

Rapport

Date de la séance du CE: 17 décembre 2014
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2014.POM.236
Classification: non classifié

**Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires;
interventions de la protection civile lors des courses de coupe du monde de ski à Adel-
boden et à Wengen**

Crédit d'engagement pluriannuel 2016-2020 / autorisation de dépenses / crédit d'objet

Table des matières



1	Synthèse	3
2	Bases légales	3
3	Description de l'objet	4
3.1	Contexte	4
3.2	Délimitation	5
3.3	Caractéristiques du projet	6
3.3.1	Calcul de la part du canton	6
3.3.2	Période de de planification	7
3.3.3	Conséquences en cas de rejet	7
3.4	Délais, démarches, organisation et compétences	7
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	8
5	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	8
5.1	Coût annuel	8
5.2	Nature de la dépense et compétences financières	8
5.3	Création d'une base légale par arrêté du Grand Conseil	9
5.4	Coûts induits	9

5.5	Répercussions sur le personnel.....	9
5.6	Répercussions sur l'informatique et les locaux.....	9
6	Répercussions sur les communes	9
7	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	9
8	Proposition.....	10

1 Synthèse

Les courses de coupe du monde de ski à Adelboden et à Wengen font partie des principaux événements sportifs d'hiver en Suisse et attirent un large public. Le bon déroulement de ces manifestations de portée internationale est primordial pour la région touristique de l'Oberland bernois et le canton de Berne, car la couverture médiatique leur permet de se faire connaître dans le monde entier et d'y promouvoir ainsi le tourisme. Comme les autres manifestations de cette envergure, les courses de coupe du monde de ski dépendent largement de l'aide de bénévoles, de clubs et d'associations, des pouvoirs publics ainsi que de l'armée et de la protection civile pour l'organisation ainsi que la préparation et la remise en état des sites concernés.

Dans le cadre des courses du Lauberhorn à Wengen, l'intervention de l'armée demeure importante. La protection civile, quant à elle, assure un quart de l'engagement total. À Adelboden, l'armée fournit seulement un tiers de l'engagement, la plus grande partie incombant à la protection civile. Les prestations de l'armée étant apportées dans le cadre des cours de répétition, elles n'entraînent aucun coût pour les organisateurs. La Confédération subventionne en partie l'intervention de la protection civile, ce qui ne suffit toutefois pas à couvrir l'ensemble des frais occasionnés. La protection civile doit par ailleurs s'acquitter de frais de location à l'armée pour le matériel mis à sa disposition. Les coûts des deux manifestations diffèrent ainsi fortement. Le désavantage financier encouru par Adelboden est injustifié puisque les deux manifestations génèrent une plus-value équivalente au niveau régional et cantonal. Le montant alloué par le canton en faveur des interventions de la protection civile sert ainsi à rétablir une certaine équité et à réduire la charge financière des organisateurs afin d'assurer la pérennité des deux manifestations.

En 2007 et 2010, le Conseil-exécutif a donné son aval à une contribution aux interventions de la protection civile lors des deux courses de coupe du monde de ski pour une phase test de quatre ans. L'expérience ayant montré que ces manifestations ne pourront à l'avenir être organisées sans le concours de la protection civile, une aide financière du canton reste pour l'instant indispensable à leur déroulement, afin d'offrir aux organisateurs la sécurité indispensable à la planification. Le Conseil-exécutif soumet par conséquent au Grand Conseil le présent crédit d'engagement pluriannuel portant sur un montant annuel de 150 000 francs maximum (plafond) pour les années 2016 à 2020, en faveur des courses de coupe du monde de ski d'Adelboden et de Wengen.

