

**Zeitschrift:** Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile  
**Herausgeber:** Schweizerischer Zivilschutzverband  
**Band:** 24 (1977)  
**Heft:** 1-2

**Artikel:** Révision des lois sur la protection civile  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-366344>

#### **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:** 22.02.2026

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

femmes volontaires), 30 % ont reçu leur formation de base jusqu'à la fin de cette année, cela bien que le nombre des personnes accomplissant du service, qui était en 1970 de 90 000 (= 260 000 jours de service) ait été en 1975 de 185 000 personnes (= 490 000 jours de service).

Le pourcentage indiqué varie d'un canton à l'autre et, dans les cantons, souvent d'une commune à l'autre.

Il faut encore ajouter que les personnes instruites appartiennent avant tout à l'échelon du personnel et à celui des cadres inférieurs et que le personnel instructeur a également été formé pour être engagé à ces échelons-là.

Dans le domaine de l'organisation, il reste également à régler diverses questions importantes. Il s'agit avant tout des mesures indispensables pour mettre en état d'alarme la population ou pour lui indiquer comment elle doit se comporter en cas de crise.

Je pense

- à la mise en état d'alarme qui est nécessaire pour assurer à temps l'occupation des abris et
- à la création d'un réseau de liaisons qui permet aux responsables de s'adresser à la population également après qu'elle a occupé les abris.

Il convient de mentionner encore la question du ravitaillement de l'organisation de la protection civile et de la population lors d'un séjour prolongé dans les abris. De grands travaux préliminaires, certes, ont été entrepris dans ce domaine, mais il reste à parcourir un chemin long et pénible jusqu'à ce que la solution projetée soit réalisée.

### III

Quelle conclusion faut-il tirer de ce bilan?

A mon avis, il s'agit ces prochaines années essentiellement d'intensifier et d'approfondir les efforts dans les domaines de l'instruction et des mesures d'organisation – l'Office fédéral s'en tiendra à cette exigence – sans pour autant négliger les domaines des constructions et du matériel. Les restrictions dans le secteur du personnel et des finances imposent à la Confédération, aux cantons et aux communes de dures conditions. Nous les considérons comme une sorte de défi que nous relevons avec la ferme volonté d'y faire face. Il serait faux et insensé de se plaindre de cette situation. Mais il serait, d'autre part, tout aussi faux ou même dangereux de ne pas montrer clairement les difficultés, les inégalités et les éventuels retards

dans la réalisation de nos objectifs, résultant de cette situation.

Faisons enfin les constatations suivantes:

Dans la conception 1971 de la protection civile, on a calculé et fixé les frais de la réalisation complète de la protection civile à 6,75 milliards de francs au total.

Ce montant tient compte de toutes les contributions de la Confédération, des cantons et des communes. Les moyens financiers investis dans la protection civile de 1968 jusqu'à la fin de 1975, c'est-à-dire pendant les huit années passées, ont atteint 2,8 milliards de francs. Si l'on prend en considération les dépenses antérieures pour les constructions et le matériel qui sont encore tout à fait utilisables, ce chiffre atteint même 3,5 milliards de francs. La Confédération a contribué à ces dépenses pour 1,47 milliard de francs au total, soit en moyenne pour environ 184 millions de francs annuellement. Actuellement, la Confédération consacre ainsi 1,4 % de son budget total à la protection civile. Ce sont 7,12 % des dépenses de la Confédération dans le domaine de la défense générale. Les parts consacrées à la protection civile ont diminué aussi bien par rapport au budget total que comparées aux dépenses pour la défense générale. Cette situation fait que

– si des moyens financiers plus

importants qu'actuellement ne peuvent pas être investis

– mais s'il est au moins possible de maintenir l'état actuel – ce qui est absolument nécessaire, la réalisation des objectifs est renvoyée à la période qui se situe entre les années 1990 et 2000.

### IV

La protection civile est une affaire trop sérieuse pour être négligée. L'évolution qui se dessine dans le nombre de victimes parmi la population civile pendant les dernières guerres démontre de façon effrayante toute l'importance qui revient à la population civile.

En s'abandonnant au fatalisme, on économise peut-être de l'argent, mais personne ne sera protégé. Or, même dans une guerre moderne, la protection est largement possible comme les expériences faites dans le passé le prouvent clairement.

Malheureusement, on s'aperçoit généralement trop tard, c'est-à-dire seulement au moment où l'événement redouté se produit, qu'on a négligé de s'assurer suffisamment.

