

**Zeitschrift:** Revue Militaire Suisse  
**Herausgeber:** Association de la Revue Militaire Suisse  
**Band:** - (2020)  
**Heft:** 1

**Artikel:** Contexte général et évolution des risques  
**Autor:** Felley, Jérôme  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-913839>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 14.04.2026

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



Rapport de situation de l'état-major cantonal de conduite (EMCC) genevois lors de l'exercice CONFINE TRE.  
Photo © A+V.

## Protection de la population

### Contexte général et évolution des risques

#### Jérôme Felley

Directeur général, Office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires (OCPPAM), Genève

Il y a un plus de 30 ans, dans la nuit du jeudi 9 au vendredi 10 novembre 1989, le mur de Berlin tombait.

Cet évènement a marqué la fin de la guerre froide, rapidement suivie de la dislocation de l'URSS. Par la suite, plusieurs pays d'Europe de l'Est ont adhéré successivement à l'Union européenne, certains même à l'OTAN.

Les trois décennies qui viennent de s'écouler ont donc profondément modifié les bases mêmes du système international : mondialisation des échanges, révolutions techniques, progrès technologiques, émergence de nouvelles puissances et bouleversement de leur hiérarchie, explosion du Moyen-Orient, évolution des conflits et menaces, changements climatiques...

Comme le rappelle le dernier Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse, « *Le système international traverse une phase de transition, passant de l'ère unipolaire qui a caractérisé la période qui a suivi la guerre froide, à une ère multipolaire. Les Etats-Unis, l'Europe et le Japon conserveront leur influence, mais la verront vraisemblablement s'amoinrir en regard de certains pays. Ils devront concéder une place plus importante à des puissances telles la Chine, l'Inde et le Brésil, lesquelles sont d'ores et déjà des acteurs majeurs de l'économie mondiale* ».

Avec ces changements, on assiste à une évolution des menaces et des dangers. On peut observer des conflits armés (en Ukraine ou à la frontière turco-syrienne par exemple), des évènements en lien avec le terrorisme (émergence de ce qu'on appelle l'« Etat islamique » et de Boko Haram, attentats de Paris et Nice), des affaires d'espionnage ou encore des catastrophes d'origine technique (Fukushima ou, plus récemment, l'incendie de l'usine de produits chimiques de la société Lubrizol à Rouen).

La cybercriminalité et les cyberattaques se sont également répandues. Les technologies de l'information et de la communication sont de plus en plus souvent utilisées à des fins d'espionnage ou encore pour attaquer de manière ciblée des infrastructures critiques.

Dans ce monde qui bouge, notre pays n'est pas à l'abri. En effet, même si la Suisse n'a pas été victime d'attaques ces dernières années, le terrorisme et l'extrémisme violent continuent à représenter une menace pour sa sécurité.

Par ailleurs, nous sommes également concernés par les risques technologiques et les dangers naturels.

#### Réponse : Protection de la population

Attendu ce qui précède, les instruments de la politique de sécurité, dont la protection de la population, doivent être adaptés périodiquement afin de répondre aux menaces et aux dangers du moment et pour que les missions à remplir et les ressources disponibles soient durablement en adéquation. En effet, force est de constater que nos sociétés sont régulièrement touchées par des évènements et des développements qui menacent la population et ses bases d'existence, ou qui peuvent altérer de manière considérable les conditions de vie habituelles.

Pour ce qui est de la protection de la population, son développement récent met l'accent sur les catastrophes et les situations d'urgence, en particulier parce que celles-ci entraînent des dommages de plus en plus importants en raison de l'augmentation des interconnexions dans la société moderne, de la vulnérabilité accrue et de la densité des infrastructures.

L'objectif de la protection de la population est donc de protéger cette dernière ainsi que ses bases d'existence et

ses ressources vitales, aussi bien en cas de catastrophe et de situation d'urgence qu'en cas de conflit armé. Concrètement, il s'agit d'assurer la conduite, la protection, le sauvetage et l'aide afin de maîtriser de tels événements et d'en limiter les conséquences.

A l'échelon cantonal, la responsabilité générale du système coordonné de protection de la population incombe à l'exécutif compétent qui instaure un organe de conduite. Il appartient à ce dernier d'évaluer les risques et les dangers, d'effectuer les planifications et les préparatifs des engagements et, le cas échéant, de coordonner les interventions des organisations partenaires. L'organe de conduite prend la direction des opérations lorsque plusieurs organisations partenaires sont engagées pendant un certain temps, donc en cas de catastrophe ou en situation d'urgence, notamment pour mettre à disposition des moyens supplémentaires.