2 Bases légales

- Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi; RS 520.1), article 27a
- Ordonnance du 6 juin 2008 sur les interventions de la protection civile en faveur de la collectivité (OIPCC; RS 520.14), articles 2, 4 et 7
- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1), articles 76, lettre e, 89, alinéa 2, lettre a
- Loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi; RSB 521.1), article 57
- Ordonnance cantonale du 3 décembre 2014 sur la protection civile (OCPCi; RSB 521.11), article 17
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), articles 43, 44, alinéas 1, lettre c, et 2, 46, 48, alinéa 1, lettre a, 49, 50, alinéa 3, et 52

- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), articles 136, 139, 148 et 152 en relation avec l'annexe 3
- Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu; RSB 641.1), articles 3, alinéa 2, et 7

3 Description de l'objet

3.1 Contexte

Depuis plusieurs années, des membres de l'armée et de la protection civile s'engagent aux côtés des organisateurs de la coupe du monde de ski à Wengen et Adelboden. Pour les courses du Lauberhorn, la protection civile investit quelque 1500 jours de service, l'armée, environ 4200. À Adelboden, la protection civile totalise plus de 3000 jours de service, contre environ 1000 jours pour l'armée. À Wengen, c'est surtout l'organisation de protection civile (OPC) du lieu (*Jungfrau*) qui fournit une aide sur place; à Adelboden, c'est l'OPC *Niesen*, épaulée par des OPC bernoises et d'autres cantons œuvrant à titre bénévole. L'armée et la protection civile contribuent notamment à la préparation des pistes, au montage et démontage des infrastructures de sécurité aux abords des pistes et d'autres installations, au service de la circulation, à l'information des visiteurs et aux tâches logistiques. Sur le terrain, les commandants de l'armée et de la protection civile répondent de l'exécution de leur mandat directement aux organisateurs.

Le canton s'acquitte des tâches relatives à la coordination des interventions de la protection civile prévues par la Confédération dans l'OIPCC. La responsabilité principale en matière de conduite des interventions incombe aux organisateurs et aux OPC communales. Le canton recourt à ses propres moyens, par exemple aux membres de la formation de protection civile cantonale, uniquement dans la mesure de ses disponibilités et à titre subsidiaire pour soutenir les OPC communales. La durée de service étant limitée, les tâches sont effectuées par différentes OPC qui se relaient sur place.

Même si les interventions de la protection civile ne peuvent être considérées comme des cours de répétition à proprement parler, les formations peuvent acquérir ainsi de l'expérience au niveau des compétences techniques et de conduite, notamment pour préparer des interventions supralocales en cas de catastrophes et de situations d'urgence, événements qui pourraient survenir de plus en plus souvent selon les responsables d'intervention. La collaboration avec différents partenaires favorisent en outre le travail en réseau.

Comme l'intervention de l'armée a lieu dans le cadre d'un cours de répétition, elle n'occasionne pour ainsi dire aucun coût pour les organisateurs. Compte tenu de la portée internationale des manifestations, la Confédération verse un forfait par jour de service en faveur des interventions de la protection civile. Ce montant ne suffit cependant pas à couvrir l'ensemble des dépenses. Si les OPC ou leurs organismes responsables (les communes) ne sont pas censés encourir de frais, le solde des coûts serait en principe à la charge des organisateurs, ce qui entraînerait une inégalité de traitement à deux niveaux.

- Inégalité de traitement entre armée et protection civile: alors que l'intervention de l'armée occasionne peu de frais pour les organisateurs, le solde des coûts relatifs à l'intervention de la protection civile doit être supporté par les organisateurs, voire par les organismes responsables de la protection civile (les communes).

- Inégalité de traitement entre organisateurs: compte tenu des difficultés d'accès (p. ex. accessibilité du village et des pistes), l'engagement (quantitatif) de l'armée à Wengen est beaucoup plus important qu'à Adelboden (transport par voie aérienne). Cet état de fait se répercute également sur la charge financière, au détriment d'Adelboden, qui doit faire davantage appel à la protection civile.

Actuellement, une participation renforcée de l'armée lors des deux compétitions en question n'est pas envisageable et ce pour deux raisons: d'une part, suite au processus actuel de développement de l'armée, les moyens sont limités et, d'autre part, conformément à la législation sur l'armée, les personnes astreintes au service ne peuvent être engagées que lorsque l'ensemble des ressources civiles, y compris celles de la protection civile, ont été épuisées.

