

**Zeitschrift:** Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile  
**Herausgeber:** Schweizerischer Zivilschutzverband  
**Band:** 27 (1980)  
**Heft:** 11-12

**Artikel:** Problèmes courants de la protection civile : le point de la situation  
**Autor:** Mumenthaler, H.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-366899>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 18.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Problèmes courants de la protection civile – le point de la situation

*Exposé de M. H. Mumenthaler, avocat, directeur de l'Office fédéral de la protection civile, à l'occasion de l'assemblée générale de l'association cantonale neuchâteloise de la protection civile, le 22 octobre 1980 à Neuchâtel.*

## Introduction

Je suis heureux que vous me donniez l'occasion de vous parler aujourd'hui de la situation, des problèmes et des perspectives de la protection civile suisse. Vous connaissez le pourquoi et le comment de la protection civile. Néanmoins, il existe deux aspects que j'aimerais rappeler ici. D'abord la triple répartition de la responsabilité, c'est-à-dire la structure fédéraliste de la protection civile qui signifie ceci:

1. la Confédération exerce la haute surveillance et la direction suprême, surveille et, au besoin, assume l'exécution des prescriptions (art. 7 LPCi);
2. les cantons répondent de l'exécution des prescriptions fédérales les concernant. Ils exercent sur leur territoire la surveillance et la direction (art. 9 LPCi);
3. principales responsables de la protection civile, les communes exécutent sur leurs territoires les mesures ordonnées par la Confédération et les cantons (art. 10 LPCi).

Il me semble qu'on ne peut suffisamment mettre en évidence cette participation à la responsabilité en matière de protection civile. Pour les partenaires, il y a lieu de tenir compte les uns des autres, autrement dit faire preuve de compréhension pour les besoins mutuels et se compléter réciproquement. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de mener à bon terme, ensemble, les tâches communes. Apprécier les différentes tâches sous l'unique angle de son propre point de vue aurait pour conséquence de montrer la situation sous un faux jour et ne serait donc pas sans danger. En d'autres termes, il faut que nous considérions les tâches que nous confie la loi sous l'angle de la triple répartition des responsabilités.

D'ores et déjà, nous devons souligner le fait que la menace et par conséquent le danger peuvent être déclenchés par des conflits armés qu'il n'est

pas possible d'exclure ou par des défaillances techniques ou humaines ou encore par des catastrophes naturelles. Ces facteurs n'ont certainement pas perdu de leur importance au cours de ces dernières années. Chaque jour nous en fournit pratiquement la preuve.

## I

Si nous allons dresser, ci-après, un tableau de la situation actuelle de la protection civile, il faut se souvenir que la loi sur la protection civile est entrée en vigueur au début de 1963 et la loi sur les constructions de protection civile, au début de juin 1964. Cela représente quinze ans; faut-il dire «déjà» ou «seulement»? Sous l'angle d'une communauté, la vérité devrait plutôt se trouver dans le «seulement».

### 1. Considérations sur la situation de la protection civile dans l'ensemble de la Suisse

Notre population dispose actuellement (1979) d'environ

- 4,25 millions de places protégées ventilées de haute qualité, c'est-à-dire construites selon des instructions modernes
- de quelque 1,8 million de places protégées construites entre 1951 et 1965, taxées aujourd'hui de places protégées de fortune présentant cependant un degré de protection considérable

Ces 6,05 millions de places protégées au total permettent de protéger environ 90% de la population. Toutefois, nous ne devons pas nous laisser éblouir par ces chiffres. La répartition des abris ne correspond pas en tous points à celle de la population. Il existe dans notre pays, des régions dont les habitants disposent en partie d'une seconde place protégée au lieu de travail, ce qui est notamment le cas dans nos agglomérations urbaines qui ont connu, ces dernières années, une activité intense dans le secteur de la construction. Il existe aussi des régions où le déficit en places protégées est élevé, déjà pour la simple raison

