



Explications

sur la planification relative aux points de rencontre d'urgence dans le canton de Berne

Annexe A7

Date de modification	13.01.2021
Version	1.1
Statut du document	définitif
Classification	interne
Auteur	Daniela Mangiarratti (MAD)
Nom de fichier	A7 Erläuterungen NTP BE-fr.docx

Table des matières

1.	But des explications	3
2.	Contexte de l'élaboration de la planification	3
3.	Points de rencontre en cas d'urgence	3
3.1	Projets précurseurs.....	4
3.1.1	Berlin (DE) und Tulln (OE)	4
3.1.2	Argovie et Soleure	5
3.2	Fonctions des PRU	5
3.3	Signalisation des PRU	6
3.4	Aide à l'auto-assistance et à l'entraide entre voisins	7
4.	Bibliographie.....	9
5.	Propriétés du document	10

1. But des explications

Les présentes explications servent de référence. Elles contiennent des informations de fond sur l'élaboration de la planification et allègent cette dernière.

2. Contexte de l'élaboration de la planification

Lors de sa séance du 11 avril 2016, le groupe de pilotage de l'état-major de planification de l'OCCant a mené une première discussion sur la question des points de contact pour la population. L'idée fondamentale est de préparer, dans chaque commune ou région, une ou plusieurs antennes où la population peut bénéficier de certaines prestations, principalement dans les situations d'urgence.

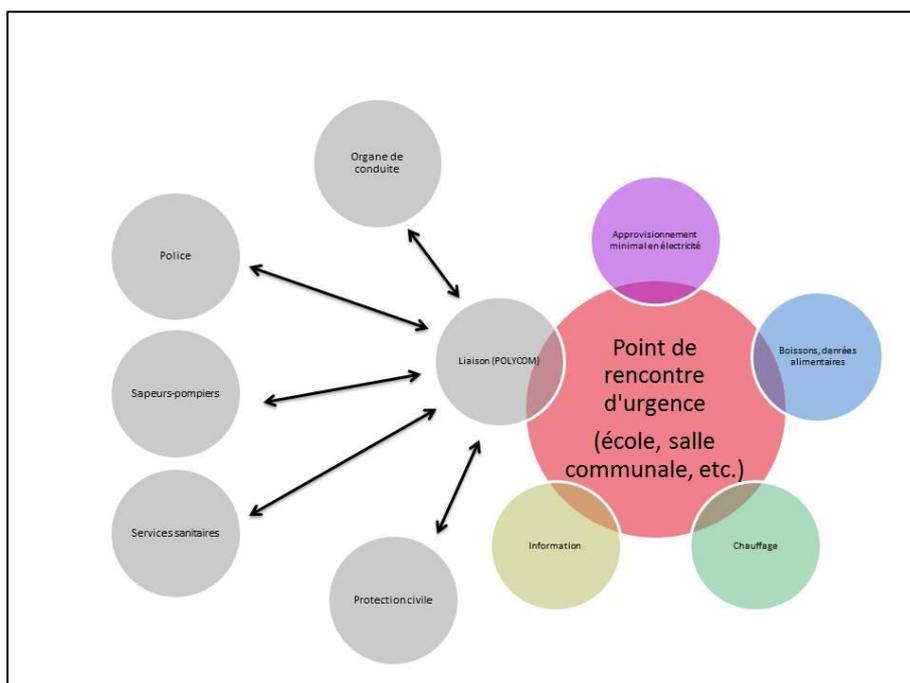


Illustration 1 Représentation schématique des points de rencontre d'urgence (source: OCCant, fiche 08/2016)

En résumé, les PRU sont des points d'information et d'interaction destinés à la population en cas de catastrophe ou de situation d'urgence. Il peut être nécessaire que les PRU fonctionnent 24 heures sur 24 durant plusieurs jours (cf. planification, point 3.3.4).