En 2007 déjà, le Conseil-exécutif a cherché une solution afin d'assurer l'égalité de traitement entre les organisateurs, indépendamment du fait que l'armée ou la protection civile investisse davantage de moyens. Par ACE 1688 du 17 octobre 2007, il a décidé de participer financièrement aux interventions de la protection civile lors des deux courses de coupe du monde de ski et d'allouer une subvention cantonale de 600 000 francs au maximum pour une phase pilote de quatre ans, prolongée de quatre ans jusqu'en 2015 par ACE 763 du 19 mai 2010.

L'expérience montre qu'à l'heure actuelle, en raison du manque de ressources humaines et financières, il serait presque impossible d'organiser les courses de coupe du monde de ski dans l'Oberland bernois sans l'aide de l'armée et de la protection civile. Les organisateurs ont adressé le 28 février 2014 un courrier en ce sens à la Direction de la police et des affaires militaires (POM), demandant le maintien de l'engagement de la protection civile et d'une aide financière de même montant que par le passé.

En maintenant sa participation modérée aux coûts des interventions de la protection civile, le canton garantit des conditions identiques aux deux manifestations de portée internationale et, par là même, leur déroulement et financement. L'importance de ces deux événements pour le tourisme, la promotion économique, la culture et le sport ne doit pas être sous-estimée (cf. ch. 7). Compte tenu de son impact, on peut considérer que cet investissement est conforme au principe du développement durable. À ce jour, il est impossible de dire si la contribution cantonale sera maintenue après 2020 et si les raisons d'une telle participation financière seront toujours données.

3.2 Délimitation

Le présent projet porte uniquement sur l'allocation d'une aide financière pour le financement des interventions de la protection civile et non sur une subvention cantonale plus importante telle que la souhaitent les organisateurs des deux manifestations. Les possibilités d'un soutien plus important ont été analysées par la Direction de l'économie publique (ECO). Un projet de révision partielle de la loi du 20 juin 2005 sur le développement du tourisme (LDT; RSB 935.211) devrait être soumis au Grand Conseil. Il n'est toutefois pas possible d'attendre l'entrée en vigueur de cette révision partielle, prévue pour le 1^{er} janvier 2017, puisque la planification des interventions de la protection civile pour les courses de 2016 est déjà en cours et que les OPC doivent être mobilisées. Pour cette raison, le maintien provisoire du versement de la contribution au financement des interventions de la protection civile est soumis à l'approbation du Grand Conseil sous forme de projet individuel.

3.3 Caractéristiques du projet

3.3.1 Calcul de la part du canton

Pour les courses à Wengen, la protection civile accomplit chaque année environ 1500 jours de service et l'armée, environ 4200. À Adelboden, la protection civile en fournit quelque 3000 et l'armée, 1000. Les deux manifestations étant de portée internationale, la Confédération verse une contribution au financement des interventions de la protection civile. Sur la base de l'OIPCC, elle détermine le nombre de jours de service pris en compte, définit combien d'entre eux donnent droit à quelle indemnité et en fixe le tarif journalier. Les interventions des OPC locales bénéficient actuellement d'une indemnité fédérale de 27,50 francs par jour. L'indemnité pour les interventions supralocales est plus élevée car elle prend en compte la nuitée (39,70 CHF). Force est cependant de constater, comme le montre l'expérience des années passées, que les tarifs pratiqués par la Confédération pour le solde, la nourriture, le transport et l'hébergement ne suffisent pas à couvrir les coûts. En outre, les OPC encourent d'autres frais, notamment pour la location du matériel appartenant à l'armée ou à des tiers ainsi que pour les déplacements vers les lieux d'intervention. Il ressort des décomptes des dernières années (cf. tableau ci-après) qu'après déduction des contributions fédérales, les organisateurs doivent subvenir à des coûts 50 francs en moyenne par jour de service pour la protection civile. Le total des coûts par jour de service atteint ainsi un montant allant de 59 à 109 francs (sans les allocations pour perte de gain).

