



Sicherheitsverbund Schweiz
Réseau national de sécurité
Rete integrata Svizzera per la sicurezza

La subsidiarité et les principes de coordination des moyens de milice de l'armée, de la protection civile et du service civil en cas de crise.

Réponse à la recommandation n°4 du Contrôle fédéral des finances (20542)

Novembre 2023

Validé par la plateforme politique du RNS en date du 30 novembre 2023

Transmis au SG-DDPS en date du 5 décembre 2023

Résumé et conclusions

Sur la base de son rapport du 12 janvier 2022, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a recommandé au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de convenir de principes de collaboration entre l'armée, la protection civile (PCi) et le service civil en vue de crises ou de catastrophes futures. L'objectif est de disposer de meilleures conditions pour un engagement efficient des personnes astreintes au service. Le présent rapport a été élaboré au sein d'un groupe de travail réunissant les acteurs concernés de la Confédération et des cantons et dirigé par le délégué du Réseau national de sécurité (RNS).

Subsidiarité

Les art. 3 et 5a Cst. régissent le système de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et a valeur de clause subsidiaire générale au profit des derniers. Lorsqu'il s'agit d'attribuer des ressources de milice fédérales (armée et service civil), en application de l'art. 58, al. 2, Cst., le principe de subsidiarité s'applique par analogie aux offices fédéraux.

Pour des raisons de cohérence de l'ensemble, le principe de subsidiarité devrait également être appliqué dans le cadre de l'entraide intercantonale pour la PCi. En effet, le principe de subsidiarité ne se limitant pas aux demandes d'appui dites *verticales* adressées par les autorités cantonales à la Confédération, celui-ci doit également s'appliquer pour les demandes dites *horizontales* soumises, d'une part, entre institutions fédérales et, d'autre part, entre autorités cantonales, dès lors que des ressources de milice sont requises.

Conclusion 1 - Pour des raisons de cohérence et d'égalité de traitement, il sied d'appliquer les mêmes critères de subsidiarité, que la demande soit *verticale* (adressée par les cantons à la Confédération) ou *horizontale* (formulée entre les institutions fédérales et entre cantons).

En tous les cas, il faut veiller au respect des critères de subsidiarité.

L'appui de toute organisation de milice externe (intercantonal ou fédéral) constitue une solution de dernier recours et confine à la nécessité d'appliquer le principe de subsidiarité. Cette règle ne s'applique pas à l'engagement de ses propres ressources. En effet, les cantons sont souverains dans ce domaine et définissent librement leurs principes d'engagement. Le principe de subsidiarité exige que l'engagement de moyens subsidiaires d'appui suive une logique de cascade, partant de l'épuisement de tous les moyens civils, y compris privés, qui peuvent être engagés par l'autorité compétente de manière autonome.

Pour ce faire, il est essentiel de disposer de critères clairs qui définissent les conditions qui doivent prévaloir à toute demande d'appui subsidiaire en vue de disposer de moyens de milice fédéraux ou intercantonaux. Le présent rapport formule neuf critères génériques qui peuvent être appliqués dans tous les cas de figure.

Conclusion 2 - Les demandes d'appui et de soutien au profit des autorités civiles cantonales ou fédérales doivent être systématiquement examinées au regard des mêmes neuf critères de subsidiarité exposés.

Compétences et prestations

Les trois instruments de milice sont l'armée, le service civil et la PCi, étant précisé que la PCi est un moyen cantonal. Ces moyens sont organisés de manières différentes ; ils disposent de prérogatives particulières et offrent des prestations diverses. Le principe de subsidiarité exige une appréhension de la situation par paliers.

Conclusion 3 - La PCi n'intervient en principe qu'en deuxième échelon, après les moyens civils professionnels des cantons et des communes ; au niveau fédéral l'armée et le service civil doivent être mobilisés en dernier ressort. L'engagement de moyens civils doit être privilégié par rapport aux moyens militaires (principe de cascade), pour autant que les moyens répondent aux besoins.

Principes de collaboration

La gestion des catastrophes et des situations d'urgence relève de la compétence des cantons, sauf si les bases légales le prévoient autrement de manière explicite. Si les moyens cantonaux ne suffisent pas à la maîtrise d'un événement, les cantons peuvent solliciter le soutien de la Confédération. Ce soutien peut se faire au travers de processus existants ou être coordonné via la Gestion fédérale des ressources (ResMaB). Cela signifie que les autorités cantonales doivent procéder par étapes lors de l'analyse des besoins et qu'elles doivent, dans un premier temps, tenir compte du principe de la subsidiarité *horizontale*.

Conclusion 4 - Sur la base de l'évaluation des besoins, les autorités cantonales engagent les ressources régionales, cantonales et, si cela est pertinent, intercantionales, conformément au principe de subsidiarité horizontale, avant de solliciter le soutien de la Confédération.

Il manque au niveau national un service qui dispose d'une vue d'ensemble de toutes les interventions passées ou actuelles et qui, sur la base de ces informations, pourrait contribuer à garantir un déploiement opérationnel cohérent des moyens de la Confédération et des cantons. De même, il manque aujourd'hui un service capable de recevoir et de regrouper toutes les demandes de la Confédération et des cantons, de les coordonner avec tous les services concernés et d'assurer le flux d'informations nécessaire.

Conclusion 5 - Dans le but d'assurer une application cohérente du principe de subsidiarité des engagements d'appui, la Confédération désigne la Centrale nationale d'alarme (NEOC) comme organe de coordination au niveau national qui sera à même de recevoir et de coordonner toutes les requêtes fédérales ou cantonales et ainsi de pouvoir fournir aux autorités politiques une vue d'ensemble des moyens engagés ou disponibles.

En cas d'incident, de catastrophe ou d'accident, la gestion de l'urgence prime. L'examen du respect du principe de subsidiarité se fait alors sommairement.

Par conséquent, lorsque l'urgence et la gravité de la situation dictent une réponse rapide, l'autorité requérante doit faire une analyse sommaire des critères de subsidiarité pour s'assurer qu'ils soient *prima vista* remplis. Les appuis intercantonaux ou fédéraux peuvent alors être sollicités immédiatement.

Afin de libérer dès que possible les forces de milice engagées, les travaux de planification doivent se faire dans les meilleurs délais pour permettre la relève des moyens d'appui de milice intercantonaux ou fédéraux.

Conclusion 6 - Un appui intercantonal et fédéral peut être sollicité immédiatement en cas d'urgence. Préalablement, l'autorité requérante doit faire une analyse sommaire des critères de subsidiarité pour s'assurer qu'ils soient *prima vista* remplis et doit, sans tarder, commencer les travaux de planification afin de permettre de libérer les moyens d'appui de milice intercantonaux ou fédéraux dans les meilleurs délais.

La convention d'aide intercantonale par la PCi en cas de catastrophes et de situations d'urgence règle les modalités des demandes bilatérales entre les cantons. Elle ne définit toutefois pas de processus pour la coordination et la priorisation des demandes entre plusieurs cantons.

Conclusion 7 - La coordination intercantonale doit être assurée au sein de l'organisation cantonale de conduite, par exemple par un état-major partiel de gestion des ressources cantonales. Idéalement, ce dernier est organisé de manière analogue au ResMaB ; il applique par analogie les mêmes processus et principes et se fonde sur les structures de l'organisation de conduite cantonale.

Synergies et collaboration interdisciplinaire

Lors d'événements majeurs, il convient d'utiliser efficacement les ressources disponibles. Pour ce faire, les processus de coordination et de collaboration doivent être renforcés au niveau national afin que les ressources adéquates soient engagées au bon endroit et au bon moment.

L'iRES sert de répertoire national et cantonal et offre à ce titre une vue d'ensemble du paysage national des ressources. Il permet en outre aux utilisateurs d'établir et de transmettre des requêtes de manière rapide et autonome.

Conclusion 8 - Pour garantir la coordination des moyens au niveau national, entre Confédération et cantons ainsi qu'au niveau intercantonal, il s'agit de saisir systématiquement toutes les ressources et les moyens disponibles au moyen de l'iRES. Aussi, sied-il d'encourager l'intégration des communes au système pour offrir une vue d'ensemble des ressources fédérales, cantonales et communales.

La Présentation électronique de la situation (PES) de la NEOC est un outil qui permet de centraliser les demandes des cantons et d'indiquer les degrés de préparation et d'engagement.

Conclusion 9 - Pour permettre à la NEOC de disposer d'une vue d'ensemble à l'échelle du pays, il est indispensable que tous les partenaires fédéraux et cantonaux tiennent à jour la PES.

Les situations de crises multiples présentent un risque accru de manque de ressources aux niveaux cantonal et fédéral. Face au risque de pénurie de moyens, les institutions doivent développer des mécanismes pour permettre aux autorités politiques de définir des priorités et attribuer les ressources existantes de manière adéquate.

La priorisation de ressources en cas de pénurie de moyens confine à attribuer des moyens à certaines organisations et institutions au détriment d'autres. Ces décisions sont des choix politiques qui ne reposent pas uniquement sur des critères techniques ou opérationnels.

Conclusion 10 - Le ResMaB doit être chargé d'élaborer la vue d'ensemble des moyens fédéraux et cantonaux engagés ou disponibles afin que le Conseil fédéral puisse définir les priorités d'engagement lorsque les moyens sont insuffisants. Ce dernier consulte les autorités cantonales avant de prendre sa décision.

Coûts pour l'État et l'économie

L'engagement de l'armée, du service civil et de la PCi représente non seulement un coût pour les collectivités publiques, mais également pour l'économie privée. De par le fonctionnement de milice desdites organisations, les engagements nécessitent la mobilisation de ressources au détriment de leur activité professionnelle. Par voie de conséquence, le personnel engagé par l'armée, le service civil et la PCi manque sur leur lieu de travail, dans l'économie privée et dans la fonction publique civile.

Conclusion 11 - Les éléments de milice qui occupent des fonctions spécialisées au sein de la société civile doivent être mobilisés de manière ciblée et ponctuelle. Ils devraient être engagés en priorité comme aide à la décision et pour former du personnel de sorte à pouvoir réintégrer leur spécialisation au profit de la société civile dans les meilleurs délais.