3. Points de rencontre en cas d'urgence

Lors de discussions ultérieures, il est apparu que les grandes villes du canton de Berne, telles que Berne, Bienne ou Thoun, avaient déjà envisagé des projets similaires et élaboré des planifications en ce sens, ou étaient en train de le faire. Elles ont exprimé le souhait d'adopter une démarche coordonnée au niveau cantonal et de disposer de bases conceptuelles et d'outils préparés par le canton, structurés de façon modulaire et, partant, susceptibles d'être adaptés aux besoins et à la situation spécifique de chaque commune.

3.1 Projets précurseurs

Le canton de Berne n'a pas «réinventé la roue». Il s'est fondé sur des travaux et solutions existant en Allemagne et en Autriche (cf. point 3.1.1), mais aussi dans les cantons d'Argovie et de Soleure (cf. point 3.1.2).

3.1.1 Berlin (DE) et Tulln (AT)

D'août 2012 à octobre 2015, la ville de Berlin a conçu et réalisé le projet dit des phares pour les situations de catastrophe (*Katastrophen-Leuchttürme*). L'objectif était de développer un système permettant d'approvisionner la population en cas de panne généralisée d'infrastructures importantes (restriction ou interruption prolongée des télécommunications, de l'approvisionnement en eau ou en denrées alimentaires, du chauffage, des possibilités de cuisiner, etc.). Geissler et al. (2015: 9) décrivent le développement de ce système dans les termes suivants:

«La pièce maîtresse, ce sont les phares pour les situations de catastrophe, lesquels seront mis en place dans la ville de Berlin à raison de quatre dans chacun des douze arrondissements. Situés dans des bâtiments publics, tels que des hôtels de ville, des centres administratifs ou des écoles, ils seront approvisionnés en électricité de secours. L'installation et le fonctionnement de ces phares incombent aux arrondissements. Comme ces derniers sont également les autorités inférieures de protection en cas de catastrophe, ils seront dotés chacun d'un état-major de crise. Ce dernier est subordonné à la direction d'intervention centralisée du Land de Berlin.» [Notre traduction]

Ces phares sont donc des lieux de rassemblement où la population peut se mettre à l'abri, se chauffer, se nourrir et surtout s'informer (cf. illustration 2). Ils communiquent entre eux et avec l'état-major de crise auquel ils sont subordonnés grâce à un système de communication radio indépendant (cf. *ibid.*, p. 10).

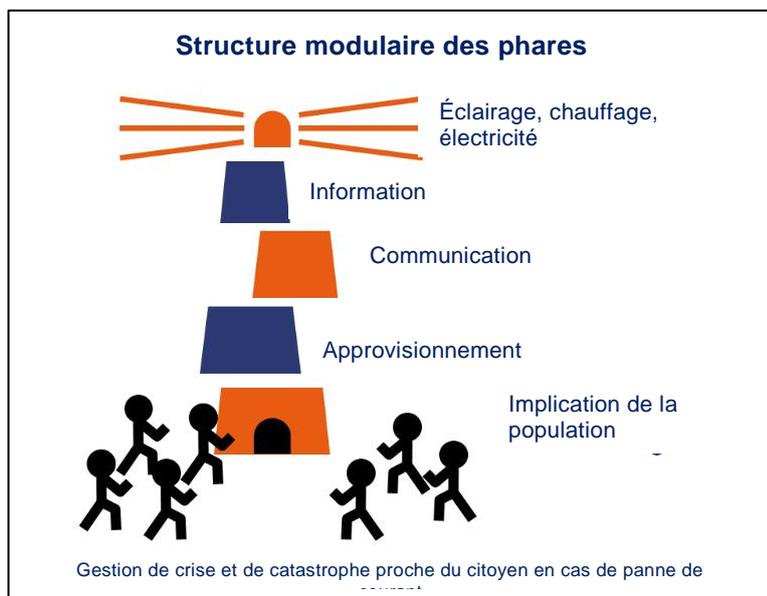


Illustration 2 **Projet berlinois des phares pour les situations de catastrophe**
(Source: *Crisis Prevention*)

Le district de Tulln, situé en Basse-Autriche, a repris le modèle berlinois sous une forme réduite. Il a prévu des antennes destinées à fournir un approvisionnement d'urgence (cf. *Bezirkshauptmannschaft Tulln, 2014*).