Organisateurs	Année	Coût total (en CHF)	JS* locaux	JS supra-locaux	Total JS	Coût par JS (en CHF)	Contribution fédérale (en CHF)	Solde à charge des organisateurs (en CHF)	Solde à charge des organisateurs par JS (en CHF)
Adelboden	2011	177 444.85	1019	1981	3000	59.15	106 668.20	70 776.65	23.59
	2012	226 283.10	1574	1565	3139	72.09	105 415.50	120 867.60	38.51
	2013	213 391.01	1299	1539	2838	75.19	96 820.80	116 570.21	41.07
	2014	214 801.00	1610	1690	3300	65.09	111 368.00	103 433.00	31.34
Wengen	2011	139 809.50	981	599	1580	88.49	50 757.80	89 051.70	56.36
	2012	176 544.35	764	850	1614	109.38	54 755.00	121 789.35	75.46
	2013	185 302.95	688	1034	1722	107.61	59 969.80	125 333.15	72.78
	2014	186 045.90	734	1051	1785	104.23	61 909.70	124 136.20	69.54
*JS: jours de service								Moyenne: 51.08	

Il n'est pas admissible, cela va sans dire, que les OPC, ou les communes, encourent des frais non couverts en raison de leur engagement lors de ces manifestations de grande envergure. En effet, en pareil cas, rares seraient à l'avenir les organisations disposées à s'engager bénévolement. Le solde des coûts après déduction des contributions fédérales devrait ainsi être pris en charge par les organisateurs. La contribution cantonale est destinée à réduire leur charge financière et permet par là-même d'atténuer la disparité des coûts d'intervention de la

protection civile et de l'armée, afin d'établir une certaine égalité de traitement entre les deux organisateurs (cf. ch. 3.1).

Le montant de la contribution cantonale se fonde sur le forfait accordé par la Confédération pour les interventions locales (actuellement 27,50 CHF par jour de service). Le montant total dépend du nombre effectif de jours de service, ce nombre ne devant pas dépasser la limite autorisée par l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP). La contribution cantonale de 27,50 francs par jour de service est par ailleurs une limite supérieure. Si, après déduction du forfait fédéral, le solde des coûts dépasse ce montant, le forfait est versé dans son intégralité et le reste est à la charge des organisateurs. Cela a été le plus souvent le cas ces quatre dernières années et le procédé a été accepté par les organisateurs.

Ces quatre dernières années, les contributions cantonales au financement des interventions de la protection civile lors des courses de coupe du monde de ski se sont situées entre 114 000 et 140 000 francs par année. La période de planification de cinq ans sur laquelle se fonde le présent projet prévoit une subvention cantonale maximale de 150 000 francs par année (dépenses totales plafonnées pour les deux courses).

3.3.2 Période de de planification

L'expérience de la phase test qui vient de s'achever montre que les organisateurs des courses de coupe du monde dépendent du financement à plus long terme des interventions de la protection civile. Afin d'offrir une sécurité maximale en matière de planification, tant pour les organisateurs que pour les OPC, la période de planification choisie est de cinq ans (années 2016 à 2020), ce qui correspond aussi à celle du calendrier des courses de la Coupe du Monde FIS. La décision quant au maintien de l'aide financière au-delà de cet horizon devra être prise suffisamment tôt avant cette échéance. Il est actuellement impossible de se prononcer sur le maintien du soutien financier du canton à moyen terme.

3.3.3 Conséquences en cas de rejet

En cas de rejet du présent projet, les organisateurs devraient supporter eux-mêmes le déficit découlant des interventions de la protection civile, ce qui compromettrait les futures courses. En effet, le nombre de bénévoles est insuffisant, et aucune entreprise ne s'acquitte de l'ensemble des tâches en question. Les organisateurs ne seraient quant à eux pas en mesure de supporter la charge financière supplémentaire. Compte tenu de l'importance économique et touristique de ces courses pour l'Oberland bernois et le canton de Berne, il y a un intérêt public à équilibrer les coûts des interventions de l'armée et de la protection civile.