Je suis heureux de constater qu'on comprend toujours et partout mieux cette vérité. Une protection civile apte à intervenir efficacement non seulement pendant une guerre, mais également lors de catastrophes en temps de paix, vaut bien une prime d'assurance.

## Révision des lois sur la protection civile

OFPC – Le rapport du Conseil fédéral du 11 août 1971 sur la «Conception 1971 de la protection civile suisse» annonçait que les deux lois sur la protection civile des années 1962 et 1963 seraient adaptées à la nouvelle conception. Cette nécessaire adaptation vise avant tout à mettre l'accent sur la protection préventive de la population en réalisant le principe: «*A chaque habitant sa place protégée*». En même temps, l'activité des organismes de protection civile doit se concentrer davantage sur la préparation de l'occupation des abris et la sauvegarde de

la vie dans ces derniers. En outre, la révision de la loi doit permettre de fixer de façon plus souple – sans en prolonger en principe la durée – les services d'instruction que doivent suivre les cadres et le personnel, afin de rendre la formation plus efficace et plus durable. Il est indispensable enfin, ne serait-ce que pour des raisons financières, de développer la protection civile selon un ordre de priorité.

En Suisse, la protection civile en est toujours au stade de l'organisation et

du développement, ainsi qu'il ressort des chiffres suivants:

Nombre de places protégées:

4,8 millions environ (pour 80 % des habitants env.).

Personnes formées astreintes à servir dans la protection civile:

un tiers des quelque 420 000 personnes astreintes à servir.

Matériel livré:

50 % à 65 % environ, pour une valeur d'environ 500 millions de francs.

Ces chiffres représentent des moyennes pour l'ensemble de la Suisse. Le degré de développement peut varier assez considérablement d'un canton à l'autre et à l'intérieur d'un même canton. En vue d'encourager ce développement et de réaliser la protection la plus équilibrée possible sur l'ensemble du pays, les autorités chargées de l'exécution doivent disposer de plus grandes possibilités de manœuvre.

La législation fédérale en vigueur prescrit – à titre d'exigence minimale – que des organismes de protection locaux soient créés dans toutes les communes comprenant des agglomérations de 1000 âmes ou plus, où les habitations sont, totalement ou en partie, implantées en ordre serré; dans ces mêmes communes doivent être exécutées les constructions nécessaires à la protection de la population. Les cantons peuvent obliger des communes même moins importantes à créer des organismes de protection et à édifier des constructions de protection. Quatorze cantons ont étendu à toutes leurs communes l'une et l'autre obligation, tandis que trois autres leur ont imposé la seule obligation de construire. Ainsi donc, sur les 3065 communes suisses, comptant environ 6,3 millions d'habitants, 1264 (avec environ 5,5 millions d'habitants) sont soumises à l'obligation de construire. Dans ces dix-sept cantons, l'intense activité observée ces dernières années dans le bâtiment se reflète également dans la construction des abris. Conformément aux principes établis dans la «Conception 1971», la présente révision étend la protection à tous les territoires peuplés de la Suisse. Cette proposition a suscité quelques résistances au cours de la procédure de consultation. Ce n'est pas le principe lui-même qui a été contesté; ce sont surtout ses conséquences pour les cantons et communes peu peuplées et financièrement faibles, qui ne pourraient supporter ces nouvelles charges. A cette objection on opposera le fait que les autres cantons ont pris ces coûts à leur charge, et parfois depuis des années déjà. Dans le cas des communes qui doivent être soumises pour la

première fois et de façon générale (c'est-à-dire que cela concerne à la fois l'organisation et les constructions) à la protection civile obligatoire, il s'agit de rattraper le temps perdu. Il faut s'en tenir fermement au principe que tous les habitants de la Suisse, où qu'ils habitent, ont les mêmes droits à bénéficier de la meilleure protection possible. L'idée que les communes rurales ne seraient pas menacées ou ne le seraient pas autant que les communes plus importantes est apparue dépassée, vu qu'il est devenu impossible d'évaluer la menace que font peser des armes à grand rayon d'action. Il faut même envisager l'éventualité, en cas d'utilisation d'armes atomiques hors de Suisse, que des retombées radioactives atteignent notre pays, dont de vastes régions pourraient être touchées, quels que soient leur densité et leur mode d'occupation.