Table des matières

Résumé et conclusions	2
Abréviations	7
1. Contexte	8
1.2 Leçons tirées de la pandémie de COVID-19 et préparatifs en vue de la gestion de situations d'urgence futures	9
1.3 Procédure et articulation	9
2. Cadre légal	10
2.1 Subsidiarité verticale	10
2.2 Subsidiarité horizontale	12
2.3 Critères de subsidiarité	13
2.4 Compétences et prestations	15
3. Principes de la collaboration	19
3.1 Entraide d'urgence	20
3.2 Appui intercantonal	21
3.3 Collaboration entre la Confédération et les cantons	21
3.4 Synergies et collaboration interdisciplinaire	23
3.5 Crises multiples et priorisation politique des ressources	25
4. Conséquences financières et économiques	25
4.1 Coûts pour l'État	25
4.2 Coûts pour l'économie	26
4.3 Mesures de réduction des coûts	27
5 Conclusion	28
6 Annexes	29

Abréviations

CDF :	Contrôle fédéral des finances
CG MPS :	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection de la population et des sapeurs-pompiers
CIVI :	Office fédéral du service civil
CRMPPCi :	Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile
DDPS :	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR :	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
iRES :	Système d'information pour la gestion des ressources
LAAM :	Loi sur l'armée et l'administration militaire
LFC :	Loi sur les finances de la Confédération
LOGA :	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LPPCi :	Loi sur la protection de la population et sur la protection civile
LSC :	Loi sur le service civil
NEOC :	Centrale nationale d'alarme (National Emergency Operation Center)
OFPP :	Office fédéral de la protection de la population
PCi :	Protection civile
PES :	Présentation électronique de la situation
ResMaB :	Gestion fédérale des ressources
ResMaK :	Gestion cantonale des ressources
RNS :	Réseau national de sécurité
SG-DDPS :	Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
SG-DEFR :	Secrétariat général du Département fédéral de l'énergie, de la formation et de la recherche

1. Contexte

Au cours des années 2020 et 2021, au plus fort de la pandémie de COVID-19, des militaires ainsi que des membres de la protection civile (PCi) et du service civil ont été engagées simultanément dans des cantons pour appuyer et décharger les autorités civiles. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné leur engagement durant la pandémie de COVID-19 dans son rapport intitulé *Évaluation de l'engagement des personnes astreintes au service militaire, à la protection civile et au service civil pendant la pandémie de COVID-19*, publié le 12 janvier 2022.¹ Le CDF arrive à la conclusion que les processus de décision au niveau fédéral pour l'examen des demandes des autorités civiles ainsi que la coordination pour l'engagement des personnes astreintes (armée, PCi et service civil) étaient en partie insuffisants. En fait également partie le respect du principe de subsidiarité, selon lequel – même en situation d'urgence –, les personnes astreintes au service ne peuvent être convoquées et engagées que si tous les moyens, même privés, sont épuisés dans les cantons ou qu'ils ne peuvent être mobilisés qu'en quantité insuffisante. Selon le CDF, il faut donc améliorer la coordination pour l'engagement de l'armée, de la PCi et du service civil dans la perspective de futures crises, tout en renforçant la compréhension commune portant sur le respect du principe de subsidiarité. Le CDF a édicté quatre recommandations à cet égard à l'intention des autorités. Le présent rapport concerne sa recommandation n° 4.

1.1 Recommandation n° 4 du CDF et mandat du RNS

À l'appui de son rapport du 12 janvier 2022, le CDF a recommandé au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), en étroite collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), de convenir de principes de collaboration entre l'armée, la PCi et le service civil dans la perspective d'événements futurs. L'objectif est de disposer de meilleures conditions pour un engagement efficient des personnes astreintes au service. Les aspects ci-après doivent être pris en compte à cet égard.

1. Instaurer une compréhension commune portant sur les prérequis à respecter lors d'engagements en cas de catastrophes et de situations d'urgence (subsidiarité).
2. Fixer les principes de la répartition des tâches, à l'appui des *profils de prestations* des trois instruments (champs d'activité, ordre chronologique des instruments lors d'engagements), en tenant compte des aspects liés à la rentabilité et aux coûts (p. ex. coûts pour l'économie, pour l'APG), en particulier au-delà de la première phase des événements.
3. Définir les principes de la collaboration durant un événement (y c. prise de décision en cas de pénurie, échange d'informations, aussi sur les interventions de la PCi).

Le Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (SG-DDPS) a précisé au CDF qu'il était d'accord avec cette recommandation.

Étant donné que la question ainsi que la mise en œuvre de la recommandation concernent à la fois la Confédération et les cantons, le DDPS a proposé, en sa qualité de membre de la plateforme politique du Réseau national de sécurité (RNS), de confier la réalisation du rapport sur la mise en œuvre de la recommandation au délégué du RNS.

Par la suite, en date du 7 mars 2022, la plateforme politique du RNS a chargé son délégué de constituer un groupe de travail avec les représentants compétents de la Confédération ainsi que des cantons en vue de la réalisation dudit rapport.

Quant à la plateforme opérationnelle du RNS, elle a été engagée comme groupe d'accompagnement stratégique et a vu le directeur du CIVI la rejoindre à cette fin.

¹ CDF-20542 | y c. prises de position | 12 janvier 2022 | DélFin D1/2022 – Évaluation de l'engagement des personnes astreintes au service militaire, à la PCi et au service civil pendant la pandémie de COVID-19 - Groupement Défense, OFPP, CIVI

Le projet de rapport du délégué du RNS a été mis en consultation au sein de la plateforme opérationnelle du RNS le 20.10.2023, puis adopté par la plateforme politique du RNS en date du 30.11.2023, à l'intention du DDPS.

1.2 Leçons tirées de la pandémie de COVID-19 et préparatifs en vue de la gestion de situations d'urgence futures

Après la pandémie de COVID-19, le Parlement et l'administration ont, à plusieurs reprises, examiné et thématiqué la gestion passée et future des crises en Suisse.²

L'une des principales conclusions de l'enquête est que les processus organisationnels et les responsabilités doivent être clarifiés afin de mieux se préparer à de nouvelles crises. Pour ce faire, les ressources nécessaires doivent être rendues disponibles et le dispositif de gestion des crises doit être exercé régulièrement. Cette appréciation se recoupe globalement avec les leçons tirées des exercices du RNS (ERNS) 2014 et 2019.

S'agissant de l'amélioration de la gestion des crises, le Parlement a transmis toute une série de mandats au Conseil fédéral.³ En fait notamment partie le postulat (22.3007) *Capacités nécessaires à la gestion des dangers naturels liés au climat*. Son auteur charge le Conseil fédéral d'établir une vue d'ensemble des capacités nécessaires pour gérer des dangers naturels liés au climat, lesquelles doivent être fournies par la protection de la population, l'armée ou le service civil pour garantir la sécurité en Suisse. C'est le DDPS qui est chargé de répondre à ce postulat.

Le présent rapport ne peut pas donner une réponse définitive au postulat 22.3007, mais le rapport correspondant pourra en partie s'appuyer sur les constats posés dans le présent texte.

1.3 Procédure et articulation

Le présent rapport a été élaboré par un groupe de travail englobant les principaux acteurs de la Confédération et des cantons, placé sous la direction du délégué du RNS et composé de représentantes et représentants des autorités et conférences ci-après :

- Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection de la population et des sapeurs-pompiers (CG MPS) ;
- Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile (CRMPPCi) ;
- Politique de sécurité DDPS (PolSéc DDPS), SG-DDPS ;
- Groupement Défense (armée), DDPS ;
- Office fédéral de la protection de la population (OFPP), DDPS ;
- Secrétariat général du Département fédéral de l'énergie, de la formation et de la recherche (SG-DEFR) ;
- Office fédéral du service civil (CIVI), DEFR.

² Rapport sur l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de Covid-19 (1^{ère} phase / février à août 2020), rapport de la Chancellerie fédérale du 11 décembre 2020 ; Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de Covid-19 (janvier à juin 2020), rapport du 17 mai 2022 des Commissions de gestion des Chambres fédérales ; Rapport sur l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de Covid-19 (2^{ème} phase / août 2020 à octobre 2021), rapport de la Chancellerie fédérale du 22 juin 2022.

³ Postulat (20.4522) *Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du Covid-19* ; postulat (21.3449) *Gestion de crise à l'échelon stratégique* ; postulat (21.3205) *Rôle de l'État-major fédéral Protection de la population dans le contexte de la pandémie de Covid-19* ; postulat (22.3343) *Garantir enfin la capacité institutionnelle du Conseil fédéral à faire face aux crises* ; motion (22.3507) *Bases légales pour un « état-major de crise spécialisé »* ; postulat (22.3509) *Bilan global et révision de l'organisation de crise fédérale sur la base des enseignements de la crise du coronavirus*.

Le rapport a été discuté et approfondi lors de cinq séances du groupe de travail. Dans l'intervalle, le délégué du RNS a consolidé certaines parties du rapport directement avec les experts concernés du groupe de travail. Le rapport s'articule comme suit :

- aperçu du cadre légal et des processus présidant au déploiement des trois instruments concernés de la politique de sécurité (chap. 2) ;
- compréhension commune de la subsidiarité (chap. 2.1 à 2.3) ;
- synthèse des profils de prestations de l'armée, de la protection civile et du service civil (chap. 2.4) ;
- propositions de principes généraux visant à améliorer la collaboration ainsi que la coordination lors d'engagements futurs et recommandations de mise en œuvre (chap. 3) ;
- identification des conséquences financières pour l'État et l'économie (chap. 4) ;
- annexe : illustration des tâches et capacités de l'armée, de la protection civile et du service civil lors de catastrophes et situations d'urgence.

2. Cadre légal

Les art. 3 et 5a Cst.⁴ régissent le système de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et a valeur de clause subsidiaire générale au profit de ces derniers. En vertu de l'art. 5a Cst., il sied de considérer que la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons. Cette réglementation pose le cadre du principe de subsidiarité entre la Confédération et les cantons, appelé ci-après la *subsidiarité verticale*.

Lorsqu'il s'agit d'attribuer des ressources de milice fédérales (armée et service civil), en application de l'art. 58, al. 2, Cst., le principe de subsidiarité s'applique par analogie aux offices fédéraux. L'obligation du respect de la subsidiarité s'appuie sur la LOGA ainsi que sur la LFC. L'art. 3 LOGA enjoint le Conseil fédéral et l'administration fédérale de rechercher le bien commun, de défendre les droits des citoyens ainsi que de respecter les critères d'une bonne pratique. En vertu de l'art. 1 LFC, la gestion des finances de la Confédération doit promouvoir une gestion de l'administration conforme aux principes de l'économie d'entreprise et un usage efficient des fonds publics. Ces critères de bonne pratique et de gestion conforme confinent au respect des principes de subsidiarité que nous appellerons *subsidiarité horizontale* dans cet écrit.

La distinction faite entre les subsidiarités *verticale* et *horizontale* est conceptuelle. Elle offre une grille de lecture illustrative et aide à la compréhension globale des mécanismes de subsidiarité. En revanche, elle ne comporte aucune dimension juridique ou politique.

2.1 Subsidiarité verticale

La question de la subsidiarité *verticale* est essentielle lors de l'engagement de ressources fédérales au profit des cantons. Tandis que les art. 3 et 5a Cst. définissent les principes généraux de la subsidiarité, les bases légales diffèrent en fonction des moyens à mobiliser. En effet, les modalités de mise en œuvre pour l'armée, pour la PCi et pour le service civil sont régies par des lois et réglementations distinctes, qu'il s'agit de concilier.

Relevons que le principe de subsidiarité est également applicable dans le cadre de l'entraide intercantonale pour la PCi, comme exposé aux chapitres 2.2 et 3.2.

2.1.1 Armée

L'armée peut fournir un service d'appui aux autorités civiles cantonales ou fédérales, conformément à l'art. 1, al. 2, et art. 67, al. 1, LAAM⁵, notamment en cas de situations

⁴ RS 101

⁵ SR 510.10

extraordinaires, pour assurer la protection de personnes ou de biens (en particulier d'infrastructures critiques) et pour accomplir des tâches relevant du réseau national de sécurité.

Les autorités fédérales ou cantonales qui sollicitent l'appui sont habilitées à le faire à condition que la tâche soit d'intérêt public et qu'elle ne pourrait pas être accomplie sans y consacrer des moyens disproportionnels (art. 67, al. 2, LAAM).

Tout service d'appui doit se conformer à une double condition :

- il doit répondre à une situation extraordinaire (art. 58, al. 2, Cst.), et
- les autorités civiles de tous les échelons doivent ne pas être en mesure de s'acquitter de leurs tâches par manque de personnel, de matériel ou de temps (art. 67, al. 2, LAAM).

Pour finir, précisons que « *l'emploi de ressources de l'armée doit se faire de telle manière qu'elle puisse assumer son mandat de défense, même en cas d'extension de ses tâches de soutien*⁶ ».