3.4 Délais, démarches, organisation et compétences

Une fois approuvée par le Grand Conseil, la contribution au financement des interventions de la protection civile sera réglée dans les détails dans une convention de prestations avec les comités d'organisation. Celle-ci définira notamment quels coûts seront pris en charge par les contributions respectives de la Confédération et du canton et les tâches auxquelles la protection civile peut être affectée. Elle précisera que la contribution cantonale se présente sous forme de dépense plafonnée versée à titre subsidiaire à la subvention fédérale et limitera en outre la durée du financement à cinq ans, sans qu'il soit possible de faire valoir un droit à un financement permanent. Enfin, il y sera précisé que la contribution cantonale est liée au versement de la contribution fédérale. Si pour quelque raison la Confédération venait à renoncer au versement, la contribution du canton deviendrait elle aussi caduque.

L'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM) se charge de la planification, de la coordination, du déroulement ainsi que de la facturation des interventions de la protection civile dans le cadre des courses en question. Chaque année, les organisateurs doivent présenter à l'OSSM un décompte détaillé portant sur ces interventions. Après révision du décompte et sur la base de celui-ci, l'OSSM détermine le montant de la contribution cantonale. Les décomptes relatifs aux interventions de la protection civile peuvent faire l'objet d'une vérification par le Contrôle des finances lors de la révision des services de l'OSSM.

4 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le présent projet s'inscrit dans la ligne du programme gouvernemental de législature 2015 à 2018.

5 Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

5.1 Coût annuel

En additionnant les contributions fédérale et cantonale, on parvient à un montant de 67,20 francs par jour pour les interventions supralocales (55 francs pour les interventions locales), le solde des coûts étant ainsi réduit à un niveau supportable pour les organisateurs. La contribution cantonale n'est pas versée si la manifestation affiche un bénéfice, même sans les aides communales, cantonales et fédérales.

Les années passées, le nombre de jours de service accordés en faveur des courses se situe entre 2500 et 3500 pour Adelboden, et 1500 et 1800 pour Wengen. Avec un montant plafonné à 27,50 francs pour les années 2016 à 2020, les dépenses maximales pour ces deux manifestations peuvent être estimées à un montant arrondi allant de 110 000 à 145 750 francs par année. Le nombre de jours de service déterminant est fixé chaque année par l'OFPP. Si une course est annulée pour des raisons météorologiques, les économies ne sont que minimales, étant donné que les travaux de préparation et de remise en état doivent de toute manière être effectués. La contribution cantonale dépend uniquement du versement du montant fédéral et n'est liée à aucune autre condition. La participation financière de tiers n'a notamment aucune influence en la matière. Si, malgré les contributions cantonale et fédérale, les manifestations présentent un déficit, il incombe aux organisateurs de le couvrir.

5.2 Nature de la dépense et compétences financières

Il s'agit en l'espèce d'un crédit d'engagement pluriannuel (crédit d'objet) portant sur les années 2016 à 2020, dont le montant maximal est de 150 000 francs par exercice (plafond) et donc de 750 000 francs pour l'ensemble de la période. L'octroi d'une contribution au financement des interventions de la protection civile lors des courses de coupe du monde de ski à Adelboden et à Wengen n'est pas à une tâche permanente au sens de l'article 47, alinéa 1 LFP mais une dépense qui doit être qualifiée de nouvelle et unique (art. 46 et 48, al. 1, lit. a LFP) relevant de la compétence du Conseil exécutif (cf. art. 89, al. 2, lit. a ConstC). En ce qui concerne l'aide financière du canton au-delà de 2020, il faudra examiner en temps voulu si elle se justifie toujours.

Les dépenses annuelles sont inscrites au budget 2016 et au plan intégré mission-financement 2017 à 2019 de l'OSSM (unité CCPR 16988 OSSM; groupe de produits 9120 Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires; produit 912010 Protection civile).

