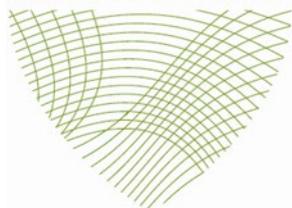


COUR DES
COMPTES
CANTON DE VAUD



Cour des comptes
du canton de Vaud

Audit de performance de la Protection civile vaudoise

*Une crédibilité
renforcée à
valoriser*



Rapport n°75

Juin 2022

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue Langallerie 11 - 1014 Lausanne
Téléphone : 021 316 58 00
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch

Une synthèse de ce rapport et une capsule vidéo de présentation de l'audit sont librement accessibles sur la page Internet de la Cour des comptes du canton de Vaud : www.vd.ch/cdc

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.

Image de couverture :

Source : Protection civile vaudoise (© Julie Masson)

Table des matières

Table des matières	1
1. Pourquoi un audit sur la Protection civile vaudoise (PCi) ?.....	3
1.1. Un désengagement fédéral débouchant sur une réforme « <i>AGILE</i> »	3
1.2. Une baisse drastique des effectifs de la PCi.....	6
1.3. Une crédibilité renforcée à valoriser.....	8
1.4. Objectifs et périmètre d’audit - Remerciements	9
2. Une meilleure organisation de la PCi.....	13
2.1. Finaliser le profil de prestations et les directives.....	13
2.2. Contrôler régulièrement les organisations régionales.....	15
2.3. Mobiliser les cadres et astreints de manière personnalisée.....	19
2.4. Prévoir des unités en service toute l’année pour un engagement plus rapide	21
2.5. Développer les compétences sanitaires de la PCi.....	23
2.6. Renforcer la collaboration entre partenaires de la Protection de la population.....	25
3. Une PCi mieux formée et mieux équipée	27
3.1. Mieux tenir compte des compétences des astreints	27
3.2. Être plus exigeant avec les cadres professionnels	29
3.3. Adapter les formations aux risques prioritaires.....	31
3.4. Réduire les durées d’avancement.....	33
3.5. Améliorer l’inventaire et l’accessibilité du matériel	36
3.6. Harmoniser le matériel et les équipements personnels	38
4. Une communication claire et positive de la PCi.....	41
4.1. Capitaliser sur la motivation interne retrouvée	41
4.2. Valoriser les formations et compétences acquises.....	43
4.3. Améliorer la compréhension des employeurs	45
4.4. Clarifier les prestations offertes par la PCi.....	47
5. Conclusion.....	49
6. Recommandations et remarques de l’entité auditée	51
6.1. Liste des recommandations et positions du SSCM	51
6.2. Prise de position du SSCM.....	55
7. Annexes.....	57

7.1. Liste des principales abréviations utilisées	57
7.2. Glossaire	59
7.3. Bases légales, directives et autres documents.....	61
7.4. La Cour des comptes en bref.....	62

Les termes en *italique* dans le rapport figurent dans le glossaire (annexe 7.2).

Par mesure de simplification, l'abréviation **PCi** désigne la Protection civile vaudoise, thème principal de l'audit. La mention de Protection civile en toutes lettres désigne l'organisation en général.

Les grades et fonctions (astreint, soldat, caporal, chef de groupe, sous-officier, officier, lieutenant, chef de section, premier-lieutenant, capitaine, commandant, instructeur, pionnier, policier, sapeur-pompier) ne sont pas mentionnés en langage épïcène, mais ils peuvent concerner uniformément des hommes et des femmes.

1. Pourquoi un audit sur la Protection civile vaudoise (PCi) ?

La seule réserve stratégique lors d'événements sortant de l'ordinaire

Avant la pandémie de COVID-19, beaucoup de questions se posaient sur l'image de la Protection civile vaudoise (PCi). Était-elle simplement une armée pour les réformés ou un relent de la guerre froide avec ses abris antiatomiques ? Certains avis d'astreints pouvaient aussi laisser songeurs, en relevant souvent des activités peu utiles à la société, convoquant régulièrement trop de personnes pour les tâches à effectuer. La PCi est souvent visible lors de manifestations culturelles ou sportives, alors qu'il ne s'agit pas de sa mission prioritaire. Bien que définie par une législation fédérale, la PCi méritait ainsi une analyse de sa performance dans le canton de Vaud.

Cette analyse est d'autant plus judicieuse que, depuis le début de l'année 2020, la PCi a démontré toute son utilité, en accomplissant près de 150'000 jours de service (le double d'une année normale), en étant présente sur plusieurs fronts de cette pandémie de COVID-19 et en apportant un support bienvenu aux divers échelons du dispositif sanitaire. Et ceci, alors même que, au 1^{er} janvier 2021, entré en vigueur une révision en profondeur de la loi fédérale sur la protection de la population et la protection civile (LPPCi) qui réduisait de manière drastique ses effectifs. La PCi a retrouvé ainsi tout son sens comme l'un des acteurs principaux de la protection de la population.

Pour toutes ces raisons, la Cour des comptes (CdC) a décidé de lancer un audit de performance sur la PCi, visant à analyser ses forces et faiblesses et émettre des recommandations pour son évolution future.

Le premier chapitre a pour objectif de rappeler la genèse de la situation actuelle de la PCi, la baisse d'effectifs découlant du nouveau contexte législatif fédéral et la bonne image actuelle de la PCi à valoriser pour définir son cadre futur.

1.1. Un désengagement fédéral débouchant sur une réforme « AGILE »

Une mission fédérale transférée progressivement aux cantons

L'histoire de la PCi remonte aux prémices de la seconde guerre mondiale. En 1934, face à la guerre qui se profile en Europe, le Conseil fédéral cherche une réponse adaptée pour la protection des civils et des agglomérations et crée la défense aérienne passive.

En pleine guerre froide, une période géostratégique bipolaire, la Confédération établit en 1962 les bases d'une défense civile non armée, sous l'appellation « Protection civile », dans un souci de protection de la population civile.

En 1971, les Autorités fédérales souhaitent améliorer l'efficacité et l'homogénéité des moyens de la Protection civile et de l'instruction des astreints. Cette réforme légale constitue la référence de la PCi jusqu'en 1995.

Suite à la fin de la guerre froide et en parallèle avec la réforme d'Armée XXI, la PCi est réorientée en 1995 vers l'aide en cas de catastrophe. Cette réforme conduit à un désengagement de la Confédération, avec un transfert progressif de ses compétences aux cantons.

Sur le plan vaudois, des changements importants sont dès lors nécessaires. Entre 1997 et 1999, une régionalisation se profile. Durant cette période, les PCi communales sont supprimées au profit de 21 organisations régionales de protection civile (ORPC), avec l'engagement de dirigeant·e-s professionnel·le-s.

Composante d'Armée XXI, la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) fait l'objet d'un référendum. La loi est acceptée le 18 mai 2003 par plus de 80% des votants.

En 2004, le dispositif législatif cantonal est complété par une loi sur la protection de la population (LProP). La PCi est intégrée dans les partenaires de la Protection de la population, avec la Police, les Sapeur-pompiers, la Santé publique et les Services techniques (tels que Direction générale de l'environnement, Direction générale de la mobilité et des routes, Service de la consommation et des affaires vétérinaires). Au besoin, le Canton peut également faire appel aux forces armées ou à d'autres partenaires privés.

Une réforme AGILE pour simplifier l'organisation et améliorer l'efficience

Afin de clarifier le rôle du Canton et de moderniser la PCi, le Conseil d'Etat lance en 2007 des études dans le cadre d'un projet dénommé « AGILE ». Cette réforme vise à améliorer la structure de la PCi pour lui permettre de répondre aux risques actuels et futurs, tout en garantissant la même qualité de prestations à l'ensemble des citoyen·e-s du canton.

Ce lancement du projet *AGILE* vise également à s'adapter à la révision de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi), entrée en vigueur le 1er janvier 2012. Cette révision présente des évolutions importantes en matière d'obligation de servir, de constructions d'abris et de contributions de remplacement, de renforcement des interactions entre Confédération et cantons (notamment dans le Réseau National de Sécurité). Le canton de Vaud a en outre connu une forte augmentation de la population (+ de 100'000 habitants en 10 ans) et a entrepris une analyse des risques et des dangers.

Après deux phases de consultation et des études complémentaires, le projet de révision de la loi cantonale d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile (LVLPCi) a été transmise pour examen au Grand Conseil. Ce dernier l'a adopté à l'unanimité le 18 novembre 2014.

Cette révision introduit des modifications fondamentales dans l'organisation de la PCi :

- Définition formelle des compétences du service en charge de la protection civile ;
- Nomination d'un commandant cantonal de la PCi, auquel répondent tactiquement et techniquement les commandants d'ORPC ;
- Mise en place d'un Détachement cantonal, afin de répondre aux besoins spécifiques du Canton (Etat-major cantonal de conduite (EMCC) et autres services de l'Etat), de garantir des prestations dans des domaines hautement spécialisés (protection ABC, chiens de sauvetage, ou *télématique* par exemple) et de renforcer les ORPC de manière subsidiaire par une réserve à disposition ;

- Fin des compétences des communes pour la perception des contributions de remplacement des abris (imposée dès la révision LPPCi 2012), avec une disposition transitoire permettant aux communes d'utiliser jusqu'en 2025 les contributions perçues ;
- Base légale pour le subventionnement des jours de service (imposée par la loi vaudoise sur les subventions (LSubv)) ;
- Financement assuré par le Canton et les communes, pour un coût global moyen maintenu à 25 francs par habitant ;
- Passage de 8'000 à 6'800 astreints, dont 1'500 opérationnels dans l'heure ;
- Maintien de 70 professionnel-le-s, réparti-e-s pour un tiers dans l'Administration cantonale et pour deux tiers dans les régions.

La nouvelle loi définit un socle de base, pour l'ensemble des communes et des régions, afin d'assurer un standard cantonal minimum (imposé par le nouveau droit fédéral). Défini avec les régions, validé par les Comités de direction des ORPC (CODIR) et les partenaires, ce socle liste les prestations découlant des missions légales de la protection civile au profit de la population : protéger et secourir la population, assister les personnes en quête de protection, appuyer les organes de conduite, appuyer les autres organisations partenaires, protéger les biens culturels, mettre en œuvre des mesures préventives visant à réduire ou empêcher des dommages, effectuer des travaux de remise en état après des événements dommageables et effectuer des interventions en faveur de la collectivité.

Maintien d'une large autonomie régionale

La cantonalisation n'ayant pas été acceptée par les communes, les régions conservent une grande autonomie, tout en devant garantir ce socle de base uniforme pour l'ensemble du canton. Le nombre de régions est toutefois réduit de 21 à 10 régions (ORPC), correspondant aux nouveaux districts.



Figure 1 : 10 ORPC dans le canton de Vaud (= districts) (Source : SSCM)

Les communes disposaient d'un délai de 3 ans pour mettre en place ces 10 ORPC, ce qui n'a pas été réalisé sans quelques difficultés. Alors que les premières ORPC « *AGILE* » de Morges et Nyon sont nées déjà début 2013, la dernière ORPC de Lavaux-Oron n'a été créée qu'en 2019.

Organisées principalement sous la forme d'associations intercommunales, ces régions sont dirigées par des CODIR. Ces derniers disposent de prérogatives importantes, telles que la planification des mesures régionales, l'organisation des cours de répétition, l'élaboration du budget et l'établissement des comptes, ainsi que la nomination du Commandant régional. Ce dernier doit ainsi tenir compte d'un double rattachement hiérarchique, au CODIR et au Commandant cantonal.

Les finances des ORPC sont alimentées d'une part par les communes (généralement par un montant par habitant) et d'autre part par des contributions¹ en fonction des jours de service effectués, financées à parts égales par le Fonds cantonal de la Protection civile (FPCI) et le Canton (subvention).

Le socle de base ne fixant qu'un standard de prestations uniformes, les ORPC disposent d'une certaine latitude pour définir les activités PCi au niveau régional et les investissements nécessaires, en matière notamment de véhicules ou d'équipements. Chaque région fixe aussi ses priorités et détermine ses réponses aux demandes d'interventions des communes concernées. Il convient néanmoins de rappeler que la protection civile demeure une compétence fédérale, avec une autorité d'exécution cantonale ; il ne s'agit donc pas d'une affaire communale ou régionale.

Pour mieux préciser le cadre légal, le Conseil d'Etat a ainsi validé deux règlements le 5 décembre 2018 et un troisième le 12 juin 2019 :

- Règlement sur les interventions et l'instruction de la protection civile vaudoise (RIIPCi) ;
- Règlement sur l'organisation et l'administration de la Protection civile vaudoise (ROAPCi) ;
- Règlement sur les ouvrages de protection (ROP).

1.2. Une baisse drastique des effectifs de la PCi

Baisse continue des effectifs depuis la guerre froide

De 1960 à 1994, le canton de Vaud disposait d'un corps de l'ordre de 50'000 astreints, basé sur une intervention en cas de guerre avec mobilisation générale.

De 1994 à 1997, le changement d'orientation de la politique fédérale de sécurité a permis de baisser ce nombre jusqu'aux environs de 33'000 astreints.

De 1998 à 2004, le processus de régionalisation entrepris a permis la suppression de très nombreux états-majors issus des communes ; les effectifs se sont stabilisés à 23'000 astreints.

A partir de 2004, avec l'entrée en vigueur du projet de la protection de la population, la PCi axe désormais son intervention sur la gestion de catastrophes. Les effectifs d'alors sont de 8'000 astreints, à savoir 1'500 pour les *Formations d'Intervention Régionale (FIR)*, intervention dans l'heure) et 6'500 pour les *Formations d'Appui Régionale (FAR)*, délai de 6 heures).

Dès 2021, l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) fait passer les effectifs sous les 5'000 astreints.

¹ Voir la Figure 2 en page 17 pour des explications complémentaires.

Alignement de l'obligation de servir sur le modèle de l'armée

Dans le cadre d'une *Stratégie 2015+*, le Conseil fédéral propose en 2018 une révision totale de la LPPCi, prévoyant de réduire et d'assouplir la durée du service obligatoire, en harmonie avec le service militaire. Cette révision est acceptée par le Parlement le 20 décembre 2019, avec une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Alors que le nombre de personnes participant au recrutement fédéral (armée et PCi) connaît une nette diminution et que le service civil augmente en popularité, l'armée sélectionne plus de personnes pour ses propres effectifs. Tous ces éléments provoquent une réduction des personnes astreintes à la PCi. De l'ordre de 700 à 820 il y a dix ans, ils ne sont plus qu'entre 200 et 400 à rejoindre la PCi ces dernières années (196 conscrits pour l'année 2019). Une stabilisation à 200 astreints par année est prévisible à partir de 2025.

La nouvelle LPPCi accentue ces effets en introduisant des limites à l'obligation de servir actuelle. Si les officiers et sous-officiers supérieurs continueront à faire du service jusqu'à l'âge de 40 ans, les soldats et sous-officiers effectueront 12 ans² ou 245 jours de service avant d'être libérés au plus tard à l'âge de 36 ans (et au plus tôt à 31 ans). Ces nouvelles dispositions ont eu pour conséquence la libération d'environ 20 % des effectifs PCi à l'entrée en vigueur de la loi, le 1^{er} janvier 2021.

Dans un horizon de 5 ans, il faut s'attendre à une réduction de l'effectif de 30 à 35 % en cumulant les effets du recrutement et de l'entrée en vigueur de la LPPCi. Cette baisse à 10 ans pourrait même avoisiner les 50 % selon les modèles retenus, soit un effectif de 3'500 personnes en 2030 contre 7'800 en 2020. Cette évolution a en outre des effets très différents d'une région à l'autre ; les plus petites ORPC n'auront plus les effectifs permettant de former un bataillon.

Pour limiter cette forte évolution à la baisse, le Conseil fédéral va proposer d'ici l'été 2022, d'une part, une révision LPPCi prévoyant l'astreinte à la protection civile des personnes déclarées inaptes au service militaire lors de l'école de recrues ou celles qui ne l'ont pas encore effectué à l'âge de 25 ans et, d'autre part, une révision de la loi sur le service civil obligeant les personnes astreintes d'accomplir une partie de leur service civil au sein de la protection civile. Ces mesures ne devraient toutefois pas combler intégralement la chute des effectifs.

Lancement du projet Tetris

La réduction des effectifs PCi a évidemment incité les acteurs à réfléchir à une future organisation pour s'y adapter. L'assemblée des présidents de CODIR a décidé en décembre 2019 de lancer un projet dénommé « *Tetris* », avec un groupe de travail formé de représentants du Service de la Sécurité Civile et Militaire (SSCM) et des ORPC, et le soutien de consultant-e-s.

Au vu des baisses d'effectifs annoncées, les simulations du GT *Tetris* ont démontré l'impossibilité d'alimenter en suffisance les 10 bataillons actuels et donc la nécessité d'une nouvelle organisation réduite pour l'ensemble du canton à 4 bataillons régionaux (avec en moyenne 6 compagnies de quelque 125 personnes) et 2 compagnies pour le Détachement cantonal. Plusieurs variantes ont été envisagées et deux d'entre elles ont été retenues par l'assemblée des présidents de CODIR pour être analysées en détail. Ces deux variantes conduisent à une disparition des ORPC actuelles :

² L'OPCI a prolongé cette durée à 14 ans, conformément à la possibilité offerte au Conseil fédéral à l'art. 31 al. 7

- ORPC : même modèle d'organisation qu'actuellement avec des associations de communes, mais une réduction du nombre d'ORPC de 10 à 4. Certaines ORPC comprendraient plus de 100 communes membres, ce qui pourrait poser de gros problèmes d'organisation avec des conseils intercommunaux de 200 à 300 personnes ;
- LCU : ligne de commandement unique. Une forme de cantonalisation de la PCi, avec une seule voie hiérarchique pour une organisation répondant directement à l'administration cantonale, mais disposant de 4 commandements régionaux chargés d'assurer les liens avec les collectivités locales.

Ces deux variantes ont été analysées sur la base de 9 thématiques et 26 objectifs. Ces analyses ont été complétées par un volet RH sur les professionnel-le-s actif-ve-s aux niveaux cantonal et local et un volet financier sur les coûts des deux variantes. La variante LCU représente une charge supplémentaire pour le Canton, mais elle devrait permettre de réduire le coût global de la PCi d'environ 20 % selon les calculs effectués par le Groupe de travail *Tetris* et le SSCM. Au vu du résultat global de l'analyse, le Conseil d'Etat a retenu cette variante LCU pour la poursuite des études et la révision de la LVLPCi.

Une large consultation a été organisée entre septembre 2021 et fin mars 2022 auprès des nouvelles entités régionales nommées à l'issue des élections communales 2021. Aucun consensus ne s'est toutefois dégagé de cette consultation et certaines ORPC ont même imaginé de nouvelles variantes.

Compte tenu de cette situation, le futur Conseil d'Etat va devoir procéder à une nouvelle appréciation de situation avant de poursuivre le projet. La LVLPCi doit de toute façon être revue suite à l'entrée en vigueur de la révision LPPCi. Cette révision légale devra se faire d'ici 2025 au plus tard, avec une mise en place des nouvelles structures durant la législature communale suivante (2026-2031).