2.1.2 Service civil

La mission fondamentale du service civil est de résoudre la question du refus de servir dans l'armée pour des motifs de conscience et contribue à l'égalité face aux obligations militaires dans le cadre du système de milice. En découlent deux missions secondaires. Selon l'art. 2 LSC, le service civil a pour objectif de fournir des prestations d'intérêt public là où les ressources nécessaires à l'exécution de tâches d'importance pour le bien de la communauté sont absentes ou insuffisantes. La LSC prévoit que le service civil apporte un soutien aux activités du RNS. À ce titre, le service civil fait partie des instruments de la politique de sécurité (art. 3a, al. 2, LSC).

On distingue les affectations ordinaires planifiées des affectations de service civil en situation d'urgence selon l'art. 7a LSC. En toute circonstance, autant pour les affectations ordinaires que pour les situations d'urgence, il sied de tenir compte de la neutralité du marché du travail (art. 6 LSC). Pour avoir recours aux affectations de service civil en situation d'urgence, les autorités et administrations ayant un besoin peuvent présenter des requêtes. En outre, comme pour le service d'appui de l'armée, le service civil extraordinaire au profit des cantons doit respecter le principe de subsidiarité (art. 3 Cst.).

Pour surmonter des situations particulières ou extraordinaires, le Conseil fédéral peut ordonner le service civil extraordinaire (art. 14 LSC).

2.1.3 PCi

Les ressources de la PCi sont des ressources cantonales. Il s'agit d'un partenaire parmi d'autres au sein du système coordonné de protection de la population. À ce titre, tout comme la police, les corps de sapeurs-pompiers et les services de la santé publique, la PCi est un organe tactique cantonal.

Le Conseil fédéral peut convoquer les personnes astreintes de la PCi en cas de catastrophe ou de situation d'urgence qui touche plusieurs cantons, toute la Suisse ou en cas de conflit armé (art. 46, al. 1, LPPCi). En cas de convocation du Conseil fédéral, ce dernier fixe les conditions générales de l'engagement de la PCi, notamment les critères de subsidiarité et les travaux à effectuer. La définition des critères de subsidiarité dépend de l'événement en question et de la mission de la PCi. La responsabilité opérationnelle de l'intervention et de la conduite reste toutefois du ressort des cantons, même en cas de convocation par le Conseil fédéral.

⁶ Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama (10.3045) du 3 mars 2010. Sécurité intérieure. Clarification des compétences. Conclusion de la thèse n°6.

Dans un souci partagé d'amélioration continue des mécanismes de coopération, il sied d'évaluer régulièrement la mise en œuvre concrète des conditions générales fixées par la Confédération. Ces études d'évaluation pourraient être menées, a posteriori, conjointement par la Confédération et les conférences gouvernementales intercantionales.

2.2 Subsidiarité horizontale

Le principe de subsidiarité ne se limite pas aux demandes d'appui dites *verticales* adressées par les autorités cantonales à la Confédération (subsidiarité *verticale*). Il doit également s'appliquer pour les demandes dites *horizontales* soumises, d'une part, au sein de la Confédération et, d'autre part, entre autorités cantonales, dès lors que des ressources de milice sont requises. Dans les deux cas de figure, s'agissant de services fournis par des moyens de milice, les personnes astreintes sont retirées de l'économie privée pour fournir les prestations. Par conséquent, les critères de subsidiarité développés ci-après (chapitre 2.3) doivent être conformes aux règles de bonnes pratiques et de gestion conforme qui découlent respectivement de la LOGA et de la LFC. Précisons que le présent rapport ne se prononce pas sur les critères d'engagement internes aux autorités cantonales, lesquelles définissent souverainement les règles d'engagement de leurs propres ressources PCi.

2.2.1 Subsidiarité horizontale fédérale

L'engagement de l'armée et du service civil au profit des offices fédéraux ou de régies fédérales doit veiller à la défense des droits des citoyens, répondre aux exigences en matière de gestion efficiente des ressources et préserver, autant que faire se peut, les intérêts de l'économie nationale. L'application rigoureuse et systématique des critères de subsidiarité contribue de manière substantielle à l'atteinte de ces objectifs et doit être respectée.

2.2.2 Subsidiarité horizontale intercantonale

La souveraineté cantonale offre une grande autonomie décisionnelle aux autorités cantonales pour définir les principes d'entraide intercantonale. Avant de solliciter l'aide des moyens de milice fédéraux, les cantons sont tenus par le principe de subsidiarité *horizontale* d'exploiter toutes les ressources à leur disposition, parmi lesquelles figurent, entre autres, les ressources intercantionales. Par ce fait, le déclenchement des mécanismes d'entraide intervient en amont et précède toute demande d'appui aux autorités fédérales. À ce titre, l'entraide intercantonale constitue la première étape du processus global d'attribution des ressources de milice au niveau national.

Les cantons peuvent notamment solliciter cette entraide pour obtenir des ressources en PCi supplémentaires lors d'événements majeurs qu'ils n'arrivent pas à surmonter avec leurs propres moyens et à condition que les moyens proposés par l'économie privée et la société civile soient épuisés ou insuffisants. Cette entraide est régie par la *Convention entre les cantons concernant l'aide intercantonale par la protection civile en cas de catastrophe et de situations d'urgence* du 13 mai 2005. Cette convention intercantonale précise à l'art. 5 *Subsidiarité* que la demande d'aide intercantonale présuppose que les moyens cantonaux sont déjà épuisés ou que les moyens spécifiques nécessaires ne suffisent pas ou ne sont pas disponibles en quantité suffisante dans le canton touché par l'événement. Lors de l'analyse de ces requêtes entre autorités cantonales, il s'agit de veiller à ce que des critères communs soient définis pour que les demandes de soutien soient traitées de manière équitable. Les critères de subsidiarité valables pour les demandes cantonales adressées à la Confédération sont tout aussi pertinents pour définir les modalités intercantionales.

Pour des raisons de cohérence et d'équité, étant partie d'un processus global, l'entraide intercantonale doit viser à atteindre les mêmes principes de bonne pratique et de gestion conforme que l'ensemble du processus. Les critères de subsidiarité y contribuent fortement et doivent, par conséquent, être pris en compte dans le cadre des mécanismes d'entraide intercantonale (cf. chapitre 3.2).

Conclusion 1 - Pour des raisons de cohérence et d'égalité de traitement, il sied d'appliquer les mêmes critères de subsidiarité, que la demande soit *verticale* (adressée par les cantons à la Confédération) ou *horizontale* (formulée entre les institutions fédérales et entre cantons).
En tous les cas, il faut veiller au respect des critères de subsidiarité.

2.3 Critères de subsidiarité

L'appui de toute organisation de milice externe (intercantonal ou fédéral) constitue une solution de dernier recours et confine à la nécessité d'appliquer le principe de subsidiarité. Cette règle ne s'applique pas à l'engagement de ses propres ressources. En effet, les cantons sont souverains dans ce domaine et définissent librement leurs principes d'engagement. Ce principe est valable, quelle que soit la nature de la subsidiarité (verticale ou horizontale), qu'il s'agisse d'un appui des moyens fédéraux de milice (armée, service civil) au profit des autorités cantonales ou fédérales ou que ce soit un appui des moyens de milice intercantonaux (PCi) au profit d'autres cantons. Le principe de subsidiarité exige que l'engagement de moyens subsidiaires d'appui suivent une logique de cascade, partant de l'épuisement de tous les moyens civils, y compris privés, qui peuvent être engagés par l'autorité compétente de manière autonome. De même, en cas d'équivalence des moyens, les moyens civils doivent être privilégiés aux moyens militaires qui ne devraient être engagés qu'en dernier recours ou si des moyens militaires peuvent être considérés comme significativement plus efficaces que les moyens civils disponibles.

Par souci d'efficacité et d'équité entre les partenaires, il est indiqué d'obtenir une compréhension mutuelle de la mise en œuvre du principe de subsidiarité, notamment pour éviter les disparités intercantionales et garantir une égalité de traitement au profit des offices fédéraux.

Pour ce faire, il est essentiel de disposer de critères clairs qui définissent les conditions qui doivent prévaloir à toute demande d'appui subsidiaire en vue de disposer de moyens de milice fédéraux ou cantonaux. Les critères de subsidiarité doivent être les mêmes dans le cadre de la subsidiarité *verticale* et *horizontale*.

En revanche, ils doivent se matérialiser par des critères génériques de sorte à ne pas limiter la liberté de manœuvre des autorités en cas de crise permettant une prise de décision adaptée aux situations. Les critères de subsidiarité élaborés et éprouvés dans la pratique au cours des dernières crises, notamment lors de la seconde vague de COVID-19, se sont avérés adaptés pour examiner les demandes. Sur cette base, le présent rapport formule neuf critères génériques qui peuvent être appliqués dans tous les cas de figure.

2.3.1 Ressources communales, cantonales et intercantionales de milice du secteur public (PCi et sapeurs-pompiers)

Le principe de subsidiarité exige également que les autorités communales et cantonales aient exploité leurs propres ressources avant d'adresser une requête d'appui intercantonal ou fédéral. Lorsque les ressources des organisations de milice communales, cantonales et intercantionales ne suffisent pas pour répondre aux besoins, il est alors nécessaire de solliciter l'appui subsidiaire *vertical* de la Confédération.

2.3.2 Possibilités du secteur privé

L'autorité ou l'administration requérante doit explorer toutes les possibilités offertes par les entreprises du secteur privé. La recherche de prestataires doit, le cas échéant, également être envisagée au-delà des frontières cantonales.

Lorsqu'un ou des prestataires privés peuvent fournir le service dans les délais et la qualité exigés par les circonstances, il appartient à l'autorité ou à l'administration requérante d'y recourir avant de solliciter un appui subsidiaire de milice. L'exigence de la proportionnalité est énoncée de manière exemplaire par l'art. 67, al. 2, LAAM.

Les prestations des organisations de milice ne doivent pas concurrencer ou affaiblir les entreprises privées. Si un service peut être fourni par un prestataire privé, le respect du marché du travail dicte de renoncer à solliciter un appui subsidiaire. Il faut veiller à affaiblir le moins possible l'économie privée, car la mobilisation de leur personnel prêterait les entreprises de ce secteur. Ainsi, l'exigence de la neutralité du marché du travail est explicite dans l'art. 6 LSC⁷.

Les prestations subsidiaires offertes par les organisations de milices fédérales et cantonales ont souvent un coût moindre pour le bénéficiaire par rapport aux prestations de l'économie privée. Cependant, ces prestations génèrent des coûts importants pour l'État et l'économie (cf. chap. 4). Par conséquent, l'argument financier favorable aux bénéficiaires ne doit pas influencer l'analyse des besoins, au risque de recourir aux aides de la milice de manière non-conforme au principe de subsidiarité.

2.3.3 Recrutement de personnel sur le marché du travail civil

Si les prestations ne peuvent pas être fournies par l'économie privée en quantité ou en qualité suffisantes, il sied d'envisager le recrutement de personnel sur le marché du travail ; cela inclut le recours à des entreprises de travail temporaire. Il est possible qu'en raison de l'urgence de la situation, le recours à du recrutement et à d'éventuels besoins subséquents de formation prennent trop de temps. Dans ce cas de figure, l'appui par des moyens de milice peut être sollicité comme impulsion pour surmonter une période de transition et permettre aux autorités civiles d'engager en parallèle une campagne de recrutement et de formation de sorte à reprendre progressivement la gestion de la situation à leur compte, sans avoir recours à des personnes astreintes à l'obligation de servir.