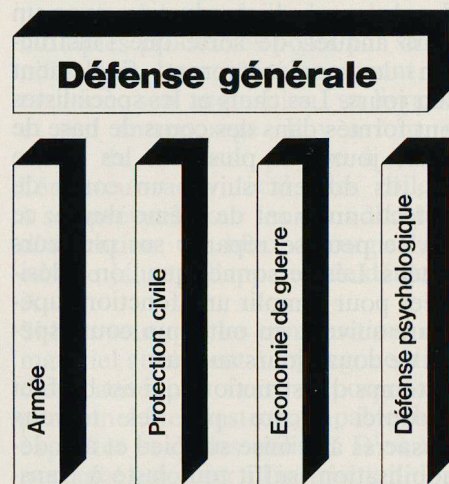
que ces régions ne sont tenues que depuis peu de créer des organismes et des constructions de protection.

Jusqu'à présent, ont été édifiés ou se trouvent en voie de réalisation:

- quelque 850 PC de tout genre, c'est-à-dire environ 43% des PC nécessaires
- près de 450 postes d'attente pour formations d'intervention, soit environ 26% du nombre nécessaire
- plus de 1000 constructions protégées du service sanitaire avec environ 72 500 lits protégés, soit approximativement 50% des 150 000 lits protégés prévus, qui correspondent à quelque 2% de notre population

Par rapport à la quantité totale du matériel nécessaire dans la phase d'achèvement, l'état actuellement atteint est de 70%. Je reviendrai encore spécialement sur les lacunes dans ce domaine.

D'autre part, sur les quelque 425 000 personnes astreintes à l'obligation de servir dans la protection civile, environ 40% seulement ont été instruites jusqu'à ce jour. Or, comme je l'expliquerai plus loin, l'équilibre n'est pas encore atteint entre les différents secteurs de l'instruction. En d'autres termes, il existe des domaines où l'ins-



truction accuse un niveau élevé et d'autres où elle n'a pas encore débuté. La Confédération, les cantons et les communes ont consacré jusqu'à présent à ces efforts 3,5 milliards de francs, ce qui représente approximativement 50% du montant nécessaire, selon la Conception 1971 de la protection civile, pour atteindre l'état réglementaire. Il peut être intéressant d'apprendre que, d'après les dernières données statistiques, la Confédération, les cantons et les communes, dans un laps de temps de cinq ans, ont dépensé chaque année en moyenne 476 millions de francs pour la protection civile. Si l'on compare ces chiffres

aux dépenses de l'armée, on obtient une part de 14,8% pour la même durée; on remarque à ce sujet que la part destinée aux investissements nouveaux est bien plus élevée en pourcentage dans la protection civile que dans l'armée.

## II

Permettez-moi, maintenant, d'essayer de vous exposer, dans l'optique de la Confédération, les principaux problèmes et soucis de la protection civile. Je tiens à préciser que le choix et l'ordre des questions répondent à mon appréciation personnelle et, par conséquent, n'engagent que moi-même.

### 1. La protection civile n'est pas encore considérée comme une institution allant de soi

Depuis que le premier article constitutionnel sur la protection civile a été rejeté – cet échec était dû principalement au projet d'un service de protection civile obligatoire pour les femmes –, vingt années se sont écoulées. Une longue période! Cependant, l'objectivité nous oblige à constater qu'il existe encore beaucoup de citoyens et même de nombreux hommes politiques qui mettent en doute la valeur de la protection civile et ne prennent pas au sérieux ses efforts. Voilà qui devrait nous préoccuper, nous tous qui travaillons pour la protection civile à l'échelon fédéral, cantonal ou communal. Une institution telle que la protection civile doit être portée par la grande masse de la population. Au moyen des cours et exercices appropriés, au moyen d'une information judicieuse, il s'agit de convaincre les gens qu'il est possible d'obtenir beaucoup avec des moyens relativement modestes, tant financiers qu'en personnel. Les responsables, à leur tour, devront réaliser que ce qui est négligé aujourd'hui coûtera peut-être cher demain et, qu'alors, le prix ne se payera pas en monnaie. Le dicton «gouverner, c'est prévoir» est aussi valable dans ce domaine que dans les autres.

