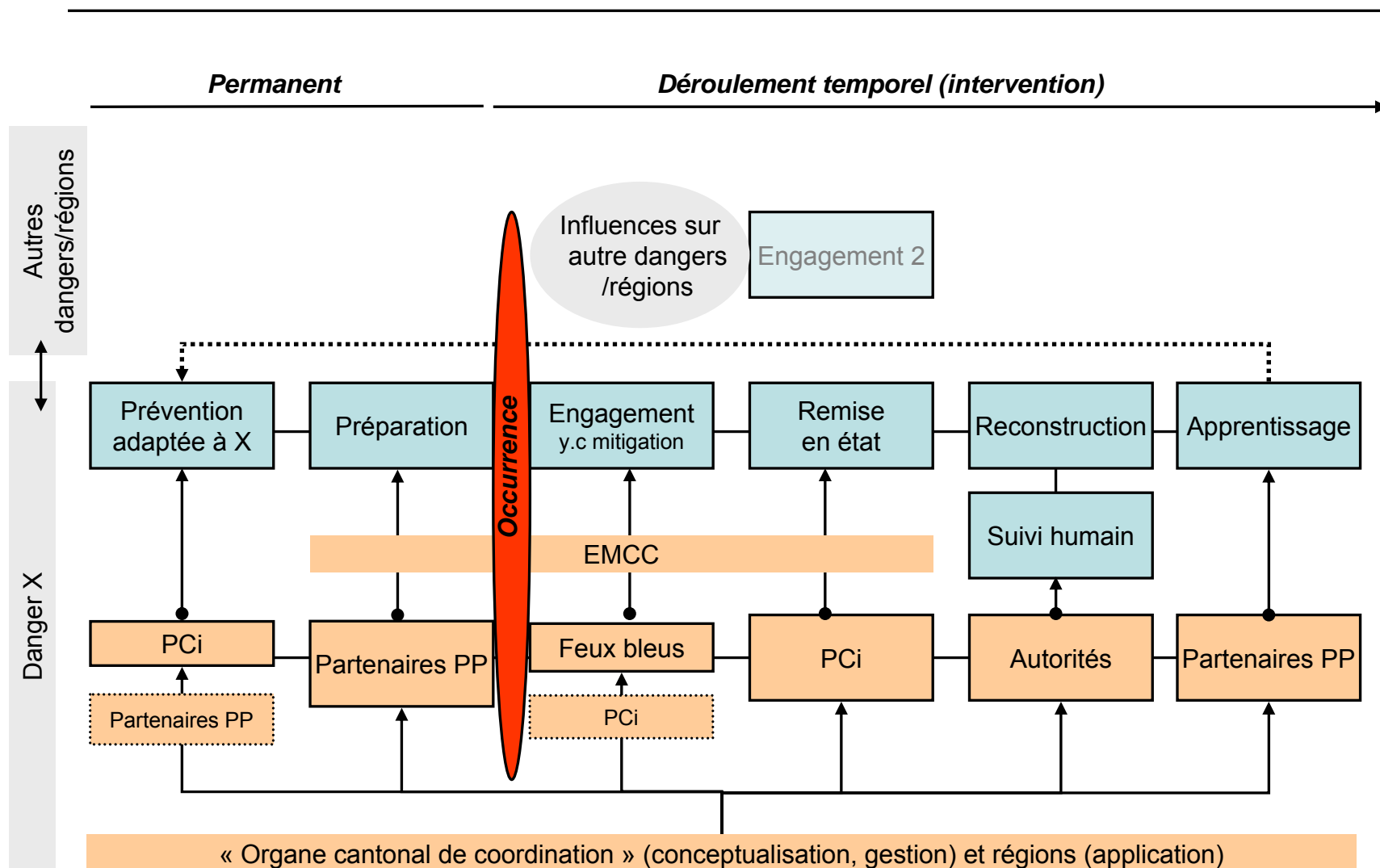
- **Intégration fonctionnelle**

Enfin, après l'intégration géographique et fonctionnelle, il s'agit d'intégrer au mieux les acteurs qui sont - ou devraient être - responsables des différents types de risques et des différentes phases identifiés.

- Nous esquissons en page suivante une méthode d'approche complète des dangers et des risques, selon l'intégration géographique (en gris), l'intégration des phases (bleu), l'intégration des partenaires (rouge)

Recommandations

Gestion intégrée des dangers et des risques



Recommandations

Gestion intégrée des dangers et des risques

- Parmi les dangers et risques identifiés dans le Canton de Vaud, il y en a qui ont un caractère fortement local, d'autres qui concernent des étendues géographiques plus grandes et d'autres qui sont globaux. Sur l'exemple argovien, il est recommandé de **distribuer les responsabilités opérationnelles entre Canton et régions** selon leur nature: n dangers sont traités par les (futurs) régions, le reste automatiquement par le Canton.
- Dès lors, il y a possibilité de rentrer dans une **logique de contrats de prestations** pour la responsabilisation des deux partenaires et assurer une supervision par le Canton. Dans tous les cas, le standard d'intégration est fourni par le Canton.
- Il est recommandé d'analyser l'opportunité de la création d'une **troupe cantonale de PCi**, à forte mobilité, capable d'intervenir sur une palette la plus large possible d'événements et avec une capacité d'aide à la conduite renforcée.