3.1.2 Argovie et Soleure

À l'évidence, le canton de Berne (à dominante plutôt rurale), tout comme le district de Tulln, ne peut pas transférer tels quels les résultats du projet de Berlin (métropole de plusieurs millions d'habitants). Néanmoins, le principe d'un point d'information et d'interaction destiné à la population en cas de catastrophe ou de situation d'urgence garde tout son intérêt.

Les cantons d'Argovie et de Soleure ont donc entamé la planification de PRU en 2015. Le document du canton d'Argovie explique qu'

«avec les PRU, le canton crée des antennes centrales destinées à la population, principalement en cas d'événement majeur, de catastrophe, de situation d'urgence ou de pénurie grave. Cependant, les PRU peuvent aussi être utiles dans d'autres situations, par exemple pour diffuser des informations générales sur un danger tel qu'une contamination de l'eau potable.

En outre, les PRU jouent un rôle essentiel lors d'évacuations de grande ampleur.»¹ [Notre traduction]

Le lancement des PRU est prévu pour le milieu de l'année 2019 dans les deux cantons.

3.2 Fonctions des PRU

Les PRU doivent répondre à certains critères prédéfinis (cf. planification, point 3.1). Ils doivent être conçus de sorte à pouvoir fournir ou organiser l'approvisionnement d'urgence de la population lorsque cette dernière ne dispose pas de ressources suffisantes.

Or, quelles sont les attentes de la population à l'égard des autorités en la matière? Cette question a fait l'objet d'un sondage dans le cadre du projet berlinois. Le résultat se résume comme suit².

«Les sondés attendent avant tout des autorités et organisations chargées de tâches de sécurité qu'elles diffusent des informations actuelles (86 %), distribuent de l'eau (84 %) et assurent la prise en charge médicale. Ils sont le moins intéressés par la distribution de carburant et la mise à disposition d'argent liquide.» (Röpcke et Schweer 2014) [Notre traduction]

Ces besoins occupent une place centrale tant dans le projet précurseur des cantons d'Argovie et de Soleure que dans la planification du canton de Berne.

Il est indispensable de combler les besoins en informations émanant de la population. Par conséquent, les PRU doivent impérativement remplir une fonction d'information et de communication à titre de prestation minimale³. Selon l'impact de l'événement sur la commune et les ressources disponibles, les prestations proposées peuvent être développées sous forme de suppléments optionnels (cf. planification, point 3.1.2).

Toutefois, contrairement aux projets argovien et soleurois, la planification bernoise ne prévoit pas d'utiliser les PRU comme lieux de rassemblement signalés à l'avance dans le cadre d'une évacuation à grande échelle. La raison en est double. Premièrement, le canton de Berne dispose déjà de plans distincts pour les principaux cas de figure pouvant nécessiter une évacuation préventive ou a posteriori (p. ex. alarme-eau ou accident dans la centrale nucléaire de Mühleberg). Dès lors, l'introduction d'une nouvelle procédure d'évacuation ne paraît pas indiquée. Deuxièmement, dans les situations où la

¹ Les PRU sont, au mieux, identiques aux lieux de rassemblement communaux pour l'évacuation préventive (parties de la zone 2). Si de justes motifs s'y opposent, une planification distincte est tout à fait possible.

² Une enquête quantitative a été menée auprès de la population berlinoise afin d'avoir une idée globale des besoins et de la solidarité de cette dernière. L'échantillon était composé de 800 personnes vivant dans trois arrondissements très différents (au point de vue socio-économique et culturel).

³ Voir également le *Guide de la communication en cas de crise ou événement majeur* publié par ComBE.

population peut se sauver elle-même, elle ne devrait pas être incitée à se rendre d'office aux PRU, car ces derniers seraient rapidement débordés.

