



Berne, le 5 novembre 2025

Planification et mise en œuvre d'évacuations à grande échelle en Suisse

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat Riniker 23.3740
« Penser et planifier les scénarios d'évacuation
à une échelle beaucoup plus large »
du 15 juin 2023 (**état le 13.10.2025**)

Table des matières

Condensé	3
1 Le postulat 23.3740	4
1.1 Contexte et objectifs	4
1.2 Évacuations à grande échelle	5
2 Généralités	7
2.1 Introduction de la thématique	7
2.2 Délimitation du champ d'application	10
2.3 Scénarios de danger et évacuations	11
2.4 L'évacuation, une mesure de protection de la population	13
3 Modèle de base d'évacuation à grande échelle	13
3.1 Principe d'une évacuation à grande échelle	13
3.2 Information de la population	16
3.3 Coordination des transports et rôle des cantons	17
3.4 Aspects spécifiques aux scénarios	18
4 Champs d'action présentant des lacunes	20
Annexe : liste des abréviations	26

Condensé

L'évacuation d'une région est l'une des principales mesures de protection déployées pour limiter les conséquences d'un événement sur la population. Lors d'une évacuation préventive à grande échelle, en particulier, les autorités et les organisations d'intervention impliquées dans sa planification et sa mise en œuvre sont confrontées à des défis majeurs, tels que la nécessité d'agir rapidement et de garantir la transmission des informations à la population ou encore la régulation du trafic routier dans des conditions extrêmes. La mise en place suffisamment rapide d'une gestion d'urgence ou de crise et la nécessité de faire appel à des pays voisins peuvent représenter des défis supplémentaires. Le présent rapport fait le point sur les aspects généraux de la planification et de la mise en œuvre d'évacuations à grande échelle en Suisse.

Le groupe de travail interdépartemental IDA NOMEX, chargé d'examiner les mesures de protection applicables dans des cas d'urgence liés à des événements extrêmes en Suisse, a été institué à la suite de l'accident de la centrale nucléaire de Fukushima en 2011. Il est à l'origine d'un modèle de base d'évacuation dont l'idée centrale s'est imposée depuis et dont le concept, axé sur un accident dans une centrale nucléaire, peut également s'appliquer à des événements impliquant des évacuations de moindre envergure. Par la simplicité de son idée centrale et sa structure modulaire reposant sur des points de rencontre d'urgence, des centres d'accueil et des centres d'assistance, ce modèle constitue une bonne base, susceptible d'être complétée par des variantes de planification spécifiques pour différents scénarios. Il convient toutefois de tenir compte du fait que les conditions cadres peuvent varier considérablement d'un scénario à l'autre, par exemple en ce qui concerne les infrastructures ou les possibilités de transport.

Il reste toutefois des lacunes en matière de planification, par exemple pour l'évacuation d'établissements spéciaux ou en cas de conflit armé. Les besoins ont été identifiés aux niveaux fédéral et cantonal. Les projets en cours mentionnés dans le présent rapport devraient permettre de traiter les questions encore en suspens et de trouver des solutions.

En faisant le point sur les planifications d'évacuation actuelles en Suisse, le présent rapport en réponse au postulat 23.3740 peut contribuer à jeter les fondements de futurs travaux visant à trouver des solutions concrètes aux questions en suspens et à combler les lacunes. Les bases de la planification et de la mise en œuvre d'évacuations à grande échelle doivent être optimisées et développées. À cet effet, la collaboration entre la Confédération, les cantons et les services compétents dans le domaine des transports est indispensable. L'objectif premier est de regrouper et de mettre à profit les capacités existantes en Suisse afin de pouvoir procéder, en cas d'événement, à une évacuation offrant la meilleure protection possible à la population.

1 Le postulat 23.3740

1.1 Contexte et objectifs

Le 15 juin 2023, la conseillère nationale Maja Riniker a déposé le postulat 23.3740 « Penser et planifier les scénarios d'évacuation à une échelle beaucoup plus large » avec le libellé suivant :

« En Suisse, il faut penser et planifier les scénarios d'évacuation à une échelle beaucoup plus large qu'auparavant. En cas de conflit, la gestion des mouvements de masse de la population civile doit être l'une des principales priorités des autorités. Le postulat montrera comment la Suisse est préparée à une évacuation de très grande ampleur. Il devra notamment estimer le nombre de personnes qui peuvent être évacuées et le temps nécessaire à leur évacuation. On prendra en compte la communication avec la population ainsi que les moyens utilisés (chemin de fer, transport individuel). La planification et les responsabilités devront être connues de tous les acteurs. Il conviendra de réfléchir à l'opportunité de réaliser un exercice. Il paraît tout à fait logique de ne pas limiter la réflexion à un seul canton, mais de l'étendre à des régions géographiques plus vastes. »

Le développement du postulat fait référence entre autres à la guerre en Ukraine, qui a provoqué le déplacement d'un très grand nombre de personnes à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, et aux défis que cela représente pour les autorités. Ce conflit a mis en évidence des défis spécifiques liés aux évacuations en temps de guerre, défis qui devraient être systématiquement évalués et pris en compte dans la planification des évacuations en Suisse. Le postulat indique toutefois dans son argumentation qu'une évacuation à grande échelle dans de brefs délais suite à un événement de nature non guerrière est plus probable.

Le 6 septembre 2023, le Conseil fédéral a recommandé d'accepter le postulat. Le Conseil national a suivi cette recommandation le 29 septembre 2023. En réponse au postulat 23.3740, le Conseil fédéral adopte le présent rapport.

Le rapport a pour objectif de présenter la situation actuelle en matière de planification et de mise en œuvre d'évacuations à grande échelle en Suisse, tant au niveau fédéral que cantonal. Il s'agit de l'évacuation de zones situées dans un espace géographique étendu, et non de cantons ou de régions pris isolément. De même, les explications ne se limitent pas à un événement particulier entraînant une évacuation, mais portent sur différents scénarios possibles. Enfin, le rapport met en évidence les lacunes existantes.

La thématique est introduite et le champ d'application du postulat est circonscrit au chiffre 2. Le chiffre 3 détaille le modèle de base d'une évacuation préventive à grande échelle qui sert aujourd'hui de base conceptuelle en Suisse. Il contient un aperçu des processus de mise en œuvre avec les principaux acteurs aux niveaux fédéral et cantonal ainsi que dans le domaine des transports. Enfin, le chiffre 4 liste les champs d'action et les questions restant à régler.

1.2 Évacuations à grande échelle

Le thème du postulat est d'une importance cruciale et d'une grande actualité pour la protection de la population en Suisse. Depuis des décennies, la planification de l'ordre ou de la recommandation d'occuper des abris préparés en vue d'un séjour prolongé (au sens d'un séjour protégé, pour lequel on parle également d'évacuation *verticale*) fait partie intégrante des conceptions de la protection de la population et de la protection civile, en particulier en prévision d'un conflit armé¹.

En réaction à l'accident survenu en 2011 à la centrale nucléaire de Fukushima, au Japon, le Conseil fédéral a mis en place un groupe de travail interdépartemental chargé de vérifier les mesures de protection d'urgence en cas d'événement extrême en Suisse (IDA NOMEX). Depuis lors, une grande importance est accordée également aux évacuations à large échelle (on parle également d'évacuation *horizontale*). Cet intérêt s'est traduit sur le plan fédéral par la modification des bases légales et l'élaboration de nouveaux concepts dont font partie les publications suivantes émanant de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP)²:

- Concept de protection d'urgence en cas d'accident dans une centrale nucléaire du 23 juin 2015
- Concept national de planification et de mise en œuvre des mesures à prendre pour les évacuations à grande échelle en cas d'accident dans une CN du 1^{er} juin 2016
- Aide-mémoire pour la planification d'évacuations à grande échelle dans les cantons du 20 juin 2017
- Modèles pour la préparation de plans d'évacuation cantonaux du 31 octobre 2019

Des lacunes de nature conceptuelle subsistent toutefois en matière de planification et d'exécution d'évacuations à grande échelle. Elles ont été mises en lumière ces dernières années, notamment dans le cadre d'exercices aux niveaux cantonal et fédéral. L'évacuation était ainsi l'un des thèmes centraux de l'exercice général d'urgence EGU 24, qui a permis de tirer des enseignements précieux pour l'application et l'optimisation des bases de planification. D'autres aspects, comme l'évacuation préventive d'établissements spéciaux, ont été mis en évidence et doivent encore être approfondis. Le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 22.3007 de la CPS-N, « Capacités nécessaires à la gestion des dangers naturels liés au climat », publié en 2024,

¹ Un ordre est juridiquement contraignant, tandis qu'une recommandation repose sur le volontariat.