### 2. La protection civile n'est pas encore suffisamment équilibrée

Avant tout, je pense au déséquilibre en ce qui concerne l'état de préparation de nos mesures. Pensez que nous pouvons accueillir près de 90% de notre population dans les abris et que nous possédons quelque 70% du matériel nécessaire aux personnes servant dans la protection civile; n'est-il pas alors angoissant de savoir que sur le nombre des Suissesses et des Suisses

incorporés dans la protection civile et appelés, dans l'intérêt de la population, à rendre opérationnels matériel et constructions, 40% d'entre eux seulement ont reçu une instruction? Si l'on considère en outre que ces lacunes peuvent être constatées notamment parmi les cadres et les responsables de l'aménagement et de l'exploitation des abris, vous conviendrez avec moi que nous devons, ensemble, tout faire pour mettre fin à ce retard. C'est précisément dans ce cas que les communes ont également l'occasion d'initiatives dans le cadre des services annuels. Le but de ces initiatives devrait être d'assurer en tout temps le plein rendement de tout ce qui est à disposition pour le cas de guerre et de catastrophe.

Mais il existe aussi un déséquilibre en ce qui concerne le niveau de préparation entre les cantons et au sein même des cantons. D'une part, il faut accepter certaines différences, en raison de la structure fédéraliste de la Suisse, et de l'importance attribuée à la responsabilité communale. D'autre part, c'est justement dans le domaine des mesures de défense générale que notre pays doit être considéré comme un tout. De trop grandes différences affaiblissent l'ensemble. Elles augmentent la vulnérabilité du pays, l'exposant toujours plus aux menaces de tout genre et diminuant la liberté de décision en cas de crise.

### 3. La protection civile souffre de l'actuelle situation financière de la Confédération et en partie aussi des cantons

Entre 1973 et 1977, le budget de la Confédération consacrait chaque année plus de 200 millions de francs à la protection civile. Les budgets 1978 et 1979 ne prévoient plus que 190, respectivement 123 millions de francs. Si l'on fait une comparaison avec les années 1973 et 1979, ce développement rétrograde correspond à une réduction de 55 millions de francs soit 23%. Dans le même laps de temps, on constate une diminution du pouvoir d'achat d'environ 22%, puisque l'index suisse des prix à la consommation a passé de 139,3 points en 1973 à 170,3 points fin 1978. Même si l'on considère que la réduction des subventions de la Confédération aux abris privés, dès fin février 1977, a permis d'économiser 20 à 30 millions de francs par an, il n'en est pas moins certain que la protection civile a subi des pertes réelles sensibles par rapport à 1973.

### 4. L'état de l'instruction est encore insatisfaisant

Ce fait a déjà été mentionné. J'aime-

rais ajouter ici qu'à l'époque nous avons décidé avec les cantons d'organiser l'instruction en quelque sorte de bas en haut.

Nous touchons maintenant au but avec ce système qui ne s'est pas avéré judicieux en tout point. Les retards dans l'instruction des cadres, en particulier, se révèlent défavorables lors de l'intervention des organismes. Aussi est-il indispensable de compléter aussi rapidement que possible l'instruction de base à tous les niveaux, afin de pouvoir jouir ensuite d'une plus grande liberté de décision pour la poursuite de cette instruction.

Vu l'importance centrale de l'abri, il est absolument nécessaire de commencer le plus tôt possible, dans toute son étendue, la formation des responsables d'abri. Cela n'était pas possible jusqu'à la révision de la loi entrée en vigueur le 1er février 1978, date qui marqua l'abolition des dispositions concernant les anciennes gardes d'immeubles. D'autre part, les conditions préalables requises pour l'instruction des responsables d'abri sont réalisées dans une large mesure.