5.3 Création d'une base légale par arrêté du Grand Conseil

Les contributions en question constituent des aides financières au sens de l'article 3, alinéa 2 de la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu; RSB 641.1), versées annuellement sur la base d'une demande concrète des organisateurs. Étant donné que la contribution au financement des interventions de la protection civile lors des courses de coupe du monde de ski relève de l'exception et non d'une tâche permanente de l'État, aucune base légale formelle n'a été créée à ce jour. Pour cette raison, le présent arrêté, qui porte sur un crédit relevant habituellement de la compétence du Conseil-exécutif, est soumis au Grand Conseil afin de créer la base légale nécessaire au sens de l'article 44, alinéa 1, lettre c, et alinéa 2 LFP. Conformément à l'article 44, alinéa 1, lettre c, le présent arrêté est soumis à la votation facultative.

5.4 Coûts induits

Aucun.

5.5 Répercussions sur le personnel

Le canton ne subira aucune répercussion au niveau du personnel. Les tâches de coordination sont assurées par le personnel de l'OSSM dans le cadre de ses activités ordinaires. Les personnes engagées sur place sont toutes astreintes au service de protection civile et leur engagement fait l'objet d'un décompte des allocations pour perte de gain.

5.6 Répercussions sur l'informatique et les locaux

Aucune.

6 Répercussions sur les communes

Les communes sont les organismes responsables des OPC engagées sur le terrain et rémunérées par les organisateurs selon les conventions conclues.

Le présent arrêté n'entraîne aucun transfert de coûts ou de tâches entre les communes et le canton et n'a aucune répercussion sur l'autonomie des communes.

7 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

La contribution cantonale au financement des deux événements sportifs n'est en rien préjudiciable à l'économie, puisqu'elle porte uniquement sur les coûts d'intervention de la protection civile. On ne peut exclure qu'il en résulte un certain effet concurrentiel pour l'économie privée suite à l'exécution de certains travaux par les organisations de protection civile. L'approbation de la Confédération quant à ces interventions suppose toutefois le consentement des entreprises locales. À ce jour, les différents acteurs concernés n'ont ainsi jamais émis de réserve à ce sujet. La charge financière des organisateurs est réduite, ce qui accroît sensiblement leur marge de manœuvre ainsi que leur sécurité en matière de planification.

Des études portant sur les années 2002 (Wengen)¹ et 2009 (Adelboden)² ont montré que, avec les effets directs et indirects dans la région concernée, les courses de coupe du monde de ski engendraient un chiffre d'affaires total de quelque 8,81 millions de francs (Wengen) et 7,48 millions de francs (Adelboden) et généraient, pour les effets directs et indirects, une valeur brute d'environ 3,49 millions de francs (Wengen) et 2,63 millions de francs (Adelboden). À l'échelle nationale, le chiffre d'affaires total est de près de 10,49 millions de francs (Wengen) et de 13,2 millions de francs (Adelboden) pour une valeur brute d'environ 4,46 millions de francs (Wengen) et 5,5 millions de francs (Adelboden). Ces montants ont probablement augmenté ces dernières années. Renoncer à ces deux événements sportifs entraînerait d'évidentes conséquences financières pour les régions de Wengen et d'Adelboden, la région touristique de l'Oberland bernois et le canton de Berne.

8 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le présent crédit d'engagement.

¹ Rütter, H. et al. (2002). *Volkswirtschaftliche Bedeutung von Sportanlässen in der Schweiz. Fallstudie Internationale Lauberhornrennen Wengen 2002*. Rüschlikon, Lucerne: Fachhochschule Zentralschweiz, Institut für Tourismuswirtschaft Luzern, et Rütter+Partner Concertgroup.

² Rütter, H. et al. (2009). *Volkswirtschaftliche Bedeutung des «FIS Ski World Cup Adelboden 2009»*. Rüschlikon, Lucerne: Fachhochschule Zentralschweiz, Institut für Tourismuswirtschaft Luzern, et Rütter+Partner Concertgroup.