Il faut en outre rappeler que, depuis le début de la pandémie de COVID-19, la PCi a été organisée sur le mode de la variante LCU, à savoir une centralisation au niveau cantonal de la ligne de commandement et une organisation sous forme de quatre bataillons régionaux.

En parallèle au projet *Tetris*, le SSCM a également lancé des réflexions pour le remplacement du matériel obsolète, le renouvellement des équipements personnels et l'adaptation du Centre de formation de Gollion, notamment sa piste d'exercice. Des EMPD seront présentés ces prochains mois au Grand Conseil vaudois, mais un profil de prestations validé sera nécessaire pour justifier ces investissements. La participation financière des ORPC devra également être examinée.

1.3. Une crédibilité renforcée à valoriser

Des engagements importants pour la PCi ces dernières années

Durant ces dernières années, la PCi a eu plusieurs fois l'occasion d'engagements importants au niveau suprarégional et à l'échelle 1:1 :

- 2019 : Fête des Vignerons à Vevey (FeVi), mobilisation de tous les bataillons régionaux ;
- 2020 : Jeux Olympiques de la Jeunesse (JOJ), mobilisation de toutes les régions concernées ;
- 2020-2022 : Pandémie de COVID-19, mobilisation de tous les bataillons, sur le mode de la variante LCU.

Dès le début de la pandémie, la PCi a appuyé les autorités cantonales en mobilisant des effectifs conséquents malgré des délais souvent très courts. Elle a notamment soutenu le système cantonal de santé, en milieu hospitalier comme dans le dispositif de santé communautaire. Elle a exploité et appuyé des centres de test, et géré diverses missions logistiques dont le concept « nombreux morts ». Elle a aussi renforcé en personnel les grands centres de vaccination et garanti des prestations de vaccination mobile et itinérante. Décidées par le Conseil d'Etat, ces campagnes de vaccination ont d'ailleurs constitué la première entorse sur le plan historique au principe de *subsidiarité* ; la PCi intervient normalement toujours en 2^{ème} échelon.

Autre enseignement, le SSCM a pu bénéficier de la construction de la nouvelle *base opérationnelle* de Gollion, un bâtiment permettant d'abriter le matériel et les véhicules du Détachement cantonal, du Centre cantonal d'instruction et de l'Etat-major cantonal de conduite (EMCC), qui a grandement facilité l'ensemble des opérations PCi dirigées par son Commandement cantonal.

Malgré cette pandémie, la PCi a continué de garantir les prestations en *situation d'urgence* de son socle de base, notamment : appui en cas de délestage autoroutier, hébergement d'urgence, appui en cas d'évènements naturels (tels que les inondations de l'été 2021), etc.

Capitaliser sur cette crédibilité renforcée

Cette bonne image actuelle permet de renforcer la crédibilité de la PCi. C'est un élément sur lequel le SSCM pourra s'appuyer pour mener à bien une réforme législative importante de la PCi, qui devra tenir compte de la nouvelle loi fédérale (LPPCi), de ses impacts sur les effectifs, du projet *Tetris* et des engagements récents de la PCi.

1.4. Objectifs et périmètre d'audit - Remerciements

La Cour des comptes a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à sa Charte éthique et Code de déontologie. L'audit a été réalisé conformément aux normes internationales sur les audits de performance établies par l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

L'équipe d'audit était composée de Guy-Philippe Bolay, magistrat responsable, José Formaz, chef de mandat d'audit en charge et Christina Maier (2021), puis Patricia Girardbille (2022), cheffes de mandat en soutien.

Les objectifs de l'audit

L'audit réalisé a eu pour objectif de répondre à la question suivante basée sur la loi cantonale sur la protection de la population (LProP) :

Dans le cadre d'un système coordonné, la Protection civile vaudoise permet-elle d'assurer de manière performante la protection de la population et de ses bases d'existence lors de situations sortant de l'ordinaire ?

Dans son analyse de performance, la Cour s'est concentrée sur les deux axes ci-dessous.

- **Axe 1 : Formation et instruction**

Le Canton s'assure-t-il que la formation et l'instruction du personnel de la PCi sont efficaces, efficientes et conformes aux exigences légales ?

Cet axe comprenait des questions relatives à la formation initiale, l'affectation des astreints, la formation des cadres et le niveau d'exigences, la répartition des formations entre la Confédération, le Canton et les régions, le perfectionnement des professionnel-le-s, ainsi que l'instruction dans le cadre des cours de répétition au sein des ORPC.

- **Axe 2 : Gouvernance Canton-régions**

Le pilotage du Canton, son appui aux organisations partenaires et sa surveillance des ORPC sont-ils efficaces, efficientes et conformes aux exigences légales ?

Cet axe comprenait des questions relatives à la haute surveillance du Conseil d'Etat sur la PCi, l'engagement efficace et efficient des ressources à disposition, les contrôles cantonaux sur les ORPC, le respect du principe de *subsidiarité*, ainsi que l'appui aux autres partenaires de la protection de la population.

La Cour a tenu compte des démarches et analyses déjà effectuées dans le cadre du projet *Tetris*, notamment une analyse des effectifs futurs de la PCi, ainsi qu'un état des lieux des ressources humaines dans les ORPC.

Au moment où la PCi menait le plus gros engagement de son histoire et à l'approche d'une réforme politique majeure, doublée d'une réorganisation territoriale délicate, l'audit s'est attaché à évaluer la performance en matière de conduite, d'organisation, de formation, d'équipement et de communication.

Le périmètre de l'audit

L'audit porte sur la Protection civile vaudoise (PCi), telle que définie par la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile (LVLPci) du 11.09.1995, la loi sur la protection de la population (LProP) du 23.11.2004 et leurs règlements d'application.

Le **Service de la Sécurité Civile et Militaire (SSCM)** constitue l'entité auditée, avec principalement sa Division Protection civile. Mais, plusieurs autres divisions du SSCM sont responsables d'activités en lien avec la protection civile :

- **Division administrative** : facturation des montants par habitant pour l'alimentation du FPCI, facturation des taxes d'exemption à la construction d'abris de protection civile, contrôle des comptes et budgets des ORPC, versement des subventions aux ORPC pour les jours de service, tenue des comptes, soutien juridique, etc.
- **Division Obligation de servir et Logistique (OSLog)** : gestion des listes de personnes astreintes à la protection civile (depuis le recrutement jusqu'à la fin de l'obligation de servir), convocation à l'*Ecole de formation de base (EFB)*, facturation des amendes, acquisition et entretien du matériel cantonal et des équipements, atelier de réparation, mise à disposition et transport de matériel, etc.
- **Division Protection de la Population (ProtPop)** : analyse des risques pour la population, approbation de tous les projets de construction d'abris PC, gestion des demandes d'exemption d'abris PC, etc.

- **Division Support stratégique (SupStrat)** : réalisation, transformation et remise à niveau des constructions de protection civile, notamment les postes de commandement régionaux, mise à disposition d'outils informatique et de communication pour la PCi et l'EMCC, etc.

Les abris et constructions de protection civile ont été exclus du périmètre d'audit (procédures d'autorisation, construction, taxes d'exemption, disponibilité sur le territoire). Ils n'ont été analysés qu'en lien avec les contrôles financiers requis du SSCM sur les ORPC.

La prise en compte des 10 ORPC actuelles

Durant la phase préparatoire à l'audit, la Cour a pris connaissance des réflexions bien avancées liées au projet *Tetris*, ainsi que des deux variantes retenues pour études approfondies. Dans les deux cas, à terme, les 10 ORPC actuelles sont appelées à disparaître ou à évoluer en profondeur. Le projet anticipait même une décision politique avant le fin de la législature communale 2016-2021.

Pour ces différentes raisons, la Cour a décidé de ne pas considérer ces 10 ORPC comme des entités auditées, mais consultées. La Cour a ainsi eu des discussions avec plusieurs régions, compte tenu du rôle important qu'elles jouent dans le système actuel de la PCi.

La stratégie de la Cour a encore été confortée par la décision politique du Conseil d'Etat en été 2021 de retenir la variante LCU pour la suite du projet *Tetris*. La Cour a pris en compte ce choix pour la suite de l'audit et la préparation de ses recommandations. Au vu de la cantonalisation envisagée de la PCi et de la disparition des 10 ORPC actuelles, la Cour n'adresse que des recommandations au SSCM et aucune aux ORPC.

La collecte et l'analyse des informations probantes

Les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement les conclusions du rapport ont principalement été établis au moyen des procédures suivantes :

- **Cadre légal et réglementaire** - Revue des dispositions légales et réglementaires régissant actuellement l'activité de la PCi (cf. annexe 7.3)
- **Documents relatifs à la PCi** - Examen de nombreux documents liés aux plan de formation, niveaux d'exigences, cahiers des charges, planifications des cours, retours d'expériences, procédures, directives, documents d'organisation en vigueur ou en préparation, ainsi que les différentes statistiques disponibles. Consultation des différents rapports en lien avec le projet *Tetris*.
- **Sondages** – Analyse de sondages réalisés par la PCi à l'issue des formations et des interventions (en *situation d'urgence* ou en faveur des collectivités).
- **Informations recueillies lors des entretiens** :
 - **Séances avec le SSCM et la PCi**, à différentes étapes de l'audit, afin de discuter des critères d'audit pertinents, puis d'obtenir une compréhension détaillée du processus en place ;
 - **Entretiens divers**, avec différents partenaires ou bénéficiaires des interventions de la PCi, afin d'obtenir leur point de vue ;
 - **Interview de cadres et astreints** : 35 entretiens de 30-75 minutes réalisés sur la base d'un canevas uniforme, afin d'avoir une vision de l'image actuelle de la PCi, vue de l'intérieur.

L'approche d'audit

Le processus d'élaboration du rapport a été le suivant :

- Les constatations et recommandations préliminaires ont été présentées le 31 janvier 2022. Un avant-projet de rapport a été adressé en date du 25 mars 2022 pour consultation officielle.
- Le projet de rapport a été adressé au SSCM le 20 avril 2022 afin qu'il puisse formuler des remarques (délai de 21 jours). Ces remarques sont reproduites au chapitre 6 du présent rapport.
- Le Collège des magistrat-e-s délibérant en séance plénière en date du 10 mai 2022 a adopté le présent rapport public en présence de Madame Valérie Schwaar, présidente, Madame Nathalie Jaquerod et Monsieur Guy-Philippe Bolay, vice-président-e-s.

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales.

Les conclusions et le rapport

Après collecte et analyse des informations probantes finalisées, les constats et recommandations ont été formulés dans une démarche qui se veut constructive.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

Remerciements

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la grande disponibilité de ses interlocutrices et interlocuteurs, la transparence dont elles-ils ont fait preuve tout au long de l'audit, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis, ceci en dépit du contexte lié à la pandémie.

Ces remerciements s'adressent en particulier à la Direction du SSCM, notamment sa Division Protection civile, et au personnel du service. La Cour tient également à remercier les différentes personnes qui ont aimablement répondu à l'équipe d'audit dans le cadre des entretiens pour leur disponibilité et la qualité des échanges.

2. Une meilleure organisation de la PCi

Ce chapitre concerne l'organisation de la PCi et les améliorations envisageables. Il s'agit en premier lieu de définir clairement les tâches que peut accomplir la PCi, tant en situation ordinaire qu'en cas d'événements majeurs, de catastrophes, de *situation d'urgence* ou de conflit armé. Il faut ensuite assurer un contrôle régulier des ORPC, imaginer une mobilisation plus performante des astreints, développer les compétences sanitaires de la PCi et renforcer les collaborations entre partenaires de la protection de la population.

2.1. Finaliser le profil de prestations et les directives

Depuis la création du concept de protection de la population au début des années 2000 (validé par une votation populaire en 2003), la Confédération a abandonné une partie de ses compétences au profit des cantons, notamment la rédaction des documents de référence. Au fil des ans, les cantons ont développé leur propre documentation en se basant sur les missions fixées par la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi), à savoir :

- protéger et secourir la population ;
- assister les personnes en quête de protection ;
- appuyer les organes de conduite ;
- appuyer les autres organisations partenaires ;
- protéger les biens culturels.

Un profil de prestations vaudois est indispensable

Si les missions de la PCi sont clairement établies dans la loi fédérale, les prestations qui en découlent ne sont pas définies. Dès lors, les cantons ont rédigé des profils de prestations différents en tenant compte des risques auxquels ils doivent faire face (les risques liés aux barrages pour le Valais par exemple, ou ceux des centrales nucléaires pour le canton d'Argovie). Afin de réduire cette hétérogénéité entre les cantons qui ont des structures, des fonctionnements et des missions particulières, la Confédération a développé un projet intitulé « Protection civile 2015+ », en lien avec sa nouvelle stratégie de protection de la population. Ce projet a débouché en 2019 sur l'adoption de la LPPCi qui laisse néanmoins une grande liberté de manœuvre aux cantons, notamment celle de définir le profil de prestations de leur protection civile.

Document de base, le profil cantonal de prestations est indispensable pour assurer une compréhension commune des missions de la PCi et clarifier la stratégie cantonale, que ce soit en matière d'engagements, d'organisation, d'implantation territoriale, d'équipement ou d'instruction. Il liste aussi les missions que la PCi peut réaliser au profit de tiers, notamment ses partenaires de la protection de la population. Il doit garantir l'interopérabilité entre les différentes ORPC et préciser les prestations internes à l'organisation. Il permet également de définir les contrôles à réaliser en fonction des compétences requises à tous les niveaux. Sans un profil de prestations détaillé, il n'est pas non plus possible de justifier les demandes de crédits d'investissement (EMPD) pour le renouvellement du matériel et des équipements.

Une somme d'expériences depuis 2019

La PCi est fortement sollicitée depuis 2019 avec la FeVi, les JOJ, la crise COVID-19 et l'afflux de réfugiés ukrainiens. Si la gestion de ces événements laisse peu de temps à consacrer à ce profil de prestations, elle apporte à la PCi une somme d'expériences très précieuses qui permettront de compléter ce document de base, ses différentes directives et les autres documents stratégiques qui s'y rapportent.

En 2022, la PCi bénéficiera d'un nouveau poste de chef EM pour faciliter la rédaction des documents. Dès que la situation sanitaire et géopolitique le permettra, les travaux pourront ainsi reprendre avec l'intégration des expériences issues de la pandémie.

Une validation du profil de prestations qui se fait attendre

Le profil de prestations doit être adapté à l'évolution des risques, ainsi qu'aux demandes de prestations des autorités et des partenaires de la protection de la population. De nombreuses directives et documents stratégiques doivent en effet pouvoir s'y appuyer pour détailler les concepts et la doctrine d'engagement de la PCi.

En 2014, le Commandement de la PCi lance une importante refonte du catalogue de prestations issu des travaux de la réforme *AGILE* (voir 1.1). Courant 2015, une première version du nouveau profil de prestations est discutée avec les responsables opérationnels des organisations partenaires et les commandants ORPC. Ce profil de prestations est ensuite retravaillé et une nouvelle ronde de consultations est organisée à l'automne 2018.

En 2019, le projet de profil de prestations est soumis à la cheffe de Département qui demande d'y intégrer la nouvelle analyse des risques en préparation au sein de la division Protection de la population du SSCM. Après trois ans de travaux et de nombreuses consultations (experts, administration cantonale, institutions externes, OFPP), le Conseil d'Etat adopte le 1^{er} décembre 2021 le rapport sur l'analyse des risques. L'adoption de ce dernier permet ainsi la finalisation du profil de prestations de la PCi et des différentes directives qui en découlent.

Constatation n°1	
<p>Un profil de prestations est indispensable pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • disposer d'une compréhension commune de la PCi ; • clarifier la stratégie cantonale ; • justifier ses besoins en renouvellement du matériel ; • préciser les besoins en formation et les compétences à contrôler lors des <i>inspections</i>. <p>La mise à jour du profil de prestations et des directives qui s'y rattachent ne pourra pas se faire tant que les ressources de la PCi sont occupées par les crises récentes (COVID-19 et Ukraine).</p>	
Recommandation n°1	au SSCM
<p>Finaliser au plus vite le profil de prestations de la PCi, tenant compte de la dernière analyse des risques et des expériences récentes (COVID-19 par exemple), et le mettre en vigueur avec les directives d'applications nécessaires.</p>	

2.2. Contrôler régulièrement les organisations régionales

Un encadrement légitime et nécessaire

Pour s'assurer que les ORPC sont à même d'accomplir leurs missions déclinées dans les bases légales fédérale et cantonale, il est important que le Canton exerce son rôle d'autorité de surveillance et joue un rôle moteur. Entrée en vigueur en 2015, la LVLPCi précise en effet que le « Département exerce la conduite, la coordination et la surveillance de la protection civile dans le canton. Il fixe les règles et les processus dans les domaines des standards de prestations et de la tenue des contrôles (art. 3 al. 1 LVLPCi) ». Ces dispositions sont également précisées dans le Règlement sur l'organisation et l'administration de la Protection civile vaudoise (ROAPCi) et le Règlement sur les interventions et l'instruction de la protection civile vaudoise (RIIPCi), tous deux du 05.12.2018.

Le Commandement PCi doit également s'assurer d'une qualité uniforme des prestations fournies par les différentes régions du canton. L'autonomie des ORPC dans l'engagement de leurs professionnel·le·s et les investissements financés par leur budget propre ne facilitent toutefois pas cette harmonisation.

Jusqu'à récemment, le Canton n'effectuait que peu de contrôles au sein des ORPC, la PCi précisant manquer de ressources et ne voulant pas créer des tensions inutiles avec les régions. Les choses ont évolué à la suite des problèmes rencontrés en 2020 à l'ORPC de Nyon, dont la presse s'est largement fait l'écho³. Mandaté par le Conseil d'Etat, le Contrôle cantonal des finances (CCF) a relevé de graves dysfonctionnements au niveau de la gestion administrative et financière, couplés avec des problèmes de consommation d'alcool excessive, de bâtiment non-conforme et de compétences managériales insuffisantes. Ce dernier point a aussi été identifié suite aux investigations lancées par le CODIR de l'ORPC de Nyon. Ces problèmes ont conduit à la démission du président du CODIR et au licenciement du commandant. Des contrôles d'autres ORPC par le CCF seront probables dans le futur.

Le projet *Tetris* devrait entraîner une diminution du nombre de régions, mais sa mise en œuvre prendra plusieurs années. Dans l'intervalle, il est nécessaire que le Canton assure de manière plus stricte la surveillance prévue par le cadre légal et réglementaire, tant au niveau opérationnel qu'au niveau financier.

Des inspections à prévoir au sein des ORPC

Les services d'instruction au sein des ORPC s'effectuent durant les cours de répétition (CR). En temps normal, les CR représentent la majorité des jours effectués par un astreint durant sa carrière au sein de la PCi. Ils permettent de mettre en œuvre le profil de prestations en garantissant la *disponibilité de base* et la *capacité opérationnelle* de la PCi.