² Cf. [Documents sur la gestion d'événements](#)

Planification et mise en œuvre d'évacuations à grande échelle en Suisse

classe explicitement les évacuations à grande échelle parmi les quinze champs d'action pour lesquels des améliorations sont requises³.

Les acteurs de la protection de la population en Suisse sont conscients de l'importance que peut revêtir pour la protection et la sécurité l'évacuation dans un vaste éventail d'événements possibles. C'est pourquoi il faudra, ces prochaines années, améliorer les conditions permettant d'évacuer de manière ordonnée un grand nombre de personnes d'une zone menacée.

C'est dans ce contexte que se déroulent actuellement plusieurs projets consacrés aux évacuations et réunissant des services fédéraux et cantonaux ainsi que l'armée. Afin de tirer le meilleur profit possible des synergies et de mettre les ressources en commun, l'OFPP dirige certains d'entre eux. La liste ci-après donne un aperçu de ces projets et de leurs priorités.

Désignation	Thèmes principaux
Concept détaillé d'évacuation en complément du Concept de protection d'urgence en cas d'accident dans une centrale nucléaire de Suisse	• Alignement sur les concepts d'évacuation des cantons d'Argovie et de Soleure • Évacuation autonome • Établissements spéciaux
Analyse des capacités de la protection de la population / Champ d'action 5 « Évacuations à grande échelle »	• Soutien des cantons, des communes et des organisations de la santé publique dans l'élaboration de concepts de planification et de mise en œuvre d'évacuations de masse • Accent sur l'évacuation de personnes à mobilité réduite, p. ex. dans les hôpitaux ou les EMS • Interfaces avec d'autres champs d'action du projet « Protection de la population en cas de conflit armé » (« Conduite », « Alerte, alarme et information en cas d'événement », « Occupation des abris »)
Protection de la population en cas de conflit armé / Champ d'action 1 « Conduite »	• Processus de décision pour une évacuation lors d'un conflit armé
Plateforme opérationnelle « Coopération civilo-militaire dans la défense » du Commandement des	• Concept de rang supérieur « Évacuation de la population en cas de défense »

³ Cf. Conseil fédéral : Analyse des capacités de la protection de la population. Analyse et évaluation des capacités nécessaires et identification des mesures à prendre. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat CPS-N 22.3007 « Capacités nécessaires à la gestion des dangers naturels liés au climat » du 18 janvier 2022, publié le 26 juin 2024, pp. 23-24.

opérations / Champ d'action 5 « Corridors de fuite – Évacuations régionales »	• Coordination de la gestion des flux de population et des besoins de l'armée en termes de mobilité
--	---

2 Généralités

2.1 Introduction de la thématique

L'évacuation à grande échelle d'une zone avant, pendant ou après un événement est l'un des plus grands défis à relever en matière de protection de la population en Suisse. Un nombre important de personnes doivent être déplacées d'une zone dangereuse vers une zone sûre où elles pourront être hébergées pendant un certain temps. Selon l'ampleur de l'évacuation, l'organisation et la mise en œuvre de ces mesures incombent aux autorités politiques compétentes au niveau fédéral, cantonal ou communal⁴. Ces dernières, tout comme les organisations d'intervention, sont confrontées à des difficultés majeures. Elles doivent généralement agir rapidement et garantir l'information de la population, la disponibilité des infrastructures nécessaires et la régulation du trafic dans des conditions extrêmes. La mise en place en temps utile d'une gestion d'urgence ou de crise et la nécessité de faire appel à des pays voisins peuvent représenter des défis supplémentaires.

D'une manière générale, les évacuations ont lieu en raison d'une mise en danger réelle ou perçue. Dans le contexte de la protection de la population, on entend par « mise en danger » un événement potentiel susceptible de porter atteinte à la population ou à ses moyens de subsistance et pouvant être d'origine naturelle, technique ou sociétale⁵. Il y a une forte probabilité que l'événement se produise, mais cela n'est pas certain. Si, en revanche, un volume important de matériaux terreux se met en mouvement en amont de la retenue d'un barrage, il en résulte un danger⁶. Néanmoins, les matériaux terreux qui menacent de glisser dans la retenue peuvent représenter une nouvelle mise en danger dans la mesure où il y a des habitations en aval : le danger lié au glissement de la zone instable menace alors tant des personnes que des biens. Si du matériau

⁴ La Confédération est compétente dans les cas suivants : événements N (radioactivité), bombe sale (art. 118, al. 2, let. c, Cst.) et rupture de barrage (art. 76, al. 3, Cst.). Ces événements peuvent déboucher sur un ordre d'évacuation à grande échelle.

⁵ OFPP : Glossaire des risques (2013), p. 44. Dans le domaine politico-militaire, le terme « menace » est parfois utilisé à la place de « mise en danger » et doit être compris dans ce sens.

⁶ Un danger implique la possibilité ou la potentialité qu'un événement ne provoque des dommages. Le moment et la nature de l'événement ainsi que l'ampleur des dommages ne sont toutefois pas connus. Cf. OFPP : Glossaire des risques (2013), p. 25.

terreux glisse effectivement dans la retenue, cela peut causer un raz-de-marée se propageant dans toutes les directions. Il s'agit donc d'un événement ayant des conséquences négatives pour la population et ses moyens de subsistance⁷.

Fondamentalement, il existe deux manières de faire face à une mise en danger dans un environnement donné, comme l'illustre la figure 1 : le séjour protégé ou l'évacuation.

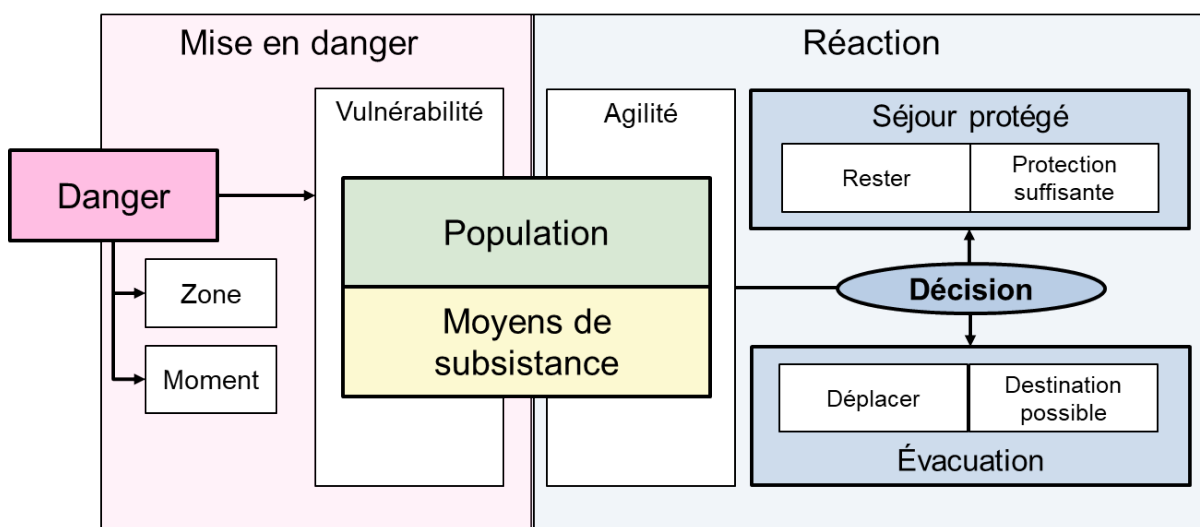


Figure 1 : Liens entre danger, mise en danger et réaction

Séjour protégé : les personnes concernées restent dans la zone où peut survenir un danger imminent. Dans ces circonstances, il est impératif de prendre des mesures de protection suffisantes contre les effets négatifs possibles. Dans l'exemple du barrage, les habitants ne quitteraient pas la zone menacée, mais s'y abriteraient dans un lieu protégé, par exemple en se rendant dans des quartiers situés à plus haute altitude qui seraient épargnés par les eaux en cas de rupture du barrage.