2.3.4 Engagement de personnes en recherche d'emploi

La population en recherche d'emploi est une ressource potentiellement disponible rapidement. Par conséquent, il est impératif de collaborer avec les offices cantonaux de placement pour combler les besoins avec les personnes au chômage avant de solliciter l'aide subsidiaire de la Confédération ou intercantonale.

A l'instar des prestataires privés, il est probable que l'engagement de personnes au chômage ainsi que les potentiels besoins en formation prennent du temps. Dans ce cas de figure, l'appui des organisations de milice peut être sollicité pour combler une période de transition et permettre aux autorités civiles d'engager en parallèle une campagne de recrutement et de formation de sorte à reprendre progressivement à leur compte la gestion de la situation.

2.3.5 Étudiants et personnes en formation

Dans certains cas de figure, en particulier lorsque la situation particulière nécessite la mobilisation de compétences et de savoir-faire spécifiques, les autorités et administrations requérantes doivent avoir évalué l'opportunité d'engager des étudiants ou des personnes en formation.

2.3.6 Organisations bénévoles et société civile

Les organisations bénévoles et la société civile représentent également des ressources humaines conséquentes, lesquels disposent souvent de compétences utiles. Avant de solliciter l'aide des organisations de milice, les autorités et administrations requérantes sont également invitées à explorer l'option de recourir à ces organisations, étant précisé que le volontariat est une solution fragile et volatile, qui repose sur la bonne volonté des individus. De par son caractère volatile, cette solution doit être évaluée en fonction de la situation.

Parmi les organisations d'aide, soulignons ici le rôle particulier occupé par la Croix-Rouge suisse, désignée par le Conseil fédéral comme auxiliaire des pouvoirs publics.

⁷ L'exigence de la neutralité du marché du travail n'est caduque qu'en cas de service civil extraordinaire, conformément à l'art. 14 LSC.

2.3.7 Plan de renonciation

Pour finir, au terme de l'évaluation des critères qui précèdent, il faut s'assurer que le besoin et l'engagement de ressources sont nécessaires et imminents. Si tout ou partie de l'engagement peut être réduit, reporté ou terminé, il s'agit de l'envisager avant de solliciter l'appui des moyens de milice.

2.3.8 Engagement spécifique

Les appuis subsidiaires demandés doivent être spécifiques. Lorsque les ressources de l'armée et du service civil sont affectées en cas de catastrophe ou de situation d'urgence aux autorités cantonales, ces dernières sont tenues de leur attribuer uniquement les tâches définies initialement. Les ressources fédérales doivent être libérées aussitôt que les besoins spécifiques ne sont plus nécessaires.

2.3.9 Durée

Les prestations des organisations de milice doivent être clairement délimitées dans le temps, s'agissant de moyens exceptionnels de dernier recours. L'armée, le service civil et la PCi peuvent être engagés de manière transitoire en cas de situation d'urgence pour permettre aux autorités civiles de procéder à l'engagement ou à la formation de ressources propres ou externes. Les autorités requérantes et prestataires s'accordent sur la durée et les conditions générales de l'engagement.

Conclusion 2 - Les demandes d'appui et de soutien au profit des autorités civiles cantonales ou fédérales doivent être systématiquement examinées au regard des neuf critères de subsidiarité exposés.

2.4 Compétences et prestations

Les trois instruments de milice sont l'armée, le service civil et la PCi⁸. Les deux premiers sont des ressources fédérales alors que dernier est cantonal. Ces moyens sont organisés de manières différentes ; ils disposent de prérogatives particulières et offrent des prestations diverses. Pour surmonter efficacement des situations particulières, il est essentiel d'engager ces différents instruments à bon escient, ce qui présuppose la connaissance des profils de compétences et de prestations.

Le principe de subsidiarité exige une appréhension de la situation par paliers. Par conséquent, pour évaluer l'opportunité de solliciter l'aide de personnes astreintes au service, il est important que les autorités disposent d'une vue d'ensemble des possibilités de soutien qu'offrent l'armée, le service civil et la PCi. Les capacités générales des organes de milice sont résumées ci-après. Quant aux profils de compétence détaillé des services d'appui, il sied de se référer aux documents annexés (cf. annexes 1 à 3).

Comme les prestations diffèrent sur le plan des compétences, de la quantité, des délais et de la durée d'intervention, il s'agit d'évaluer précisément les besoins afin d'actionner les moyens adéquats. Cette évaluation revient de manière centralisée et coordonnée au ResMaB, en particulier lorsqu'il s'agit d'engager des ressources de milice fédérales.

2.4.1 Armée

Dans le cadre du service d'appui (art. 67, al. 1, LAAM) l'armée connaît trois types de prestations au profit des autorités civiles : *aider*, *sauver* et *protéger*.

⁸ Le rapport d'évaluation 20542 du CDF parle des « *trois instruments de la sécurité intérieure* » lorsqu'il se réfère à l'armée, à la PCi et au service civil. Le présent rapport précise que ces trois instruments ont la particularité d'être les éléments de milice de la sécurité intérieure, considérant que les instruments de la sécurité intérieure sont plus nombreux.

La défense nationale, à savoir le service actif dans le cadre d'un conflit armé, n'est pas abordée ici. Soulignons toutefois qu'en cas de service actif pour la défense nationale, l'armée sera également appelée à fournir en parallèle des services d'appui aux autorités civiles, l'un n'excluant pas l'autre. Ces services d'appui devront également être fournis dans le cadre d'un conflit armé afin de soutenir les autorités civiles dans leurs tâches de sécurité intérieure. Les trois types de services d'appui visent à soutenir les autorités civiles de manière spécifique et sur une durée déterminée de sorte à permettre un retour à la normale et à une reprise en main de la situation sans l'aide de l'armée. Dans tous les cas de figure, l'armée se tient prête à remplir d'autres engagements, planifiés ou imprévisibles, dans l'ensemble du profil de ses prestations.

Lorsqu'un service d'appui subsidiaire de l'armée est accordé aux autorités civiles, ces dernières portent la responsabilité générale de l'engagement et ont la charge de la communication.

L'armée est organisée de manière hiérarchique et est en mesure de fournir en toute autonomie les prestations requises lorsqu'elle mobilise des formations militaires complètes. La structure de conduite et de commandement est très fiable et s'adapte aux besoins. Sous la responsabilité générale des autorités civiles, l'armée organise et commande ses troupes au sol et dans l'espace aérien. C'est la division territoriale qui planifie et coordonne la collaboration des missions communes civiles et militaires avec les autorités civiles et assume la responsabilité de la conduite des moyens militaires au sol. La responsabilité de l'engagement pour la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien revient au commandement des Forces aériennes. Dans le cadre de services d'appui subsidiaires de l'armée au profit d'autorités civiles, le personnel professionnel est disponible très rapidement. Les délais de mobilisation des éléments de milice dépendent du nombre de militaires nécessaires ainsi que des besoins en formation pour répondre aux missions spécifiques demandées.

- Dans un délai de 6 à 12 heures⁹, l'armée peut mobiliser 150 militaires issus de formations professionnelles ou en service long pour fournir des prestations de sauvetage dans le domaine de l'aide en cas de catastrophe.
- Dans un délai de 24 à 48 heures, l'armée peut mobiliser un à deux corps de troupe au maximum pour fournir des prestations de protection.
- Dans un délai de 24 à 96 heures, l'armée peut fournir jusqu'à 6000 militaires pour l'ensemble des types de services d'appui (*aider, sauver et protéger*).
- Dans les 10 jours, l'armée peut convoquer jusqu'à 35 000 militaires pour offrir tous types de service d'appui subsidiaire.

La durée de l'engagement n'est pas limitée dans le temps. L'armée peut continuer d'agir aussi longtemps que les autorités fédérales compétentes l'ordonnent. Pour un service d'appui qui mobilise jusqu'à 2000 militaires ou pour une durée allant jusqu'à 3 semaines, une décision du Conseil fédéral est requise. Lorsque l'engagement nécessite plus de militaires ou pour une durée plus longue, il appartient à l'Assemblée fédérale de statuer (art. 70 LAAM).

2.4.2 Service civil

Selon le cadre légal en vigueur, le service civil n'est pas une organisation de première intervention. Par conséquent, il ne dispose ni d'équipement ni de logistique autonome et pas non plus de structures de conduite propres.

⁹ Les délais courent dès le moment où la décision politique a été prise.

Le service civil a deux missions génériques : les *services à la communauté* et les *tâches civiles dans la politique de sécurité*. Il s'agit d'un moyen de la Confédération en matière de politique de sécurité dont l'activité est supervisée par le CIVI. Celui-ci est présent dans toutes les régions du pays avec ses cinq centres régionaux¹⁰ et assure une exécution uniforme dans toute la Suisse, reconnaît les établissements d'affectation et convoque son personnel pour des affectations ordinaires ainsi que pour des affectations en situation d'urgence.

Dans ses affectations ordinaires, à savoir dans le cadre des jours de service obligatoire, le service civil met l'accent sur l'encadrement des personnes âgées, des personnes handicapées, des enfants et des jeunes, conformément à l'art. 4, al. 1, LSC. Son personnel est également engagé dans des travaux nécessitant beaucoup de personnes dans le domaine de la protection de l'environnement et de la nature et contribue à ce niveau à la prévention des risques liés au domaine *nature*. Aussi, ce personnel peut être engagé à titre complémentaire et subsidiaire en appui aux organisations de première intervention et aux organisations partenaires de la protection de la population. Le service civil peut ainsi mobiliser des ressources dans un second temps et ainsi renforcer la capacité à durer d'un dispositif.

Les membres du service civil accomplissent annuellement au moins 26 jours au plus tard à partir de la deuxième année civile suivant leur admission, jusqu'à ce que la durée totale soit atteinte (art. 39a, al. 1, OSCi). Le service civil dure 1,5 fois plus longtemps que la durée totale des services d'instruction non encore accomplis selon la législation militaire (art. 8 LSC). Cela représente quelque 5000 personnes en service chaque jour tout au long de l'année, avec un accent sur les soins et assistance de protection de la nature et de l'environnement. Le service civil comme service de remplacement n'a pas de mandat fixe de prestations à remplir. Les affectations liées aux catastrophes ou aux situations d'urgence dépendent toujours d'un besoin spécifique dûment identifié par les autorités. Il n'est pas nécessaire d'engager le service civil en tant qu'organisation de premier recours¹¹. En revanche, le nombre de personnes astreintes à ce service que l'on peut mobiliser par événement dépend en particulier de la situation et de l'événement. Raison pour laquelle le nombre de membres potentiels du service civil ne peut pas être quantifié de manière générique.

Les travaux en cours en lien avec les propositions de modifications de la LPPCi envisagent des solutions pour pallier les manques d'encadrement et logistiques. On prévoit qu'à l'avenir, ces membres pourront être tenus d'effectuer une partie de leur service dans la PCi¹².

2.4.3 PCi

La PCi est un moyen cantonal de milice qui veille, en cas d'événements majeurs, en cas de catastrophes, en situations d'urgence ainsi qu'en cas de conflit armé, à garantir :

- la protection et le sauvetage de la population,
- l'assistance aux personnes en quête de protection,
- le soutien aux organes de conduite,
- le soutien aux organisations partenaires de la protection de la population et

¹⁰ Centre régional de Lausanne pour la Suisse romande ; le centre régional de Bellinzone pour le Tessin ; le centre régional de Thoun pour les germanophones des cantons BE, FR et VS ; le centre régional d'Argovie pour les cantons BS, BL, SO, AG, LU, ZG, OW, NW, SZ, UR et le centre régional de Rûti (ZH) pour les cantons ZH, TG, SG, SH, GL, GR (à l'exception de Misoix, Bergell et Puschlav), AI et AR.