Les commandants d'ORPC doivent s'assurer que leurs troupes peuvent effectuer toutes les missions du profil en respectant la qualité, les effectifs, les délais et la durée requis. Pour les aider à atteindre ce niveau de préparation, ils disposent d'un guide cantonal d'instruction détaillé⁴ que leurs cadres peuvent utiliser afin d'organiser au mieux ces CR.

³ Ebinger, R. (2021, 4 mai). "Le Canton tance la Protection civile de Nyon". *24 heures*, Lausanne, Suisse.

⁴ Protection civile vaudoise (2021, 1^{er} avril). "Instruction. Je forme des astreints de la protection civile". Documentation N° 7.0700.21".

Pour assurer la qualité, cette instruction doit également faire l'objet d'*inspections* régulières, conformément aux dispositions légales et réglementaires :

« Le département contrôle les activités d'instruction dans les centres et les cours de répétition ainsi que la formation continue dans les ORPC. » (art. 3 al. 3d LVLPCi)
« Le Commandement cantonal est habilité à visiter et inspecter en tout temps les services d'instruction » (art. 58 al.4 RIIPCi)

Jusqu'à aujourd'hui, ces contrôles n'ont pas encore pu être mis en place. Le commandant PCi avait prévu de lancer des *inspections* dans le courant de l'année 2020 et un programme avait été transmis aux commandants des dix ORPC pour une première *inspection* en 2020 (huit ORPC) et 2021 (deux ORPC et le Détachement cantonal). L'idée était ensuite d'inspecter chaque année une compagnie dans chaque ORPC, en évaluant sur une journée le niveau technique de la troupe et la capacité de conduite des cadres. La réalisation de ces contrôles au sein des régions impliquera bien évidemment de mobiliser des ressources au sein du Commandement PCi et des instructeurs cantonaux. Ces contrôles permettront également de vérifier le bon usage du matériel confié.

Repoussées en raison de la pandémie de COVID-19, ces *inspections* devraient commencer en 2023. Afin de savoir clairement sur quoi porteront ces *inspections*, le Canton prévoit de signer au préalable avec les ORPC une convention sur les objectifs à atteindre. A partir de 2024, certaines *inspections* pourraient en outre être organisées sur la piste d'exercice du centre de Gollion.

L'absence d'*inspection* ne signifie pas que le Canton n'a aucune connaissance des instructions organisées par les ORPC. En effet, aucun CR n'est organisé sans une autorisation préalable du Canton qui doit recevoir de l'ORPC un programme de travail détaillé.

Le Canton garantit également une certaine homogénéité dans l'instruction en organisant la formation des spécialistes et des cadres à Gollion. De plus, le Canton organise une fois par année un cours de cadre cantonal. Chaque ORPC doit y être représentée, que ce soit par des professionnel-le-s ou des milicien-ne-s, qui peuvent ensuite transmettre à la troupe les nouveautés à introduire.

Des contrôles financiers trop sommaires

Le deuxième domaine de surveillance du Canton concerne les aspects financiers :

« Le Service vérifie au travers des budgets et des comptes régionaux la cohérence entre l'engagement financier des ORPC et l'atteinte des objectifs minimaux en matière de prestations » (art. 3a al.1d LVLPCi)
« Le CODIR tient une comptabilité indépendante, conforme au plan comptable cantonal. » (art. 15 al.1 LVLPCi)
« Le département en charge de la protection civile délègue l'examen et le visa des comptes annuels des ORPC au Service. » (art. 40 al.2 ROAPCi)

Excepté quelques subventions fédérales et des revenus issus des interventions en faveur de la collectivité (IFC), la PCi est financée par l'impôt. Les communes se répartissent le budget de leur ORPC et alimentent aussi le Fonds cantonal pour la protection civile (FPCi). Ces flux financiers peuvent être illustrés de la façon suivante :

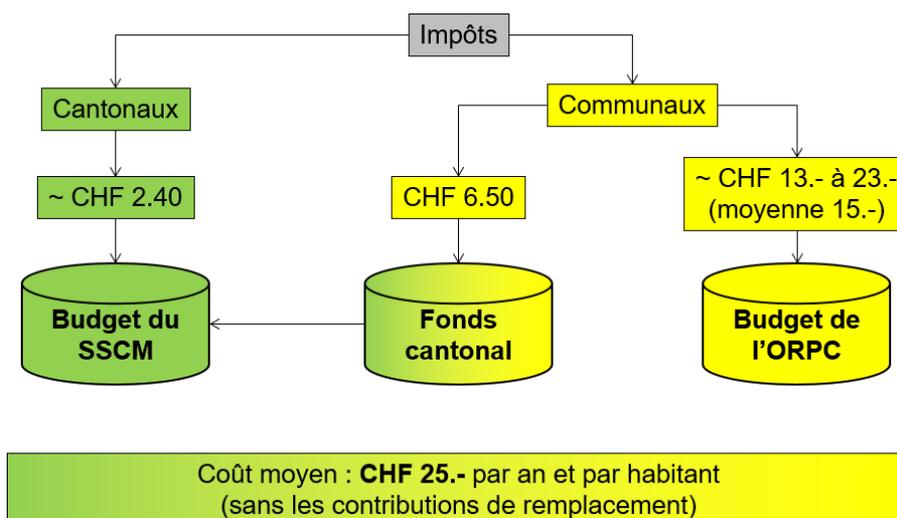


Figure 2: Système de financement de la PCi (Source : SSCM)

Le FPCi est une particularité vaudoise qui permet de financer les mesures s'étendant à l'ensemble du territoire cantonal, que ce soit au niveau de la formation (formation de base, des cadres et des spécialistes), de certains équipements ou du réseau d'alarme. Le montant de contribution par habitant est fixé par le Conseil d'Etat au début de chaque législature après consultation de l'assemblée des présidents de CODIR. Il est actuellement fixé à 6 francs 50 par habitant.

Selon l'article 3a LVLPCi, le service en charge de la protection civile doit vérifier la cohérence entre l'engagement financier des ORPC et l'atteinte des objectifs minimaux en matière de prestations. Le ROAPCi précise que les ORPC remettent au SSCM leur budget et leurs comptes et que, sur délégation du Département, le service procède à l'examen et au visa des comptes annuels des ORPC.

Chargée du contrôle de ces comptes, la Division administrative du SSCM n'a toutefois pas les moyens de réaliser un véritable audit financier. Ces comptes régionaux font cependant chaque année l'objet d'un contrôle succinct par un réviseur agréé⁵. Même si la loi demande aux ORPC de tenir une comptabilité « conforme au plan comptable cantonal », la tenue des comptes des ORPC n'est pas standardisée et rend les comparaisons impossibles. Les contrôles du SSCM permettent simplement de s'assurer que les montants figurant dans les comptes des ORPC correspondent aux chiffres de la comptabilité cantonale en ce qui concerne les aspects suivants :

- Une participation de 30 francs par jour et par astreint engagé est versée aux ORPC, financée à parts égales par le SSCM et le FPCi. Le Canton s'assure que les jours de services annoncés ont bien été effectués. En cas d'IFC d'importance nationale ou d'état d'urgence déclaré (comme lors de la crise COVID-19), la Confédération verse une subvention de 27 francs 50 par jour et par astreint au Canton.
- Le versement des 6 francs 50 par habitant qui permettent d'alimenter le Fonds PCi.

En plus de ces contrôles réalisés par la Division administrative du SSCM, le CCF révisé chaque année les comptes du FPCi et, de manière occasionnelle, le Fonds des contributions de remplacement (FCR) liées aux abris de protection civile.

⁵ Conformément à l'article 2 des « Directives de révision des comptes des communes, des associations de communes, des ententes intercommunales et des autres regroupements de droit public » approuvées par la cheffe de Département le 4 décembre 2017

Un transfert de l'encaissement des contributions pour abris au Canton

Lors de la révision de la LPPCi entrée en vigueur en janvier 2012, la compétence de percevoir les contributions de remplacement pour la dispense de constructions d'abris de protection civile, a été transférée des communes aux cantons. Afin de percevoir ces contributions fixées actuellement à CHF 800 par place protégée non réalisée, le Grand Conseil vaudois a adopté un décret permettant la création du FCR. Durant une période transitoire de 10 ans dès l'entrée en vigueur de la LVLPCi, les communes peuvent utiliser les montants qu'elles avaient encaissés pour la réalisation de places protégées sur leur propre territoire ou pour financer d'autres mesures de protection civile si elles disposent de suffisamment d'abris (art. 24p LVLPCi).

Au moment du transfert de l'encaissement des contributions au Canton, les communes avaient près de 60 millions de francs à disposition. En fin d'année 2021, 188 communes disposent encore de près de 33 millions, tandis que 122 communes ont épuisé les montants qu'elles avaient encaissés. Selon la LVLPCi, les contributions de remplacement non dépensées par les communes à l'échéance de cette période transitoire devront être versées dans le FCR.

Intégré au budget du SSCM, le FCR disposait d'un montant de l'ordre de 20 millions à fin 2021. Ce fonds a d'ailleurs attiré l'attention de la Commission des finances. Dans son rapport sur le budget 2016 de l'Etat de Vaud, elle s'inquiétait des capacités du SSCM à contrôler la facturation et les encaissements des dispenses de constructions d'abris. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat décrivait les processus de traitement des contributions de remplacement qui ont été depuis mis à jour. Le SSCM ne réalise cependant pas tous les contrôles prévus par la LVLPCi et le ROAPCi.

Constatation n° 2

- Des *inspections* d'ORPC n'ont encore jamais été effectuées
- Certains partenaires relèvent des différences importantes entre régions, notamment lors d'interventions en situation d'urgence ou de manifestations (FeVi par exemple)
- Le guide cantonal d'instruction est récent et le profil de prestations n'est pas validé
- Depuis 2016, l'organisation d'un cours de cadre annuel avec au minimum une personne par ORPC permet une mise à niveau avec la transmission d'informations et de directives
- De graves dérives ont été constatées à l'ORPC de Nyon (gestion administrative et financière, frais de bouche, consommation d'alcool, compétences managériales insuffisantes, bâtiments non conformes)

Recommandation n° 2

au SSCM

Contrôler régulièrement les ORPC pour assurer sans délai le respect des législations, l'adéquation des dépenses aux missions de la PCi, des règles d'engagement communes, la bonne planification et l'harmonisation des services d'instruction, ainsi que le bon usage du matériel confié. Les contrôles devront tenir compte de la suite du projet *Tetris*, avec des priorisations.

2.3. Mobiliser les cadres et astreints de manière personnalisée

Soumis à l'obligation de servir, les astreints PCi peuvent être convoqués en tout temps par le Canton et la Confédération en cas de catastrophe ou de *situation d'urgence*. A l'issue de leur formation de base, ils sont automatiquement incorporés à un groupe d'alarme, en tant que membre d'une Formation d'Intervention Régionale (*FIR*) ou d'une Formation d'Appui Régionale (*FAR*).

Composées de volontaires, les *FIR* constituent le premier échelon d'intervention de la PCi dont les membres sont engageables dans un délai d'une heure. Les *FAR* forment le deuxième échelon de la PCi ; elles sont engageables dans un délai de 6 heures et permettent d'assurer la capacité à durer. Assurée par le Centre de Traitement des Alarmes 118 (CTA) de l'Etablissement cantonal d'assurance-incendie (ECA), la convocation se fait au moyen d'un pager pour la *FIR* et par le réseau téléphonique (fixe ou mobile) pour la *FAR*.

Personnaliser la mobilisation des astreints

Avec la baisse des effectifs que connaît la PCi, il devient d'autant plus important de pouvoir personnaliser les alertes en fonction des compétences requises. Actuellement, en cas de catastrophe ou de *situation d'urgence*, la mobilisation est envoyée à des groupes d'astreints indépendamment du type d'événement et des compétences particulières qui seraient utiles. De plus, la disponibilité des astreints n'est pas connue et la PCi relève qu'il faut souvent alerter 100 personnes pour espérer en avoir 30. Le système de quittance mis en place par la PCi permet certes aux astreints d'indiquer leur capacité à rejoindre leur ORPC en cas d'alarme, mais il nécessite un contact téléphonique.

Connaître la disponibilité des personnes et leurs compétences sont des éléments clefs pour réagir de manière efficiente en cas de catastrophe ou d'intervention urgente. Cela permet d'éviter de se retrouver avec des effectifs ne correspondant pas aux besoins de l'intervention. La connaissance des compétences permet de constituer des équipes d'intervention tenant compte des aptitudes acquises et de ne mobiliser que les effectifs nécessaires. Les états-majors qui dirigent l'intervention peuvent également visualiser en temps réel les effectifs et les compétences vraiment disponibles.

La mise en place d'un tel système, en dehors de ses aspects purement techniques, nécessite de recenser les compétences des astreints à la PCi et de les mettre à jour régulièrement, ainsi que de déterminer le matériel à engager en fonction du type d'intervention. Quant à l'investissement de base, l'ECA l'a déjà assumé en remplaçant il y a quelques années son logiciel de système d'aide à l'engagement.

Une collaboration à renforcer avec l'ECA

Introduit en juin 2018 après plus de trois ans de réflexions, le nouveau système d'aide à l'engagement ProSDIS de l'ECA permet d'optimiser l'engagement de ses moyens en matériel et en personnel. Cette transition d'une alarme par groupe à une alarme individuelle lui assure en effet de disposer de façon ciblée du personnel et des compétences nécessaires.

Les sapeurs-pompiers ont la possibilité d’inscrire et modifier eux-mêmes leurs plages d’indisponibilité de façon dynamique grâce à un accès personnalisé au système ProSDIS. Ils peuvent également quitter dans l’application la réception de l’alarme et confirmer leur départ en intervention. Cette possibilité d’adapter la gestion des groupes en fonction des sites, des situations et des spécificités locales constitue une plus-value importante pour tous les responsables de l’intervention.

Pour évaluer la valeur ajoutée d’un tel outil d’aide à l’engagement, la PCi a lancé en 2021 un projet pilote avec l’ORPC de Riviera-Pays d’Enhaut, le Commandement cantonal et le Détachement cantonal. Utiliser une solution qui est déjà déployée par un partenaire de protection de la population comporterait en effet plusieurs avantages. Au niveau opérationnel, les opérateurs du CTA utilisent cet outil depuis quelques années et en connaissent les différentes fonctionnalités. Au niveau financier, la PCi n’aurait pas besoin de payer de licences pour utiliser le système de l’ECA. Bien qu’elle doive acquérir de nouveaux pagers, elle pourrait le faire à travers une procédure de marché public lancée par l’ECA et qui court jusqu’en 2023. La PCi dispose actuellement d’un peu moins de 1200 pagers, dont le remplacement représenterait un investissement de près de CHF 200'000, déjà budgétisé. Un autre investissement nécessaire concernerait le transfert automatique des données entre PISA, le Système d’information sur le personnel de l’armée utilisé par la PCi, et ProSDIS.

Constatation n° 3

- En cas d’intervention urgente de la PCi, des groupes d’astreints sont alertés par pager sans tenir compte du type d’événement et des compétences nécessaires
- Sans connaissance des indisponibilités, il est nécessaire de contacter un grand nombre de personnes pour espérer en avoir suffisamment, ce qui n’est pas efficient
- La réduction des effectifs implique de faire appel aux personnes compétentes et disponibles, et de s’assurer de leur entrée en service
- L’ECA a déjà développé un outil de convocation efficace pour les sapeurs-pompiers avec un suivi complet (entrée en fonction, déplacement, engagement)

Recommandation n° 3

au SSCM

Assurer une mobilisation personnalisée des cadres/astreints PCi, avec une quittance d’engagement intégrée (au minimum pour la FIR et le Détachement cantonal) et la prise en compte des compétences et des équipements disponibles, selon l’exemple de la centrale ECA.

2.4. Prévoir des unités en service toute l'année pour un engagement plus rapide

Des situations dépassant les capacités des FIR

Une composante essentielle de l'efficacité de la PCi est sa rapidité d'intervention en cas d'urgence, avec des *FIR* pouvant intervenir dans l'heure qui suit une alerte. Cependant, en cas de catastrophe importante ou de situation nécessitant de gros effectifs, la capacité des *FIR* locales peut vite se révéler insuffisante. Il est alors nécessaire de faire appel à des *FIR* d'autres régions du canton ou aux *FAR* pour assurer la capacité de la PCi à maintenir son appui sur la durée.

Pour faciliter l'intervention en urgence de ressources disponibles, le plus simple serait de pouvoir faire appel à des astreints effectuant déjà un cours de répétition (CR) dans le canton, avec leur organisation et leurs équipements. Cela nécessiterait cependant une disponibilité de compagnies en service tout au long de l'année.

Les CR de compagnie peuvent fournir des effectifs suffisants en cas d'alarme pour un engagement important. En 2019, avant la pandémie COVID-19, 39 CR regroupant au moins 100 personnes et d'une durée moyenne de 8 jours ont été organisés sur le territoire cantonal. Sachant que normalement les week-ends ne sont pas compris dans ce décompte, il serait donc théoriquement possible de disposer d'une compagnie en CR pour chaque semaine de l'année.

Une planification actuelle peu conforme à la réalité

Depuis quelques années, la PCi établit en mai une projection pour les deux années suivantes des services d'instructions prévus sur la base des informations fournies par les dix ORPC, le Détachement cantonal et l'école de formation de base. Cette planification est synthétisée dans un tableau des services d'instructions (TSI) qui fait l'objet d'une directive annuelle signée par la cheffe de Département et le chef du SSCM. Le TSI comprend tous les rapports, les cours de cadres, les cours de formation et les cours de répétition, ainsi que les IFC autorisées par le Canton.

Une ORPC qui veut apporter des modifications à la planification de ses cours (dates ou contenu) doit obtenir l'aval du Commandement PCi. Ces modifications sont assez fréquentes, car les ORPC ont tendance à gonfler le nombre de services envisagés en craignant, à tort, de ne pas pouvoir bénéficier des subventions si ces services ne figurent pas dans le TSI. Ainsi, alors que moins de 45'000 jours de services ont été effectués en 2019, le TSI en prévoyait plus de 68'000. Si cette différence entre les services planifiés et réalisés diminue depuis que les ORPC doivent justifier toute annulation ou modification de date, elle engendre plusieurs problèmes. En effet, les services finalement annulés nécessitent un gros travail de préparation et le TSI est inutilisable pour l'élaboration du budget de la PCi. De plus, la PCi doit faire signer à sa cheffe de Département un tableau dont elle sait qu'il ne correspond pas à la réalité.

Une mauvaise répartition des services tout au long de l'année

Les ORPC sont réticentes à planifier leurs CR à certaines périodes de l'année, notamment en été et aux mois de décembre et janvier. En 2019, le premier CR de compagnie s'est déroulé du 11 au 22 février, un seul CR a été organisé au mois de juillet (du 12 au 19) et deux au mois d'août (répartis entre le 8 et

le 23), le dernier CR s'étant achevé le 6 décembre. A l'inverse, sur plusieurs périodes de l'année, quatre compagnies différentes étaient engagées simultanément en mars, juin et octobre. Avec 31 CR de 100 personnes ou plus, l'année 2018 a connu encore davantage de périodes sans CR. Le premier a été organisé du 12 au 16 février, un seul CR s'est déroulé en juillet-août et le dernier CR de l'année s'est terminé le 9 novembre.