Évacuation : les personnes concernées quittent la zone où peut survenir un danger imminent. Il importe cependant que les personnes évacuées puissent se rendre en un lieu où elles pourraient séjourner au moins provisoirement. Dans l'idéal, celui-ci est déjà désigné avant l'évacuation, de sorte que cette dernière peut s'effectuer de manière ordonnée. Dans l'exemple du barrage, les personnes concernées sont déplacées vers une destination située en dehors de la zone dangereuse en utilisant des moyens de transport mis à disposition par les autorités (bus, train, etc.).

Dans ces deux cas de figure, il faut qu'une décision ait été prise au préalable par les autorités ou par les individus eux-mêmes, suivant la situation. Cette décision, officielle ou individuelle, doit toujours être fondée sur la vulnérabilité et l'agilité des personnes touchées. On entend ici par vulnérabilité le risque qu'une collectivité ou des individus

⁷ Cf. OFPP : Catastrophes et situations d'urgence en Suisse 2020. Dossier « Accident dans un ouvrage d'accumulation » (2020).

subissent des dommages ou soient entravés dans leur capacité d'action par les effets d'un événement potentiel.

Le terme d'agilité désigne quant à lui la souplesse, la maniabilité ou la mobilité dont peuvent faire preuve des organisations, des collectivités ou des personnes. Il s'agit de la capacité à réagir à des événements imprévus et à faire face à de nouvelles exigences en étant non seulement réactif, mais aussi proactif⁸. L'agilité dépend des facteurs suivants⁹ :

- les facteurs généraux, notamment le système politique, le système de valeurs culturelles et l'infrastructure technique ;
- les facteurs physiques et logistiques, notamment la mobilité, la santé ainsi que les possibilités de transport et d'hébergement¹⁰ ;
- les facteurs socio-économiques, notamment la famille, les amis et les connaissances, les voisins, les ressources financières, les moyens de subsistance et la couverture d'assurance¹¹ ;
- les facteurs individuels, notamment la perception du risque, l'expérience (événements déjà vécus), la confiance, le stress et la peur¹².

C'est dans les pays anglophones, principalement aux États-Unis, au Canada et en Australie, que le comportement des populations lors d'évacuations à grande échelle est le mieux documenté et étudié. La disposition à quitter son domicile en cas d'événement est étroitement liée à l'expérience individuelle. Par exemple, une étude mentionnée par la fondation Risiko-Dialog dans un rapport de 2014 a montré que la population de la côte du Texas était globalement prête à évacuer les lieux en cas de danger d'ouragan. Or un nombre significatif de personnes interrogées avaient déjà vécu un ou

⁸ Cf. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/agilitaet-99882>

⁹ Cf. Dallo, I. (2022). Understanding the communication of event-related earthquake information in a multi-hazard context to improve society's resilience (Doctoral dissertation, ETH Zurich). <https://www.research-collection.ethz.ch/handle/20.500.11850/535657> et Story, M., Kaphingst, K. M., Robinson-O'Brien, R., & Glanz, K. (2008). Creating healthy food and eating environments: Policy and environmental approaches. *Annual Review of Public Health*, 29(1), 253–272. <https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.29.020907.090926>.

¹⁰ Bakhshian, E., & Martinez-Pastor, B. (2023). Evaluating human behaviour during a disaster evacuation process: A literature review. *Journal of traffic and transportation engineering (English edition)*, 10(4), 485-507.

¹¹ Balboa, A., Cuesta, A., González-Villa, J., Ortiz, G., & Alvear, D. (2023). Online experiments and regression analysis of evacuation decisions in response to fire alarms. *Fire safety journal*, 141, 103954. [https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0379711223002229?utm_source=chatgpt.com] et https://www.parents.com/why-families-face-hard-decisions-during-hurricane-evacuations-8737184?utm_source=chatgpt.com.

¹² Cf. Kinatader MT, Kuligowski ED, Reneke PA, Peacock RD. Risk perception in fire evacuation behavior revisited: definitions, related concepts, and empirical evidence. *Fire Sci Rev*. 2015;4(1):1. doi: 10.1186/s40038-014-0005-z. Epub 2015 Jan 8. PMID: 27656350; PMCID: PMC5012356. [<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27656350/>].

plusieurs événements de ce type. En revanche, les évacuations à grande échelle restent peu étudiées en Europe, tout comme la question du quand et du comment¹³. L'état actuel de la recherche internationale sur le comportement de la population dans les situations d'évacuation ne permet guère de tirer des conclusions générales et de les transposer à la Suisse.

L'un des rares travaux consacrés à ce jour à la situation en Suisse a été réalisé en 2012 par l'École polytechnique de Zurich et porte sur le comportement humain lors d'évacuations à grande échelle. L'un des enseignements tirés est que la disposition à participer à des évacuations est plus grande si le danger est perçu comme réel. Il a également été démontré qu'une petite minorité de personnes ne fait guère confiance aux recommandations des autorités et aurait donc tendance à s'opposer à une évacuation. En outre, les personnes disposées à évacuer privilégient leur véhicule privé pour se déplacer, et les solutions privées auprès de parents ou d'amis pour l'hébergement. Les transports publics et les hébergements d'urgence revêtent néanmoins une importance capitale en cas d'évacuation¹⁴.

Les conclusions d'études telles que celle menée par l'EPF Zurich sur le comportement de la population dans les situations d'évacuation liées à des événements civils ne sont pas directement transposables au contexte d'un conflit armé. On peut ainsi supposer que la propension de la population à fuir ou à évacuer un territoire n'est pas la même dans le cadre d'un conflit armé et en cas d'événement civil.

2.2 Délimitation du champ d'application

L'évacuation est un thème complexe dans sa globalité. Une évacuation peut être à petite ou à grande échelle et avoir lieu préventivement ou ultérieurement. En outre, l'événement qui la motive peut avoir une origine naturelle, technique ou sociétale.

Le présent rapport se concentre sur une évacuation à grande échelle, indépendamment de tout scénario. Il ne considère que des situations dans lesquelles la décision d'évacuer a déjà été prise. Cela implique différentes hypothèses. On part ainsi du principe que l'infrastructure et les capacités de transport sont dans l'ensemble disponibles et qu'il y a suffisamment de places d'accueil pour les personnes évacuées, en Suisse ou à l'étranger. Les scénarios de conflits européens à grande échelle exigent toutefois un réexamen critique de cette hypothèse, notamment parce qu'une coordination transfrontalière renforcée serait alors probablement nécessaire. Même s'il faut supposer qu'un certain nombre de personnes refuseront de partir, la grande majorité devrait quitter la zone touchée.

¹³ Stiftung Risiko-Dialog: Das Verhalten der Bevölkerung in Katastrophen und Notlagen (2014), p. 18.

¹⁴ M. Kowald, J. Koot, C. Dobler und K.W. Axhausen, Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme, ETH Zürich: Soziales Verhalten in grossräumigen Evakuierungsereignissen in der Schweiz (2012), p. 26.

Le présent rapport n'a pas pour objet les évacuations à petite échelle ni l'ordre d'occuper les abris dans le cadre d'une évacuation verticale¹⁵.