Recommandations

Organisation

- Il n'est pas possible sur la base de nos recherches de montrer s'il y a un niveau « optimal » de centralisation. Du point de vue des coûts, les chiffres obtenus pour la Suisse ne permettent pas de tirer de conclusion solide. Nous pouvons observer qu'il y a, comme dans d'autres domaines d'action publique, des tensions entre centralisation et décentralisations. A part en Finlande, où malgré une réforme menée avec succès récemment des voix continuent de demander une centralisation complète des services de secours, nous n'avons pas trouvé de réforme ayant aboutie à une centralisation complète, en dehors des entités comme les Grisons ou Bâle-ville où la PCi a toujours été du seul ressort cantonal.
- Aucun Canton, hors Bâle-ville vu sa taille, n'a opté pour une concentration de troupes, même les Grisons, qui conservent des compagnies dans les différentes régions du Canton, selon les nécessités géographiques (il existe des quasi-enclaves).
- Une tendance claire se dessine aussi en terme d'agrandissement des régions responsables des activités de PCi. Cela est en cours en Argovie, à Zürich, et reste ouvert dans la nouvelle loi tessinoise. La Finlande a réalisé un effort important passant d'un système communal (440 organisations) à un système régional (22 régions).
- D'autre part, la restructuration des régions suit souvent une logique de cohérence avec les services d'intervention et les partenaires de la PCi. En Argovie et à Zürich, les nouvelles régions correspondent aux régions de police et/ou du feu. On voit se dessiner de véritables régions de protection de la population.
- Enfin, les tâches de protection civile au sens stricte du terme (en cas de conflit) font partout place, tant dans la théorie que dans la pratique, à celles de protection de la population en cas de catastrophes. En Finlande, 1% environ des effectifs des régions de secours est affecté à des tâches de planification et de gestion pour situations de conflits. Cela se lit dans l'organisation des troupes, où seule une minorité reste compétente pour la PCi en configuration défense.

Recommandations

Organisation

- Il nous semble dès lors recommandable de **réduire le nombre de régions de la PCi**, tout en gardant un niveau de présence locale garantissant la connaissance du terrain et la préparation aux risques et dangers locaux.
- La **délimitation** des régions devrait se faire en suivant la **logique de l'analyse des dangers et des risques** et celle de la **cohérence des régions des partenaires**. Vu l'évolution des dangers et des risques, tout miser sur l'adaptation à ceux-ci peut engendrer des inadaptations dans le futur.
- Dans les régions et au niveau cantonal, **seuls quelques professionnels, avec éventuellement une minorité d'astreints, devraient maîtriser l'ensemble du fonctionnement de la PCi en configuration de conflit**. La majorité des troupes devraient être formée au domaine des catastrophes uniquement, car c'est là que les demandes sont les plus fortes. De surcroît, ce sont ces activités qui permettront de donner un contenu et une image d'une organisation active et moins « annexe » de l'armée. Une séparation plus claire est donc à recommander.

Recommandations

La gestion des ressources humaines

- Nous utilisons l'expression de « gestion des ressources humaines » dans le contexte de la PCi, car elle implique de passer d'un système d'administration des astreints à un système plus proactif, où le milicien est engagé selon l'analyse des besoins, l'exploitation des profils, et la motivation à la tâche.
 - Encore une fois, la connaissance des dangers et des risques constitue donc une étape primordiale. Le rôle attribué à la PCi dans la chaîne de gestion intégrée doit permettre de savoir quels sont les profils nécessaires, la formation à donner, les conditions d'engagement (échéance de disponibilité, durée, etc.) et les modes de coopération avec les partenaires sur le terrain. Les risques et dangers doivent se prévenir sur le long terme et de manière globale. Ils doivent aussi s'ils se concrétisent être suivis de mesures de soutien sur des durées dépassant plusieurs jours, voire semaines. Dans ces deux aspects (prévention et postvention), la capacité de la PCi à proposer du personnel sur le long terme est importante.
 - Le fait que les troupes de PCi soient formées de citoyens astreints a une conséquence importante en terme de motivation. Le volontaire s'engage parce qu'il croit à ce qu'il fait; le milicien, même s'il peut le faire avec engouement, s'engage en premier lieu parce que la loi le lui demande.
 - En terme de motivation, l'exemple des pompiers allemands est intéressant à ce sujet. Les pompiers volontaires ne sont pas payés. Leur engagement est motivé par des considérations sociales: servir la population, mais aussi faire partie d'une groupe, d'une communauté. Une fois engagés, les volontaires veulent être utiles, intervenir, utiliser leurs compétences. S'il n'y avait pas d'intervention, le nombre de volontaire serait assurément plus réduit. L'action est donc, aussi, une motivation.