¹¹ Cf. rapport d'experts *Engagement de civilistes en cas de catastrophes et de situations d'urgence : analyse des besoins*, Ernst Basler & Partner, rapport final du 6 décembre 2013, dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 22 janvier 2014.

¹² Procédure de consultation du 25 janvier au 2 mai 2023 : révision de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, de la loi fédérale sur le service civil et de la loi sur l'armée.

- la protection des biens culturels.

Elle peut en outre être engagée pour :

- des mesures préventives pour empêcher ou réduire les dommages,
- des travaux de remise en état après des événements dommageables et
- des interventions en faveur de la communauté (p. ex. lors de manifestations sportives).

La PCi est en premier lieu un moyen d'intervention des cantons. Ces derniers sont souverains dans ce domaine et définissent librement les critères d'engagement de leurs propres moyens lorsqu'ils sont mobilisés dans leur domaine de compétence. Le canton définit l'organisation de la PCi en fonction de l'analyse des dangers, des conditions topographiques et des structures politiques. La PCi est principalement organisée au niveau régional ou cantonal et est composée des domaines spécialisés suivants : l'aide à la conduite, l'assistance, l'appui technique (y compris la protection ABC), la protection des biens culturels et la logistique. Organisée hiérarchiquement, la protection civile est structurée en formations.

La mise sur pied de la PCi relève de la compétence des cantons, compétence qu'ils peuvent déléguer aux régions ou aux communes. Dans certaines conditions, la Confédération peut également la convoquer. Une convocation de la Confédération a lieu en cas de catastrophe ou de situation d'urgence touchant plusieurs cantons, l'ensemble de la Suisse ou des pays limitrophes. La Confédération peut également convoquer la PCi à l'échelon national en cas de conflit armé (cf. chap. 2.1.3).

Soulignons toutefois que la conduite et la responsabilité opérationnelles de l'intervention restent du ressort des cantons, même en cas de convocation de la Confédération. Toutefois, la NEOC doit veiller à garder une vue d'ensemble sur les moyens engagés en Suisse et peut aussi coordonner les ressources de la PCi dans le cadre d'une convocation au niveau national.

Les cantons déterminent l'organisation et donc la disponibilité opérationnelle de la PCi. En règle générale, celle-ci n'intervient qu'en deuxième échelon, après un ou deux jours. En principe, les premiers éléments d'intervention sont les moyens civils professionnels des cantons et des communes. Dans certains cantons, il existe toutefois des éléments d'intervention de la PCi dont le personnel et le matériel sont soumis à une disponibilité accrue. Ils sont opérationnels en quelques heures et appuient les organisations civiles de sauvetage. Les éléments d'intervention rapide de la PCi sont - comme ceux des organisations d'urgence - prévus pour une intervention de courte durée. Le gros du deuxième escadron de la PCi n'intervient en général qu'après plusieurs jours et garantit une capacité d'endurance de plusieurs semaines, voire plusieurs mois.

En cas de catastrophe de longue durée ou de situation d'urgence d'une intensité extrême (p. ex. séisme grave, accident nucléaire) ainsi qu'en cas de conflit armé, la PCi peut être renforcée en personnel. Ainsi, le Conseil fédéral peut soumettre à nouveau à l'obligation de servir dans la PCi les personnes libérées de cette obligation jusqu'à cinq ans après leur libération. En cas de conflit armé, il peut en outre soumettre à cette même obligation les personnes qui ne sont plus astreintes au service militaire ou civil.

Conclusion 3 - La PCi n'intervient en principe qu'en deuxième échelon, après les moyens civils professionnels des cantons et des communes ; au niveau fédéral l'armée et le service civil doivent être mobilisés en dernier ressort. L'engagement de moyens civils doit être privilégié par rapport aux moyens militaires (principe de cascade), pour autant que les moyens répondent aux besoins.

3. Principes de la collaboration

La gestion des catastrophes et situations d'urgence est du ressort des cantons, sauf si le cadre légal en dispose autrement.¹³ La LPPCi ainsi que l'ordonnance sur la protection de la population (OProP) constituent le cadre légal central. La gestion des événements à l'aide des moyens cantonaux s'effectue dans le cadre du système coordonné de protection de la population.¹⁴ Sous certaines conditions, la Confédération dirige et coordonne la gestion des événements ou peut la prendre en charge. Cela vaut surtout pour les événements qui concernent plusieurs cantons ou la Suisse tout entière, ou encore pour les événements qui ont une dimension internationale.¹⁵ Selon l'ordonnance sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP), elle coordonne l'intervention des ressources nationales et internationales, pour autant qu'aucun état-major spécialisé ne soit engagé.¹⁶

Si les moyens cantonaux ne suffisent pas pour gérer les événements, les cantons peuvent adresser une demande d'appui effectif à la Confédération, selon les principes de la méthode dite PQQDD¹⁷. L'appui de la Confédération est ensuite coordonné via le ResMaB. L'armée et le service civil sont des ressources fédérales. Quant à la PCi, elle constitue une réserve stratégique dont chaque canton peut disposer de manière souveraine. En cas de convocation à l'échelon national de personnes astreintes à un service de protection (convocation par le Conseil fédéral), les conditions générales fixées par le Conseil fédéral doivent être respectées. Lors de la coordination des différents moyens engagés, les autorités fédérales et cantonales doivent se coordonner. Il s'agit d'identifier les moyens les plus appropriés pour répondre aux besoins existants.

Cela signifie que si les autorités cantonales ont besoin de moyens fédéraux ou intercantonaux, elles doivent procéder par étapes lors de l'analyse des besoins tout en tenant compte du principe de subsidiarité *horizontale* (logique de la cascade). Dans un premier temps, il revient au canton d'évaluer et d'engager ses propres moyens. Dans un deuxième temps, l'autorité cantonale vérifie si les neuf critères de subsidiarité sont remplis ou non. Dans un troisième temps, les cantons directement concernés examinent s'il est judicieux de solliciter l'appui d'autres cantons, notamment en vue de mobiliser des ressources intercantionales liées à la PCi. Les cantons peuvent aussi demander une convocation nationale de la PCi si un événement touche plusieurs cantons.

Si une suite est donnée à une demande cantonale, une coordination intervient dans le ResMaB pour définir l'organisation qui assumera l'appui en question.

Conclusion 4 - Sur la base de l'évaluation des besoins, les autorités cantonales engagent les ressources régionales, cantonales et, si cela est pertinent, intercantionales, conformément au principe de subsidiarité horizontale, avant de solliciter le soutien de la Confédération.

Il manque au niveau national un service qui dispose d'une vue d'ensemble de toutes les interventions passées ou actuelles et qui, sur la base de ces informations, pourrait contribuer à garantir un déploiement opérationnel cohérent des moyens de la Confédération et des cantons. Il manque également un organe qui réceptionne l'ensemble des demandes émanant

¹³ LPPCi, RS 520.1, art. 15.

¹⁴ OFPP : [Système coordonné de protection de la population](#).

<https://www.babs.admin.ch/fr/verbund/auftrag.html> (état au 18.07.2022).

¹⁵ LPPCi, RS 520.1, art. 7.

¹⁶ Ordonnance du 2 mars 2018 sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP), RS 520.17, art. 4, al. 2, lit. e.

¹⁷ Il s'agit d'une méthode qui détermine quels sont les **P**roduits qui doivent être garantis avec quelle **Q**ualité et **Q**uantité, dans quels **D**élais et pour quelle **D**urée (PQQDD).

de la Confédération et des cantons, les regroupe et les coordonne avec tous les services concernés, tout en garantissant le flux d'information qui s'y rapporte.

Conclusion 5 - Dans le but d'assurer une application cohérente du principe de subsidiarité des engagements d'appui, la Confédération désigne la NEOC comme organe de coordination au niveau national qui sera à même de recevoir et de coordonner toutes les requêtes fédérales et cantonales et ainsi de pouvoir fournir aux autorités politiques une vue d'ensemble des moyens engagés et disponibles.

Afin de coordonner l'engagement des moyens fédéraux, le ResMaB appuie aujourd'hui déjà les autorités cantonales et fédérales dans leur analyse des besoins. Cet organe peut s'occuper de cette coordination en cas de convocation à l'échelon national de la PCi également, par exemple pour piloter l'attribution de formations de cette dernière. Le ResMaB sert à coordonner les ressources dans le cadre d'événements particuliers ou extraordinaires à l'échelon de la Confédération, adresse une demande correspondante aux organes fédéraux compétents ou décide une délégation de compétences. Le ResMaB assume une tâche de coordination de la NEOC au sein de l'OFPP. Il ne se contente pas d'examiner si une demande de soutien est acceptée, mais clarifie avec les partenaires impliqués qui est en mesure de fournir les prestations en question et dans quels délais.¹⁸

Les gouvernements cantonaux peuvent également décider, de leur propre initiative, de centraliser et coordonner certains processus intercantonaux par l'intermédiaire de conférences intergouvernementales. En cas de crise de grande ampleur, dans un but de facilitation et d'efficacité, cet échelon intercantonal peut offrir un soutien aux autorités cantonales et fédérales. Il appartiendrait alors aux autorités cantonales de désigner une ou plusieurs conférences gouvernementales en fonction de la nature de la crise.

3.1 Entraide d'urgence

En cas d'incident, de catastrophe ou d'accident inattendus, la réaction des autorités doit être rapide pour surmonter la phase initiale dite de *chaos*. La gestion de l'événement et de l'urgence prime à ce stade et limite considérablement la possibilité de procéder à une analyse approfondie des critères de subsidiarité. De surcroît, pendant cette phase initiale, les ressources privées et civiles peuvent manquer, au niveau de la qualité, de la quantité ou de la rapidité d'intervention.

Par conséquent, lorsque l'urgence et la gravité de la situation dictent une réponse rapide, l'autorité requérante doit faire une analyse sommaire des critères de subsidiarité pour s'assurer qu'ils soient *prima vista* remplis. Les appuis intercantonaux ou fédéraux peuvent alors être sollicités immédiatement.

En cas d'urgence, lorsqu'une intervention rapide est nécessaire, le commandement des Opérations peut ordonner la mise en œuvre d'une aide militaire en cas de catastrophe. Ces ordres doivent être soumis dès que possible au DDPS pour décision (ordonnance sur l'aide militaire en cas de catastrophe dans le pays du 21 novembre 2018 [OAMC])¹⁹. Quant aux appuis d'urgence cantonaux, ils peuvent être sollicités directement, conformément à la convention d'aide intercantonale par la PCi en cas de catastrophes et de situations d'urgence.

¹⁸ Office fédéral de la protection de la population : [Gestion fédérale des ressources](https://www.babs.admin.ch/fr/aufgabenbabs/resmab.html).
<https://www.babs.admin.ch/fr/aufgabenbabs/resmab.html> (état au 23.12.2022).

¹⁹ RS 513.75

Afin de libérer dès que possible les forces de milices engagées, les travaux de planification doivent se faire dans les meilleurs délais pour permettre la relève des moyens d'appui de milice intercantonaux ou fédéraux. Dans le cadre de la planification subséquente d'une solution durable, il est impératif de prendre en considération les critères de subsidiarité.

Conclusion 6 - Un appui intercantonal et fédéral peut être sollicité immédiatement en cas d'urgence. Préalablement, l'autorité requérante doit faire une analyse sommaire des critères de subsidiarité pour s'assurer qu'ils soient *prima vista* remplis et doit, sans tarder, commencer les travaux de planification afin de permettre de libérer les moyens d'appui de milice intercantonaux ou fédéraux dans les meilleurs délais.