2.3 Scénarios de danger et évacuations

L'analyse nationale des risques « Catastrophes et situations d'urgence en Suisse » (CaSUS) identifie les principaux dangers menaçant la Suisse. Certains d'entre eux ont fait l'objet de dossiers d'information. Consacrés chacun à un scénario, ces derniers illustrent le déroulement possible d'un événement. Autant que faire se peut, les scénarios s'inspirent d'événements connus tout en prenant en considération des développements potentiels. Sur cette base sont examinées la probabilité d'occurrence ou la plausibilité de l'événement ainsi que ses conséquences attendues pour les personnes, l'environnement, l'économie et la société. Le portefeuille comporte actuellement 44 dossiers, qui font l'objet d'une révision dans le cadre de la mise à jour de CaSUS en 2025.

La liste ci-après comprend des dangers traités dans CaSUS et pour lesquels une évacuation à grande échelle, préventive ou ultérieure, est une mesure envisageable pour protéger la population et limiter les conséquences d'un événement :

- tremblement de terre ;
- crue ;
- accident dans une centrale nucléaire ;
- accident dans un ouvrage d'accumulation ;
- conflit armé.

Les événements du passé aident à mieux connaître les dangers. Ils illustrent la genèse, le déroulement, les mesures prises et les effets du danger étudié. Les exemples ci-après, tirés de CaSUS et du conflit en Ukraine, montrent ce que l'on entend par « évacuation à grande échelle ».

¹⁵ La question de l'occupation des abris est examinée dans le cadre du projet « Protection de la population en cas de conflit armé ».

Accident dans un ouvrage d'accumulation*Oroville, Californie (États-Unis), février 2017¹⁶*

En février 2017, le barrage d'Oroville atteint sa hauteur de retenue maximale après des semaines de pluies intenses. Le trop-plein d'eau est évacué par le déversoir de crues, causant une érosion du chenal à écoulement rapide. Par conséquent, le déversoir auxiliaire d'urgence au-dessus de la crête du barrage est mis en service. Celle-ci cède toutefois sous l'effet des masses d'eau. Il en résulte de nouvelles érosions importantes de la pente située en dessous, qui menacent la stabilité de l'ouvrage d'accumulation dans son ensemble. Par moments, même un risque de défaillance du barrage ne peut pas être exclu. Le soir du 12 février, les autorités décident donc l'évacuation préventive de plus de 180 000 personnes vivant dans la zone de danger.

Accident dans une centrale nucléaire*Fukushima (Japon), mars 2011¹⁷*

Le 11 mars 2011, un séisme de magnitude 9,0 se produit au large des côtes du Japon et déclenche un tsunami dévastateur qui endommage fortement la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi. Quatre des six réacteurs sont détruits, avec une fusion du cœur dans les blocs 1 à 3. De grandes quantités de matières radioactives sont libérées et contaminent l'environnement. Quelque 150 000 riverains doivent quitter temporairement ou définitivement la zone autour de la centrale nucléaire.

Conflit armé (avec évacuations à grande échelle)*Ukraine, à partir de février 2022*

L'attaque russe contre l'Ukraine a provoqué l'un des plus grands mouvements de fuite et d'évacuation en Europe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Plus de 6 millions de personnes ont quitté l'Ukraine en tant que réfugiés, tandis que des millions d'autres ont fui ou ont été évacuées à l'intérieur du pays. Il y a eu à la fois des mouvements de fuite spontanés et des évacuations organisées par les autorités, en particulier depuis les zones de combat ou les régions abritant des infrastructures critiques importantes. Cette expérience montre les défis que représentent les évacuations en temps de guerre. Les moyens de transport sont pris pour cible, les structures de communication sont perturbées et les pays voisins doivent mettre à disposition des capacités d'accueil à court terme.

¹⁶ OFPP : Catastrophes et situations d'urgence en Suisse 2020. Dossier « Accident dans un ouvrage d'accumulation » (2020).

¹⁷ OFPP : Catastrophes et situations d'urgence en Suisse 2020. Dossier « Accident dans une centrale nucléaire » (2020).

2.4 L'évacuation, une mesure de protection de la population

Dans le cadre de leurs compétences, la Confédération et les cantons veillent d'une manière générale à la sécurité du pays et à la protection de la population. Les services responsables sont tenus de respecter les principes de l'État de droit, même en cas de situation d'urgence ou de catastrophe. Des mesures comme une évacuation doivent donc reposer sur une base légale, répondre à l'intérêt public et être conformes au principe de proportionnalité¹⁸.

L'objectif premier du système de protection de la population est de protéger la population et ses moyens de subsistance lors d'événements dommageables, de contribuer à contenir et maîtriser ceux-ci et de prendre les mesures de précaution qui s'imposent pour limiter les effets d'un événement. Ces dernières se différencient en fonction de leur objectif, de leur urgence et de leur caractère contraignant et il convient d'y recourir autant que possible. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'évacuation préventive, qui vise à réduire au minimum l'exposition de la population aux risques sanitaires en cas de danger imminent.

On entend par évacuation préventive le départ ordonné ou recommandé par les autorités d'une zone dangereuse avant qu'un événement potentiellement dommageable ne survienne¹⁹. Suivant l'évolution de la situation, l'évacuation impliquera un changement prolongé de lieu de vie. Si un événement est prévisible ou si, suite à son extension progressive dans l'espace, un délai d'alerte est donné, une évacuation préventive doit être envisagée pour autant qu'elle permette de limiter les dommages.

3 Modèle de base d'évacuation à grande échelle

3.1 Principe d'une évacuation à grande échelle

Dans le cadre du groupe de travail interdépartemental IDA NOMEX, mis en place sur décision du Conseil fédéral en mai 2011, de nombreuses bases conceptuelles ont été élaborées pour la gestion d'un accident dans une centrale nucléaire en Suisse. Elles traitent notamment de la question des évacuations à grande échelle.

En 2017 et 2018, les cantons d'Argovie et de Soleure, qui ont tous deux des centrales nucléaires sur leur territoire, ont créé un modèle d'évacuation commun en se fondant

¹⁸ Art. 5 Cst.

¹⁹ Au contraire, une évacuation ultérieure implique l'abandon, ordonné par les autorités, d'une zone après la survenue d'un événement. Enfin, on entend par fuite l'abandon d'une zone avant qu'une éventuelle évacuation soit ordonnée ou recommandée par les autorités, par peur d'un événement dommageable.

Planification et mise en œuvre d'évacuations à grande échelle en Suisse

sur les directives et des bases conceptuelles de la Confédération²⁰. Ce modèle s'inspire principalement du scénario d'un accident dans une centrale nucléaire suisse en raison des importants besoins potentiels en termes d'évacuation qu'impliquerait un tel événement. Le concept peut s'appliquer d'une manière générale aux évacuations préventives à grande échelle, indépendamment du scénario et du type de danger. L'OFPP a accompagné ce projet, dont il a mis en 2019 les résultats à la disposition des autres cantons sous la forme de modèles²¹.

Le principe de base de l'évacuation repose sur trois modules : les points de rencontre d'urgence, les centres d'accueil et les centres d'assistance (figure 2).