Il lui appartient également de définir et de diffuser les consignes de comportement et les informations à la population.

### Concrétisation à Genève

Bien conscient de ces considérations et de l'importance de mettre en œuvre une politique de sécurité à même de soutenir ses ambitions, le canton de Genève mène depuis plusieurs années de nombreuses réflexions visant à optimiser son système de protection de la population. Désormais, après une période de transition et de mise en œuvre de son nouveau dispositif, Genève entame sa phase de consolidation. En effet, pour répondre aux exigences, Genève doit disposer d'infrastructures, de moyens et de personnels de haut niveau, interopérables, capables, conjointement, de maîtriser des incidents ou des événements ponctuels d'envergure variable.

Pour maintenir son attractivité et continuer à offrir la meilleure qualité de vie possible, le canton doit donc garantir au quotidien les conditions-cadres pour sa prospérité et sa sécurité ainsi que celle de l'ensemble de sa population. Dans cette perspective, il collabore activement avec les communes, les autres cantons, la Confédération et ses partenaires français afin d'anticiper, de gérer et de résorber des crises ou des événements extraordinaires.

Sur le plan démographique, il est à relever que le canton a franchi en 2018 le cap symbolique des 500'000 habitants. La région dans son entier en compte désormais un million. L'agglomération transfrontalière genevoise est la deuxième de Suisse, derrière Zurich et devant Bâle. Les conséquences en termes de protection de la population sont évidentes. Celle-ci doit veiller en permanence à s'adapter aux nouveaux défis posés par cet accroissement. Cette réalité amène aussi à renforcer les capacités de prévention et de réponse aux événements hors norme ainsi qu'à augmenter le niveau de résilience de la population

Dans ce cadre, le département de la sécurité, de l'emploi

et de la santé (DSES) est chargé de la sécurité et de l'ordre public. La sécurité se définit comme l'ensemble des mesures visant à évaluer, prévenir, écarter les menaces et maîtriser les risques, notamment naturels ou technologiques. Elle inclut, à ce titre, la maîtrise des catastrophes naturelles et anthropiques, ainsi que d'autres situations exceptionnelles.

Pour remplir une partie de son mandat, le DSES a confié différentes missions à l'office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires (OCPPAM). L'OCPPAM assume ainsi les tâches cantonales découlant de la mise en œuvre des deux instruments de la politique de sécurité définis par la Confédération que sont la protection de la population et l'armée, ainsi que leur déclinaison au niveau de la politique publique cantonale « Sécurité civile et armée ». L'office est, de ce fait, le répondant principal du canton auprès de la Confédération pour toutes les questions liées à la protection de la population, aux affaires militaires et à l'approvisionnement économique du pays.

Préalable indispensable à la poursuite de son objectif central de protéger la population, l'OCPPAM doit procéder, dans un premier temps, à l'identification des dangers susceptibles d'affecter le territoire du canton, sa population et ses biens. Cette première démarche implique également l'établissement de l'inventaire des infrastructures critiques, permettant ainsi de déterminer les mesures de protection devant être mises en place pour garantir la continuité de prestations essentielles pour la population.

Cet inventaire réalisé, il convient ensuite d'évaluer de manière continue la probabilité et les conséquences potentielles de la survenue de ces menaces. Il en résulte une analyse des risques qui permet enfin de confirmer l'adéquation ou non de l'organisation des organismes de secours et de leurs dispositifs d'intervention. Elle est donc un produit essentiel pour que l'OCPPAM puisse s'assurer du bon état de préparation des moyens de réponse et, cas échéant, proposer des adaptations.

Le catalogue des risques identifiés pour le canton de Genève a été complètement mis à jour en 2018, sous l'égide du centre d'analyse des risques.

### ORCA-GE: Organisation en cas de catastrophe et de situation exceptionnelle

L'entrée en vigueur du règlement ORCA-GE, début 2018, a initié un changement de paradigme important pour l'OCPPAM, dans la mesure où il lui incombe désormais de porter la responsabilité de l'organisation, de la planification, de la conduite et de la coordination du dispositif d'intervention en cas de catastrophe et de situation exceptionnelle mettant en péril la population, les infrastructures et les bases d'existence. Ce dispositif se veut modulaire, évolutif et doit tenir compte de la nécessaire coordination avec les dispositifs voisins, français ou suisses.