Avec la diminution du nombre de compagnies consécutive à la baisse des effectifs observée depuis quelques années (et accentuée par l'entrée en vigueur de la LPPCi en 2021), il n'est pas possible d'imaginer une répartition des CR sur l'ensemble de l'année si leur durée se limite à 5-8 jours. En autorisant toutefois des durées maximales de 21 jours, la dernière révision LPPCi, qui impose d'effectuer les IFC sous forme de CR, permet d'envisager l'organisation à l'avenir de CR de 2 voire 3 semaines et couvrir ainsi l'ensemble des semaines de l'année, répondant à l'article 13 du ROAPCi : « Afin de garantir la montée en puissance et la capacité à durer de la Protection civile vaudoise, le Commandement cantonal s'assure que les services d'instruction accomplis dans les ORPC soient répartis tout au long de l'année. » Cela demanderait cependant un certain travail de sensibilisation auprès des employeurs afin qu'ils acceptent l'idée que leur personnel engagé au sein de la PCi effectue des CR d'une durée comparable à ceux de l'armée (voir sous-chapitre 4.3).

Une situation qui pourrait être plus efficiente

L'absence de compagnie en CR n'empêche pas la PCi d'intervenir en cas de catastrophe ou de *situation d'urgence* de grande ampleur. Avec le système de *FIR* qui est très réactif, la PCi a la capacité de parer au plus pressé, mais la situation devient vite problématique s'il faut des effectifs qui dépassent 30 à 40 personnes ou si l'intervention se prolonge sur plusieurs jours. Pouvoir s'appuyer sur des troupes en service, disponibles et équipées, pourrait éviter cette mobilisation compliquée de la *FAR* avec des délais de convocation qui peuvent être un frein lors d'engagements urgents.

Constatation n° 4

- Les délais de convocation de la PCi sont un frein pour les engagements urgents nécessitant des gros effectifs
- Les troupes déjà en CR sont plus faciles à engager (disponibilité du personnel et du matériel)
- La baisse des effectifs rend l'objectif d'échelonner les services tout au long de l'année difficile à atteindre
- La LPPCi ne distingue plus les cours de répétition (CR) des interventions en faveur de la collectivité (IFC), ce qui élargit la durée des CR entre 3 et 19 jours et ouvre de nouvelles possibilités

Recommandation n° 4

au SSCM

Assurer une disponibilité constante d'unités PCi en planifiant des troupes en service durant toute l'année, conformément à l'article 13 ROAPCi.

2.5. Développer les compétences sanitaires de la PCi

L'école de formation de base forme les astreints au sein de quatre filières : *Aide à la conduite* (AIC), *Logistique*, *Pionnier* et *Préposé à l'assistance*. Après avoir suivi l'une de ces fonctions de base, les astreints ont la possibilité de se spécialiser dans différents domaines comme la *protection des biens culturels*, l'antichute ou en tant que conducteur.

Une absence dommageable de compétences sanitaires

Si la protection civile disposait au siècle dernier d'un service sanitaire, ce n'est plus le cas depuis l'entrée en vigueur de la LPPCi en 2004 et du nouveau concept de protection de la population.

Lors de la consultation 2018 sur la dernière révision LPPCi, l'éventualité de réintroduire un service sanitaire dans la protection civile a été diversement accueillie. Certains étaient fondamentalement sceptiques, envisageant tout au plus une instruction sanitaire complémentaire des préposés à *l'assistance*, mais renonçant à une instruction de base dans ce domaine. D'autres au contraire accueillaient favorablement cette idée, tout en soulignant l'importance de l'inscrire dans un concept global indiquant comment et avec quels moyens la santé publique en Suisse pouvait être maintenue même en cas de catastrophes, de *situations d'urgence* ou de conflit armé. Au final, une majorité des cantons étaient favorables à la réintroduction du service sanitaire au sein de la protection civile, à l'instar du canton de Vaud qui soulignait cependant la nécessité de définir les conditions-cadres pour l'intervention de la protection civile dans ce secteur.

La réintroduction d'un service sanitaire a été soutenue par le Conseil national, mais rejetée par le Conseil des Etats et ne fait donc pas partie des tâches attribuées à la protection civile. Son éventuelle réintroduction nécessiterait une nouvelle révision légale. Les cantons sont par contre libres d'inclure un service sanitaire dans leur profil cantonal de prestations. C'est le cas des Grisons, de Zoug et de Bâle-Ville qui disposent d'unités sanitaires de protection civile. Au niveau vaudois, la PCi discute actuellement avec le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) d'un profil de prestations sanitaires qui pourrait servir de base à une formation dispensée lors de l'*EFB*. Elle a également prévu en 2022 un cours de spécialiste sanitaire à son catalogue de formation (voir sous-chapitre 4.2). Le commandement cantonal de la PCi espère qu'il sera possible de capitaliser sur l'expérience acquise dans le cadre de la crise COVID-19.

La pandémie de COVID-19 change la donne

La propagation de la pandémie de COVID-19 a poussé le Conseil d'Etat vaudois à prononcer l'état de nécessité le 16 mars 2020 et à mobiliser l'ensemble de la PCi pour renforcer le dispositif de protection de la population. Peu familière avec la complexité du système de santé, tant dans les hôpitaux que dans le dispositif de santé communautaire, la PCi a dû faire preuve d'une grande adaptabilité pour répondre aux missions qui lui ont été confiées.

Durant les premiers jours d'engagement, bon nombre d'astreints ont été confrontés à des situations pour lesquelles ils n'étaient pas préparés. Le déficit de formation dans le domaine de *l'assistance* et des soins a été compensé par le dévouement des astreints de PCi face à cette crise inédite. Les différentes phases du COVID-19 ont donné ainsi l'occasion à la PCi de développer de nouvelles compétences.

Pour la 1^{re} fois et sur demande du Conseil d'Etat, la PCi a renoncé à son rôle subsidiaire pour jouer un rôle majeur dans la campagne de vaccination et de tests. Sur une base volontaire, des astreints ont suivi une journée de formation au CHUV autour du virus, de la vaccination et d'une mise à niveau dans le domaine des premiers secours. Ces personnes ont ensuite pu administrer les vaccins dans les différentes structures où la PCi était impliquée (centre de vaccination de masse, centre de vaccination itinérant), ainsi qu'au sein des institutions de santé communautaire (EMS, centres d'accueil temporaires, appartements protégés, foyers de psychogériatrie), en milieu pénitentiaire ou en appui à l'Association Vaudoise d'Aide et de Soins à Domicile (AVASAD). Vaud est le seul canton à avoir formé des vaccinateur-trice-s au sein de la PCi, les médecins cantonaux étant en majorité réfractaires à cette solution. Il serait d'ailleurs intéressant de pouvoir valoriser ces engagements au moyen d'une attestation aux astreints concernés qui pourrait être délivrée par la PCi (voir sous-chapitre 4.2).

L'appui de la PCi salué par les partenaires de la Santé publique

L'implication de la PCi durant la crise de COVID-19 a été saluée par l'Office du médecin cantonal. Elle a non seulement été d'une grande aide pour décharger les soignant-e-s afin qu'elles-ils puissent se concentrer sur leurs activités médicales, mais elle a également assuré la mise en place de postes de commandement régionaux destinés à gérer la crise. Un renforcement des compétences sanitaires de la PCi serait vu d'un bon œil par la Santé publique.

Le développement de compétences sanitaires permettrait également de fournir du personnel pour le fonctionnement des constructions sanitaires protégées (unités d'hôpital protégées et centres sanitaires protégés). Pour exploiter ces installations, sans ponctionner les effectifs dans les établissements sanitaires, il est nécessaire de disposer de personnel au bénéfice d'une formation adéquate.

Une réflexion est également en cours au niveau de la Confédération pour décider de l'avenir de ces installations héritées de la guerre froide à propos desquelles le Contrôle fédéral des finances a publié en 2020 un rapport mettant en avant leur vétusté et leur mauvais entretien.

Constatation n° 5	
<ul style="list-style-type: none"> • Les compétences sanitaires de la PCi ont été jugées insuffisantes lors de l'apparition de la crise COVID-19, avec la nécessité d'engagement dans des structures sanitaires (hôpitaux, EMS, centres de vaccination) • L'absence de personnel pour s'occuper des centres sanitaires protégés justifierait que la PCi dispose de personnel sanitaire (les civils sont déjà engagés en cas de crise) • L'Office du médecin cantonal est demandeur de davantage de compétences sanitaires de la PCi 	
Recommandation n° 5	au SSCM
Développer des compétences sanitaires au sein de la PCi pour assurer les engagements d' <i>assistance</i> (hôpitaux, EMS, vaccination) et le personnel dans les centres sanitaires protégés.	

2.6. Renforcer la collaboration entre partenaires de la Protection de la population

La PCi est l'un des cinq partenaires de la protection de la population aux côtés de la Police, des Sapeurs-Pompiers, de la Santé publique et des Services techniques, le tout coordonné par l'EMCC. En cas d'événement majeur, de catastrophe, de *situation d'urgence* ou de conflit armé, elle est chargée plus spécifiquement de protéger et secourir la population, d'assister les personnes en quête de protection, d'appuyer les organes de conduite, de protéger les biens culturels et de soutenir enfin les autres organisations partenaires. L'objectif du système coordonné de la protection de la population est d'unir les forces des différents partenaires afin de maîtriser les *situations d'urgence*, ainsi que les effets des catastrophes ou des conflits qui pourraient survenir. Cette maîtrise nécessite la planification de mesures préparatoires et préventives entre les différents partenaires.

Un acteur précieux pour les partenaires de la protection de la population

La PCi agit sur la base du principe de *subsidiarité* comme élément de deuxième échelon. Lorsque les situations excèdent les capacités d'un partenaire, que cela soit en matière de compétences, de personnel, de matériel ou de délais, la PCi peut intervenir. La Cour s'est entretenue avec les principaux partenaires de la protection de la population avec qui la PCi collabore (Police cantonale, ECA et Office du médecin cantonal). Ils ont tous relevé le professionnalisme de la PCi et l'amélioration constante depuis une dizaine d'années de ses prestations. Ces dernières n'ont pas toujours été aussi performantes : dans un Audit de la gestion des catastrophes naturelles et techniques dans le canton de Vaud, publié le 13 décembre 2010, la Cour avait d'ailleurs constaté certains problèmes entre les partenaires.

Un partenariat à exercer à tous les niveaux

Afin d'exercer la coordination entre partenaires, des simulations grandeur nature sont organisées par l'EMCC tous les deux ans environ. Parmi les exercices déjà réalisés figurent une explosion à bord d'un bateau de la CGN, une propagation de l'épizootie de grippe aviaire, un crash d'avion, une catastrophe ferroviaire, des intempéries engendrant de nombreuses perturbations ou un accident dans le transport de matières dangereuses. Ces exercices, que Vaud est un des rares cantons à organiser, ont pu mobiliser parfois plus de 1'000 personnes avec des partenaires de différents cantons, voire de France voisine. Ils démontrent l'importance de bien se connaître pour réagir efficacement à ces situations extraordinaires. Ces exercices n'ont pas pu être organisés depuis l'apparition de la crise du COVID-19, mais cette pandémie a également permis de vivre le partenariat en situation réelle. La FeVi 2019 a également fourni une occasion d'exercer des réelles collaborations.

Ces exercices de grande ampleur conduits par l'EMCC sont certes très utiles pour la coordination des cadres supérieurs, mais les interactions de la PCi avec les partenaires locaux de la protection de la population sont toutes aussi importantes à exercer au niveau des compagnies, des sections ou de groupes d'astreints. Ces exercices de moindre envergure nécessitent cependant que les différents partenaires acceptent de participer à ce genre d'exercices, alors qu'ils sont parfois réticents à mobiliser du personnel pour y prendre part.

Des nouveaux risques nécessitant des collaborations renforcées

L'appui apporté par la PCi aux organes de conduite et aux autres partenaires de la protection de la population fait l'objet d'une documentation détaillée, notamment dans des plans généraux de coordination et des plans d'intervention sectoriels. Cette documentation se base sur une analyse des principaux risques auxquels le canton de Vaud est confronté en 2021. Si la tendance générale montre une augmentation de la majorité des risques depuis l'analyse réalisée à l'initiative du SSCM en 2008, les phénomènes météorologiques aggravés par le changement climatique sont parmi les plus préoccupants (sécheresses, précipitations violentes, vagues de chaleur).

La PCi pourrait notamment être appelée à collaborer plus régulièrement avec les sapeurs-pompiers pour lutter contre des feux de forêts ou des inondations. Cette tendance justifie un renforcement des collaborations entre partenaires pour traiter de manière efficace ces situations sortant de l'ordinaire.

Constatation n° 6

- La qualité de l'engagement de la PCi est relevée par tous les partenaires rencontrés de la protection de la population (Police, Santé publique, ECA)
- La situation a connu une évolution positive depuis l'audit CdC 2010-2011 sur les catastrophes qui avait souligné des problèmes avec certains partenaires (Sapeurs-pompiers, Santé publique) et peu de soutien politique à la prévention des risques
- L'appui aux partenaires est bien documenté, avec notamment des plans de coordination pour chaque risque issu de l'analyse des risques 2021
- Une meilleure connaissance entre partenaires est nécessaire non seulement au niveau des cadres cantonaux, mais aussi localement dans les régions

Recommandation n° 6

au SSCM

Assurer une meilleure connaissance entre partenaires de la protection de la population (exercices communs, présentations régulières) et développer de nouvelles collaborations avec notamment les sapeurs-pompiers (feux de forêts, catastrophes naturelles, inondations).

3. Une PCi mieux formée et mieux équipée

Pour pouvoir continuer à assumer ses missions malgré des effectifs en baisse, la PCi ne devra pas seulement disposer d'une meilleure organisation ; elle devra également améliorer la formation de son personnel (notamment les cadres) et son équipement. Ces deux composantes d'une PCi mieux formée et mieux équipée seront abordées dans ce chapitre.

3.1. Mieux tenir compte des compétences des astreints

L'entrée en vigueur de la LPPCi en janvier 2004 a placé les cantons en première ligne dans le concept global de protection de la population, avec des responsabilités accrues. Elle a en revanche instauré un nouveau système de recrutement commun à l'armée et à la protection civile.

Un processus de recrutement qui ne dépend pas des cantons

Géré par la Confédération, le processus de recrutement détermine si les personnes soumises à l'obligation de servir sont aptes au service militaire, inaptes au service militaire mais aptes à la protection civile, ou doublement inaptes.

Pour le canton de Vaud, près des deux tiers des personnes présentes au recrutement sont aptes au service militaire, la proportion des personnes aptes à la PCi se situant aux alentours de 15%. Leur affectation dans l'une des quatre filières de base de la PCi (*Aide à la conduite, Assistance, Pionnier ou Logistique*) est décidée par le Centre de recrutement romand. La convocation pour suivre l'école de formation de base (*EFB*) est ensuite envoyée par la division Obligation de servir et *logistique* (OSLog) du SSCM. La décision d'incorporation des astreints (au sein d'une ORPC ou du Détachement cantonal) est prise durant l'*EFB*.

Un choix de filière basé principalement sur les souhaits des astreints

Agées d'une vingtaine d'années, la plupart des personnes qui participent au recrutement n'ont pas terminé leur formation. Même pour celles qui sont déjà actives professionnellement, leur carrière et leurs compétences peuvent encore évoluer de manière significative. Il est ainsi difficile pour les recruteurs de se baser sur les compétences des astreints pour décider de leur affectation dans une filière de base. Ce choix de filière repose plutôt sur les souhaits des personnes qui désirent parfois profiter de la PCi pour faire des activités dont elles n'ont pas l'habitude. Partant, un étudiant en informatique qui aurait le profil pour la filière d'*aide à la conduite* peut demander d'être affecté chez les *pionniers* pour réaliser des travaux physiques en plein air. La PCi ne peut ainsi pas toujours tirer pleinement profit des compétences des astreints.

Les recruteurs de la Confédération ne transmettent pas aux cantons les raisons de ces affectations (souhaits des personnes et/ou compétences), mais le dossier médical joue évidemment un rôle. L'engagement physique demandé aux *pionniers* pourrait par exemple limiter l'accès à cette filière aux personnes souffrant de problèmes de dos.

Un changement de filière possible mais exceptionnel

La méconnaissance du dossier des personnes astreintes, notamment au niveau de leur état de santé, rend un changement d'affectation délicat, avec parfois le passage devant une commission de visite sanitaire à Ittigen, près de Berne. Même si la dernière révision de la LPPCi indique que les changements d'affectation relèvent de la compétence des cantons (art. 49 al. 3), il est très rare que des démarches soient accomplies pour changer l'affectation de base.

Il arrive par contre que des officiers changent de filière. Les astreints ont également la possibilité de suivre des spécialisations dans différents domaines : *protection des biens culturels (PBC)*, comptabilité, antichute, chauffeur, sécurité, bûcheron·ne ou, depuis cette année, sanitaire. Les astreints ont en outre un intérêt financier à suivre ces cours de spécialistes, chaque jour passé à la PCi diminuant la taxe annuelle d'exemption de servir de 4%.

L'intérêt de mettre à jour les compétences des astreints

Si le Canton n'a pas d'influence sur le processus de recrutement, il pourrait en revanche documenter les compétences des astreints tout au long de leur carrière au sein de la PCi, depuis l'*EFB* jusqu'aux cours de cadres en passant par les cours de spécialistes et les cours de répétition. Avec cette démarche, la PCi pourrait identifier les compétences des personnes utiles pour une intervention, en particulier lors de *situations d'urgence* où l'efficacité de la PCi peut contribuer à sauver des vies.

Cette identification des compétences permettrait également de mieux faire correspondre les différents profils des astreints avec les besoins en effectifs identifiés dans les régions. Il éviterait aussi que certaines personnes se retrouvent à exercer quelques jours par année des activités dangereuses qui sont très éloignées de leurs occupations civiles, comme des travaux de bûcheronnage.

Certaines personnes ne participant qu'aux CR dans leur région, une bonne collaboration des ORPC est nécessaire pour assurer ce suivi de l'évolution professionnelle des astreints. Le projet pilote mené actuellement avec l'ECA devrait contribuer à faciliter cette adéquation entre les compétences disponibles et celles nécessaires au sein de la PCi (voir sous-chapitre 2.3).

Constatation n° 7

- Le Canton n'est pas compétent pour l'affectation des astreints au sein des filières de base (recrutement commun avec l'armée)
- L'affectation s'effectue principalement selon les souhaits des astreints plutôt que leur profil de compétences
- Les possibilités de changements de filière sont très restreintes (essentiellement chez les *pionniers* pour des raisons de santé)
- Au vu du peu de jours de service annuels, il serait nécessaire de mieux tenir compte des compétences professionnelles

Recommandation n° 7

au SSCM

Identifier régulièrement parmi les astreints les compétences utiles à la PCi, afin d'assurer une répartition des effectifs conforme aux besoins cantonaux (risques, filières, Détachement cantonal) et régionaux (bataillon).