Principe de base de l'évacuation

Représentation schématique

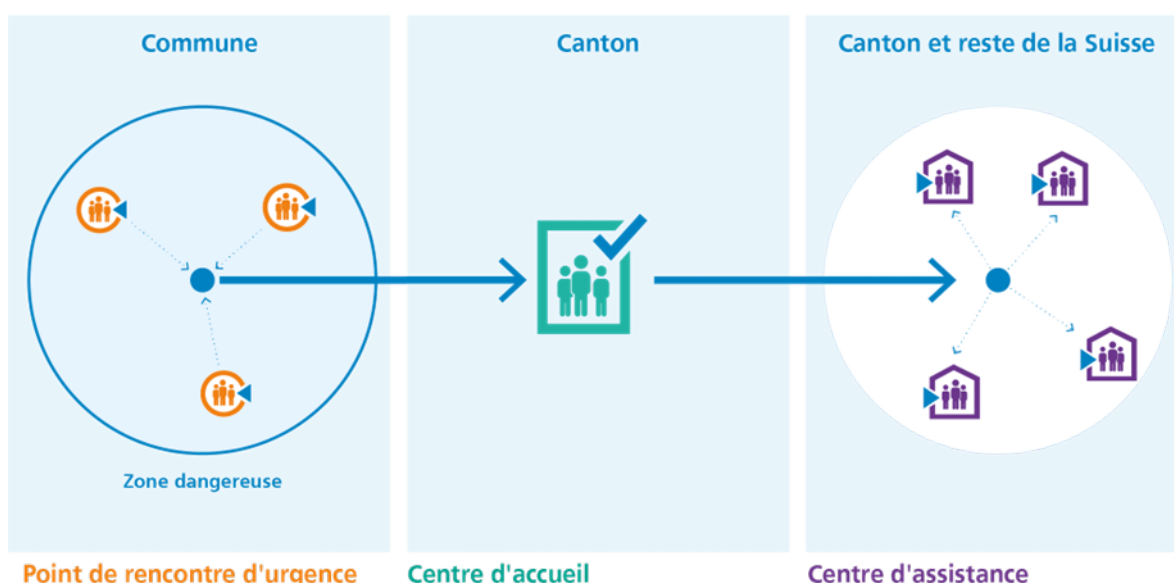


Figure 2 : Principe d'une évacuation à grande échelle selon le modèle à trois modules

Partant du projet des cantons d'Argovie et de Soleure, le système des points de rencontre d'urgence a été adopté dans toute la Suisse. Les autorités mettent en service les points de rencontre d'urgence en cas d'événement, et, en accord avec les cantons, l'OFPP assure la coordination au niveau de la préparation. Il publie la liste des emplacements choisis par les cantons dans tout le pays sur geo.admin.ch, le géoportail de la Confédération²². En cas d'événement, les points de rencontre d'urgence sont appe-

²⁰ Notamment le Concept national de planification et de mise en œuvre des mesures à prendre pour les évacuations à grande échelle en cas d'accident dans une CN, publié en 2016 par l'OFPP.

²¹ OFPP : Évacuation à grande échelle – Modèles pour la préparation de plans d'évacuation cantonaux (2019), cf. <https://www.babs.admin.ch/fr/documents-sur-la-gestion-devenements>.

²² Lien : [Points de rencontre d'urgence](#)

lés à jouer un rôle central en matière d'information du public. On y recourt pour renseigner la population dans le cadre d'une évacuation préventive, et les personnes capables de se déplacer, mais n'ayant pas la possibilité d'évacuer par leurs propres moyens peuvent s'y adresser pour connaître les moyens de transport publics disponibles.

Si l'évolution d'un événement requiert l'abandon de la zone dangereuse, le modèle d'évacuation à trois modules prévoit que les personnes se rendent, par des moyens de transport publics ou privés, dans des centres d'accueil situés sur le territoire cantonal ou dans un autre canton. Les centres d'accueil sont aménagés dans des infrastructures couvertes comme des halles polyvalentes ou des salles de sport se trouvant en lieu sûr. L'évacuation par les transports publics doit être assurée selon les horaires réguliers et par des courses supplémentaires. Les personnes évacuées ne devraient pas rester plus de vingt-quatre heures dans un centre d'accueil.

Si l'évolution de l'événement empêche le retour à domicile sur une durée plus longue, il faut recourir au troisième module, à savoir les centres d'assistance. Il s'agit de logements de fortune destinés à un hébergement de plusieurs semaines, voire de plusieurs mois, conformément aux capacités d'accueil définies pour les cantons par l'art. 13 de l'ordonnance sur la protection en cas d'urgence au voisinage des installations nucléaires (OPU, RS 732.33 ; voir le ch. 3.4, sous-titre « Accident dans une centrale nucléaire »). Situés hors de la zone dangereuse, les centres d'assistance ne peuvent être exploités que par des cantons, régions ou communes non touchés par l'événement.

De par sa simplicité et sa structure modulaire, le modèle à trois modules est compatible avec un grand nombre de scénarios et peut aussi s'appliquer à des évacuations à petite échelle. Même si une évacuation ne concerne qu'une seule commune, les autorités peuvent utiliser les points de rencontre d'urgence pour centraliser l'information de la population. Il n'est en effet pas nécessaire de mettre en service des centres d'accueil et d'assistance si la situation ne l'exige pas. La mise en service des seuls points de rencontre d'urgence et centres d'assistance – sans les centres d'accueil – est également possible en fonction des circonstances.

Il faut toutefois tenir compte du fait que, selon le scénario, les conditions d'une évacuation varieraient considérablement :

- Si, en cas d'accident dans une centrale nucléaire, l'évacuation pourrait sans doute être assurée selon les horaires réguliers et par des courses supplémentaires, les choses seraient différentes en cas de conflit armé : les infrastructures de transport telles que les gares, les voies ferrées ou les dépôts de bus seraient probablement attaquées et détruites de manière ciblée, ce qui nécessiterait la recherche de moyens de transport alternatifs.
- En cas d'accident dans une centrale nucléaire, la communication coordonnée des autorités s'effectuerait via des canaux intacts. En revanche, en cas d'attaques hybrides, il faut s'attendre à des campagnes de désinformation et à des cyberattaques contre les réseaux de communication.

- En cas de catastrophe naturelle ou d'accident technique, la population fait généralement confiance aux consignes des autorités. En cas de conflit armé, la panique, la défiance à l'égard des informations officielles et les mouvements de fuite spontanés peuvent perturber le déroulement des processus établis.
- En cas d'accident dans une centrale nucléaire, l'aide des pays voisins est garantie. En revanche, en cas de conflit européen à grande échelle, les pays voisins peuvent être directement touchés et voir par exemple leurs capacités d'accueil de réfugiés saturées.

À la lumière des enseignements tirés des EGU 22 et 24, l'OFPP, l'Office fédéral des transports (OFT) / Coordination des transports en situation exceptionnelle (CTE) et les cantons sont en train de remanier les bases conceptuelles de l'évacuation sous l'angle des transports. Il est notamment prévu d'analyser le pourcentage estimé de personnes à évacuer par les transports publics et de l'adapter si nécessaire.

3.2 Information de la population

L'information de la population joue un rôle fondamental lorsqu'une évacuation préventive est ordonnée dans une situation d'urgence ou en cas de catastrophe. La règle veut que chaque unité administrative communique dans son domaine de compétences, au sujet de ses propres tâches et activités. Les responsabilités sont réparties entre la Confédération, les cantons et les communes. Chaque échelon a ses propres tâches et compétences. Ces dernières sont partagées entre la Confédération, les cantons et les communes selon le principe de subsidiarité : la Confédération assume uniquement les tâches qui dépassent les possibilités des cantons et des communes ou qui nécessitent une réglementation uniforme au niveau fédéral. En cas de crise nationale, c'est en principe le Conseil fédéral qui dirige les opérations. Ainsi, la communication est également centralisée (cf. Manuel de communication de crise de la ChF, 05.08.2025).

L'évacuation préventive est une mesure qu'il importe tout particulièrement de justifier si l'on veut pouvoir convaincre le plus possible de personnes présentes dans la zone touchée de la nécessité de la quitter à temps.

Il est central d'informer la population au moment opportun, de manière continue et selon le degré d'alerte. Des moyens appropriés doivent être mis à disposition, par exemple l'affichage des itinéraires d'évacuation. Cette fonction est prévue dans le cadre du développement stratégique de l'application Alertswiss.

3.3 Coordination des transports et rôle des cantons

Lors d'un événement de portée nationale, le Conseil fédéral a la possibilité d'ordonner une évacuation, notamment en cas de danger lié à une augmentation de la radioactivité²³.