3.2 Appui intercantonal

Lors d'événements qu'ils ne peuvent pas gérer avec leurs propres moyens ou avec les ressources de l'économie privée ainsi que de la société civile, les cantons peuvent demander une aide intercantonale et obtenir ainsi des ressources additionnelles ressortissant à la PCi. Cette aide réciproque est réglée dans la *Convention entre les cantons concernant l'aide intercantonale par la PCi en cas de catastrophes et de situations d'urgence* du 13 mai 2005. Cette convention fixe dans son art. 5 la subsidiarité comme condition pour une demande d'aide intercantonale par la PCi. Lors de l'analyse de ces demandes entre les autorités cantonales, il faut veiller à ce que des critères communs soient définis, afin que les demandes puissent être examinées et décidées de manière uniforme. Les neuf critères de subsidiarité (chapitre 2.3) s'appliquant aux demandes cantonales adressées à la Confédération (subsidiarité verticale) semblent être tout aussi judicieux pour la fixation des modalités intercantionales (subsidiarité *horizontale*).

La Convention entre les cantons concernant l'aide intercantonale par la PCi règle les modalités pour les demandes bilatérales entre les cantons. Elle ne définit en revanche aucun processus pour la coordination et la priorisation des demandes entre plusieurs cantons. La coordination intercantonale doit être garantie au sein de l'organe cantonal de conduite, par exemple à travers un état-major partiel chargé de la gestion cantonale des ressources (ResMaK). Le ResMaK est idéalement organisé de manière analogue au ResMaB ; il applique les mêmes processus et principes et s'appuie sur les structures de l'organe cantonal de conduite (OCC). Les OCC sont tenus de concrétiser et définir les processus intercantonaux pour la coordination et la priorisation des demandes de soutien par la PCi.

On rappellera la recommandation 2 qui a été formulée dans le rapport final portant sur l'ERNS 2019, selon laquelle il fallait élaborer un concept pour la coordination globale de toutes les demandes de ressources dans le cadre de l'État-major fédéral Protection de la population (OFPP), en collaboration avec les cantons.

Conclusion 7 - La coordination intercantonale doit être assurée au sein de l'organisation cantonale de conduite, p. ex. par un état-major partiel de gestion des ressources cantonales. Idéalement, ce dernier est organisé de manière analogue au ResMaB, applique par analogie les mêmes processus et principes et se base sur les structures de l'organisation de conduite cantonale.

3.3 Collaboration entre la Confédération et les cantons

Afin de pouvoir gérer les catastrophes et situations d'urgence, les cantons engagent leurs propres moyens ainsi que ceux du système coordonné de protection de la population et se soutiennent mutuellement dans le cadre de processus et conventions établis, ce qui correspond à la procédure directe. Si les moyens cantonaux ou intercantonaux ne suffisent

pas, les cantons peuvent demander de l'aide à la Confédération. La demande d'appui adressée à la Confédération peut se faire via des processus existants et est coordonnée dans le ResMaB. Si les ressources au niveau national pour la gestion des événements et l'appui aux cantons ne suffisent plus à couvrir toutes les demandes, l'engagement coordonné via le ResMaB est indispensable, notamment pour définir les priorités.

3.3.1 Procédure directe

La procédure directe est utilisée dans des situations normales et en cas d'urgence, lorsqu'un cadre légal existe, que le cheminement de la demande est défini et qu'un besoin accru en matière de coordination n'est pas indiqué. Cela concerne essentiellement les processus suivants :

Armée

- Ordonnance du 21 août 2013 concernant l'appui d'activités civiles et d'activités hors du service avec des moyens militaires (OACM)²⁰.
- Ordonnance du 29 octobre 2003 sur l'aide militaire en cas de catastrophe dans le pays (OAMC)²¹.
- Toutes les autres demandes des cantons pour des moyens militaires doivent être adressées au ResMaB, via les divisions territoriales et la NEOC.
- Toutes les autres demandes de moyens militaires émanant d'offices fédéraux doivent être adressées au commandement des Opérations et au ResMaB, via la NEOC.

CIVI

- Ordonnance du 11 septembre 1996 sur le service civil (OSCi)²².

PCi

- Convention du 13 mai 2005 entre les cantons concernant l'aide intercantonale par la PCi en cas de catastrophes et de situations d'urgence.

Dans le cadre de la procédure directe, les fournisseurs et bénéficiaires de prestations coordonnent les ressources entre eux, en règle générale sans l'implication du ResMaB. Il est toutefois recommandé d'informer le ResMaB de chaque demande d'appui, afin que cet organe de coordination national dispose à tout moment d'une vue d'ensemble des moyens engagés en cas de dégradation de la situation.

3.3.2 Procédure coordonnée

La procédure coordonnée est utilisée principalement lors d'événements de portée nationale ou internationale et englobe un processus consultatif impliquant les experts du ResMaB. Cette procédure peut par ailleurs être déclenchée par un arrêté du Conseil fédéral ou du département compétent. En règle générale, il s'agit d'une *coordination entre la Confédération et plusieurs cantons ou entre un canton et plusieurs prestataires de la Confédération*.

Le ResMaB examine les demandes au travers d'une consultation des offices et partenaires concernés. Il vérifie que les conditions préalables soient remplies, comme la prise en compte des critères de subsidiarité, vérification qui repose sur le principe de confiance. Ce processus répond au principe de base du ResMaB et englobe les six points ci-après.

²⁰ RS 513.74

²¹ RS 513.75

²² RS 824.01

1. Un bénéficiaire de prestations dépose une demande auprès du ResMaB via la NEOC.²³
2. L'état-major partiel ResMaB procède à une évaluation de la demande, en impliquant tous les organes concernés.
3. L'évaluation tient compte de critères définis et, le cas échéant, des directives de l'organisme responsable ainsi que de la situation globale.
4. L'état-major partiel ResMaB décide, dans le cadre de ses compétences et responsabilités.
5. Le ResMaB clarifie avec les partenaires impliqués qui peut fournir les prestations attendues et dans quels délais.
6. Si le ResMaB n'est pas compétent, on transfère la demande ou on demande une décision ou une délégation des compétences nécessaires à l'organe responsable afin de pouvoir décider de manière autonome.
7. Si la décision est positive et sous réserve de sa faisabilité, les destinataires et fournisseurs de prestations sont informés, la mise en œuvre étant confiée à ces derniers.

Si des états-majors spéciaux sont engagés, le ResMaB doit être impliqué et la coordination clarifiée.

3.4 Synergies et collaboration interdisciplinaire

Lors d'événements majeurs, il est impératif d'utiliser efficacement les ressources disponibles. Il faut, pour ce faire, renforcer les processus de coordination et de collaboration au niveau national et les appliquer concrètement, afin que les bons moyens puissent être engagés au bon endroit et au bon moment.

S'agissant des ressources fédérales, cette analyse est effectuée de manière centralisée par le ResMaB. Les demandes des autorités civiles sont analysées au sein d'un état-major partiel, qui est mis sur pied et dirigé par le ResMaB. Cet état-major est composé de tous les partenaires identifiés comme parties prenantes et sert à la concertation et à la coordination.

Afin de garantir une collaboration ciblée dans le ResMaB, celle-ci se fait selon les principes fondamentaux suivants (extrait) :

- la NEOC est le *Single Point of Contact* – SPOC pour le ResMaB ;
- la coordination globale de toutes les ressources à l'échelle nationale et internationale pour les demandes et les offres est confiée au ResMaB ;
- l'*état-major partiel ResMaB* réunit les experts concernés pour l'évaluation des requêtes ;
- la prise en compte des critères de subsidiarité est toujours examinée lors d'un engagement de personnes astreintes au service ;
- les processus de mise en alerte et d'urgence sont coordonnés par la NEOC, alors que les prestations qui s'y rapportent sont confiées à cette dernière ;
- le traitement et la coordination de toutes les demandes adressées à la Confédération se font exclusivement via l'iRES.

3.4.1 État-major partiel ResMaB

Conformément à l'ordonnance sur l'État-major fédéral Protection de la population, le ResMaB coordonne les ressources nationales et internationales. Afin de pouvoir garantir cette coordination globale, les organisations et parties prenantes concernées sont mises sur pied par le ResMaB.

Dans les cas urgents, cette prise de contact s'effectue à brève échéance et exige une capacité de réaction correspondante de la part des organisations sollicitées, tant au niveau cantonal

²³ L'organe compétent à l'échelon du destinataire des prestations, p. ex. ResMaK, OCC, etc., coordonne, consolide et examine toutes les demandes de son canton et les transmet au ResMaB via la NEOC.

que fédéral. Il s'agit d'un organe opérationnel de conduite et de coordination important, qui doit être en mesure de prendre des décisions rapidement. Afin de tenir compte des ressources, qui sont serrées de tous côtés, les séances du ResMaB sont par principe hybrides.

Afin de constituer cet état-major partiel ResMaB, les offices fédéraux et organisations cantonales sont tenus de déléguer des personnes disposant des compétences de décision nécessaires.

3.4.2 iRES

L'iRES est une application en ligne qui permet, à l'échelle de la Suisse, de coordonner simplement et efficacement les ressources lorsqu'il s'agit de gérer une situation particulière ou un événement extraordinaire. Il sert de catalogue national et cantonal des ressources et offre en tant que tel une vue d'ensemble des ressources à l'échelle du pays. Il permet par ailleurs aux utilisateurs d'établir et de transmettre des demandes de manière rapide et autonome. Les acteurs sont ainsi en mesure d'acquérir simplement et efficacement les ressources nécessaires. L'iRES est disponible auprès de la NEOC et peut être utilisé de manière autonome par les cantons pour la coordination des ressources. Le ResMaB utilise exclusivement cette application.

L'iRES est en cours de développement. Une application au niveau communal est prévue, mais elle est tributaire de la décision du canton concerné. L'implication des communes permet d'avoir une vue d'ensemble sur tous les niveaux étatiques et facilite la saisie des données à l'échelle cantonale, raison pour laquelle cette intégration doit être encouragée.

Conclusion 8 - Pour garantir la coordination des moyens au niveau national, entre Confédération et cantons ainsi qu'au niveau intercantonal, il sied de saisir systématiquement toutes les ressources et les moyens disponibles au moyen de l'iRES. Aussi, il sied d'encourager l'intégration des communes au système pour offrir une vue d'ensemble des ressources fédérales, cantonales et communales.

3.4.3 PES

Pour la coordination des ressources, l'état-major partiel ResMaB a besoin de connaître l'état des ressources tout en s'appuyant sur des informations régulièrement actualisées. Les états actuels des ressources et les autres informations nécessaires doivent être publiés dans la PES de la NEOC. Pour gérer et coordonner une situation de crise, il est essentiel de connaître la situation et de disposer d'informations fiables et régulièrement mises à jour. Cela vaut également pour la coordination des ressources.

La PES de la NEOC est un outil qui permet de centraliser les demandes des cantons et d'indiquer les degrés de préparation et d'engagement.

Conclusion 9 - Pour permettre à la NEOC de disposer d'une vue d'ensemble à l'échelle du pays, il est indispensable que tous les partenaires fédéraux et cantonaux tiennent à jour la PES.

3.5 Crises multiples et priorisation politique des ressources

Le contexte sécuritaire, au niveau national comme international, conduit à une intensification des crises. Au regard de l'instabilité au niveau de la sécurité internationale, en raison des potentielles catastrophes naturelles accentuées par le changement climatique et face à une pression migratoire accrue et variable, il est probable qu'à l'avenir les crises se prolongent et se superposent. Ces situations de crises multiples présentent un risque accru de manque de ressources aux niveaux cantonal et fédéral. Face au risque de pénurie de moyens, les institutions doivent développer des mécanismes pour permettre aux autorités politiques de définir des priorités et attribuer les ressources existantes de manière adéquate.