A ce propos, un mot sur le choix du chef local. On entend fréquemment déclarer qu'il y a encore beaucoup trop de chefs locaux à peine ou pas du tout capables de suffire à leur tâche et cela confirme nos expériences. La loi précise qu'il appartient aux autorités communales de désigner à cette fonction une personne susceptible de satisfaire aux exigences de celle-ci. Si des choix malheureux se produisent, cela

Part des dépenses pour la défense dans le budget de la Confédération



	1973			1974			1975		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Armée	2291	89,67	19,73	2455	87,84	18,80	2563	91,11	18,95
Protection civile	238	9,31	2,05	230	8,23	1,76	219	7,79	1,62
Economie de guerre	17	0,67	0,15	103	3,68	0,79	24	0,85	0,18
Protection de l'Etat	9	0,35	0,07	7	0,25	0,05	7	0,25	0,05
	2555	100%	22%	2795	100%	21,4%	2813	100%	20,8%
	1976			1977			1978		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Armée	2943	90,78	18,53	2870	92,29	18,53	2883	91,49	18,21
Protection civile	271	8,36	1,70	213	6,85	1,37	188	5,97	1,19
Economie de guerre	23	0,71	0,14	20	0,64	0,13	76	2,41	0,48
Protection de l'Etat	5	0,15	0,03	7	0,22	0,04	4	0,13	0,03
	3242	100%	20,4%	3110	100%	20,07%	3151	100%	19,91%
	1979			1980			1 = Total (mio Fr)		
	4	2	3	4	2	3	2 = % des dépenses de la défense générale		
Armée	3107	93,56	18,81	3284	93,96	18,94	3 = % du budget total de la Confédération		
Protection civile	183	5,51	1,11	186	5,32	1,07	4 = devis provisoire (mio Fr)		
Economie de guerre	25	0,75	0,15	21	0,60	0,12			
Protection de l'Etat	6	0,18	0,03	4	0,12	0,03			
	3321	100%	20,1%	3495	100%	20,16%			

est souvent imputable au fait que les autorités communales ne sont pas suffisamment conscientes des tâches et des responsabilités inhérentes à la protection civile. Dans de tels cas, le canton, qui est en général au courant de la chose publique et qui, de plus, est responsable de l'inscription des candidats-chefs locaux à l'instruction,

ne pourrait-il pas s'adresser aux autorités communales pour leur expliquer la situation?

## **5. Les officiers n'entrent dans la protection civile qu'à l'âge de 55 ans**

A mon avis, il faudrait trouver des moyens pour que l'armée mette des officiers à disposition plus souvent et plus tôt et non après qu'ils aient atteint leur 55e année. Tant que cela ne sera pas le cas, la protection civile se verra privée d'un important potentiel, bien instruit, de conduite.

## **6. Il existe des lacunes en matière d'organisation**

Si la protection civile ne peut maîtriser la phase déterminante de préattaque, elle ne sert à rien. Elle doit réussir à protéger la majeure partie de notre population à temps, c'est-à-dire avant une attaque. Cela signifie que le déblocage des abris – en effet, on les utilise aujourd'hui à d'autres fins –, leur aménagement et leur attribution doivent être planifiés. Il faut connaître le temps nécessaire, les phases de travail, les besoins en matériel et les lieux de réception de ce dernier.

Les responsables, pour le moins, mais dans le cas idéal également la population, doivent savoir en temps de paix déjà qui trouvera refuge dans quel abri, qui sera hébergé provisoirement dans des abris de fortune et devra, de ce fait, être muni d'un masque de protection, etc. Ces travaux sont urgents et en cours sous le nom de «planification d'attribution».

La protection civile doit pouvoir sauver après un engagement d'armes. Pour ce faire, il est indispensable qu'elle puisse se mouvoir rapidement. Notre «motorisation» reposant exclusivement sur la réquisition, il convient de préparer celle-ci. La protection civile doit être en mesure d'éteindre les foyers d'incendie sur la place sinistrée. Cela exige, à son tour, une planification concernant l'eau et l'extinction. C'est le seul moyen qui nous permet, en effet, d'être informés à temps de l'existence de points d'eau, de l'endroit où ils se trouvent ou du lieu où nous devrions aménager des points d'eau de fortune, après la mise sur pied de la protection civile ainsi que du matériel que nous aurions à préparer à cet effet.