Les différentes bases légales attribuent des tâches précises aux services de la Confédération, des cantons, des régions et des communes dans la mise en œuvre d'une évacuation. Un rôle central revient aux exploitants d'infrastructures de transport.

L'OFT a mis en place une organisation de crise, la Coordination des transports en situation exceptionnelle (CTE), qui intervient également lors d'évacuations préventives à grande échelle. Les tâches de la CTE sont réparties entre trois gestionnaires de système : CFF SA (rail), CarPostal SA (transports publics routiers, tram compris) et la Centrale de gestion du trafic de l'Office fédéral des routes (routes nationales).

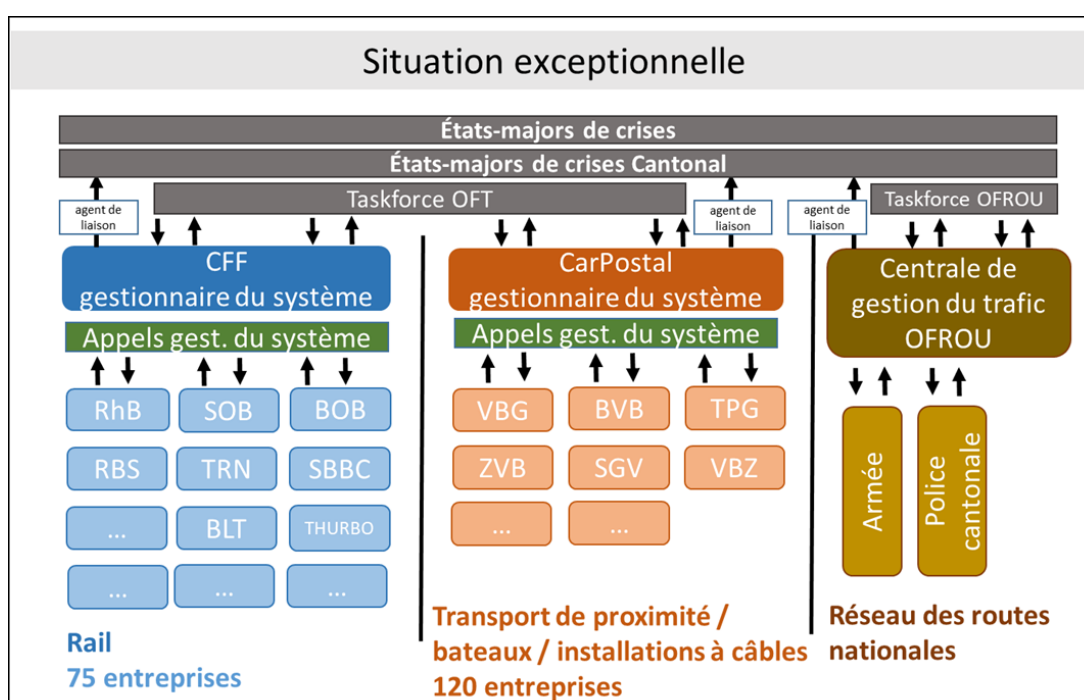


Figure 3 : Structure de la coordination des transports en situation exceptionnelle

Lors d'une évacuation préventive, les CFF et CarPostal coordonnent l'évacuation des personnes devant être mises en sécurité par des moyens publics. La Centrale de gestion du trafic autorise et planifie des déviations à grande échelle sur le réseau routier

²³ Art. 20, al. 1, de la loi fédérale du 22 mars 1991 sur la radioprotection (LRaP ; RS 814.50). Dans ce scénario, la Centrale nationale d'alarme (CENAL) peut également ordonner une évacuation préventive si les services compétents ne sont pas encore en mesure d'intervenir. Cf. art. 7, al. 2, de l'ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection de la population (OProP ; RS 520.12).

national en étroite collaboration avec les polices cantonales. Si les sillons, les moyens de transport ou le personnel ne suffisent plus à l'exécution des transports prioritaires, l'OFT décide des priorités après avoir consulté toutes les parties concernées²⁴.

Dans le cadre de leurs compétences en matière d'évacuation, les cantons assurent la gestion des transports sur les routes cantonales. Dans des cas particuliers, ils peuvent prendre des mesures pour limiter ou dévier provisoirement le trafic. Ils garantissent l'information de la population en collaboration avec la Confédération.

Les cantons sur le territoire desquels des évacuations ont lieu statuent sur la nécessité de transports prioritaires²⁵. Ils élaborent des concepts d'évacuation de la population des zones dangereuses en étroite collaboration avec les CFF et CarPostal. Les cantons interdisent l'accès aux zones dangereuses aux personnes non autorisées et veillent à l'ordre et à la sécurité. Ils surveillent la zone d'évacuation²⁶.

Les régions et les communes assurent la gestion du trafic sur les routes communales²⁷ et aident les cantons à régler la circulation sur les routes cantonales. Dans des cas particuliers, elles peuvent restreindre ou détourner temporairement la circulation²⁸.

3.4 Aspects spécifiques aux scénarios

En cas d'accident dans une centrale nucléaire ou de conflit armé, le nombre de personnes à évacuer serait sans doute très élevé. Ces deux scénarios sont par conséquent approfondis ci-après.

Accident dans une centrale nucléaire

Pour quelques scénarios, l'évacuation est une mesure de protection inscrite explicitement dans les bases légales. C'est notamment le cas pour un accident dans une centrale nucléaire. Le plan de mesures à prendre en fonction des doses 'prévoit l'évacuation comme une mesure d'urgence en cas de danger imminent pour la population dû à un événement provoquant une augmentation de la radioactivité²⁹.

²⁴ Art. 22, al. 1, de l'ordonnance du 19 juin 2024 sur la coordination des transports en situation exceptionnelle (OCTSE ; RS 520.16)".

²⁵ Art. 19, let. b, OCTSE

²⁶ P. ex. au moyen de patrouilles

²⁷ Art. 3 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la sécurité routière (LCR ; RS 741.01)

²⁸ Art. 3, al. 6, LCR

²⁹ Annexe 2 OProP

L'OPU, qui règle la protection d'urgence lorsqu'un événement survient dans une installation nucléaire suisse et qu'un rejet important de radioactivité ne peut être exclu, règle en outre deux aspects. D'une part, les cantons dont des communes sont situées dans les zones de protection d'urgence 1 et 2 doivent planifier l'évacuation de la population exposée au danger de sorte qu'elle puisse être effectuée dans un délai de 6 heures dans la zone 1 et de 12 heures dans la zone 2³⁰. La population de la zone 1 autour des centrales nucléaires de Beznau et Leibstadt se monte à environ 27 600 personnes, et celle de la zone 1 autour de la centrale nucléaire de Gösgen, à environ 32 500 personnes. Dans les zones 2, les chiffres sont respectivement de 31 000 et 263 000 personnes approximativement.

D'autre part, l'OPU prévoit qu'en cas de risque de libération ou de libération effective de radioactivité d'une centrale nucléaire suisse, les cantons sont tenus d'accueillir les personnes évacuées de la zone touchée et de les héberger pendant une période donnée. L'accueil à court et à long terme de personnes obéit à une clé de répartition fixant des valeurs de référence pour les cantons³¹. Chaque canton doit être en mesure d'héberger et de ravitailler un nombre de personnes correspondant à un ordre de grandeur de 5 % de sa population résidente permanente pour une durée de quelques jours à plusieurs semaines. Pour un canton de 500 000 habitants, par exemple, cela représente 25 000 personnes à accueillir. En outre, chaque canton doit pouvoir accueillir au besoin un nombre de personnes évacuées équivalent à 1 % de sa population résidente permanente durant plusieurs mois, soit 5000 personnes pour une population de 500 000 habitants.

Le conflit armé, un cas spécial

Lors d'événements de nature non guerrière, les autorités civiles peuvent demander l'aide subsidiaire de l'armée pour évacuer des civils. De par ses capacités de transport et la disponibilité de ses moyens, l'armée est un partenaire important quand il faut déplacer un grand nombre de personnes en peu de temps.