La priorisation de ressources en cas de pénurie de moyens confine à attribuer des moyens à certaines organisations et institutions au détriment d'autres. Ces décisions sont des choix politiques qui ne reposent pas uniquement sur des critères techniques et opérationnels.

Dès lors, il est essentiel qu'il existe au niveau national un organe qui puisse garantir la vue d'ensemble des moyens engagés. Le ResMaB s'apprête à pouvoir assurer cette vue d'ensemble. Il pourrait être en mesure de réunir les différents états-majors partiels qui se superposent pour recueillir toutes les informations matérielles nécessaires qui permettent au Conseil fédéral de définir des priorités, en concertation avec les cantons.

Conclusion 10 - Le ResMaB doit être chargé d'élaborer la vue d'ensemble des moyens fédéraux et cantonaux engagés ou disponibles afin que le Conseil fédéral puisse définir les priorités d'engagement lorsque les moyens sont insuffisants. Ce dernier consulte les autorités cantonales avant de prendre sa décision.

4. Conséquences financières et économiques

Chaque crise a des répercussions globales sur l'économie du pays et sur les finances publiques. Le présent rapport se limite aux conséquences financières et économiques induites par la mobilisation des ressources engagées par l'armée, le service civil et la PCi.

Les conséquences financières et économiques dues aux ressources mobilisées pour répondre à une crise sont difficiles à chiffrer. Elles dépendent de la nature et de la durée de l'événement. Une catastrophe naturelle, un conflit armé, un accident chimique ou une pandémie mobilisent des ressources spécifiques et touchent des pans différenciés de l'économie. La durée ainsi que l'ampleur géographique d'un événement sont également des critères déterminants lorsqu'il s'agit d'estimer les impacts financiers et économiques.

Au regard de ce qui précède, le présent chapitre expose les coûts financiers et économiques génériques pour l'État et l'économie. Les engagements des moyens de milice sont financièrement avantageux pour les bénéficiaires, car seule une partie des coûts sont facturés. En effet, les coûts globaux représentent une charge importante pour l'État et l'économie.

4.1 Coûts pour l'État

L'engagement de l'armée, du service civil et de la PCi génère des coûts pour les collectivités publiques fédérales, cantonales et communales. Les coûts induits pour l'État se déploient dans les domaines suivants ²⁴ :

- hébergement, déplacement et nourriture,
- solde et
- assurance militaire.

²⁴ Il s'agit des coûts liés spécifiquement à la mobilisation en cas de crise. Les coûts de formation, d'équipement et d'amortissement ne sont pas pris en compte ici, dès lors qu'ils ne sont pas générés par l'engagement.

4.1.1 Hébergement, déplacements et nourriture

La mobilisation de l'armée, de la PCi et du service civil, engendre des frais d'hébergement, de déplacement et de nourriture. En fonction de la nature et de la durée de l'engagement, ces coûts peuvent varier.

En règle générale, les militaires engagés sont logés, nourris et déplacés aux frais de l'armée. Quant à la PCi et au service civil, certains engagements ponctuels et locaux peuvent se réaliser sans loger les astreints au service. Toutefois, la majorité des crises nécessite le déplacement et l'hébergement des personnes astreintes à la PCi ou au service civil, en particulier lors d'engagements intercantonaux. Les organisations qui envoient ces personnes en mission leur fournissent un logement et veillent à ce qu'elles soient nourries et équipées.

4.1.2 Solde

La solde pour les militaires est payée par la Confédération ; pour la PCi elle est prise en charge par les cantons, sauf en cas de convocation du Conseil fédéral, auquel cas la solde est incluse dans le forfait payé par la Confédération pour chaque jour de service accompli. La procédure d'adaptation de l'ordonnance sur la PCi est en cours et prévoit une harmonisation des soldes entre l'armée et la PCi d'ici 2024. Quant aux membres du service civil, ils ont droit à une solde (argent de poche), équivalente à celle d'un soldat, payée par les établissements d'affectation²⁵.

4.1.3 Assurance militaire

Les personnes qui accomplissent un service militaire ou un service de remplacement et qui subissent une atteinte à leur santé ou à leur vie dans le cadre de ce service ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide financière et à un soutien approprié de la part de la Confédération. Les prestations de l'assurance militaire couvrent les soins médicaux. La prise en charge correspond en grande partie à celle de l'assurance-maladie obligatoire. En cas de séjour hospitalier, les frais en division commune sont pris en charge. Financés par le budget fédéral et grâce aux recettes de primes et de recours, les prestations et les coûts relatifs à l'assurance militaire sont identiques pour le personnel de milice, qu'il s'agisse de militaires ou d'astreints à la protection de la population ou au service civil.

4.2 Coûts pour l'économie

L'engagement de l'armée, du service civil et de la PCi représente un coût non seulement pour les collectivités publiques, mais également pour l'économie privée. De par le fonctionnement de milice desdites organisations, les engagements nécessitent la mobilisation de ressources au détriment de leur activité professionnelle. Par voie de conséquence, le personnel engagé par l'armée, le service civil ou la PCi manquent sur leur lieu de travail, dans l'économie privée ou dans leur fonction publique civile. L'engagement des moyens de milice en cas de crise induit des coûts significatifs pour l'économie à différents égards, à savoir :

- l'absence du personnel pour la durée de l'engagement,
- les charges supplémentaires pour compenser l'absence du personnel,
- le déficit de savoir-faire en particulier lorsqu'il s'agit de spécialistes durant des crises complexes et
- la cotisation à l'assurance perte de gains²⁶.

²⁵ Les établissements d'affectation sont souvent financés ou co-financés par la main publique. Ce sont des institutions de droit public dont l'activité principale est non lucrative, ou des institutions privées ou mixtes d'utilité publique.

²⁶ Le régime des allocations pour perte de gain (APG) qui est financé par des cotisations salariales (cf. chap. 4.2) a été créé afin de compenser une partie de la perte de gain des personnes qui accomplissent un service militaire, civil ou de PCi.

Lorsque des entreprises à but lucratif perdent des mandats en raison de l'engagement de personnes astreintes au service, l'économie paie également des coûts d'opportunité pour des mandats manqués.

4.3 Mesures de réduction des coûts

A la lecture de ce qui précède, force est d'observer que les coûts induits sont élevés, qu'il s'agisse de l'engagement de militaires de milice, de membres de la PCi ou du service civil. L'impact financier des trois organisations de milice touche de manière très semblable les finances étatiques et l'économie privée. Cela justifie un recours modéré aux personnes astreintes au service et confine au respect des critères de subsidiarité.

4.3.1 Mobilisation des spécialistes

Les événements particuliers ou exceptionnels sollicitent souvent les spécialistes qui disposent des compétences requises pour relever les défis spécifiques à la nature des crises. On peut citer l'exemple des médecins et du personnel hospitalier en cas de pandémie. En fonction de la nature de la crise, ce sont différents profils de professionnels et de spécialistes qui seront nécessaires pour surmonter les défis. Ces professionnels et spécialistes qui ont une fonction de milice au sein de l'armée ou de la PCi peuvent manquer à l'économie privée ou au sein de la fonction publique en cas de mobilisation.

Par conséquent, s'agissant de compétences et de ressources rares, les spécialistes doivent être engagés avec circonspection là où leur plus-value est la plus importante dans le contexte donné.

Comme cela a été le cas lors de la crise du COVID-19, il sied de mobiliser les spécialistes au début des crises de manière ciblée et ponctuelle, principalement comme aide à la décision et pour former le personnel engagé. Premièrement, cela permet de prendre les bonnes décisions dès le début et d'éviter de perdre du temps pour rattraper une situation mal engagée en cas d'erreur d'appréciation. Deuxièmement, la formation du personnel dans les meilleurs délais permet de libérer les spécialistes et de faire en sorte que ces derniers réintègrent leurs fonctions professionnelles dans la vie civile.

Conclusion 11 - Les éléments de milice qui occupent des fonctions spécialisées au sein de la société civile doivent être mobilisés de manière ciblée et ponctuelle. Ils devraient être engagés en priorité comme aide à la décision et pour former du personnel de sorte à pouvoir réintégrer leur spécialisation au profit de la société civile dans les meilleurs délais.

4.2.2 Appel à volontaires

Pour limiter autant que possible les effets négatifs sur l'économie privée et sur le fonctionnement des services publics, il est important d'engager des volontaires, des personnes en formation ou des personnes sans emploi avant de mobiliser des éléments de milice en emploi.

L'aide apportée par ces personnes n'impacte pas l'économie privée. Ce principe général fait écho aux critères de subsidiarité aux chapitres 2.3.4, 2.3.5 et 2.3.6.

5 Conclusion

Le présent rapport définit un cadre de référence issu de la pratique pour tous les partenaires du RNS et offre des principes généraux pour une mise en œuvre cohérente de la subsidiarité et des principes de collaboration.

Une compréhension partagée de la subsidiarité et des principes de coordination permet de faciliter la coopération et d'optimiser la réponse donnée aux crises et aux catastrophes. Un facteur de succès essentiel est la connaissance des critères de subsidiarité par tous les acteurs concernés et leur application dans la pratique. Nous encourageons l'ensemble des acteurs chargés de la sécurité du pays à faire vivre les principes et conclusions du présent rapport.

Une vision commune des principes de coordination et des critères du subsidiarité contribue à renforcer la sécurité de notre pays.

6 Annexes

- Annexe 1 : Description des prestations de l'armée (en Suisse)
- Annexe 2 : Description des prestations du service civil
- Annexe 3 : Description des prestations de la protection civile

ANNEXE 1

Description des prestations de l'armée (en Suisse)

Le profil de prestations de l'armée illustre combien de militaires peuvent être convoqués et engagés pour accomplir quelles tâches, après quel temps de préparation et pour quelle durée.

Le profil de prestations distingue trois types de prestations :

- les prestations qui doivent être fournies en permanence (notamment le maintien et le développement des capacités de défense ainsi que la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien ou les prestations de base) ;
- les prestations qui doivent être fournies dans le cadre d'interventions prévisibles (p. ex. protection de conférences) ;
- les prestations qui doivent être fournies dans le cadre d'interventions non prévisibles, c'est-à-dire en cas d'événements survenant par surprise (p. ex. catastrophes ou menaces terroristes).

Prestations à fournir de manière permanente

Maintien et développement des capacités de défense

L'armée doit disposer en permanence de capacités de défense et les développer en permanence.

Préservation de la souveraineté aérienne

L'armée doit être en mesure d'assurer en permanence le maintien de la souveraineté aérienne au moyen de capteurs et d'un service de police aérienne normal. Pour ce faire, elle établit la situation aérienne préparée en collaboration avec les Etats voisins et maintient des avions de combat en alerte afin de pouvoir intervenir.

Prestations dans le cadre d'interventions prévisibles

Soutien aux autorités civiles pour la protection des conférences et des bâtiments

En cas d'engagements prévisibles (p. ex. pour la protection d'une conférence ou d'objets de l'infrastructure critique), l'armée peut engager jusqu'à 8'000 militaires de milice pendant deux semaines au maximum, après une phase de préparation ou de planification de deux semaines au maximum.

Sauvegarde de la souveraineté aérienne dans le cadre d'un service de police aérienne renforcé

Si le service de police aérienne doit être renforcé, cela est possible après une période de préparation de deux semaines avec 2'500 militaires de milice, des militaires de carrière et du personnel civil professionnel pour plusieurs semaines.