Sous l'autorité suprême du Conseil d'Etat, l'Etat-Major Cantonal de Conduite (EMCC), sous la conduite du directeur général de l'OCPPAM, est le cœur du dispositif de protection de la population du canton de Genève. Pour le soutenir dans sa mission, le chef EMCC est entouré, au sein du comité de direction de l'EMCC (CODIR EMCC), de la commandante de la Police, du chef de l'unité des urgences pré-hospitalières et de réanimation des Hôpitaux universitaires de Genève et du commandant du Service d'incendie et de secours de la Ville de Genève. Le CODIR EMCC veille à l'état de préparation du dispositif et en rend compte régulièrement à la délégation du Conseil d'Etat à la protection de la population.

L'EMCC regroupe en son sein tous les partenaires devant collaborer en vue d'accomplir sa mission, rappelée ci-dessus: police, santé publique, sapeurs-pompiers, protection civile, logistique, SIG, TPG, AIG, armée, Mission permanente de la suisse auprès de l'ONU, Ministère public.

Par ailleurs, l'EMCC organise quatre fois par année les plateformes renseignements/milieu qui servent à échanger des informations opérationnelles (grandes manifestations, etc.) ou techniques (présentation de concepts d'intervention) et, *in fine*, visent à renforcer la collaboration régionale et transfrontalière (Vaud, Ain et Haute-Savoie).

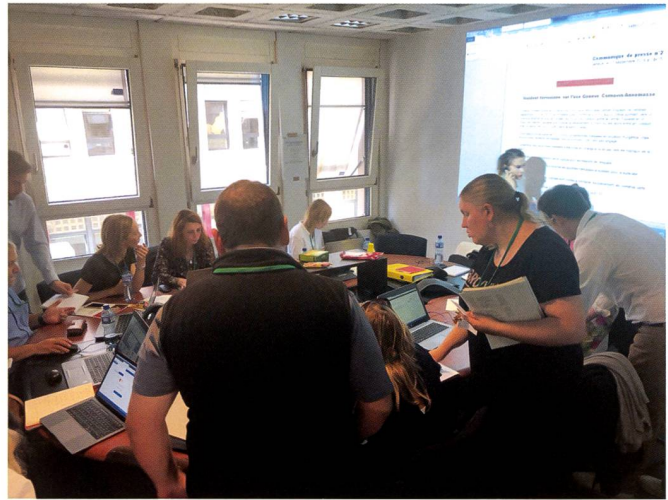
### Formation et exercices

L'EMCC, avec l'appui de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), organise et dispense ponctuellement des journées de formation à la conduite.

Si une attention toute particulière est portée à l'instruction, la consolidation des acquis se poursuit à la faveur de divers exercices. Ceux-ci doivent permettre notamment de mettre en pratique les connaissances acquises lors des formations, continuer à améliorer la collaboration entre les partenaires et d'accroître l'efficacité en profitant des synergies, en échangeant des expériences réciproques.

A titre d'exemples, il peut être mentionné que le dispositif ORCA-GE a été engagé, les 17 mai 2018 (CONFINE DUE) et 13 septembre 2019 (CONFINE TRE), dans deux exercices organisés par les CFF et destinés à tester et finaliser le Plan bilatéral de secours, document franco-suisse, définissant les modalités de collaboration entre les intervenants des deux pays, en cas d'incident sur la nouvelle ligne ferroviaire.

De grande envergure, le deuxième exercice avait pour thème un accident dans la tranchée couverte en zone frontière. Plusieurs centaines de figurants ont été recrutés pour jouer les différents rôles des impliqués (personnes décédées, blessées et indemnes) et de nombreux intervenants, issus des services de secours français et suisses, ont été engagés sur le terrain pour prendre en charge les victimes.



La cellule de communication de l'EMCC genevois et, de l'autre côté de la frontière, l'organe de conduite départemental de Haute-Savoie (COD). Ces deux photos ont été prises durant l'exercice CONFINE TRE.



L'EMCC a, quant à lui, été mobilisé, à l'instar de son homologue côté français, et les interactions entre ces deux organes de conduite arrière ont pu être mises à l'épreuve.

Suite à ces engagements, le Plan bilatéral de secours transfrontalier a été formellement validé en date du 5 novembre 2019 par la signature conjointe des autorités françaises et suisses et le Léman Express officiellement inauguré le 15 décembre 2019.

En novembre 2019, l'EMCC a été engagé dans l'Exercice du Réseau national de sécurité (ERNS) qui visait à analyser et continuer à développer efficacement les structures, les organisations et les processus de conduite. Le thème était une menace terroriste durable (poursuite d'un exercice de conduite stratégique en 2017), à travers des attaques à l'encontre d'infrastructures critiques, de chantage et des menaces d'attentats.