En cas de guerre en revanche, elle engage essentiellement ses moyens dans la défense du pays et a besoin de ses véhicules pour assurer sa logistique. Dans ces circonstances, les possibilités d'apporter un soutien subsidiaire aux autorités civiles ou aux organisations partenaires de la protection de la population sont très limitées, voire inexistantes. Il faut donc considérer que l'armée ne peut pas participer à l'exécution opérationnelle d'une évacuation ou alors qu'elle ne peut y jouer qu'un rôle subordonné.

³⁰ Art. 13, al. 1, let. b, OPU. Deux zones de protection d'urgence sont définies pour chaque centrale nucléaire : la zone 1 a un rayon de 3 à 5 km et la zone 2, un rayon d'env. 20 km. Les plans de zones sont gérés par l'IFSN comme modèle de géodonnées minimal « Plans de zones pour la planification d'urgence » (OGéo Identificateur 178) et sont également publiés sur le site Internet de l'IFSN : <https://info.ensi.admin.ch/> (en allemand).

³¹ Art. 13, al. 3, OPU

La coordination entre les autorités civiles et l'armée revêt cependant une importance capitale, notamment en ce qui concerne l'utilisation des moyens de transport. Il convient en l'occurrence d'éviter que l'évacuation de la population civile ne restreigne trop la mobilité de l'armée (p. ex. le déploiement et la mise en place d'un dispositif de défense) et inversement.

La coordination internationale des évacuations en cas de conflit armé requiert une attention particulière, car les États voisins peuvent être eux aussi touchés et ne disposer que de capacités d'accueil limitées. L'orientation européenne renforcée de la politique de sécurité suisse souligne l'importance de la mise en place préalable d'accords et de mécanismes de coordination.

Le sujet de l'évacuation lors d'un conflit armé est traité dans le cadre du projet de l'OFPP « Protection de la population en cas de conflit armé » et de la plateforme opérationnelle « Coopération civilo-militaire dans la défense » du Commandement des opérations. Ces deux projets sont coordonnés.

4 Champs d'action présentant des lacunes

Les modèles de l'OFPP basés sur les plans d'évacuation des cantons d'Argovie et de Soleure ne constituent pas des directives, mais des recommandations. Néanmoins, la plupart des cantons s'appuient sur ces modèles pour planifier leurs évacuations. Des points de rencontre d'urgence ont été aménagés dans presque toute la Suisse et sont désormais inscrits dans la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi ; RS 520.1)³². Il existe ainsi, pour une évacuation préventive à grande échelle aux niveaux fédéral et cantonal, une base conceptuelle bien établie et uniforme dans toute la Suisse, qui repose sur le modèle de base présenté au ch. 3.1.

En revanche, les champs d'action énumérés ci-après comportent encore des lacunes et des questions en suspens qui ont été mises en évidence lors d'exercices comme l'EGU 24 et à l'occasion de l'analyse des capacités de la protection de la population. Ils sont traités dans le cadre de projets en cours.

Évacuation autonome

Comme le montrent des études, on peut partir du principe qu'en cas de recommandation ou d'ordre officiel d'évacuation préventive, la majeure partie de la population concernée, si elle en a la possibilité, quittera la zone menacée par ses propres moyens, en voiture, en covoiturage ou en utilisant les transports publics réguliers. L'aide des autorités n'étant alors pas nécessaire, on parle d'évacuation autonome.

On peut tabler sur le fait que les personnes qui évacuent de manière autonome emprunteront de façon pragmatique les itinéraires et les moyens de transport public encore disponibles lors de l'événement effectif. En cas d'évacuation à grande échelle, les

³² Art. 9, al. 3^{bis}, LPPCi du 21 mars 2025 (entrée en vigueur prévue le 1^{er} janvier 2026)

points et les nœuds du réseau routier les plus touchés devraient être ceux dont la situation est déjà particulièrement sensible en temps normal sans que des flux de personnes en fuite s'ajoutent au trafic des heures de pointe. La situation précise du trafic n'est certes pas prévisible, mais il faut s'attendre à des embouteillages massifs sur les principaux axes d'évacuation. Aucune mesure supplémentaire spécifique n'est actuellement prévue pour optimiser la circulation. Les corps de police compétents et les services responsables des routes cantonales et nationales réagiront au vu des événements et amélioreront la circulation dans la mesure de leurs possibilités. La police cantonale veillera notamment à dégager rapidement les voies d'évacuation afin de maintenir autant que possible la circulation et décidera, en fonction de la situation, du déploiement de personnel pour réguler le trafic.

Il n'existe pas encore en Suisse de bases conceptuelles complètes et uniformes pour l'évacuation autonome. Les services cantonaux et fédéraux compétents devraient donc élaborer, dans le cadre de leurs planifications préventives, des directives ou des recommandations à l'intention de la population. Celles-ci pourraient par exemple contenir des informations sur le déroulement d'une évacuation et sur les canaux d'information à utiliser. En outre, la Confédération et les cantons doivent définir des processus de coordination permettant non seulement aux personnes qui ne peuvent pas évacuer de manière autonome, mais aussi à celles qui le peuvent, d'être hébergées dans des centres d'assistance si nécessaire.

Prochaines étapes

La question des évacuations autonomes sera approfondie dans le cadre de la refonte du Concept de protection d'urgence en cas d'accident dans une centrale nucléaire suisse et du Concept d'évacuation détaillé lié à celui-ci (voir aussi le tableau de la page 6 du présent rapport).

Évacuation d'établissements spéciaux

On entend par établissements spéciaux les établissements médico-sociaux, les hôpitaux, les établissements pénitentiaires, etc. Il n'existe actuellement à l'échelle nationale ni concept consolidé, uniforme et valable ni planification pour l'évacuation de tels établissements. Il convient dans un premier temps de clarifier des questions fondamentales comme la répartition des compétences entre les autorités fédérales, cantonales et communales.

L'EGU 24 a permis d'aborder concrètement, dans le cadre d'un groupe d'experts élargi, certains points en suspens concernant l'évacuation d'établissements spéciaux et des solutions possibles en cas d'accident dans une centrale nucléaire. Il est apparu alors que chaque catégorie d'établissements spéciaux devait être étudiée séparément. Une « double approche » devrait servir de concept de base : il ne s'agit pas de choisir simplement entre évacuer complètement un établissement spécial ou ne pas l'évacuer du tout, mais plutôt d'examiner si au moins certains résidents, patients ou détenus peuvent être évacués. Dans ce cas, seuls resteraient dans l'établissement celles et ceux qu'il serait impossible d'évacuer, que ce soit par manque de temps (notamment dans le cas

Planification et mise en œuvre d'évacuations à grande échelle en Suisse

d'un accident nucléaire), pour des raisons de mobilité, de soins médicaux, etc. Il faudrait toutefois veiller impérativement à maintenir suffisamment de personnel d'encadrement sur place pour s'occuper de ces personnes. La mise en œuvre exigerait la création de bases légales contraignantes et une définition claire des compétences de la Confédération, des cantons et des organes responsables des établissements spéciaux, notamment en ce qui concerne le financement.

Prochaines étapes

La question de l'évacuation d'établissements spéciaux, notamment dans le domaine sanitaire, sera traitée dans le cadre du champ d'action 5, « Évacuations à grande échelle », de l'analyse des capacités de la protection de la population (voir aussi le tableau de la page 6 du présent rapport).

Évacuation transfrontalière

Les évacuations préventives en zone frontalière posent des difficultés particulières, notamment quand il faut agir très vite, comme c'est le cas lors d'un accident dans une centrale nucléaire. L'Office fédéral allemand de la protection de la population et de l'aide en cas de catastrophe (BBK) s'est penché sur cette question en 2015 dans le cadre du projet de recherche ECHD, en collaboration avec d'autres services allemands et suisses, dont l'OFPP. Le projet portait sur les planifications nécessaires à une évacuation transfrontalière à grande échelle associant l'Allemagne et la Suisse.