## **7. Dans le domaine du matériel aussi, il existe des lacunes**

Dans le domaine des abris, il s'agit avant tout de couvrir le déficit en places protégées dans les petites communes qui, il y a peu de temps, n'étaient pas soumises à l'obligation de réaliser des constructions de protection, en

construisant des abris publics. Signaux, à ce propos, que ces abris, s'ils sont disposés judicieusement, peuvent être utilisés sans autre, en temps de paix, à d'autres fins, par exemple à l'hébergement des troupes, des masses, comme local de société, etc. Autrement dit, ces abris ne doivent pas nécessairement rester inutilisés. L'entretien des constructions et des abris est souvent problématique. On ne se rend pas encore assez compte que les constructions de protection doivent, elles aussi, être entretenues pour éviter des surprises désagréables en cas d'intervention. La responsabilité en incombe aux propriétaires (art. 9 LCPCi).

Dans le domaine du matériel, ce sont des considérations d'ordre conceptionnel et financier qui ont incité, il y a peu de temps encore, les organes civils de conduite en temps de paix et la protection civile à ne pas traiter la question de l'alarme avec la priorité qu'elle aurait méritée.

### III

Après vous avoir parlé des problèmes qui nous préoccupent à l'heure actuelle, je vais essayer de vous montrer quels seront, en matière de protection civile, les domaines avec lesquels nous devrons vraisemblablement nous familiariser ces prochaines années.

## **1. La protection civile est une tâche permanente**

Je suis convaincu que pour obtenir une protection civile opérationnelle, il est indispensable de la considérer en tant que tâche permanente. Ce que nous voulons atteindre, c'est une constance dans l'organisation et le développement de la protection civile. Cela constitue aussi la meilleure garantie pour que la protection civile continue à s'adapter aux conditions marginales extérieures qui se modifient en permanence.

## **2. L'organisation et le développement de la protection civile demandent du temps**

Il ne faut pas de connaissances spéciales bien grandes pour arriver à la conclusion qu'une entreprise telle que la protection civile demande du temps. Notre grande sœur, l'armée, le sait par une longue expérience. Le facteur temps résulte de l'addition des moyens en personnel et financiers ainsi que des possibilités sur le plan professionnel.

## **3. Les efforts pour décentraliser la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons**

Actuellement, on s'efforce de débrouiller à nouveau, entre la Confédération et les cantons, l'enchevêtrement survenu ces vingt dernières années en ce qui concerne la répartition des tâches. Il faut éviter qu'il y ait confusion de compétences, donner une plus grande importance au principe de causalité, charger davantage les particuliers et mieux tenir compte du fédéralisme. La protection civile a été elle aussi intégrée à ces efforts. C'est notre devoir d'aborder ces idées avec un esprit critique d'une part, mais de ne pas nous fermer à elles, d'autre part.

## **4. Mesures pour établir l'équilibre**

Les travaux de planification et administratifs auxquels il faut s'attendre ces prochaines années sont les suivants:

- préparer et attribuer les abris;
- assurer la mise sur pied – dans ce contexte, il y a lieu de mentionner les prescriptions concernant l'exemption et la dispense de l'obligation de servir dans la protection civile;
- la préparation de la réquisition des véhicules à moteur;
- l'approvisionnement en eau d'extinction.

En matière d'instruction, nous citerons

- l'instruction des responsables d'abri et
- l'instruction d'état-major des organismes locaux de protection.

## **5. Mesures permettant d'améliorer la préparation sur le plan du matériel**

Font partie des principales mesures supplémentaires dans le secteur du matériel, qui devront être réalisées ces prochaines années:

- réviser et compléter le réseau d'alarme dans le but d'assurer une alarme rapide et si possible complète de la population;
- compléter le matériel des constructions du service sanitaire;
- assurer une réserve minimale de nourriture de survie pour la phase d'autarcie;
- remettre des insignes de fonction;
- si possible, équiper aussi de lits superposables les abris publics et les abris situés dans les bâtiments publics.