A cette occasion, le dispositif ORCA-GE a pu évaluer sa capacité à assurer un engagement sur une durée de quelques jours et a constaté qu'en cas d'événement touchant plusieurs cantons, voire l'ensemble du pays, les possibilités de renfort sont rapidement épuisées. Une des conséquences de cette contrainte est la nécessité de

prioriser les actions à entreprendre, notamment s'agissant du renforcement des moyens de protection de certaines infrastructures critiques, démontrant l'importance de disposer d'un inventaire pondéré de ces équipements.

Les évaluations observées lors de ces exercices ont fait état d'une amélioration sensible de l'état de préparation, confirmant ainsi la plus-value du programme de formation mis en place. Rien n'étant définitivement acquis dans ce domaine, l'effort porté, depuis 2018, sur l'instruction et l'entraînement de tous les partenaires demeure un point d'attention pour les responsables de l'EMCC.

### **Autre enjeu: L'approvisionnement économique du pays**

L'approvisionnement économique du pays (AEP) vise à limiter les conséquences pour la population lors de situation de graves pénuries affectant différents biens de consommation. Pour y parvenir, il repose sur la coopération entre l'économie privée et l'Etat.

De nombreux événements, tel que des problèmes techniques, des catastrophes naturelles, des tensions politiques ou encore des conflits armés, peuvent diminuer ou stopper l'acheminement de marchandises cruciales pour notre pays et provoquer ainsi d'importants manques de matières premières, d'énergie ou encore de médicaments.

L'approvisionnement du pays en biens et services vitaux incombe fondamentalement au secteur privé. C'est seulement si ce dernier n'arrive plus à assumer ses tâches que l'Etat intervient pour gérer la situation.

L'AEP concentre aujourd'hui ses efforts afin de garantir l'approvisionnement dans les secteurs des aliments et de l'eau potable, de l'énergie, des médicaments, de la logistique ainsi que des technologies de l'information et de la communication. Pour tous ces processus, la stratégie distingue la phase préventive et celle d'intervention.

En phase préventive (en temps normal), il s'agit de renforcer la résilience de ces processus pour éviter aussi longtemps que possible une intervention étatique. Au niveau fédéral, l'AEP aide certaines entreprises et branches

La protection civile est en mesure d'accueillir les personnes touchées lors de l'exercice CONFINE TRE.



à améliorer leurs préparatifs, encourageant l'échange d'informations entre acteurs impliqués. Il prépare aussi des mesures régaliennes pour la phase d'intervention.

En phase d'intervention, l'AEP poursuit ses objectifs d'approvisionnement par étapes, selon la gravité de la pénurie. Plus cette dernière se complexifie, plus l'Etat va intervenir dans l'économie, avec des mesures incisives. Cette gradation comprend des mesures pour maîtriser des déficits partiels (gestion de l'offre), des mesures d'accompagnement pour réduire la demande ainsi qu'une distribution équitable des biens ou des services disponibles, à un niveau réduit. Au besoin, la Confédération peut déroger au principe de la liberté économique.

Toutes ces dispositions sont décidées par la Confédération et coordonnées par l'office fédéral de l'approvisionnement économique (OFAE) qui gère donc l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité afin de pouvoir faire face à une pénurie à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. Le cas échéant, la Confédération peut s'appuyer sur les cantons.

C'est à ce titre que les cantons désignent un Délégué cantonal à l'approvisionnement économique du pays (DCAE) pour fonctionner comme point de contact unique avec la Confédération, afin de traiter et coordonner de manière transversale les demandes en lien avec les domaines de l'AEP. Il est toutefois important de souligner que si les DCAE sont les interlocuteurs privilégiés de l'Office fédéral compétent, il ne leur appartient pas de distribuer des biens vitaux ou d'en gérer des stocks.

A Genève, c'est l'OCPPAM qui est chargé de coordonner la mise en œuvre des éventuelles mesures décidées par la Confédération, en collaboration avec les services de l'administration cantonale concernés ainsi que les communes. Dans ce cadre, il veille à disposer d'un répondant auprès de chaque commune pour y relayer les informations utiles et se tenir prêt, au besoin, à les engager dans la mise en œuvre de mesures particulières décidées par l'OFAE.

### **Conclusion**

La sécurité est la base indispensable sans laquelle les autres droits et libertés sont vains et dont dépend la sauvegarde des institutions démocratiques et des libertés fondamentales.

Les missions de l'OCPPAM s'inscrivent parfaitement dans cet esprit. Pour l'office, la sécurité de la population genevoise est un enjeu permanent. Avec la mise en œuvre des grands dossiers évoqués précédemment, l'OCPPAM confirme son statut d'entité cantonale chargée de la protection de la population et des affaires militaires, en cohérence avec les organisations en place au sein de la Confédération et des autres cantons.