

# Évaluation de l'engagement des personnes astreintes au service militaire, à la protection civile et au service civil pendant la pandémie de COVID-19

Groupement Défense, Office fédéral de la protection de la population, Office fédéral du service civil

## L'essentiel en bref

---

Des personnes astreintes au service militaire, à la protection civile et au service civil ont été engagées simultanément pendant la pandémie de COVID-19. Elles ont apporté leur soutien de diverses manières, notamment dans les domaines de la santé et des services sociaux. Au total, plus de 800 000 jours de service ont été accomplis entre mars 2020 et mai 2021. Ces jours peuvent être décomptés en grande partie sur les jours de service obligatoire. Alors que l'engagement de l'armée et les affectations d'urgence du service civil sont terminés depuis le printemps 2021, des membres de la protection civile continuent d'intervenir dans les cantons. Les indemnités et allocations pour perte de gain versées pour ces jours de service s'élèvent à près de 120 millions de francs. Des coûts supplémentaires de quelque 20 millions de francs incombent à la Confédération en raison de l'indemnisation des jours d'intervention de la protection civile ou des indemnités dépassant le cadre des allocations pour perte de gain versées aux membres des formations de milice engagés.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a décidé d'examiner l'engagement des personnes astreintes au service pendant la première vague de la pandémie de COVID-19, en particulier eu égard à la coordination et l'affectation judicieuse des ressources disponibles. Les trois instruments ont à nouveau été engagés au cours de la deuxième vague. Le CDF a tenu compte des expériences faites à cette occasion. Des études de cas ont été menées dans plusieurs cantons. Le CDF conclut que la coordination au niveau fédéral a été insuffisante lors de la première vague de la pandémie. Des améliorations ont été apportées par la suite. Toutefois, la collaboration doit être clarifiée de manière contraignante afin d'aborder à l'avenir les difficiles premières étapes d'une crise difficile et incertaine dans de meilleures conditions.

### Conditions défavorables pour un engagement simultané

Les bases légales de la protection civile, de l'armée et du service civil prévoient des engagements en cas de catastrophes et de situations d'urgence pour soutenir les autorités civiles. Ces instruments ne sont toutefois pas engagés de la même manière. Les cantons organisent la protection civile. Durant la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral a convoqué pour la première fois la protection civile en se fondant sur la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile. Les cantons ont pris les décisions opérationnelles de mise sur pied et d'engagement. L'armée et le service civil sont des ressources de la Confédération, mais rattachées à des départements différents. Cette configuration rend donc difficile une coordination simple et efficace.

Les processus de décision sur le plan fédéral pour les demandes des autorités civiles n'étaient pas assez clairement définis au préalable. Lors de la première vague, cela a donné

lieu à des discussions sur les compétences et finalement entraîné une situation dans laquelle les décisions concernant les engagements de l'armée et du service civil ont été prises de manière non coordonnée. Cette situation n'a pas eu de conséquences graves puisque le nombre de personnes astreintes au service était suffisant. Le CDF ne comprend toutefois pas que le problème n'ait pas été résolu alors qu'il avait été identifié lors de l'exercice du Réseau national de sécurité en 2014.

Il n'y a pas eu d'emblée une compréhension commune du principe de subsidiarité selon lequel les personnes astreintes au service ne doivent être engagées que s'il n'y a pas d'autres moyens disponibles sur place. Il est nécessaire de clarifier la manière dont le respect de la subsidiarité doit être assuré lors des engagements de la protection civile, en particulier lorsqu'elle est convoquée par le Conseil fédéral. Dans ce contexte, l'Office fédéral de la protection de la population n'a pas assuré un contrôle efficace. Au fur et à mesure que la pandémie se prolongeait, la protection civile a assumé des tâches supplémentaires à long terme et planifiables, par exemple dans le cadre des stratégies cantonales de vaccination. Cependant, ces activités pourraient aussi être assurées par des acteurs privés. En outre, le CDF recommande de présenter plus clairement les contributions autonomes du service civil en cas de catastrophes et de situations d'urgence.

### **Orientation initiale insuffisante sur les besoins lors de l'autorisation des engagements**

Le début de la pandémie de COVID-19 a été marqué par une grande incertitude, particulièrement en ce qui concerne les répercussions sur le système de santé. La Confédération et les cantons se sont préparés aux scénarios les plus pessimistes, par exemple en mobilisant largement les moyens sanitaires de l'armée, en convoquant la protection civile à l'échelle nationale ou en faisant appel au service civil pour des interventions d'urgence.

Les autorités civiles ont adressé des demandes à la Confédération dans des situations très différentes. Une grande incertitude quant à l'évolution de la pandémie, mais aussi des mesures de précaution variables selon les cantons et divers facteurs émotionnels ont joué un rôle. En outre, il existe des incitations financières indésirables, étant donné que l'engagement de personnes astreintes au service n'entraîne guère de coûts pour les centrales d'engagement et les cantons, surtout en comparaison avec les options privées.

Au début de la crise, l'examen des demandes sur le plan fédéral n'a pas suffisamment tenu compte de cette constellation. Il n'y avait pas de critères d'engagement clairs et d'informations fiables sur la situation sur le terrain pendant la première vague. Les engagements ont finalement été autorisés dans une large mesure, notamment en raison de l'incertitude qui régnait au début de la pandémie. Si la situation s'était aggravée et si les moyens disponibles n'avaient plus suffi à satisfaire toutes les demandes, cela aurait pu devenir problématique. Lors de la deuxième vague, la coordination entre l'armée et le service civil et l'examen des demandes se sont améliorés, notamment par le biais de critères de subsidiarité. Il convient de noter que l'engagement de l'armée a été délibérément et nettement réduit lors de la deuxième vague.

### **Prendre au sérieux la nécessité d'agir pour se préparer aux événements futurs**

Des clarifications sont nécessaires en vue de futures catastrophes et situations d'urgence au cours desquelles différents instruments pourraient être engagés. Ainsi, lors de la première vague, l'armée a assumé des tâches qui auraient pu être partiellement confiées à la protection civile ou à des acteurs privés. Du point de vue du CDF, les différentes forces et

faiblesses, mais aussi les chevauchements entre les diverses possibilités d'engagement rendent nécessaire une meilleure préparation aux crises et une meilleure collaboration lors d'événements futurs. La coopération entre le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche doit être mieux structurée et faire l'objet d'un accord contraignant.

**Texte original en allemand**