Le projet, qui s'est achevé en 2018 par la rédaction d'un rapport complet, a identifié trois domaines principaux à prendre en considération dans la planification : (1) l'harmonisation entre les autorités des deux pays, notamment en matière de communication, (2) la gestion des transports et de la mobilité et (3) l'alerte, l'alarme et l'information de la population. Les recommandations figurant dans le rapport final³³, d'ordre stratégique, n'ont pas encore été approfondies. Elles pourraient toutefois servir de base à des planifications concrètes plus détaillées en vue d'une évacuation transfrontalière.

Prochaines étapes

La question des évacuations transfrontalières sera abordée et approfondie si nécessaire dans le cadre de la refonte du Concept de protection d'urgence en cas d'accident

³³ BBK : Grenzüberschreitende grossräumige Evakuierungsplanung. Ergebnisse des Projektes ECHD. Forschung im Bevölkerungsschutz, Band 23, Köln (2018), cf. https://www.bbk.bund.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/FiB/FiB-23-evakuierungsplanung-projekt-echd.pdf?__blob=publicationFile.

dans une centrale nucléaire suisse et du Concept d'évacuation détaillé lié à celui-ci (voir aussi le tableau de la page 6 du présent rapport).

Évacuation en cas de conflit armé

Il existe plusieurs scénarios traitant d'une évacuation en cas de conflit armé. Quatre d'entre eux sont décrits dans le Message sur l'armée 2024 pour le développement de nouvelles capacités pour les forces³⁴. En outre, le Commandement des opérations et le Service de renseignement militaire ont procédé à une analyse des menaces concernant l'armée, qui comprend un scénario d'attaque militaire contre la Suisse³⁵. Dans leur phase d'escalade finale, ces scénarios prévoient une attaque militaire directe contre la Suisse.

Dans le cadre de la mise à jour actuelle de CaSUS en 2025, le dossier « Conflit armé », réalisé en 2020, est actualisé. L'ampleur des dommages est estimée à l'aide d'un scénario harmonisé avec ceux de l'armée. La nouvelle version est augmentée : outre une phase de menace hybride, elle comporte également une attaque à distance et la défense contre une agression terrestre, autrement dit des combats sur une partie du territoire suisses³⁶.

L'infrastructure de protection actuelle de la Suisse, comprenant des abris privés et publics, reste le principal facteur de protection de la population contre les effets d'un conflit armé.

Dans les conflits d'aujourd'hui, comme on a pu le voir en Ukraine, les combats ne se déroulent généralement ni sur tout le territoire d'un pays ni de manière continue. Par conséquent, on ne s'attend plus guère à ce qu'un long séjour dans les abris soit nécessaire. Il est probable qu'une partie de la population conserve sa mobilité et ne reste pas en permanence à domicile, donc à proximité de l'abri attribué. Pour ces personnes, il faut prévoir en plus des possibilités de protection « alternatives », qu'il serait possible de rejoindre rapidement en cas d'attaque au moyen d'armes conventionnelles à grande portée pour y trouver une protection minimale contre les effets des explosions et les éclats. On peut envisager pour cela de recourir à des infrastructures souterraines ou

³⁴ Message sur l'armée 2024 (FF 2024 563, p. 21 ss.). Les quatre scénarios sont les suivants : 1. Grave menace pesant sur la sécurité intérieure, 2. Politique étatique de puissance avec menace à distance, 3. Conduite d'un conflit hybride par une grande puissance, 4. Défense contre une attaque militaire de grande envergure.

³⁵ Commandement des opérations, Service de renseignement militaire, Bedrohungsbild der Armee : Operationalisierung AdO ROT – WEST, 8.12.2022.

³⁶ OFPP : Catastrophes et situations d'urgence en Suisse 2025, dossier « Conflit armé ».

en surface comme des gares, des tunnels, des garages, des caves, des bâtiments renforcés ou des abris publics ayant encore des places disponibles³⁷.

La guerre en Ukraine a également montré qu'une partie de la population devrait rester à son domicile dans la zone des combats malgré les attaques et les destructions massives. Suivant la situation et l'intensité des combats, il faut cependant s'attendre à des mouvements de fuite considérables à l'échelle régionale. Cette partie de la population se rendra de manière autonome dans des régions moins menacées, en Suisse ou à l'étranger. En fonction de l'évolution, les autorités pourraient aussi ordonner une évacuation. Il serait alors indispensable de coordonner les mouvements de fuite de la population avec les déplacements, simultanés et en sens contraire, de l'armée mettant en place son dispositif de défense. Faute d'une coordination préalable entre les autorités civiles et militaires, par exemple au moyen de créneaux horaires pour l'évacuation, les principaux axes de transport pourraient se retrouver considérablement surchargés. Or, en cas de guerre, la capacité de manœuvre de l'armée doit être garantie à tout moment.

En cas de conflit armé, il faut également s'attendre à voir arriver en Suisse des personnes fuyant des zones de combat à l'étranger. Les structures de protection alternatives mentionnées plus haut pourraient contribuer à la protection de ces groupes. Divers projets au niveau fédéral, tels que ceux menés dans le cadre de la plateforme opérative « Coopération civilo-militaire dans la défense », traitent actuellement des questions relatives à la fuite et à l'évacuation en cas de conflit armé.

Prochaines étapes

La question de l'évacuation en cas de conflit armé est actuellement traitée dans le cadre du projet de l'OFPP « Protection de la population en cas de conflit armé » et, en coordination, dans le cadre de la plateforme opérative « Coopération civilo-militaire dans la défense » du Commandement des opérations.

Le postulat 23.3740 faisait explicitement référence aux expériences tirées de la guerre en Ukraine. Une analyse systématique du plus grand mouvement d'évacuation en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale reste encore à réaliser. Il serait pertinent qu'elle tienne compte des aspects suivants : évacuation spontanée ou ordonnée/soutenue par les autorités ; coordination avec les pays voisins ; protection des infrastructures critiques pendant les évacuations ; communication dans des conditions difficiles et capacités d'accueil en cas d'évacuation à grande échelle. La réalisation d'une analyse approfondie des expériences tirées du contexte ukrainien dans le cadre des pro-

³⁷ Cf. OFPP : Concept d'utilisation des abris en cas de conflit armé, version 4.1, état le 1^{er} février 2025. La recherche et le développement dans le domaine des dispositifs de protection alternatifs seront menés dans le cadre d'études fondamentales et d'analyses techniques et architecturales. Cela permettra de déterminer dans quelle mesure et dans quelle ampleur de tels dispositifs peuvent être mis en œuvre.

Planification et mise en œuvre d'évacuations à grande échelle en Suisse

jets en cours est à l'étude. Elle pourrait fournir des enseignements importants, notamment concernant la coordination des évacuations spontanées et organisées par les autorités, ainsi que pour ce qui est du maintien de la capacité d'action de l'État face à des formes d'attaque hybrides

Annexe : liste des abréviations

BBK	Office fédéral de la protection de la population et de l'aide en cas de catastrophe (Allemagne)
CaSUS	Analyse nationale des risques « Catastrophes et situations d'urgence en Suisse »
CENAL	Centrale nationale d'alarme
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CN	Centrale nucléaire
CTE	Coordination des transports en situation exceptionnelle
EGU	Exercice général d'urgence
ETH	École polytechnique fédérale de Zurich
IDA NOMEX	Groupe de travail interdépartemental chargé de vérifier les mesures de protection d'urgence en cas d'événement extrême en Suisse
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
LCR	Loi sur la circulation routière
LPPCI	Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile
OCTSE	Ordonnance sur la coordination des transports en situation exceptionnelle
OFROU	Office fédéral des routes
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFT	Office fédéral des transports
OGéo	Ordonnance sur la géoinformation
OProP	Ordonnance sur la protection de la population
OPU	Ordonnance sur la protection d'urgence