Engagements dans le cadre de la promotion militaire internationale de la paix

Dans le cadre de la promotion de la paix, l'armée doit pouvoir engager jusqu'à 500 militaires sur une base volontaire.

Possibilités de convocation et d'intervention

Pour soutenir les autorités civiles en cas de menaces, de dangers et d'événements non prévisibles, l'armée peut être convoquée dans le cadre d'engagements non prévisibles. La mise sur pied dépend du temps. Les effectifs suivants peuvent être convoqués :

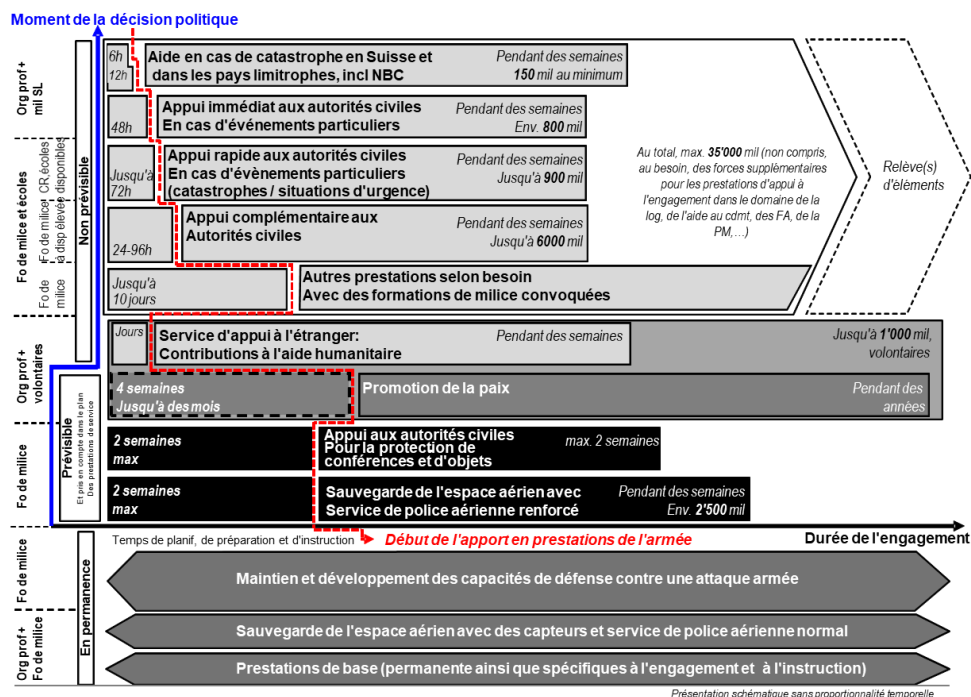
- Dans un délai de 6, 12 ou 24 heures, des troupes de défense AB peuvent être engagées au profit de l'armée et des autorités civiles en tant que moyens de première heure.

- En l'espace de 6 à 12 heures, l'armée peut engager au moins 150 militaires (professionnels et de milice) pendant quelques semaines pour aider en cas de catastrophe ;
- Après 48 heures de préparation, mettre à disposition des autorités civiles environ 800 militaires (militaires de carrière, personnel professionnel civil et formations d'intervention en service long) pendant des semaines pour la maîtrise d'événements particuliers (soutien immédiat aux autorités civiles) ;
- Après un temps de préparation de 72 heures au maximum, mettre à la disposition des autorités civiles jusqu'à 900 militaires (formations issues de cours de répétition qui viennent d'avoir lieu et d'écoles en cours) pendant des semaines pour la maîtrise d'événements particuliers, par exemple des catastrophes et des situations d'urgence (appui rapide aux autorités civiles) ;
- Dans un délai de 24 à 96 heures, l'armée peut engager jusqu'à 6'000 militaires (formations de milice à haut degré de préparation) afin de soutenir rapidement les autorités civiles en leur fournissant des prestations dans les domaines du tir et de l'aide (appui complémentaire aux autorités civiles) et de permettre, si nécessaire, la mobilisation d'autres formations de milice ;
- Dans un délai de 10 jours au maximum, l'armée peut convoquer et engager d'autres formations de milice (au total 35'000 militaires au maximum) pour fournir des prestations aux autorités civiles (autres prestations selon les besoins par des formations de milice convoquées).

Prestations dans le cadre d'interventions non prévisibles

Les prestations pour les interventions non prévisibles peuvent toutes être fournies en même temps. Toutefois, les prestations dans le cadre d'interventions prévisibles ou les prestations de base pour les autorités civiles doivent alors être réduites.

Comme le système de mobilisation est introduit pour l'ensemble de l'armée et pas seulement pour les 35'000 hommes des forces de première intervention, il serait également possible de mobiliser les 100'000 militaires. La mobilisation durerait au maximum 20 jours. Le profil de prestations ne prévoit toutefois pas la convocation simultanée de toute l'armée, car il n'existe actuellement et dans un avenir prévisible aucun besoin pour de telles forces. Si les 100'000 militaires étaient convoqués en même temps, il n'y aurait plus de possibilité de relever les formations après un certain temps.



ANNEXE 2

Description des prestations du service civil

Dans ses affectations ordinaires, le service civil met l'accent sur les soins et l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aux enfants et aux jeunes ou aux requérantes et requérants d'asile. Dans le cadre de leurs affectations ordinaires, les civilistes sont également engagés dans des travaux nécessitant beaucoup de personnel dans le domaine de la protection de l'environnement et de la nature, où ils contribuent à la prévention des risques liés au domaine "nature".

Pendant la gestion de catastrophes et de situations d'urgence, ils peuvent décharger les institutions compétentes et leur personnel spécialisé en collaborant à l'encadrement ou en les soulageant de travaux non qualifiés. Pendant la phase de régénération, les civilistes peuvent être affectés à des travaux de déblaiement nécessitant beaucoup de personnel et de longue durée.

Possibilités de convocation et d'intervention

En raison de la conception légale en vigueur, le service civil n'est toutefois pas une organisation de première intervention. Le service civil peut intervenir de manière complémentaire et subsidiaire aux organisations de première intervention ou aux organisations partenaires de la protection de la population. Il peut ainsi contribuer à renforcer la capacité à durer de la fourniture de prestations de l'ensemble du système.

En raison de la conception du service civil en tant que service de remplacement, l'Office fédéral du service civil (CIVI) ne peut pas s'engager concrètement sur des prestations selon les critères PQQDD²⁷. Cela vaut en particulier pour la planification stratégique en matière de prévention. Dans le cadre de l'engagement opérationnel concret, les engagements de prestations peuvent être planifiés et décidés dans le cadre du processus de gestion des ressources de la Confédération. Comme le service civil ne dispose ni d'équipement, ni de logistique autarcique, ni de structures de conduite propres, les civilistes ne peuvent être amenés à effectuer des affectations d'urgence que s'ils sont dirigés par un établissement d'affectation reconnu par le CIVI (p. ex. maison de retraite, OPC, SEM). Les civilistes sont des auxiliaires (des mains secourables) qui ne remplacent pas les professionnels qualifiés ou les spécialistes.

Effectifs de personnel

Au milieu de l'année 2022, le CIVI a enregistré 53'357 personnes astreintes au service civil, dont environ la moitié avait déjà accompli tous les jours de service ordinaires restants. A la même date, le CIVI comptait 26'528 civilistes avec des jours de service restants.

Les civilistes admis peuvent être convoqués à court terme (dans les jours qui suivent) pour des affectations en situation d'urgence s'ils s'annoncent pour des affectations concrètes suite à des appels ciblés de l'Office fédéral CIVI.

Si, lors d'un événement, un nombre important de civilistes est nécessaire et qu'un nombre insuffisant de personnes répondent aux appels du ZIVI, les civilistes peuvent de facto être affectés au plus tôt après un délai de préparation de cinq semaines, compte tenu des délais légaux de convocation, du droit d'être entendu, etc.

Comme les affectations de service civil sont de longue durée (au moins 26 jours) et qu'elles comprennent toujours des temps pleins, elles peuvent décharger l'établissement d'affectation non seulement pendant quelques jours, mais à moyen terme pendant plusieurs semaines, et contribuer à la continuité du personnel.

²⁷ Il s'agit d'une méthode qui détermine quels sont les **P**roduits qui doivent être garantis avec quelle **Q**ualité et **Q**uantité, dans quels **D**élais et pour quelle **D**urée (PQQDD).

ANNEXE 3

Description des prestations de la protection civile

La protection civile (PCi) intervient en cas d'événements majeurs, de catastrophes et de situations d'urgence ainsi qu'en cas de conflit armé :

- la protection et le sauvetage de la population,
- la prise en charge des personnes en quête de protection,
- le soutien aux organes de direction,
- le soutien aux organisations partenaires de la protection de la population,
- la protection des biens culturels.

Elle peut en outre être utilisée pour :

- les mesures préventives visant à empêcher ou à réduire les dommages,
- les travaux de remise en état après un sinistre,
- les interventions en faveur de la communauté (par exemple lors d'événements sportifs).

Possibilités de convocation et d'intervention

La PCi est en premier lieu un moyen d'intervention des cantons. Ceux-ci définissent l'organisation, la structure et le mandat de prestations de la protection civile en se basant sur leurs analyses des dangers et des risques ainsi que sur les données topographiques et les structures politiques. La PCi se compose des domaines spécialisés suivants : aide à la conduite, assistance, aide technique, protection des biens culturels et logistique. Elle est principalement organisée au niveau régional ou cantonal et s'articule en formations.

En règle générale, la PCi n'intervient que comme deuxième escadron. En cas d'événements graves et de longue durée, elle peut garantir la capacité à durer et soutenir, renforcer et décharger à long terme les autres organisations (p. ex. les sapeurs-pompiers ou les services de santé). Mais il existe aussi des éléments d'intervention rapide, dont le personnel et le matériel sont soumis à une disponibilité accrue et qui sont prêts à intervenir en quelques heures en cas d'événement, par exemple pour soutenir les organisations civiles de sauvetage.

Dans certaines conditions, le Conseil fédéral peut également convoquer la PCi. Une convocation du Conseil fédéral est possible en cas de catastrophe ou de situation d'urgence touchant plusieurs cantons, l'ensemble de la Suisse ou les pays limitrophes. En outre, le Conseil fédéral convoque la protection civile en cas de conflit armé. Même en cas de mise sur pied par le Conseil fédéral, la responsabilité *opérationnelle* de l'intervention et de la conduite reste du ressort des cantons. Ce sont eux qui décident, en fonction de la situation et des besoins, des interventions, des missions concrètes et de l'ordre de priorité des tâches et qui convoquent les personnes astreintes.

En cas de catastrophe de longue durée et de situation d'urgence d'une intensité extrême (p. ex. séisme grave, accident nucléaire) ainsi qu'en cas de conflit armé, la PCi peut être renforcée en personnel. Ainsi, le Conseil fédéral peut soumettre à nouveau à l'obligation de servir dans la PCi les personnes libérées de cette obligation jusqu'à cinq ans après leur libération. En cas de conflit armé, il peut soumettre à l'obligation de servir dans la protection civile les personnes qui ne sont plus astreintes au service militaire ou civil.

Effectifs de personnel

L'effectif théorique pour l'ensemble de la Suisse est de 72'000 membres de la PCi. En raison de la forte baisse du nombre de recrutements pour la PCi au cours des dernières années, l'effectif théorique n'est actuellement plus atteint. Début 2023, l'effectif d'intervention dans les cantons s'élevait à environ 59'000 personnes. A cela s'ajoutent environ 8'400 membres de la PCi incorporés dans le pool de personnel, mais dont la plupart ne sont pas formés.