3.3 Signalisation des PRU

Le canton de Berne privilégie une signalisation ad hoc, par exemple à l'aide de panneaux portant l'indication «PRU en service», alors que les cantons d'Argovie et de Soleure ont opté pour une signalisation permanente au moyen de plaques apposées aux bâtiments concernés⁴. Il se pourrait en effet, selon les répercussions de l'événement, qu'un site initialement prévu pour un PRU ne soit subitement plus approprié pour des raisons de sécurité (p. ex. à cause d'un risque de crue). De plus, une signalisation permanente, visible au quotidien, pousserait la population à se rendre automatiquement à «son» PRU dans une situation d'urgence, ce qu'il faut éviter. En cas d'événement, la première réaction doit impérativement consister à se sauver et à s'approvisionner soi-même (puis à en faire de même pour les personnes se trouvant à proximité immédiate). Le fait de quitter son logement peut même entraîner des conséquences négatives dans certaines situations, par exemple en cas d'accident nucléaire (car les nombreuses personnes se rendant à l'extérieur à cause de la panne de courant s'exposeraient au rayonnement radioactif).

De surcroît, il est toujours possible de décider, en fonction de la situation, de ne pas mettre en service certains PRU. Dans ces cas, une affluence de personnes devant un PRU inactif poserait problème sous l'angle non seulement sécuritaire (foule non prise en charge devant le PRU), mais aussi psychologique: si l'aide attendue ne vient pas, la population aura le sentiment d'être abandonnée dans une situation critique et sa confiance dans les autorités s'en trouvera ébranlée. Cela peut se répercuter négativement sur la maîtrise de l'événement par la suite, par exemple en diminuant la propension à coopérer et en augmentant celle à faire usage de la violence vis-à-vis du personnel des PRU et d'autres forces d'intervention. Le groupe de travail bernois estime qu'une promotion active des PRU engendrerait une attente consumériste à laquelle les PRU ne sont peut-être pas en mesure de répondre. Il est persuadé qu'en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, la population sera informée en temps utile des PRU ouverts, même en l'absence de signalisation permanente. Il partage donc l'avis du groupe de projet de Tulln, lequel a jugé qu'

«il n'est ni nécessaire ni judicieux de faire de la publicité autour des points d'approvisionnement d'urgence en amont; diverses expériences, réalisées pour certaines à l'international, ont montré que les informations données à titre préventif (même si elles sont bien comprises dans un premier temps) tombent rapidement dans l'oubli et présentent une utilité bien trop faible par rapport aux efforts nécessaires à leur diffusion. En revanche, on peut admettre qu'en cas d'événement, la population serait rapidement informée de l'installation des points d'approvisionnement d'urgence, par exemple à travers les canaux suivants:

- Bouche à oreille
- Annonces à la radio (pour autant que ce soit encore possible)
- Annonces diffusées par des haut-parleurs montés sur des véhicules
- [...]» [Notre traduction]

Enfin, en cas d'événement, l'emplacement des PRU sera signalé par des panneaux, des affiches, des indicateurs de direction, etc. portant le logo créé par les cantons d'Argovie et de Soleure (cf. illustration 3).

⁴ Le projet berlinois repose sur une solution mixte: il comprend des emplacements fixes et des sites mobiles, dont la localisation n'est pas communiquée à l'avance. Ce dispositif permet de réagir aux événements dommageables avec plus de flexibilité.



Illustration 3 Logo signalant les PRU en cas d'événement
(Source: site Internet <https://www.pointrencontreurgence.ch/>)

3.4 Aide à l'auto-assistance et à l'entraide entre voisins

Malgré leurs fonctions de soutien, les PRU n'assurent pas une protection intégrale contre les catastrophes et les situations d'urgence. Il serait faux, en outre, de laisser entendre à la population que dans une situation critique, les PRU offrent un service complet et répondent à tous les souhaits. Ils n'ont pas non plus pour mission d'héberger, d'encadrer ou de nourrir l'ensemble de la population (cf. *Bezirkshauptmannschaft Tulln* 2014: 5). Cela dépasserait largement les capacités matérielles et humaines de la plupart des sites potentiels dans les communes. La protection de la population ne peut être efficace que si elle se fonde sur la capacité d'auto-assistance de la population. Car la maîtrise d'une situation extraordinaire suppose une bonne préparation en amont. Toutefois, celle-ci fait souvent défaut de nos jours, comme le remarque Sticher (2014: 68):