3.2. Être plus exigeant avec les cadres professionnels

La PCi compte globalement une centaine de professionnel·le·s, dont plus des trois quarts se trouvent au sein des ORPC. Constituant la colonne vertébrale de la PCi, ces personnes sont employées soit par le Canton pour le commandement vaudois, les instructeurs de Gollion et le Détachement cantonal, soit par les associations de communes (ou la municipalité de Lausanne) pour le personnel des ORPC.

Une large autonomie des ORPC dans la gestion de leur personnel...

La grande autonomie dont disposent les ORPC dans la gestion de leur personnel amène une hétérogénéité des pratiques en matière notamment de compétences et d'exigences requises. Cette problématique avait déjà été identifiée lors de la révision de la LVLPCi, avec le projet d'une commission cantonale chargée de sélectionner les cadres supérieurs de la protection civile et de veiller au respect de certains principes pour la désignation du personnel professionnel. Cette commission a été refusée par la majorité des consulté·e·s et les prérogatives régionales en matière d'engagement des professionnel·le·s sont donc restées inchangées.

... malgré un cadre général fixé par le Canton

La LVLPCi attribue certaines compétences au SSCM, service en charge de la PCi, dans la gestion des professionnel·le·s. Le SSCM peut notamment fixer les prérequis et les niveaux d'exigence pour les commandants des ORPC et leurs remplaçants (art. 3a al. 1c LVLPCi). Le SSCM doit en outre assurer la formation continue et le perfectionnement du personnel professionnel (art. 3a al. 2c LVLPCi).

Le Canton encourage les professionnel·le·s à participer aux formations proposées dans le catalogue des cours cantonaux et fédéraux. L'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) a mis sur pied un nouveau cours de formation de conduite au niveau du bataillon auquel plusieurs commandants (ou remplaçants) vont assister pour la première fois en 2022.

Depuis l'introduction du RIIPCi en janvier 2019, les ORPC peuvent également demander au SSCM de faciliter l'obtention par certains cadres du statut d'instructeur à temps partiel ou à temps plein (art. 64 al. 3). Sur cette base, le SSCM soutient cette formation fédérale et demande en contrepartie aux intéressé·e·s d'assurer une semaine de cours à Gollion. En 2021, deux cadres régionaux ont suivi la formation à temps partiel de 4 semaines donnée par l'OFPP et validée par l'obtention d'un certificat.

Le brevet fédéral d'instructeur, dont l'OFPP est également responsable, requiert quant à lui une formation de 2 ans. Si tous les instructeurs cantonaux ont suivi cette formation, Lausanne-District est la seule ORPC à compter dans ses rangs des instructeurs à plein temps au bénéfice de ce brevet fédéral.

Parmi les autres formations utiles aux professionnel·le·s des ORPC, la PCi organise chaque année depuis 2016 un cours de cadre cantonal auquel chaque ORPC doit participer en y inscrivant au minimum une personne. Ce cours permet de diffuser les objectifs annuels pour l'instruction dans les régions et d'assurer une mise à niveau homogène des connaissances des membres de la PCi.

Dans les faits et malgré différentes initiatives au niveau cantonal, la formation continue des professionnel·le·s des régions dépend principalement de leur employeur, à savoir les CODIR. Elle est donc extrêmement variable.

L'évolution de la PCi nécessite un renforcement des compétences

La PCi a vécu de profondes mutations ces 25 dernières années. A la fin des années 1990, les PCi communales ont été supprimées au profit de 21 ORPC, puis le projet *AGILE* a entériné en 2014 une nouvelle organisation territoriale composée de 10 ORPC. Ces changements se sont accompagnés d'une professionnalisation accrue de la PCi, avec l'engagement de nombreuses personnes dotées de profils très divers.

Les professionnel-le-s qui n'ont pas pu ou pas voulu suivre de formation continue se retrouvent déjà aujourd'hui en décalage avec les exigences de la PCi. L'évolution du profil de prestations nécessitera demain des compétences plus élevées en matière de conduite et d'organisation.

Dans le cas de l'ORPC de Nyon, des graves problèmes ont été relevés en 2020 (manque de coordination, informations non partagées, absence de mesure de performance, lacunes dans la capacité à diriger et prendre des décisions).

Au vu de l'évolution future de la PCi, il importe ainsi que la PCi, aux niveaux cantonal et régional, s'assure de la qualité de ses cadres professionnels, tant lors de leur engagement qu'au fil de leur carrière. Cet objectif implique un niveau d'exigences supérieure en management et une mise à jour régulière des compétences, afin d'accomplir efficacement leurs missions.

Constatation n° 8

- Vaud compte environ 100 professionnel-le-s (commandants, instructeurs, cadres et autres fonctions), dont plus des 3/4 se trouvent dans les ORPC
- Le brevet d'instructeur est la seule formation certifiée
- Certain-e-s professionnel-le-s des régions ont suivi une formation fédérale d'instructeur à temps partiel (4 semaines au lieu de 2 ans pour l'obtention du brevet)
- Depuis 2016, le Canton organise chaque année un cours de cadre cantonal qui assure une certaine mise à niveau des professionnel-le-s
- La formation continue des professionnel-le-s des ORPC incombe à leur employeur (soit les régions)
- Des graves dérives ont été constatées à l'ORPC de Nyon en raison de lacunes en matière de conduite et d'organisation
- L'évolution du profil de prestations nécessite à l'avenir des cadres avec des compétences managériales plus élevées

Recommandation n° 8

au SSCM

Exiger des compétences supérieures en management et une formation continue pour tous les cadres professionnels de la PCi (Canton, régions).

3.3. Adapter les formations aux risques prioritaires

Fin 2021, le Conseil d'Etat a validé une nouvelle analyse des risques auxquels le canton de Vaud pourrait devoir faire face. Si le profil de prestations de la PCi doit bien évidemment intégrer cette mise à jour (voir sous-chapitre 2.1), les formations dispensées doivent également en tenir compte.

Une gestion intégrale des risques

L'analyse des risques est à la base de la planification des mesures de prévention et de préparation qui permettent de gérer les catastrophes et les *situations d'urgence*. Elle permet d'identifier les dangers pertinents et d'évaluer les risques qui en découlent en se fondant sur la probabilité d'occurrence et l'ampleur des dommages.

Dans l'optique de la protection de la population, la gestion intégrale du risque correspond à une approche systématique des risques divisée en trois procédés qui s'articulent tant en amont qu'en aval de l'événement : les mesures de précaution, la maîtrise de l'événement et le rétablissement. L'OFPP a schématisé cette gestion intégrale de la manière suivante :

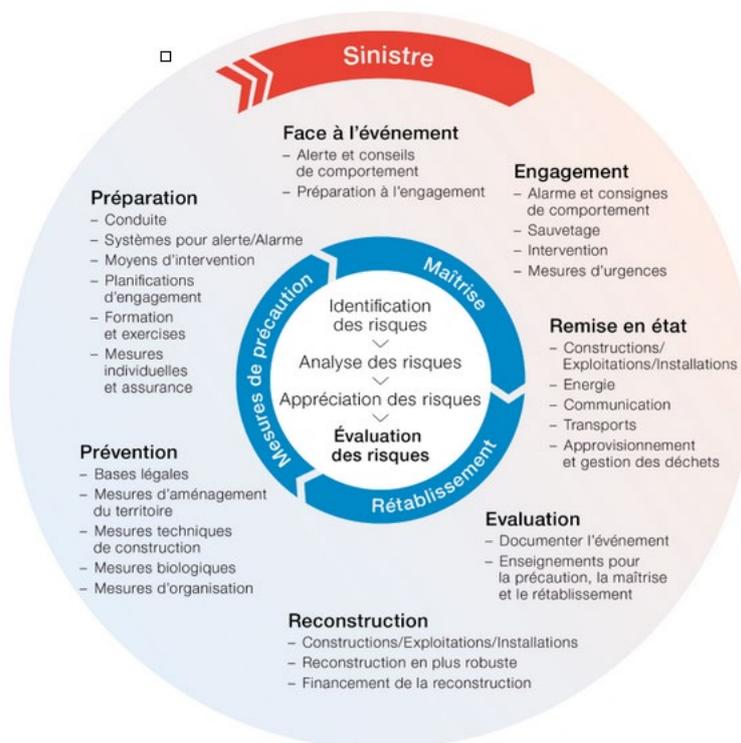


Figure 3: Modèle de gestion intégrale des risques (Source : OFPP)

En 2019, l'OFPP a révisé sa liste de dangers établie en 2013 pour recenser 105 dangers d'origine naturelle, technique ou sociétale. S'inspirant de cette liste, le Conseil d'Etat vaudois a sélectionné dans son rapport 2021 les 37 dangers jugés les plus pertinents pour le canton de Vaud. Si ces dangers figuraient déjà presque tous dans l'analyse réalisée en 2008, plusieurs d'entre eux ont vu leur probabilité d'occurrence ou l'ampleur de leurs dommages revus à la hausse, alors que quelques-uns ont été mis de côté.

Une priorisation des risques à mettre à jour régulièrement

Au final, l'analyse des risques 2021 a identifié 12 dangers principaux qui menacent la population du canton de Vaud, dont les plus importants sont les suivants : sécheresses, épidémies et pandémies, pannes d'électricité, précipitations violentes et vagues de chaleur. A l'exception d'un seul, l'évolution du risque de tous ces dangers est à la hausse, notamment à cause des changements climatiques qui continuent de s'accroître.

Cette analyse représente une image de la situation dans le canton à un moment donné, mais elle ne constitue pas une prévision. Pour assurer une vision pertinente dans le temps, une révision régulière de l'ensemble de l'analyse est indispensable. Le danger de pénurie d'énergie fossile, provisoirement reculé dans cette analyse des risques 2021, est ainsi redevenu très important en début d'année 2022. Par ailleurs, l'analyse des risques est un processus vivant et une veille permanente est nécessaire afin d'évaluer les changements qui s'opèrent au niveau des risques et leurs possibles impacts.

La nécessité d'intégrer ces risques dans les formations de la PCi

Afin de pouvoir répondre au mieux à la survenance des principaux dangers identifiés, il s'agit tout d'abord de mettre à jour le profil de prestations de la PCi (voir sous-chapitre 2.1), mais il est également nécessaire d'adapter les instructions dispensées dans les différents cycles de formation, à commencer par les écoles de formation de base (*EFB*) organisées à Gollion. Actuellement répartie sur deux semaines, l'*EFB* comprend une instruction générale de base de 4 jours suivie de 6 jours spécifiques à la filière définie lors du recrutement. La LPPCi fixant une durée de 10 à 19 jours pour l'instruction de base, le cadre légal permettrait de rallonger la durée de l'*EFB* pour permettre le cas échéant d'intégrer certains nouveaux risques majeurs au programme de l'*EFB*.

Les autres formations dispensées durant la carrière des astreints PCi doivent également s'adapter à cette évolution des risques, que ce soit dans les cours de spécialistes, les cours de cadres ou lors des cours de répétition dans les régions. L'ouverture d'un cours de spécialiste sanitaire en 2022 (voir sous-chapitre 2.5) participe d'ailleurs à cette évolution, le danger concernant les épidémies et les pandémies étant classé en deuxième position dans la liste des dangers qui menacent le plus le canton de Vaud.

Constatation n° 9

- Lors de la rédaction du profil de prestation en 2019, les plans de coordination découlant de l'analyse des risques 2008 ont été pris en compte.
- Une nouvelle analyse de risques a été validée par le Conseil d'Etat le 1er décembre 2021
- Le profil de prestations (en attente de validation) doit intégrer cette nouvelle analyse de risques, notamment dans les différents cycles de formations : école de formation de base et cours de cadres à Gollion, cours de répétition dans les régions

Recommandation n° 9

au SSCM

Adapter les programmes de formation pour être en phase avec les risques prioritaires définis dans la dernière analyse des risques, tant à Gollion (*EFB*, *CS*, *CC*) que dans les régions (*CR*).

3.4. Réduire les durées d'avancement

En matière d'avancement, la révision 2021 de la LPPCi introduit deux nouveautés importantes. D'une part, dans une volonté de cohésion nationale, elle prévoit qu'une partie de la formation des officiers soit assurée par la Confédération (art. 54 al. 2 LPPCi). Les parties fédérale et cantonale peuvent en principe se faire la même année. D'autre part, en plus de la formation théorique, elle exige l'accomplissement d'un stage pratique (paiement de galons) pour l'instruction des cadres (art. 51 al. 2 LPPCi). Les durées de ces parties théoriques et pratiques sont définies dans l'ordonnance fédérale sur la protection civile (OPCi) qui fixe des fourchettes allant en général de 5 à 12 jours pour la partie théorique et de 5 à 7 jours pour le stage pratique. Le temps que doit passer un cadre dans une fonction avant de pouvoir se former pour une fonction supérieure est laissé à la libre appréciation des cantons.

Un processus d'avancement qui prend du temps

Avant même que la LPPCi ne rende les stages pratiques pour les cadres obligatoires, le canton de Vaud avait déjà mis en place un système de paiement de galons et fixé deux grandes règles dans le processus d'avancement des astreints :

- Les stages pratiques se déroulent en principe l'année suivant l'instruction générale du cours de cadre ;
- Un astreint effectue au minimum deux cours de répétition dans une fonction avant d'être amené à se former pour une autre fonction.

Ainsi, le soldat qui désire devenir chef de groupe devra tout d'abord suivre une formation théorique de 5 jours, avant d'effectuer l'année suivante un stage pratique de 12 jours dans une *EFB*. Ce stage lui permet ainsi la mise en application des connaissances acquises et l'exercice de sa fonction de cadre. Le soldat reçoit son grade de caporal à l'issue de son stage pratique et devra attendre d'avoir effectué 2 CR avant de pouvoir se former pour devenir chef de section.



Figure 4: Cycles de 4 ans pour les grades de caporal, lieutenant et capitaine (Source : PCi / Cour des comptes)

Un cycle de 4 ans s'applique ainsi aux fonctions de chef de groupe (grade de caporal), de chef de section (grade de lieutenant) et de commandant de compagnie (grade de capitaine).

La PCi organise également des cours de perfectionnement pour accéder aux grades intermédiaires de sergent (remplaçant du chef de section) et de premier-lieutenant (remplaçant du commandant de compagnie). Ces cours de perfectionnement de 2 jours n'impliquent pas de stage pratique, mais les fonctions qui s'y rapportent doivent être exercées dans deux CR avant de poursuivre l'avancement.

Une durée d'avancement qui peut décourager certains cadres

A l'occasion de quelques entretiens avec des cadres et astreints, la Cour a pu constater que la durée de ce processus d'avancement est de nature à décourager certains astreints à grader. De plus, avec la crise du COVID-19, de nombreux cours ont été supprimés, retardant de 1 à 2 ans l'avancement des cadres de la PCi.

Avec l'entrée en vigueur de la LPPCi qui réduit les durées de service des sous-officiers en les libérant après 245 jours de service répartis sur 12 ans (durée que le Conseil fédéral a prolongé à 14 ans en s'appuyant sur l'art. 31 al. 7a LPPCi), les ORPC ont vu du jour au lendemain le nombre de leurs chefs de groupe baisser fortement (diminution de 837 à 459 sous-officiers en fin d'année 2020). Avec cette pénurie de cadres qui frappe déjà certaines ORPC, il faut éviter de démotiver les astreints par la durée du processus d'avancement.

La perspective de devoir prolonger son engagement auprès de la PCi jusqu'à 40 ans pour les sous-officiers supérieurs et les officiers peut également décourager certaines personnes de grader.

Regrouper la même année formation théorique et stage pratique

Afin de réduire la durée d'avancement des cadres et à l'image de ce qui se pratique au sein de l'armée, la PCi pourrait regrouper au sein d'une même année la formation théorique et le stage pratique de ses cours de cadres, voire les organiser à la suite.

Ces cycles de 3 ans au lieu de 4 ans permettraient d'atteindre le grade de capitaine en 13 ans au lieu de 16 tout en maintenant le nombre de CR permettant de se familiariser avec la fonction. Le fait d'inclure la même année la formation théorique et le stage pratique éviterait également aux cadres de devoir attendre 1-2 ans pour appliquer les principes appris.

Cette réduction du processus d'avancement pourrait même atténuer les problèmes de relève de certaines ORPC. Elle ne dispensera cependant pas les commandants de ces ORPC de planifier suffisamment à l'avance le remplacement de leurs cadres ; cette planification leur éviterait de devoir attribuer à certains cadres une fonction pour laquelle ils n'ont pas encore le grade requis.

Comme la durée de ces cours de cadres et stages pratiques regroupés sur une année ne dépassera pas 19 jours, le maximum de 66 jours annuels indemnisables par l'assurance perte de gain (APG) en dehors des *situations d'urgence* ne sera pas atteint. Les cadres ne devraient pas avoir non plus la durée de leurs vacances réduites par leur employeur, la limite d'un mois d'absence n'étant pas dépassée⁶. Ces changements nécessiteraient cependant un effort de communication auprès des employeurs (voir sous-chapitre 4.3).

⁶ « Lorsqu'au cours d'une année de service, le travailleur est, par sa propre faute, empêché de travailler pendant plus d'un mois au total, l'employeur peut réduire la durée de ses vacances d'un douzième par mois complet d'absence » (art. 329b CO)

Constatation n° 10

- Le processus d'avancement est très long. Un astreint doit en principe effectuer deux CR dans une fonction avant de se former pour une autre. Les cours de cadre et le paiement de galons s'effectuent généralement sur deux années différentes
- L'entrée en vigueur de la LPPCi en 2021 a réduit les durées de service des sous-officiers à 245 jours répartis sur maximum 14 ans et la fin de service des officiers à 40 ans, ce qui induit une pénurie de cadres dans plusieurs régions du canton
- La LPPCi prévoit aussi une formation fédérale pour les officiers
- Le nombre d'années nécessaires pour devenir officier est jugé démotivant par certains astreints (reflet des entretiens)

Recommandation n° 10

au SSCM

Réduire les durées d'avancement pour favoriser la relève des cadres, en généralisant la réalisation la même année des cours de cadre et du paiement de galons.

3.5. Améliorer l'inventaire et l'accessibilité du matériel

Un manque de vision globale du matériel PCi

Comme indiqué au sous-chapitre 1.1, les ORPC bénéficient d'une large autonomie. Depuis le transfert aux cantons des prérogatives fédérales en 2004 et en l'absence d'un profil de prestations cantonal, les communes puis les régions ont défini leur propre catalogue de prestations. Dotée d'instances représentatives des communes membres, chaque ORPC a fait ainsi une appréciation tenant compte de ses besoins locaux (équipements de montagne ou problèmes d'inondations par exemple). Avec le financement assuré par ces mêmes communes, chaque ORPC a également décidé souverainement de l'engagement de ses moyens pour louer ou acquérir des locaux, des véhicules et du matériel.