Recommandations

La gestion des ressources humaines

- Les **enseignements tirés de l'analyse des dangers et des risques devrait donner le cadre de référence pour les ressources humaines**, statuer sur le nombre de personnes nécessaires, leur emploi, et la formation à dispenser. Le haut ratio de pompiers volontaires dans le Canton de Vaud doit aussi être pris en compte dans ce processus (*manpower* à disposition).
- **La professionnalisation**, vu le niveau relativement bas que connaît le Canton de Vaud, doit être un élément de réflexion des ressources humaines.
- **Le rôle de la PCi devrait se concevoir sur la durée**, tant dans la prévention que dans la postvention, car c'est là qu'elle peut offrir des spécificités par rapport aux autres partenaires, dont les ressources humaines sont plus limitées et appelées à travailler dans l'urgence. Au même titre que l'on parle de police de proximité (pour les tâches demandant plus de continuité que la seule intervention police secours), pourquoi ne pas concevoir la PCi comme une protection de la population de proximité?
- **La dimension de volontariat** du service devrait être accrue. Elle permettrait une motivation globale plus élevée. Le nombre de volontaires dans la PCi reste bas partout en Suisse. Il s'agirait d'intégrer une réflexion quant à la place de la PCi dans la société et à l'engagement des citoyens pour la communauté. Si, comme nous le suggérons, les activités de protection de la population prennent plus de poids dans la formation, les exercices et la communication, entre autre dans le domaine de la prévention, cela pourra accroître l'attractivité de la PCi. Du point de vue des « publics-cibles », le volontariat peut augmenter en ouvrant le recrutement aux résidents non-suisse, aux personnes hors âge d'astreinte et aux femmes, comme le fait Argovie. Pour les étrangers, participer à la PCi pourrait d'ailleurs constituer un intéressant moyen d'intégration.
- Dans un contexte de recours au volontariat, avec de surcroît un système de transferts entre partenaires comme à Zürich, **la question de l'abandon de l'astreinte** sous sa forme actuelle doit être posée.

Recommandations

La conduite cantonale

- Le risque zéro n'existe pas, d'autant moins pour les risques liés aux changements climatiques. Quand la prévention absolue n'est pas possible, les autorités doivent investir au maximum dans la gestion des événements et de leurs conséquences. La conduite des intervenants et l'encadrement de la population doit donc pouvoir reposer sur une structure la plus professionnelle possible. Celle-ci, de plus, doit avoir la compétence de disposer des différents partenaires selon les besoins induits.
- Par ailleurs, dans une gestion intégrée, la coordination devient l'élément clé de la réussite, tant dans le « temps long » de la prévention que dans l'urgence. Nous l'avons développé en page 55.

- La **conduite au niveau cantonal devrait être renforcée** car c'est à ce niveau que tous les partenaires peuvent se retrouver lors d'une intervention : la conduite locale buttera toujours sur le problème de la compétence à diriger des services relevant du Canton (police principalement).
- Pour tous les événements classés comme régionaux mais qui demandent une intervention de longue durée (à déterminer), ou respectivement pour ceux étant établis comme responsabilité unique du Canton (p.53), **l'EMCC doit être actionné**, éventuellement avec une troupe propre au Canton.
- Nous entendons la **conduite cantonale aussi au niveau stratégique**, comme un processus permanent, qui en temps normal doit pouvoir coordonner les travaux des partenaires et donner un cadre de référence commun à ceux-ci, sur la base du développement de l'analyse des dangers. La coordination implique probablement une augmentation du personnel cantonal dans ce domaine, avec des compétences spécifiques pour les différentes phases suggérées, dans un «Organe cantonale de coordination».

Annexe 1

Récapitulatif des ressources en personnel (ratios)

<i>Entité</i> <i>Indicateur</i>	AG	BS	ZH	VD	GR	TI	FIN	F	A	Ö
PCi milice Pour 1'000 hab.	15	4	9	12	16	28	-	-	-	-
PCi pros pour 100'000 hab.	15	9	3	13	5	20	-	-	-	-
PCi pros pour 1000 PCi milice	10	23	3	11	3	8	-	-	-	-
PP totale pour 1'000 hab.	38	28	18	28	n.a	35	6	9	22	44
Pompiers volontaires pour 1'000 hab.	21	0,6	8	14	n.a	4.6	3	4	17	39

Annexe 1

Personnes interviewées

Argovie: M. Beljean, chef de section planification et technique, Service de la sécurité civile et militaire

Bâle-ville: M. Barth, chef de section soutien à l'engagement

Zürich: M. Melliger, Chef du Service de la sécurité civile et militaire

Grisons: M. Gasser, chef Service de la sécurité civile et militaire

M. Schnoz, chef secteur organisation et construction

Tessin: M. Ortelli, chef du Service de la sécurité civile et militaire

M. Binsacca, responsable cantonal de la protection civile

France: M. Bonneville, adjoint au chef du Service interministériel régional des affaires civiles et économiques, de défense et de protection civile

Finlande: M. Johansson, chef management du risque, région de secours de Keski-Uusimaa

M. Koivukoski, directeur de l'unité des services de secours au Ministère de l'Intérieur

Allemagne et Autriche: M. Brauner, expert en management du risque, chef adjoint Service du feu Freiburg in Br.