«Étant donné que les citoyens risquent peu d'être touchés par une catastrophe, ils ont pris l'habitude de s'en remettre à l'État et à ses experts. Par conséquent, ils sont nombreux à avoir une conscience du risque faible, voire nulle, et à ne pas être préparés à ce genre de situation.» [Notre traduction]

Dès lors, un rôle central revient aux dispositions prises en vue de favoriser l'auto-assistance et l'entraide entre voisins. Comme le relève Kaufmann (2012: 124), les stratégies de résilience, pour être efficaces, doivent responsabiliser le citoyen. L'équipe du projet berlinois s'est donc penchée sur la manière dont la population peut être intégrée dans le processus de gestion de crise et de catastrophe en prêtant assistance activement. Car dans une situation extraordinaire, de nombreuses personnes sont prêtes à travailler bénévolement pour le bien commun. C'est ce que confirme dans un entretien (Schmid 2017, en ligne) Timothy Prior, qui dirige l'équipe *Risk and Resilience au Center for Security Studies*, rattaché à l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ):

«Ces images de personnes qui, en situation de crise, n'ont aucun égard pour les autres nous ont surtout été inculquées par Hollywood et par des reportages sur des cas particuliers. L'enseignement que nous pouvons tirer des expériences passées est tout autre: dans les pays caractérisés par une forte stabilité, la grande majorité des personnes adoptent un comportement rationnel et solidaire.» [Notre traduction]

Il est donc probable que de nombreux citoyens décident spontanément d'unir leurs forces pour contrer ou diminuer les répercussions d'un événement. Les chercheurs berlinois sont arrivés à la conclusion qu'il existait

«une propension élevée à faire preuve de civisme: plus de 70 pour cent des sondés indiquent qu'ils conduiraient des victimes à l'hôpital si les forces d'intervention n'arrivaient plus à s'en occuper. La moitié environ des personnes interrogées seraient prêtes à partager des denrées rares avec des inconnus.» (Röpcke et Schweer 2014) [Notre traduction]

L'implication active des citoyens dans la maîtrise de la catastrophe ou de la situation d'urgence est importante et nécessaire afin d'organiser un système d'assistance qui ne repose pas simplement sur une attitude consumériste et passive. Les communes possèdent un grand potentiel, qu'il s'agit d'intégrer dans un réseau et d'exploiter de manière ciblée. La Suisse est un pays de bénévoles; la seule ville de Berne abrite de nombreuses associations qui possèdent du matériel tel que des réchauds et des abris pour leurs manifestations, lequel pourrait être utilisé dans l'intérêt général dans les situations extraordinaires. Pour y parvenir, il faut toutefois commencer par institutionnaliser cette démarche à plusieurs niveaux. Car la prévoyance des citoyens ne se limite pas aux réserves individuelles de secours et à la planification des mesures d'urgence. Le présent projet vise donc également à donner une impulsion en faveur d'une amélioration de la résilience de la population, en aidant cette dernière à s'auto-assister et à s'entraider rapidement et efficacement (p. ex. canaliser/coordonner les personnes souhaitant apporter une aide spontanée, etc.). Cependant, lorsque l'auto-provisionnement est mis en défaut ou impossible, les PRU planifiés apportent une aide extérieure, notamment en cas de panne de courant, de pénurie alimentaire, etc. sur une période prolongée.