Selon les comptes consultés par la Cour, chaque ORPC effectuent ainsi des investissements pour CHF 20'000 à 80'000 par année. Ces acquisitions se font souvent auprès de fournisseurs locaux, avec des conditions d'achat très variables. Elles créent aussi un parc très hétérogène de matériel qui, d'une part, ne facilite pas la formation et, d'autre part, complique l'utilisation commune de matériel inconnu lors d'actions d'envergure. Une harmonisation de ce matériel PCi serait ainsi judicieuse (voir sous-chapitre 3.6).

Le problème principal consiste toutefois en l'absence de vision d'ensemble du matériel PCi disponible dans les différentes régions. Le Commandement PCi ne connaît pas le matériel engageable pour répondre aux catastrophes ou demandes d'intervention urgente ; il est privé d'une information très importante pour la coordination des actions. La Cour juge ainsi indispensable de recenser et de centraliser les données relatives aux équipements lourds et aux véhicules, ainsi que leur localisation.

Cette opération sera certainement facilitée par le nouvel outil de gestion du matériel (Log-SSCM). Issue d'un développement pour la Police cantonale (« ID matos »), cette application est en cours d'implémentation sur le plan cantonal par la Division OSLog et elle pourrait être étendue à l'ensemble des ORPC, ce qui faciliterait la gestion de leur matériel. Cette extension nécessitera toutefois une grosse étape d'uniformisation des libellés d'inventaire.

Un matériel difficilement accessible et dispersé

En phase avec les origines de la protection civile et la préservation du matériel nécessaire à ses interventions, le matériel des ORPC est souvent stocké dans des abris souterrains. L'usage de ces abris, propriétés des collectivités locales, réduit également les coûts en évitant la location de locaux plus onéreux en surface. Ce stockage au fond d'abris souterrains rend toutefois le matériel difficilement accessible ; il faut souvent traverser tout l'abri pour aller chercher ce matériel et des rampes importantes compliquent son acheminement à l'extérieur.

Compte tenu de l'importance des stocks et des territoires parfois conséquents des ORPC, le matériel est souvent réparti sur un vaste espace dans de nombreux abris. Lors de CR ou d'interventions, le matériel doit ainsi d'abord être récupéré à différents endroits des régions avant de pouvoir être utilisé par la troupe.

Ce problème de dispersion est notamment un gros problème pour les véhicules. Ces derniers sont souvent stationnés à différents endroits, alors qu'en général il est nécessaire de les regrouper pour chaque CR.

La nouvelle *base opérationnelle* de Gollion regroupe sous un même toit et sur un seul niveau l'ensemble des véhicules d'intervention et d'instruction, ainsi que les équipements techniques de l'EMCC et du Détachement cantonal. Inaugurée juste avant la pandémie de COVID-19, elle a pu d'ores et déjà prouver sa *capacité opérationnelle*.

L'efficacité de la PCi serait grandement augmentée avec la mise en place de bases similaires, facilement accessibles et bien réparties dans le canton.

Constatation n° 11

- La PCi n'a pas de vision globale sur le matériel disponible dans les ORPC, ni sur leurs acquisitions (entre CHF 20'000 et 80'000 par année et par ORPC)
- Les dernières actions communes d'envergure (FeVi, JOJ, COVID-19) ont démontré la nécessité de pouvoir faire intervenir l'ensemble des forces disponibles en utilisant un matériel connu de tous
- Le matériel dans les ORPC est généralement stocké au fond d'abris souterrains difficiles d'accès et réparti sur un vaste territoire

Recommandation n° 11

au SSCM

Assurer une meilleure connaissance du matériel disponible (notamment les équipements lourds, les véhicules et leurs localisations).

Regrouper à terme ce matériel dans des bâtiments de surface facilement accessibles et bien répartis dans le canton.

3.6. Harmoniser le matériel et les équipements personnels

Un matériel souvent hérité de la guerre froide

Historiquement, la protection civile a d'abord été pourvue avec du matériel de sauvetage et de remise en état dans une perspective de conflit armé. Son matériel était généralement issu des stocks militaires. Lourd et volumineux, il est aujourd'hui largement obsolète mais reste fonctionnel. Pour la même utilisation, on trouve désormais du matériel plus léger, moins encombrant, qui se transporte et se monte donc plus facilement. Il est aussi moins bruyant et consomme moins d'énergie. Mais son renouvellement a évidemment un coût non négligeable.

Avec l'évolution des menaces, les missions de la PCi se sont progressivement déplacées vers la gestion des catastrophes et autres *situations d'urgence*, avec la nécessité aussi de mieux collaborer avec les autres partenaires de la protection de la population, notamment les sapeurs-pompiers. A l'avenir, les effets du réchauffement climatique conduiront certainement à davantage d'inondations ou de feux de forêts, événements tragiques qui nécessitent un matériel spécifique.

Les investissements pour le renouvellement du matériel et les nouveaux équipements devront faire l'objet de demandes extra-budgétaires. La finalisation du profil cantonal de prestations (voir sous-chapitre 2.1) et son adaptation à la nouvelle analyse de risques sont donc fondamentales pour justifier l'acquisition du matériel et des équipements nécessaires.

La définition du matériel nécessaire est une chose, mais la PCi devra aussi mettre en place une organisation apte à gérer des acquisitions pour plusieurs millions, à distribuer ce matériel sur l'ensemble du canton et à assurer son entretien. Pour faciliter les opérations, une harmonisation des équipements et une centralisation des achats doivent être engagées.

L'harmonisation des équipements personnels

Avec Bâle-Ville, Vaud est le seul canton à utiliser un uniforme spécifique. Avec son effectif important et son volume d'achat, la PCi estime ne pas être prétéritée financièrement en assurant ses propres achats, mais cette affirmation n'a pas pu être validée par la Cour. Tous les autres cantons se fournissent auprès d'une centrale gérée actuellement par le canton de Zurich ; ce dernier ne souhaite toutefois plus s'en occuper en raison des contraintes découlant de la législation sur les marchés publics. L'Armée suisse et les autres services de la Confédération refusent aussi de s'occuper du matériel de la protection civile. Les cantons devront donc trouver d'autres solutions à l'avenir pour les acquisitions communes de matériel.

Les cantons romands pourraient s'inspirer de la collaboration intercantonale existante au sein des polices latines avec l'Association UNIMATOS qui a pour but de « développer des synergies dans l'acquisition de matériel de police afin de doter le policier d'un équipement pratique et unifié tout en réalisant des économies d'échelle ».

Dans un souci d'image, le Commandement PCi a réussi à harmoniser l'équipement personnel des cadres et astreints, en définissant un nouvel uniforme type avec ses diverses composantes, du casque aux souliers. Facilement reconnaissable et pratique, cet uniforme harmonisé facilite les interventions de la PCi. Son caractère moderne et fonctionnel a participé aussi au regain d'image de la PCi. Cet

équipement a été distribué prioritairement au Détachement cantonal, aux *FIR*, puis à l'ensemble des troupes. Acquis sur le budget du Fonds cantonal de la protection civile (FPCi), cet équipement est mis à disposition des personnes, mais il reste propriété du Canton. La Cour a constaté que ce FPCi finance déjà chaque année des équipements ou du matériel pour un montant de l'ordre de CHF 500'000.

Cette centralisation de l'achat et de la gestion des uniformes montre la direction à suivre pour atteindre les économies d'échelle souhaitées. Une collaboration avec les autres partenaires cantonaux pourrait aussi être envisagée pour l'acquisition d'équipements communs.

Un matériel harmonisé pour faciliter les interventions et la formation

Comme indiqué plus haut, l'autonomie des ORPC débouche souvent sur un parc très hétérogène de matériel. Cette diversité rend les efforts de formation plus compliqués, le matériel disponible dans les ORPC étant souvent différent de celui utilisé lors de la formation de base à Gollion. La collaboration sur des actions d'envergure (par exemple la FeVi 2019, les JOJ 2020, les inondations 2021 ou la pandémie COVID-19) est également rendue plus difficile lorsque tous les intervenant-e-s ne connaissent pas le matériel à disposition.

Dans le domaine incendie, l'Etablissement cantonal d'assurance (ECA) a montré qu'il est possible de faire preuve d'efficacité dans ce genre de démarches, en uniformisant tous les véhicules, outils, équipements et autre matériel. Aujourd'hui, l'ECA définit les besoins, centralise et finance toutes les acquisitions de matériel ou d'équipements. Il les remet ensuite aux corps locaux de sapeurs-pompiers tout en en restant propriétaire. L'autonomie locale en a certainement souffert, mais cette uniformisation facilite désormais grandement la documentation, la formation et l'échange de matériel entre corps. Lors d'engagements, chaque sapeur-pompier sait exactement où se trouve chaque pièce nécessaire ; les branchements sont faciles et les véhicules interchangeables, ce qui assure la réussite de missions communes. Selon l'ECA, la définition de la répartition géographique des équipements lourds a permis en outre d'assurer une bonne présence sur le terrain sans achats inutiles.

A l'instar des uniformes, le Commandement PCI a également développé un concept complet pour le nouveau matériel antichute. Les éléments de protection nécessaires ont été définis, avant de faire l'objet d'une acquisition globale cantonale qui n'a pas été sans quelques difficultés. Ce matériel a été complété par une documentation complète et des formations y relatives. Il a été ensuite distribué aux régions tout en restant propriété du Canton. Cette manière de faire pourrait se généraliser pour les prochains renouvellements de matériel nécessaire à la PCI avec également des économies d'échelle.

Pour faciliter les choses, le futur profil cantonal de prestations devra permettre de déboucher sur une définition standardisée du matériel et des équipements nécessaires pour chaque type d'unités PCI engageables.

Constatation n° 12

- Le Fonds PCi, financé par les communes, dépense environ CHF 500'000 par année pour acquérir du matériel distribué dans les régions (le Canton en reste propriétaire)
- Les achats communs gagnent en importance : uniformes, casques, bottes, matériel antichute
- Vaud est un des deux seuls cantons à utiliser un uniforme spécifique ; son effectif lui permet toutefois un gros volume d'achat
- En raison des contraintes liées aux marchés publics, Zurich ne souhaite plus assurer les achats groupés pour les cantons
- La division OSLog du SSCM n'a pas les ressources pour gérer un EMPD de plusieurs millions (renouvellement matériel)
- Diverses collaborations existent déjà avec les partenaires de la PCi :
 - la division OSLog a développé un nouvel outil informatique basé sur celui de la PolCant ;
 - 3 entités de la PCi testent le système informatique de l'ECA qui permet une mobilisation personnalisée des astreints en fonction de leur disponibilité, de leurs compétences et du type d'intervention.

Recommandation n° 12
au SSCM

Harmoniser/uniformiser les équipements (formations facilitées, simplification de gestion et synergies d'engagement) et centraliser les achats.

Favoriser une collaboration inter-corps (PolCant, SPEN, ECA) pour les acquisitions de tout ou partie du matériel et des équipements, voire une collaboration intercantonale (notamment romande).

4. Une communication claire et positive de la PCi

Ce chapitre regroupe divers constats et recommandations visant à développer la communication de la PCi et à lui assurer ainsi une meilleure compréhension de ses activités, à l'attention notamment des employeurs et des bénéficiaires de ses prestations.

4.1. Capitaliser sur la motivation interne retrouvée

Une PCi qui a retrouvé tout son sens à l'interne

Influencée par des engagements importants, tels que la pandémie COVID-19 ou les JOJ 2020, l'image de la PCi s'est bien améliorée ces dernières années. Ces différents engagements ont donné à la fois une grande visibilité à la PCi, mais aussi beaucoup de sens à ses cadres et astreints. La PCi a été régulièrement mise en avant par les médias, avec parfois des reportages élogieux mettant en exergue ses actions lors de cette période très particulière.

Si certains cadres et astreints de la PCi continuent à se poser des questions sur leur occupation, ils ont, de manière assez unanime, retrouvé du sens à leur action, comme la Cour a pu le vérifier lors des entretiens mentionnés ci-dessous.

Des astreints étonnamment positifs sur leur engagement

A l'occasion de cinq visites, réparties dans tout le canton, dans des services différents, la Cour a eu l'occasion de rencontrer 35 astreints ou cadres, de grades et de fonctions différents. L'objectif de cette démarche était d'écouter des personnes qui font vivre la PCi aujourd'hui, de percevoir leur vision actuelle et de connaître leurs attentes en matière d'évolution de la PCi. D'une durée de 30 à 75 minutes, ces entretiens étaient basés sur un canevas précis et se concluaient tous sur les quatre questions suivantes :

J'ai le sentiment / la conviction :	Oui	En partie	Non	Ne sait pas
• d'être utile et de ne pas perdre mon temps	21	11	3	0
• de disposer des moyens nécessaires (effectifs, matériel, finances)	21	10	2	2
• d'être informé et conduit	30	4	0	1
• que la PCi a du sens pour moi, mon pays et mes concitoyens	30	5	0	0

Tableau 1: Sentiments des astreints par rapport à la PCi (Source : Cour des comptes)

Ces résultats, récoltés par un organe neutre garantissant l'anonymat aux personnes rencontrées, peuvent être considérés comme très positifs. On aurait pu imaginer une vision beaucoup plus contrastée. Il faut surtout y voir l'effet de la pandémie COVID-19 qui a redonné du sens à beaucoup de personnes sur la portée de leur engagement, voire celui de leur organisation : la Protection civile du canton de Vaud.

Cette image favorable s'est également reflétée au niveau de l'attractivité professionnelle. La mise au concours du poste de commandant de l'ORPC de Nyon a suscité beaucoup de candidatures, malgré les récents remous qu'a connus cette région (voir sous-chapitre 2.2).

Profiter de la crédibilité renforcée de la PCi

Cette crédibilité renforcée de la PCi, sur les plans tant interne qu'externe, constitue un élément très favorable sur lequel le SSCM peut s'appuyer pour mener à bien une réforme importante telle que le projet *Tetris*. Ce dernier nécessite en effet une révision législative délicate, avec notamment une évolution des compétences Canton-communes toujours sensible dans le canton de Vaud. La Cour renonce toutefois à en faire une recommandation, car le processus de réforme est déjà bien lancé.

4.2. Valoriser les formations et compétences acquises

Une méconnaissance des réelles activités de la PCi

Au fil de ces dernières années, la PCi a connu une grande évolution. La réforme *AGILE*, avec un Commandant cantonal, a permis la mise en place d'une unité de doctrine cantonale. La centralisation à Gollion des formations de base, de cadres et de spécialistes, a également favorisé la mise en place de bonnes pratiques uniformes, qui ont ensuite irrigué l'ensemble des régions vaudoises. Le Détachement cantonal constitue en outre une organisation très performante, avec des volontaires motivés et particulièrement bien formés, qui permet des interventions rapides et la délivrance de prestations spécialisées dans l'ensemble du canton, depuis sa nouvelle *base opérationnelle* de Gollion, inaugurée juste avant la pandémie.

L'appréciation du public sur la PCi pourrait encore largement se développer avec une meilleure communication sur ses activités, et notamment sur les compétences qu'elle permet à ses cadres et astreints d'acquérir.

Des formations trop courtes pour être reconnues officiellement ...

Au niveau militaire, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) travaille depuis plusieurs années à faire reconnaître les cours dispensés par la Formation supérieure des cadres de l'armée (FSCA). Diverses hautes écoles reconnaissent déjà la formation militaire au commandement dans leurs programmes d'études en accordant des crédits ECTS aux participant·e·s lorsque les contenus des cours se recoupent. La FSCA conclut régulièrement de nouveaux accords de coopération avec des hautes écoles et des universités.

La formation au commandement dispensée par l'Armée suisse est aussi reconnue dans le monde du travail et de surcroît validée par un certificat de l'*Association suisse des cadres* (ASC ou Swiss Leaders), utile pour une carrière civile.

Au niveau de la PCi, il faut constater que les durées de formation sont nettement plus courtes : 7 semaines pour un officier PCi contre 64 semaines pour un lieutenant de l'armée suisse, qui plus est réparties sur 9 ans pour la PCi, contre 3 ans pour l'armée. Ce nombre de jours de formation est trop faible pour une reconnaissance par les associations faïtières de l'économie suisse. Il est ainsi difficile d'imaginer une reconnaissance similaire pour la formation de cadres PCi. Cette dernière pourrait néanmoins être mieux valorisée par la PCi elle-même, en remettant des certificats détaillant les cursus de formation au commandement, ainsi que les expériences acquises ou vécues.

... mais une reconnaissance possible pour des formations de spécialistes

Dans certains domaines, la PCi a d'ores et déjà envisagé l'obtention de certaines certifications délivrées par des organismes privés, tels que :

- Emergency Quality Management (EQM), pour les cours de premiers secours (Rescuer) ;
- International Rope Access Trade Association (IRATA), pour les travaux en hauteur avec usage de cordes (nouveau matériel antichute développé par la PCi).

L'ouverture d'un cours de spécialiste sanitaire certifié EQM est d'ores et déjà prévue en 2022. Equivalant à une formation de secouriste niveau 3 IAS (*interassociation de sauvetage*), ce module de formation EQM est reconnu pour devenir sanitaire d'entreprise. Cette certification serait ainsi valorisable auprès d'employeurs devant remplir leur obligation légale en matière de santé et de sécurité au travail et qui seraient certainement très heureux de pouvoir compter sur une telle reconnaissance fournie par la PCi.

Ces démarches pour l'obtention de reconnaissances professionnelles doivent être poursuivies et développées, car elles apportent du sérieux aux formations PCi.

La PCi doit surtout valoriser les expériences acquises et ses formations

Les compétences ne s'acquièrent pas seulement lors de formations ; elles se développent aussi en les pratiquant lors d'exercices, de cours de répétition ou d'interventions diverses en situation réelle. La chaîne de commandement peut certes être exercée en simulation, mais la gestion d'une catastrophe naturelle ou l'organisation d'une manifestation font souvent apparaître des éléments oubliés et qui génèrent des expériences concrètes.

La PCi permet aussi à de nombreux cadres et astreints de connaître des expériences de vie pouvant influencer une carrière professionnelle. La pandémie COVID-19 a notamment offert à de nombreuses personnes l'occasion d'être actives dans des établissements sanitaires. Lors de ses interviews, la Cour a ainsi rencontré des personnes engagées dans des reconversions professionnelles (de charpentier à infirmier par exemple). Une attestation de la PCi reconnaissant les missions confiées à une personne lors de la crise et la durée de son engagement serait certainement précieuse pour négocier un stage ou accompagner un dossier pour entrer dans une école professionnelle.

Pour faire valoir des compétences acquises auprès d'employeurs potentiels, la PCi devrait fournir des descriptifs précis des formations suivies, avec des certificats PCi mentionnant non seulement les bénéficiaires, dates, durées et lieux des formations, mais aussi leur contenu. Un cours sur tronçonneuse pourrait ainsi mentionner le matériel utilisé, son entretien, les accessoires utiles, le montage et le démontage des pièces, les divers exercices réalisés en situation réelle et les mesures de protection nécessaires.