Les abris, qui doivent être répartis sur l'ensemble du territoire, ne pourront être utilisés efficacement que si leur occupation est préparée avec méthode et en temps voulu. Il importe également de réglementer la vie dans les abris. C'est aux *organismes d'abri*, qui remplacent les actuelles gardes d'immeuble, qu'il appartient de prendre les mesures nécessaires en matière de préparation et d'organisation. Ce sont donc eux qui sont chargés, dans la phase de préataque, de veiller à ce que le matériel étranger à la protection civile soit enlevé, de contrôler les installations techniques et les réserves d'eau et de nourriture nécessaires à la survie. Ils dirigent l'occupation des abris et y organisent la vie, assistent les occupants et répondent de leur information. Les organismes d'abri reprennent en outre les tâches principales dévolues jusqu'alors aux gardes d'immeuble, à savoir: porter les premiers secours, éteindre les débuts d'incendie et réparer les petits dommages. De même que les formations des organismes locaux de protection, les organismes d'abri doivent être capables *en tout temps* d'assumer leur tâche. Cela suppose qu'ils puissent dès maintenant être mis sur pied et instruits. C'est pourquoi la révision de la loi introduit le principe que toutes les personnes incorporées dans la protection civile pourront être appelées à accomplir régulièrement des services d'instruction. De cette manière, on améliorera l'état de préparation et, en supprimant les gardes d'immeuble qui ne participent en temps normal à aucun service d'instruction, on renoncera à un procédé d'incorporation taxé d'arbitraire.

En ce qui concerne la construction

d'abris en général, et plus particulièrement de centres opératoires protégés dans les hôpitaux, la réglementation actuelle est apparue par trop rigide: il n'est pas nécessaire que chaque hôpital soit doté d'un centre opératoire protégé, ainsi que l'exige la loi en vigueur. En cas de conflit armé, la répartition géographique des hôpitaux en temps de paix ne constitue pas la base idéale pour l'utilisation de tous les moyens disponibles dans le domaine sanitaire. Seuls les besoins d'une région en services sanitaires, dont le canton lui-même est juge, doivent permettre de décider s'il faut doter un hôpital d'un centre opératoire protégé, ou s'il vaut mieux développer, en un endroit plus favorable, un poste sanitaire de secours en un hôpital de secours. En ce qui concerne les abris pour personnes, la construction d'abris très petits s'est révélée peu favorable tant du point de vue économique que de celui de l'organisation. On s'efforcera donc de construire des unités d'abri d'une plus grande capacité. On accordera aux autorités responsables dans les cantons et les communes la compétence d'inciter les maîtres d'œuvre, dans certains cas, à construire un abri commun au lieu de plusieurs petits. Aujourd'hui déjà, des maîtres d'œuvre avisés suivent la recommandation des autorités – surtout quand il s'agit de construire des ensembles – et appliquent cette méthode. Une autre innovation va dans le même sens: les propriétaires d'immeubles qui, pour une raison quelconque (conditions de terrain défavorables, situation inopportun, coûts trop élevés, etc.), n'ont pas été obligés de construire leur propre abri devront payer une «contribution d'un montant égal à l'économie réalisée», qui sera affectée au financement des constructions publiques de protection civile. Ainsi sera comblée une lacune de la législation actuelle qui a toujours été jugée fâcheuse dans la pratique. Pour les propriétaires intéressés, cette innovation ne comporte aucune surcharge financière; en revanche, elle apporte un certain soulagement à la collectivité (communes, cantons et Confédération). Il résulte de constatations faites dans un canton que la dépense moyenne – frais supplémentaires – par place protégée privée dans les locaux abritant jusqu'à sept personnes était de 1183 francs, alors qu'elle n'était que de 465 francs dans les locaux prévus pour cinquante à cent personnes.

En ce qui concerne la construction d'abris privés, en outre, le projet de loi révisée fixe la subvention officielle

à 60 % au lieu de 70 %; le maître d'œuvre devra donc supporter 10 % des frais totaux de plus, soit 40 % en tout. La diminution des charges financières de la Confédération, des cantons et des communes qui découlera de cette mesure est estimée à 10 millions de francs par an. Quant à la charge supplémentaire pour le maître d'œuvre, elle se situera entre 200 et 500 francs par appartement; elle pourra donc facilement être assumée, d'autant que les abris sont, dans ce cas, construits essentiellement pour les habitants de l'immeuble. Les effets de cette dépense supplémentaire ne se feront d'ailleurs pas pleinement sentir, car ils seront en partie compensés par une baisse des prix de revient, due à la construction d'abris communs.