4. Bibliographie

- Bevölkerungsschutz Kanton Zürich (2015): *Risikomanagement Bevölkerungsschutz Kanton Zürich. Gefährdungsanalyse, Potenzialanalyse und Umsetzung*. Zurich. [En ligne](#) (dernière consultation: 29.08.2017).
- Bezirkshauptmannschaft Tulln (2014): *Notversorgungsstellen im Bezirk Tulln*. Tulln. [En ligne](#) (dernière consultation: 25.08.2017).
- BBK – Office fédéral pour la protection de la population et l'assistance en cas de catastrophe (2010). *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland* (Wissenschaftsforum, tome 4, 2e édition). Bonn.
- Canton d'Argovie (2017): *Notfalltreffpunkte im Kanton Aargau: Funktion, Betrieb und ihre Rolle im Fall von Evakuierungen*. Projet interne. Aarau.
- Canton de Soleure (2017): *Notkommunikation und Evakuation. Kanton Solothurn*. Soleure. [En ligne](#) (dernière consultation: 28.08.2017).
- Geissler et al. (2015): *Kat-I Handbuch: Konzept, Zuständigkeiten, Kommunikationstools. Katastrophenschutz-Informations- und Interaktionspunkte als Element des bürgernahen Katastrophenschutzes*. Berlin. [En ligne](#) (dernière consultation: 21.08.2017).
- Kaufmann, Stefan (2012): «Resilienz als ‚Boundary Object‘». In: Daase, Christopher et al. (Hrsg.): *Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr*. Francfort. Pp. 109–131.
- Menski, Ute (Hrsg.): *Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge – Ergebnisse aus dem Forschungsverbund NeuENV*. Berlin, FUB: 95–118. (=Schriftenreihe Sicherheit 18). [En ligne](#) (dernière consultation: 26.10.2017).
- Menski, Ute et al. (2016): «Solange der Vorrat reicht... Ergebnisse zweier Befragungen von privaten Haushalten zur Bevorratung mit Lebensmitteln im Falle einer Versorgungskrise.» In: Menski, Ute (Hrsg.): *Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge – Ergebnisse aus dem Forschungsverbund NeuENV*. Berlin, FUB: 95–118. (= Schriftenreihe Sicherheit 18). [En ligne](#) (dernière consultation: 26.10.2017).
- Röpcke, Julian und Benedikt Schweer (2014): «Module eines Katasstrophenschutz-Leuchtturms». In: *Crisis Prevention. Das Fachmagazin für Innere Sicherheit. Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*. Berlin. [En ligne](#) (dernière consultation: 28.08.2017).
- Schmid, Franziska (2017): *Blackout und andere Katastrophen*. Entretien avec Timothy Prior et Florian Roth, membres de l'équipe *Risk and Resilience* au *Center for Security Studies* de l'EPFZ, à l'occasion de la journée thématique «Blackout» de la SRF. [En ligne](#) (dernière consultation: 28.08.2017).
- Sticher, Birgitta (2014): «Interpretation der Erfahrungen aus den fünf Katastrophenereignissen.» In: Sticher Birgitta (Hrsg.): *Die Einbindung der Bevölkerung in das Krisen- und Katastrophenmanagement in Deutschland (der BRD) nach dem Zweiten Weltkrieg. Exemplarisch verdeutlicht an fünf Katastrophenereignissen*: 64–69. Berlin. [En ligne](#) (dernière consultation: 30.08.2017).

5. Propriétés du document

Nom de fichier A7 Erläuterungen NTP BE-fr.docx
Auteur Daniela Mangiarratti (MAD)

Contrôle des modifications

Version	Nom	Date	Remarques
1.1	MAD	13.01.2021	Adaptation à la nouvelle identité visuelle du canton de Berne; changements formels. Correction de la légende de l'illustration 3.
1.0	MAD	27.02.2019	Adaptation aux modifications apportées à la planification
0.7	MAD	06.02.2019	Adaptation aux modifications apportées à la planification
0.6	MAD	24.01.2019	Modification après lecture par ZEL
0.5	MAD	19.11.2018	Adaptation aux modifications apportées à la planification
0.4	MAD	14.03.2018	Décision de placer les explications en annexe à la planification lors de la réunion du 13.03.2018 avec PRH (OCAA BeMi) et MAP
0.3	MAD	28.02.2018	Révision après retour de l'état-major de crise OCAA BeMi du 13.02.2018
0.2	MAD	21.01.2018	Révision après lecture par FLH et ZEL
0.1	MAD	02.11.2017	Décision de séparer la planification et les explications complémentaires lors de la réunion du 02.11.2017 avec PRH (OCAA BeMi) et MAP