Constatation n° 13

- Des formations reconnues apportent plus de sérieux à l'instruction PCi
- Les possibilités de reconnaissance civile des formations sont limitées ; elles nécessitent l'accord des organisations faitières de l'économie et souvent un nombre minimum de jours de formation
- Certaines formations de spécialistes sont reconnues par le secteur privé et présentent ainsi un intérêt pour les employeurs

Recommandation n° 13

au SSCM

Valoriser les formations données aux cadres et astreints de la PCi, notamment par une reconnaissance professionnelle des formations de spécialistes.

4.3. Améliorer la compréhension des employeurs

Une réticence des employeurs à libérer les astreints

Bien que la libération des astreints pour effectuer un service PCi découle d'une obligation légale, la réticence de certains employeurs s'exprime parfois violemment, tant auprès de leurs employé·e·s que parfois envers les instances de la PCi.

L'absence de personnes durant plusieurs jours, voire parfois plusieurs semaines comme lors de la pandémie COVID-19, constitue bien évidemment un gros problème pour de nombreuses entreprises, notamment les PME qui ne disposent pas d'effectifs suffisants pour imaginer des remplacements internes.

Ce problème est encore accentué si l'employeur a le sentiment que les astreints sont occupés à des activités sans réelle utilité. Les employeurs semblent d'ailleurs bien plus réticents à libérer leur personnel pour la PCi que pour l'armée, alors que les périodes de service militaire sont beaucoup plus longues.

Lors de ses entretiens à l'occasion de visites de services, la Cour a même entendu des échos de menaces de licenciement adressées à des cadres et des astreints de la PCi. Les réticences des employeurs sont également source de démotivation pour des personnes envisageant un avancement ou une formation de spécialiste.

Des pistes à explorer pour améliorer la compréhension mutuelle

Une meilleure compréhension des employeurs nécessite des efforts. La PCi doit aussi prendre un certain nombre d'initiatives pour pouvoir assurer que toutes les personnes convoquées soient pleinement occupées à des tâches qui ont du sens pour la société en général, dans toutes les régions et pour tous les engagements. Une communication régulière doit accompagner les activités de la PCi pour diffuser ses apports à la société, sur les plans cantonal et local.

Au niveau de la formation, la PCi doit aussi valoriser les expériences acquises et les formations données (voir sous-chapitre 4.2). Les entreprises devraient être plus compréhensives si elles ont la conviction que leurs employé·e·s ont appris des éléments utiles, voire répondant à de potentiels besoins pour leurs propres activités.

Pour accompagner ces deux pistes, il est souhaitable que le Commandement cantonal envisage une politique proactive de communication pour mettre en avant les bénéfices des actions de la PCi pour la société en général, afin de faire comprendre que les inconvénients de la libération de personnel sont largement compensés par leurs contributions.

La bonne image actuelle de la PCi, notamment en raison de son apport conséquent à la gestion de la pandémie COVID-19 (voir sous-chapitre 4.1), doit être mise à profit pour démontrer le rôle de cet acteur incontournable du paysage sécuritaire vaudois.

Pour le bien-être général, il faut assurer le bon fonctionnement des services publics, notamment les services de santé. Il faut aussi être en mesure de monter en puissance et pouvoir le faire sur la durée. Tous ces engagements nécessitent des effectifs et la PCi constitue la seule réserve stratégique de personnel à disposition du canton de Vaud.

Des associations pour faciliter le contact

En complément aux efforts de communication mentionnés ci-dessus, la PCi pourrait tenter une démarche similaire à celle entreprise par l'Armée suisse il y a quelques années auprès des associations d'employeurs pour valoriser les formations de cadres militaires et leurs capacités de commandement.

La plupart des entreprises, et donc des employeurs, sont regroupées au sein de plusieurs associations économiques faîtières. La PCi pourrait prendre contact avec elles pour envisager des actions de communication, permettant de mieux faire comprendre son apport à la société en général.

Constatation n° 14

- Les employeurs sont globalement réticents à libérer leurs employé-e-s et à leur laisser la possibilité de grader, malgré l'obligation légale
- Les employeurs ont plus de peine à libérer leur personnel pour la PCi que pour l'armée
- Grâce à son engagement durant la crise COVID-19, la PCi s'est construite une bonne image utilisable pour une communication proactive auprès des employeurs
- Des campagnes de sensibilisation ont été menées dans le passé par l'Armée suisse pour sensibiliser les employeurs (via les associations économiques)

Recommandation n° 14

au SSCM

Transmettre une communication positive et percutante aux employeurs pour faciliter la libération du personnel PCi, en prenant notamment contact avec les associations économiques vaudoises.

4.4. Clarifier les prestations offertes par la PCi

Des interventions saluées en faveur des collectivités

De par son histoire, plus de 50 ans d'intégration aux structures communales ou supra-communales, la PCi est restée très proche des besoins locaux en matière de travaux d'utilité publique ou d'appuis lors de manifestations. Forte d'effectifs importants, la PCi pouvait intervenir dans différents domaines, suppléer le manque d'effectifs sécuritaires et réduire de manière importante les charges d'organisation de nombreux événements. Pour de nombreuses autorités municipales, la PCi se résume souvent à la possibilité d'interventions en faveur de la collectivité (IFC). Ce sentiment est renforcé par le financement assuré en grande partie par les collectivités locales : 6 francs 50 par habitant pour alimenter le Fonds cantonal PCi et une quinzaine de francs par habitant pour financer les ORPC.

Les IFC ont toujours constitué un point fort de l'ancrage local de la PCi et lui ont permis de démontrer son utilité pour la bonne organisation d'événements de tailles diverses : compétitions sportives, meetings, festivals, fêtes cantonales, conférences internationales, etc. Cette disponibilité de la PCi pour le soutien aux manifestations est donc un sujet sensible au niveau politique.

Il faut aussi reconnaître que la participation à l'organisation de ces événements peut constituer des exercices extrêmement intéressants pour la PCi, en lui permettant de mettre en place des états-majors de conduite, de centraliser les informations utiles, de fournir les moyens de transmission, d'assurer le transport et le ravitaillement de personnes, ainsi que de monter et démonter des structures complexes. Tous ces travaux doivent être exercés régulièrement et c'est encore plus profitable à l'échelle 1:1, soit en situation réelle.

Avec la baisse continue des effectifs, la PCi a néanmoins dû revoir ses priorités. Depuis 2004, la participation à une IFC nécessite un processus d'autorisation cantonale et ne constitue que la troisième possibilité d'intervention après les catastrophes/*situation d'urgence* et les travaux de remise en état. Ce caractère subsidiaire des IFC est encore accentué avec la révision LPPCi de 2021 et son article 28 qui prévoit que la PCi « peut au surplus être engagée pour » effectuer des IFC.

Un principe de subsidiarité à respecter

Selon l'article 46 OPCi, les interventions en faveur de la collectivité (IFC) peuvent uniquement être effectuées lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- le demandeur n'est pas en mesure d'assumer ses tâches par ses propres moyens et l'intervention est d'utilité publique ;
- l'intervention est compatible avec le but et les tâches de la protection civile et elle permet aux participants de mettre en pratique les connaissances et le savoir-faire qu'ils ont acquis durant leur instruction ;
- l'intervention ne concurrence pas de façon excessive les entreprises privées ;
- les projets pour lesquels la protection civile apporte son soutien n'ont pas pour objectif premier la réalisation d'un profit.

La PCi doit ainsi agir sur la base du principe de *subsidiarité*, lorsque les situations excèdent les capacités d'un partenaire (que cela soit en matière de compétences, de personnel, de matériel ou de délais). La PCi ne doit pas être une simple solution bon marché pour les organisateurs de manifestations. La PCi doit s'assurer en outre qu'elle ne concurrence pas les entreprises privées.

Chaque demande d'IFC de la part d'une ORPC fait l'objet d'une évaluation du chef opérations PCi qui se déplace au besoin sur place pour s'assurer du caractère subsidiaire de l'intervention et que cette dernière peut s'intégrer dans un CR (art. 53, al. 3 LPPCi). Il vérifie aussi que les autres partenaires comme la police utilisent toutes leurs ressources avant de faire appel à la PCi.

Les demandes d'IFC sont classées en différentes catégories d'importance : nationale, cantonale et régionale. Chaque IFC fait l'objet d'une autorisation cantonale et des convention de collaboration sont signées entre la PCi et les organisateurs de toutes les manifestations. Les prestations sont généralement facturées, avec parfois la négociation d'exonérations partielles ou totales.

La Cour a pu vérifier l'existence de différents documents relatifs aux IFC : aide-mémoire pour les demandeurs, critères d'intervention et processus de traitement, qui permettent un bon suivi de ces interventions. Elle a aussi pu consulter les évaluations des bénéficiaires de prestations qui sont presque toujours très positives, certainement influencées par la crainte du refus d'une future demande en cas de retour négatif.

Un cadre d'actions qui mérite encore des clarifications

Selon le SSCM et la PCi, les IFC suscitent moins de problèmes pour les grandes manifestations que pour les petites. Ces dernières font en effet souvent l'objet de promesses politiques de fournitures de prestations gratuites, alors que les organisateurs de grandes manifestations ont une meilleure compréhension du rôle de la PCi et des implications financières.

Pour les grandes manifestations, à caractère cantonal ou national, la frontière entre ce que peut faire la PCi ou non mérite encore d'être clarifiée. La planification correcte des effectifs et des moyens est en outre cruciale pour le bon déroulement des opérations ; il faut ainsi tenir compte non seulement des effectifs demandés par l'organisateur, mais également des personnes nécessaires à la gestion PCi (conduite, transports, logistique, ravitaillement).

Constatation n° 15

- De nombreuses autorités municipales estiment que la PCi devrait continuer à soutenir les manifestations qui se déroulent sur leur territoire
- La frontière entre ce qui peut être confié à la PCi ou non n'est pas toujours claire, notamment pour les organisateurs de grandes manifestations sortant de l'ordinaire
- A ce jour, aucune plainte pour distorsion de concurrence n'a été reçue d'entreprises privées
- Des conventions de collaboration sont signées entre la PCi et les organisateurs de toutes les manifestations
- Les effectifs convoqués ne tiennent pas toujours compte des besoins propres à l'engagement de la PCi

Recommandation n° 15

au SSCM

Délimiter et communiquer clairement le cadre d'actions de la PCi (tâches autorisées, durée, effectifs, etc.) et ses prestations (subsistance, hébergement, transport, aide à conduite, circulation, etc.).
 Pour les engagements demandés, planifier aussi les effectifs pour la gestion PCi (conduite, transports, *logistique*, ravitaillement).

5. Conclusion

La seule réserve stratégique de personnel

Au terme de cet audit, plusieurs constats positifs et négatifs se dessinent. La Cour souhaitait réaliser une analyse des forces et faiblesses de la PCi, à l'aube d'une réforme politique importante et délicate, mais inéluctable au vu des réductions d'effectifs qui devrait se poursuivre ces prochaines années. L'actualité n'a toutefois pas cessé d'influencer le déroulement de cet audit.

La pandémie de COVID-19 a représenté pour la PCi le plus gros engagement de son histoire. Mobilisée à tous les niveaux et sur de nombreux fronts, elle a démontré son utilité et la justesse du concept de protection de la population, dont la PCi est l'une des composantes, avec la Police, les Sapeurs-pompier, la Santé publique et les Services techniques. A la demande du Conseil d'Etat, la PCi est même parfois sortie de son rôle subsidiaire pour assurer des prestations en 1^{re} ligne avec la campagne de vaccination. Avec un variant beaucoup plus contagieux mais moins dangereux, et les effets de la vaccination, l'immunité collective de notre pays atteint désormais un niveau permettant d'envisager un retour à la normale.

Alors que la pandémie de COVID-19 montrait enfin des signes favorables, laissant l'espoir à la PCi de pouvoir souffler un peu, c'est un conflit armé conventionnel qui s'ouvre en Europe entre deux pays souverains, avec des risques encore accentués avec un protagoniste qui possède l'arme nucléaire. La question des abris antiatomiques suscite à nouveau des attentes, alors que chacun avait oublié cet aspect de la guerre froide. Les images terribles des villes ukrainiennes démontrent également la nécessité de pouvoir disposer de femmes et d'hommes aptes à assurer le sauvetage et l'*assistance* à la population, ainsi que des travaux de remise en état.

Ces deux éléments suffisent à valider la nécessité d'une protection civile performante dans notre pays, apte à offrir à notre population le soutien et la protection nécessaire. La PCi est la seule réserve stratégique de personnel, à disposition du Conseil d'Etat, pour fournir les bras et les outils de conduite nécessaires aux diverses missions. Avec son organisation décentralisée, elle connaît le canton et les besoins de ses habitants. Les moyens à sa disposition lui permettent aussi d'intervenir avec célérité.

En lien avec la question principale de l'audit, la Cour constate que la PCi a pu démontrer sa capacité à agir efficacement dans le cadre de situations sortant de l'ordinaire, telle que la pandémie COVID-19. Le fonctionnement de la PCi dispose néanmoins d'un potentiel d'amélioration.

Une crédibilité clairement renforcée

Fait attesté par l'ensemble des partenaires de la protection de la population, l'image de la PCi s'est fortement améliorée ces dernières années. Les récentes postulations de cadres entre des ORPC et des polices municipales l'ont d'ailleurs démontré. La PCi est reconnue comme partenaire incontournable pour toutes les grandes manifestations dans le canton (FeVi 2019, JOJ 2020, tours cyclistes) et les collaborations se renforcent, notamment avec les sapeurs-pompier.

Pour son programme de législature, le futur Conseil d'Etat va certainement se pencher sur la gestion de la crise COVID-19 et les engagements demandés à la PCi. La nouvelle analyse de risques 2021 prévoit d'ailleurs que la totalité des risques prioritaires nécessitent une intervention de la PCi en cas de survenance.

Cette bonne image n'est pas visible qu'à l'extérieur ; elle se remarque aussi au sein des cadres et astreints de la PCi. La motivation est en hausse suite aux engagements liés au COVID-19 et aux marques de reconnaissance de la population. La Cour a pu largement s'en convaincre en rencontrant une trentaine de personnes durant l'été 2021.

Cette appréciation positive est une première réponse aux questionnements posés au départ de l'audit. La PCi n'est pas une armée pour les réformés et les tensions géopolitiques sont à nouveau d'actualité. En mettant à disposition le personnel nécessaire à la protection de la population, son utilité est ainsi démontrée pour la société.

Une réforme néanmoins nécessaire en profondeur

Dès le lancement des démarches exploratoires liées à l'audit, la Cour a tenu compte des effets de la dernière révision de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) et des réponses envisagées par le SSCM et la PCi. Le projet *Tetris* analyse en détail les effets de la réduction des effectifs et propose un regroupement des forces sur quatre bataillons régionaux, avec le maintien du Détachement cantonal. Cette analyse est complétée avec une étude des conséquences financières et un état des lieux des ressources humaines professionnelles au sein de la PCi sur l'ensemble du canton.

La Cour relève que le projet *Tetris* débouchera très vraisemblablement sur une réforme législative importante, comportant notamment une nouvelle répartition des compétences Canton-communes, un aspect toujours très délicat dans le canton de Vaud. Cette réforme a toutefois été jugée indispensable par le Conseil d'Etat pour tenir compte des évolutions en cours.

La bonne image actuelle de la PCi représentera heureusement un atout sur lequel le SSCM pourra s'appuyer pour mener à bien cette réforme.

15 recommandations de la Cour compatibles avec Tetris

Malgré des effectifs en baisse continue, la dernière révision LPPCi maintient globalement les mêmes missions pour la PCi. Sachant que les récents événements en Ukraine vont certainement induire de nouvelles priorités, de même que les effets du réchauffement climatique, la PCi devra faire des choix cornéliens. Elle devra surtout remplacer progressivement la quantité par la qualité.

Si la PCi a pu démontrer sa capacité à agir efficacement dans le cadre de situations sortant de l'ordinaire, telle que la pandémie COVID-19, son fonctionnement dispose d'une marge d'amélioration et la Cour adresse ainsi 15 recommandations au SSCM⁷ visant à finaliser en priorité le profil de prestations de la PCi, de manière à disposer d'une meilleure organisation, avec un personnel mieux formé (notamment les cadres) et mieux équipé, et à valoriser ses prestations en soignant sa communication. Toutes les mesures recommandées sont compatibles avec la variante LCU du projet *Tetris* telle que retenue par le Conseil d'Etat et peuvent être mises en place dans les 3-5 ans.

⁷ Aucune recommandation ne s'adresse aux ORPC, car ces dernières n'ont pas été retenues comme entités auditées (voir page 11).