La révision de la LPC et notamment les mesures prévues en matière de direction, ainsi qu'une planification à long terme plus détaillée, permettront une utilisation judicieuse des moyens à disposition. Le fait de grouper les abris pour constituer des abris communs plus vastes et de chercher à obtenir également que plusieurs communes disposent ensemble des mêmes constructions d'organismes permettra de réelles économies. Au point de vue de l'organisation, la réunion des organismes de protection de plusieurs communes et le remaniement touchant les périodes de formation auront également pour conséquence une réduction des dépenses. Les possibilités en matière de direction, en particulier dans le domaine de la cons-

truction, qui absorbe la plus grande partie des frais, rendent réalisable une répartition de l'ensemble des frais sur plusieurs années, de sorte que les dépenses annuelles de protection civile pourront, de façon générale, être mieux contrôlées. Ainsi, la révision de la LPC aboutira à une protection non seulement meilleure, mais plus étendue, au stade final, des personnes, sans provoquer de charge financière supplémentaire par rapport aux dépenses annuelles de protection civile jugées supportables par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, du moins pas dans une mesure correspondant au coût d'une réalisation différée du but final qui est l'organisation complète de la protection civile.

## Pays étrangers

### Etats-Unis: pas de programme massif de défense civile

*La théorie des représailles massives en cas de conflit nucléaire pourrait revenir au premier plan de la stratégie américaine avec l'arrivée au Pentagone de Harold Brown. Le futur secrétaire à la Défense est, en effet, sceptique sur l'efficacité d'une «réponse graduée» qui n'empêcherait pas la destruction mutuelle de l'agresseur et de l'agressé. Logique avec lui-même, Brown est donc hostile au lancement d'un programme de protection des populations civiles américaines en prévision d'un conflit nucléaire. Un tel programme ne peut être, à ses yeux, suffisamment efficace pour renverser les données de l'équilibre stratégique entre les deux superpuissances. Faut-il en déduire que les Etats-Unis sont à la veille de réviser leur système de défense? Il ne semble pas.*

Au cours de l'année, articles et ouvrages alarmistes se sont multipliés aux Etats-Unis à propos de l'effort de défense civile mené par les Soviétiques. Le livre du Pr Léon Gouré *La Survie à la guerre dans la stratégie soviétique* avait eu notamment beaucoup de retentissement. Les Soviétiques, en tentant grâce aux abris et à la dispersion des

activités industrielles de soustraire leur population et leurs ressources à la menace d'une frappe nucléaire américaine, mettraient en cause l'équilibre de la terreur: un équilibre fondé sur la capacité de chacun des deux grands d'infiger à l'autre de terribles représailles en cas d'agression.

D'une certaine façon un programme massif de défense civile équivaudrait à la réalisation d'un réseau de missiles antimissiles (A.B.M.) bannis par l'accord Salt de 1972, et pourrait faire naître chez les Soviétiques la tentation d'une première frappe.

MM. James Schlesinger, ancien secrétaire à la Défense, et Paul Nitze, ancien secrétaire adjoint à la Défense — qui tous deux passent pour être influents auprès du président élu — sont parmi les experts les plus convaincus que l'effort de défense civile des Soviétiques peut leur donner un avantage stratégique important et réclament une contrepartie du côté américain.

#### La CIA hésite

Pour les professeurs S. Drell, de Stanford, et F. von Hippel, de Princeton, cette idée est absurde et la capacité d'anéantissement des deux

grands reste énorme quel que soit l'effort entrepris (*Scientific American*, nov. 76). C'est aussi l'avis de l'influent député républicain Les Aspin, membre de la Commission des Forces armées et ancien analyste du Département de la défense: «On s'est davantage appuyé, souligne-t-il, sur les chiffres et les arguments officiels avancés par les bureaucrates soviétiques chargés des programmes en question, que sur l'examen des capacités réelles de défense civile.» Selon lui ces capacités restent faibles: seuls les cadres dirigeants du Parti et de l'Etat font l'objet d'une protection efficace (*Arm Control Today*, septembre 1976).

La CIA et les services secrets du Département de la défense qui mènent depuis quelques mois des études approfondies sur l'effort de défense civile soviétique semblent apparemment diverger dans leurs conclusions. Les déclarations du nouveau secrétaire à la Défense semble laisser entendre que, dans cette querelle d'experts, le président élu a pris pour l'instant le parti de ceux qui ne dramatisent pas les données actuelles du problème stratégique.

Jérôme Dumoulin