6. Recommandations et remarques de l'entité auditée

6.1. Liste des recommandations et positions du SSCM

Finaliser le profil de prestations et les directives	Page 14
Recommandation n°1	
Finaliser un profil de prestations de la PCi, tenant compte de la dernière analyse des risques et des expériences récentes (COVID-19 par exemple), et le mettre en vigueur avec les directives d'applications nécessaires.	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
Contrôler régulièrement les organisations régionales	Page 18
Recommandation n°2	
Contrôler régulièrement les ORPC pour assurer sans délai le respect des législations, l'adéquation des dépenses aux missions de la PCi, des règles d'engagement communes, la bonne planification et l'harmonisation des formations, ainsi que le bon usage du matériel confié. Les contrôles devront tenir compte de la suite du projet <i>Tetris</i> , avec des priorisations.	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
Mobiliser les cadres et astreints de manière personnalisée	Page 20
Recommandation n°3	
Assurer une mobilisation personnalisée des cadres/astreints PCi, avec une quittance d'engagement intégrée (au minimum pour la <i>FIR</i> et le Détachement cantonal) et la prise en compte des compétences et des équipements disponibles, selon l'exemple de la centrale ECA.	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

Prévoir des unités en service toute l'année pour un engagement plus rapide	Page 22
Recommandation n°4	
Assurer une disponibilité constante d'unités PCi en planifiant des troupes en service durant toute l'année, conformément à l'article 13 ROAPCi.	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
Développer les compétences sanitaires de la PCi	Page 24
Recommandation n°5	
Développer des compétences sanitaires au sein de la PCi pour assurer les engagements d' <i>assistance</i> (hôpitaux, EMS, vaccination) et le personnel dans les centres sanitaires protégés.	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
Renforcer la collaboration entre partenaires de la Protection de la population	Page 26
Recommandation n°6	
Assurer une meilleure connaissance entre partenaires de la protection de la population (exercices communs, présentations régulières) et développer de nouvelles collaborations avec notamment les sapeurs-pompiers (feux de forêts, catastrophes naturelles, inondations).	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
Mieux tenir compte des compétences des astreints	Page 28
Recommandation n°7	
Recenser les compétences des astreints PCi tout au long de leur carrière pour assurer une répartition des effectifs conforme aux besoins cantonaux (risques, filières, Détachement cantonal) et régionaux (bataillon).	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

Être plus exigeant avec les cadres professionnels	Page 30
Recommandation n°8	
Exiger des compétences supérieures en management et une formation continue pour tous les cadres professionnels de la PCi (Canton, régions).	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

Adapter les formations aux risques prioritaires	Page 32
Recommandation n°9	
Adapter les programmes de formation pour être en phase avec les risques prioritaires définis dans la dernière analyse des risques, tant à Gollion (EFB, CS, CC) que dans les régions (CR).	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

Réduire les durées d'avancement	Page 35
Recommandation n°10	
Réduire les durées d'avancement pour favoriser la relève des cadres, en généralisant la réalisation la même année des cours de cadre et du paiement de galons.	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

Améliorer l'inventaire et l'accessibilité du matériel	Page 37
Recommandation n°11	
Assurer une meilleure connaissance du matériel disponible (notamment les équipements lourds, les véhicules et leurs localisations).	
Regrouper à terme ce matériel dans des bâtiments de surface facilement accessibles et bien répartis dans le canton.	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

Harmoniser le matériel et les équipements personnels	Page 40
Recommandation n°12	
<p>Harmoniser/uniformiser les équipements (formations facilitées, simplification de gestion et synergies d'engagement) et centraliser les achats.</p> <p>Favoriser une collaboration inter-corps (PolCant, SPEN, ECA) pour les acquisitions de tout ou partie du matériel et des équipements, voire une collaboration intercantonale (notamment romande).</p>	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
Valoriser les formations et compétences acquises	Page 44
Recommandation n°13	
<p>Valoriser les formations données aux cadres et astreints de la PCi, notamment par une reconnaissance professionnelle des formations de spécialistes.</p>	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
Améliorer la compréhension des employeurs	Page 46
Recommandation n°14	
<p>Transmettre une communication positive et percutante aux employeurs pour faciliter la libération du personnel PCi, en prenant notamment contact avec les associations économiques vaudoises.</p>	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
Clarifier les prestations offertes par la PCi	Page 48
Recommandation n°15	
<p>Délimiter et communiquer clairement le cadre d'actions de la PCi (tâches autorisées, durée, effectifs, etc.) et ses prestations (subsistance, hébergement, transport, aide à conduite, circulation, etc.).</p> <p>Pour les engagements demandés, planifier aussi les effectifs pour la gestion PCi (conduite, transports, logistique, ravitaillement).</p>	
Position du SSCM	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	

6.2. PRISE DE POSITION DU SSCM



Service de la sécurité
civile et militaire

Chef de service et
chef de l'EMCC

Gollion
Case postale 80
1305 Penthalaz

Cour des comptes
Rue de Langallerie 1
1014 Lausanne

Ref. : DFX / eif

Gollion, le 2 mai 2022

Audit de performance de la Protection civile vaudoise

Madame, Monsieur,

Nous tenons à remercier la Cour des comptes pour l'intérêt démontré envers la Protection civile vaudoise. Nous relevons la qualité et le très bon niveau des contacts et échanges qui ont prévalu tout au long de cet audit.

Le Service de la sécurité civile et militaire (SSCM) partage en grande partie les conclusions et recommandations, mais attire l'attention de la Cour des comptes sur un aspect stratégique relatif à la portée de l'audit.

En effet vous avez fait le choix de limiter son périmètre au SSCM, en particulier sur la Division Protection civile, partant du principe que, compte tenu du projet Tetris et du choix de la variante LCU par le Conseil d'Etat, les régions PCi (ORPC) sont appelées à disparaître, et dès lors avez renoncé à auditer ces régions.

Dans l'hypothèse où ce projet n'aboutirait pas sous la forme décidée par le Conseil d'Etat, alors nous nous devons de préciser clairement que nous ne serons pas en mesure d'opérer les changements demandés, ni d'appliquer les mesures correctrices dans leur ensemble. En effet, ces recommandations – pour bon nombre d'entre elles – ne pourront pas être mises en œuvre faute de possibilité de contrôle effectif et réel sur les ORPC, et surtout sans l'accord desdites régions.

Or, tant la réalité actuelle que les expériences passées, nous démontrent que pour assurer la mise en œuvre des concepts, directives et ordres cantonaux dans des associations de commune, il faut pouvoir disposer de moyens politiques, juridiques, et financiers nécessaires. L'exemple de la mise en place d'un système de contrôle interne financier (SCI) est emblématique à plus d'un titre. En effet, conscients d'une lacune potentielle dans les processus financiers, nous avons proposé en 2021 l'introduction d'un SCI aux 10 présidents de CODIR, ce qu'ils ont refusé ! Sur cette base nous n'avons pas été en mesure de déployer ce moyen de pilotage financier pourtant essentiel à la sécurisation des processus financiers.

Dès lors dans le cadre de la future révision de la LVLPCi, il s'agira de revoir entièrement les rôles, responsabilités et compétences. En effet dans l'hypothèse où l'on maintiendrait des ORPC, le canton devra être en mesure d'opérer plus de contrôles sur les finances, le personnel professionnel, les effectifs, l'instruction, les planifications des services et la



Service de la sécurité civile et militaire
Département de l'environnement et de la sécurité
www.vd.ch/sscm – T +41 21 316 51 01 – denis.froidevaux@vd.ch



Service de la sécurité civile et militaire – Chef de service et chef de l'EMCC

Audit de performance de la Protection civile vaudoise

logistique notamment. De plus dans ce cas de figure certaines tâches devront soit être cantonalisées, soit soumises à « certification » qui donnera droit ou non à des subventions et au droit à intervenir. A contrario, si la variante LCU devait être déployée, ces différentes questions seraient réglées.

De plus nous formulons 2 remarques de fond, à savoir :

Remarque 1

En page 8, « Au vu du résultat global de l'analyse, le Conseil d'Etat a retenu cette variante LCU pour la poursuite des études et la révision de la LVLPCi. »

Une large consultation a été organisée entre septembre 2021 et fin mars 2022 auprès des nouvelles entités régionales nommées à l'issue des élections communales 2021. Aucun consensus ne s'est toutefois dégagé de cette consultation et certaines ORPC ont même imaginé de nouvelles variantes.

« Compte tenu de cette situation, le futur Conseil d'Etat va devoir procéder à une nouvelle appréciation de la situation avant de poursuivre le projet. » A notre avis, il est peu judicieux, voire faux, de dire que le Conseil d'Etat VA DEVOIR revoir sa copie. Il est de la compétence du Conseil d'Etat de soumettre une modification de loi au Grand Conseil sans consensus (intégral) des ORPC.

Remarque 2

Source potentielle de malentendu entre la page 8 (extrait) :

« La LVLPCi doit de toute façon être revue suite à l'entrée en vigueur de la révision LPPCi. Cette révision légale devra se faire d'ici 2025 au plus tard, avec une mise en place des nouvelles structures durant la législature communale suivante (2026-2031). »

et la page 50 (extrait) :

« La Cour relève que le projet *Tetris* débouchera très vraisemblablement sur une réforme législative importante, comportant notamment une nouvelle répartition des compétences Canton-communes, un aspect toujours très délicat dans le canton de Vaud. »

Dans tous les cas, il y aura une réforme législative.

En vous priant de prendre note de ce qui précède, je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de mes salutations distinguées.

Chef de service et
chef de l'Etat-major cantonal de conduite

Denis Froidevaux



Service de la sécurité civile et militaire
Département de l'environnement et de la sécurité
www.vd.ch/sscm – T +41 21 316 51 01 – denis.froidevaux@vd.ch

7. Annexes

7.1. Liste des principales abréviations utilisées

.....

ABC	Atomique, bactériologique et chimique (mention parfois de NRBC)
ACVSPC	Association cantonale vaudoise de la sécurité et de la protection civile
AIC	Aide à la conduite (prestation de la protection civile)
ASC	Association suisse des cadres
CC	Cours de cadres
CdC	Cour des comptes du canton de Vaud
Cdt	Commandant
CODIR	Comité de direction des ORPC
CR	Cours de répétition
CS	Cours de spécialistes
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
ECA	Etablissement cantonal d'assurance-incendie
ECTS	Système européen de transfert et d'accumulation de crédits (European Credit Transfer and Accumulation System)
EFB	Ecole de formation de base (Ecole de recrue pour les astreints PCI)
EMCC	Etat major cantonal de conduite
EMPD / L	Exposé des motifs et projet de décret / loi
EMS	Etablissement médico-social, Maison de retraite
EQM	Emergency Quality Management
FAR	Formation d'appui régionale (25 hommes en moins de 6 heures)
FCR	Fonds des contributions de remplacement liées aux abris de protection civile
FeVi	Fête des vigneronns 2019
FIR	Formation d'intervention régionale (5 hommes en moins d'une heure)
FPCi	Fonds cantonal de la protection civile
FSCA	Formation supérieure des cadres de l'armée
IFC	Intervention en faveur de la collectivité
IRATA	Association des métiers de l'accès industriel au moyen de cordes
JOJ	Jeux olympiques de la jeunesse 2020
LCU	Ligne de commandement unique
LPPCI	Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile
LProP	Loi cantonale sur la protection de la population
LVLPCI	Loi cantonale d'exécution de la loi fédérale sur la protection civile
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OPCi	Ordonnance fédérale sur la protection civile

ORCA	Organisation et coordination des secours en cas d'accident majeur ou de catastrophe
ORPC	Organisation régionale de protection civile
OSLog	Division de l'administration de l'obligation de servir et <i>logistique</i> (SSCM)
PCi	Protection civile vaudoise
PolCant	Police cantonale vaudoise
ProtPop	Division Protection de la population (SSCM)
RH	Ressources humaines
RIIPCi	Règlement cantonal sur les interventions et l'instruction de la protection civile
ROAPCi	Règlement cantonal sur l'organisation et l'administration de la protection civile
SSCM	Service de la sécurité civile et militaire
TSI	Tableau des services d'instruction

7.2. Glossaire

AGILE	Projet de réforme de la PCI vaudoise ayant abouti à la révision 2014 de la loi cantonale d'exécution de la loi fédérale sur la protection civile (LVLPCI) et à la création des 10 ORPC
Aide à la conduite (AIC)	Cette formation de base vise à aider les organes de conduite et le commandement PCI. Elle comprend toutes les tâches liées aux domaines du suivi de la situation, du triage, de la logistique, de l'exploitation du poste de conduite et de la télématique.
Appui	Cette formation de base vise à assurer les travaux de sécurisation et de déblaiement, la maîtrise de catastrophes d'origine naturelle et humaine, les opérations de sauvetage de personnes, de limitation des dommages, de remise en état et de soutien aux autres organisations partenaires en vue de garantir la capacité d'intervention du système de protection de la population. Cet appui est assuré par les pionniers.
Assistance	Cette formation de base vise à aider la population en cas de catastrophe et de situation d'urgence, prendre en charge les personnes, les héberger, les nourrir, les vêtir, les soigner, à veiller à leur bien-être et leur permettre de recouvrer le plus vite possible leur autonomie
Association suisse des cadres (ASC)	Fondée en 1893 et comptant près de 11'000 membres, l'ASC (Swiss Leaders) est la plus importante association de dirigeants de toutes les branches en Suisse. Sur demande, l'ASC valide les connaissances théoriques et pratiques en management des officiers et sous-officiers supérieurs. Les formations et expériences en conduite sont ainsi reconnues dans le monde du travail civil.
Base opérationnelle	Emplacement(s) de conduite quotidienne d'une ORPC. La base de Gollion constitue un modèle des bases futures (centralisation du matériel et des véhicules) pour faciliter les interventions.
Capacité opérationnelle	Etat de la protection civile dépendant d'une mission spécifique relatif à la conduite, à l'instruction, à la logistique et au personnel. Cet état doit être atteint pour l'accomplissement de la mission
Disponibilité de base	État de la protection civile indépendamment d'une mission spécifique relatif à la conduite, à l'instruction, à la logistique et au personnel. Cet état doit être atteint et maintenu en permanence.
Ecole de formation de base (EFB)	Après le recrutement, les conscrits suivent deux semaines d'instruction à Gollion : 4 jours d'instruction de base, puis 6 jours dans une des quatre filières définies lors du recrutement : aide à la conduite, assistance, appui et logistique
FIR / FAR	Les formations d'intervention régionale (FIR) permettent de fournir au moins un groupe de 5 hommes en moins d'une heure ; elles garantissent la première intervention rapidement. Les formations d'appui régionale (FAR) permettent de fournir au moins 25 hommes en moins de 6 heures ; elles interviennent en renfort pour garantir la capacité à durer du personnel de première intervention.
Inspection	Vérification, par différentes méthodes, des compétences d'un groupe de personnes. Une inspection doit toucher autant les connaissances et les compétences individuelles que celles de l'ensemble du groupe.
Interassociation de sauvetage (IAS)	Organisation faîtière des services de secours médicaux en Suisse, l'IAS est mandatée par les cantons ; elle fait partie du système de santé et contribue à la sécurité de la population. Elle couvre toute la chaîne de sauvetage au sol, dans l'eau ainsi que dans les airs depuis le lieu de l'incident jusqu'au site du traitement. L'IAS établit des normes pour le sauvetage médical dans la vie quotidienne de même que dans des situations spéciales et extraordinaires.

Logistique	Cette formation de base vise à assurer le fonctionnement des postes, l'acquisition de biens d'approvisionnement, l'engagement de moyens de transport et de machines de chantier, l'entretien et la mise à disposition du matériel ainsi que le ravitaillement. La logistique peut aussi être engagée en faveur des autres organisations partenaires.
PISA Système d'information sur le personnel	Système d'information (ERP) mis à disposition des cantons et des ORPC par l'OFPP pour gérer les astreints et leur équipement personnel.
Pionnier	Astreint ayant bénéficié d'une formation de base en Appui.
Protection des biens culturels (PBC)	Cette formation spécifique vise à mettre en œuvre des mesures de protection (évacuation, entreposage, etc.) pour les biens culturels en cas d'événement, élaborer des planifications, documentations et plans d'intervention en collaboration avec les sapeurs-pompiers, ainsi que conseiller les organes de conduite, forces d'intervention et propriétaires de biens culturels.
Situation d'urgence	Situation résultant d'une évolution sociale ou d'un problème technique et que les procédures ordinaires ne permettent pas de gérer en raison de l'insuffisance des moyens en personnel et en matériel de l'entité concernée.
Stratégie 2015+	Stratégie de la protection de la population et de la protection civile approuvée par le Conseil fédéral le 9 mai 2012. Elle indique le cap pour une optimisation de la protection de la population et de la protection civile visant à rendre plus efficaces ces instruments dans la gestion des catastrophes et situations d'urgence en Suisse, qu'elles soient d'origine naturelle, technique ou sociétale. Avec le rapport de mise en œuvre du 30 mai 2016, elle a servi de base à la révision de la LPPCi adoptée le 20 décembre 2019.
Subsidiarité	Ce principe précise que la PCi n'intervient qu'en 2 ^{ème} échelon, lorsque le demandeur n'est pas en mesure d'assumer les tâches demandées sur le plan du personnel, du matériel et des délais.
Télématique	Ensemble des techniques et des services qui associent l'informatique et les télécommunications.
Tetris	Projet de réforme de la PCi vaudoise visant à s'adapter à la révision de la LPPCi et à la baisse d'effectifs annoncée, avec la création de 4 bataillons régionaux.

7.3. Bases légales, directives et autres documents

Base légale fédérale :

- Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) du 20.12.2019
- Ordonnance sur la protection civile (OPCi) du 11.11.2020
- Ordonnance sur l'indemnisation des militaires et des membres de la protection civile engagés pour surmonter la pandémie de coronavirus (Ordonnance COVID-19 indemnisation des militaires et des membres de la protection civile) du 22.04.2020
- Directives sur l'utilisation de moyens du DDPS au profit de manifestations du 20.01.2021

Base légale cantonale :

- Loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile (LVLPCi) du 11.09.1995
- Loi sur la protection de la population (LProP) du 23.11.2004
- Loi sur les subventions (LSubv) du 22 février 2005
- Loi sur la facturation des prestations matérielles fournies par les services de l'Etat lors de manifestations (LFacManif) du 19.03.2013
- Règlement fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm) du 8 janvier 2001
- Règlement sur l'organisation et la coordination des secours en cas d'accident majeur ou de catastrophe (RORCA) du 5 juillet 2006
- Règlement sur l'organisation et l'administration de la Protection civile vaudoise (ROAPCi) du 05.12.2018
- Règlement sur les interventions et l'instruction de la protection civile vaudoise (RIIPCi) du 05.12.2018
- Règlement sur les ouvrages de protection (ROP) du 12 juin 2019

Directives du SSCM

Directives révisées chaque année pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier de l'année suivante :

- sur le commandement et l'organisation de la Protection civile vaudoise (DCOPC)
- sur le personnel professionnel de la protection civile vaudoise (DPPPC)
- sur le personnel de milice de la protection civile vaudoise (DPMPC)
- pour l'administration des services de protection civile au niveau cantonal (DAPCC)
- pour l'administration des services de protection civile au niveau régional (DAPCR)
- sur le matériel de la protection civile vaudoise (DMAPC)
- sur l'utilisation du matériel, des véhicules et des infrastructures cantonales de la Protection civile vaudoise (DUIPC)
- sur la distribution et l'emploi des assortiments de matériel d'instruction et d'engagement, de signalisation/trafic et de sécurité antichute
- sur les prérequis et les niveaux d'exigence pour les commandants des ORPC et leurs remplaçants

Documents stratégiques

Un projet de « **Profil de prestations de la Protection civile vaudoise** » a déjà été rédigé et soumis à consultation auprès des ORPC et du Département. Il sera complété par **8 documents stratégiques** visant à poser les concepts de détail et la doctrine d'engagement de la PCi vaudoise.

- | | |
|----------------------------|----------------------------|
| • 1. Profil de prestations | • 5. Gestion documentaire |
| • 2. Concept d'engagement | • 6. Concept télématique |
| • 3. Concept matériel | • 7. Concept d'instruction |
| • 4. Concept logistique | • 8. Concept communication |

7.4. La Cour des comptes en bref

La Cour des comptes du canton de Vaud est une autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la performance en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité (art. 2 LCComptes).

Ses attributions sont les suivantes (art. 4 LCComptes) :

- la vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- la vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- le contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes.

Son champ de contrôle s'étend aux entités suivantes (art. 3 LCComptes) :

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat et son administration ainsi que les entités qui lui sont rattachées ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention au sens des articles 7 et 12 de la loi sur les subventions ou une autre contribution au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres a,c,d,f,g de la loi sur les subventions.

La Cour des comptes se saisit elle-même des objets qu'elle entend traiter, à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes).

Elle publie ses rapports pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ceux-ci consignent ses constatations et recommandations, ainsi que les remarques de l'entité auditée. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Dans son rapport annuel, la Cour des comptes doit mentionner ses recommandations ainsi que les suites qui leur ont été données. Les entités auxquelles des recommandations ont été adressées doivent prendre position par écrit.

Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. La Cour des comptes est libre d'y donner suite ou non.

**Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public
en contactant la Cour des comptes :**

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch