

Audit de performance de la
Protection civile vaudoise
Synthèse du rapport d'audit

*Une crédibilité
renforcée à
valoriser*



Synthèse du
Rapport n°75
de juin 2022

Par mesure de simplification, l'abréviation PCi désigne la Protection civile vaudoise, thème principal de l'audit. En outre, les grades et fonctions PCi ne sont pas mentionnés en langage épicène, mais ils peuvent concerner uniformément des hommes et des femmes.

Le rapport complet sur la performance de la Protection civile vaudoise et une capsule vidéo sont librement accessible sur le site 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.

Photo de couverture :

Source : Protection civile vaudoise (© Julie Masson)



Pourquoi un audit sur la performance de la Protection civile vaudoise (PCi) ?

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, une PCi convoquant régulièrement trop de personnes pour les tâches à effectuer, ainsi qu'une forte présence lors de manifestations culturelles ou sportives alors qu'il ne s'agit pourtant 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) et en apportant un support bienvenu aux divers échelons du dispositif sanitaire luttant contre cette pandémie de COVID-19. La PCi a retrouvé ainsi tout son sens comme l'un des acteurs principaux de la protection de la population.

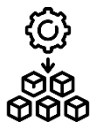
Cette reconnaissance du travail de la PCi est concomitante avec l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2021, d'une révision en profondeur de la loi fédérale sur la protection de la population et la protection civile (LPPCi) qui induit une nouvelle réduction des effectifs.

Comment assurer les mêmes missions, voire des missions supplémentaires, avec moins de personnes ? Est-il possible de compenser la baisse d'effectifs par une hausse qualitative des diverses composantes de la PCi ? Ce sont là tous les enjeux qui ont suscité le lancement d'une large réflexion par le service cantonal de la sécurité civile et militaire (SSCM) et l'assemblée des présidents exécutifs des organisations régionales de protection civile (ORPC). Ce projet dénommé Tetris propose un regroupement des forces sur quatre bataillons régionaux, afin de tenir compte des effectifs en forte réduction.

L'audit de performance lancé par la Cour des comptes visait ainsi à analyser les forces et faiblesses de la PCi dans un contexte très évolutif, encore accentué par les événements tragiques en Ukraine. Dans ses démarches, la Cour a tenu compte de la révision LPPCi et des réponses envisagées au niveau cantonal via le projet Tetris.

Dans ses conclusions, la Cour constate que la PCi a pu démontrer sa capacité à remplir des missions sortant de l'ordinaire. Son fonctionnement dispose néanmoins d'un potentiel d'amélioration. La Cour adresse ainsi 15 recommandations au SSCM qui sont compatibles avec les choix politiques effectués par le Conseil d'Etat. Au vu de la disparition vraisemblable des 10 ORPC actuelles, la Cour ne les a pas considérées comme des entités auditées et ne leur adresse aucune recommandation.

Ces recommandations visent 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 de valoriser ses prestations en soignant sa communication. Elles sont résumées dans les trois chapitres qui suivent.



Une meilleure organisation de la PCi

En matière d'organisation, la priorité consiste à finaliser le profil de prestations de la PCi. Avec le nouveau concept de protection de la population, la Confédération a abandonné en 2004 une large partie de ses compétences au profit des cantons. Ces derniers sont ainsi seuls responsables de définir les tâches que peut accomplir la PCi, tant en situation ordinaire qu'en cas de catastrophes, de situation d'urgence ou de conflit armé. Un profil de prestations est donc indispensable pour clarifier la stratégie cantonale, en matière de missions, d'organisation et d'implantation. Ces éléments permettent ensuite de définir les équipements nécessaires (et justifier les demandes futures d'investissement), ainsi que les formations à dispenser et les contrôles à effectuer.

Depuis 2014, le canton de Vaud est divisé en 10 ORPC, correspondant aux districts. Pour s'assurer que ces organisations régionales soient à même d'accomplir les missions déclinées ci-dessus, il est en effet important que le Canton exerce son rôle d'autorité de surveillance sur les plans opérationnel et financier. Il doit également s'assurer d'une qualité uniforme des prestations fournies par les différentes régions, ce qui n'a jamais été inspecté jusqu'à aujourd'hui.

Soumis à l'obligation de servir, les astreints PCi peuvent être convoqués en tout temps en cas de catastrophe ou de situation d'urgence. Avec la baisse des effectifs que subit la PCi depuis plusieurs années, il devient d'autant plus important de pouvoir personnaliser les alertes en fonction des disponibilités et compétences requises. Il est donc judicieux de moderniser le système d'alerte, en s'inspirant de l'outil développé par l'ECA pour les sapeurs-pompier.

L'efficacité de la PCi dépend principalement de sa rapidité d'intervention en cas d'urgence. Les formations d'intervention régionale (FIR) peuvent intervenir dans l'heure, mais leurs effectifs deviennent vite insuffisants en cas de catastrophe importante. Pour disposer en tout temps de renforts, le plus simple consiste à faire appel à des astreints déjà équipés effectuant un cours de répétition. Cela nécessite cependant une disponibilité de compagnies en service tout au long de l'année.

Depuis l'entrée en vigueur de la LPPCi en 2004, la PCi ne dispose plus d'un service sanitaire, même pas pour ses propres besoins. L'implication de la PCi durant la crise de COVID-19 a toutefois changé la donne et un renforcement de ses compétences sanitaires est désormais souhaité. Il permettrait aussi de fournir le personnel nécessaire pour le fonctionnement des constructions sanitaires protégées, sans devoir ponctionner les effectifs dans les établissements sanitaires.

La PCi est l'un des cinq partenaires de la protection de la population aux côtés de la Police, des Sapeurs-Pompier, de la Santé publique et des Services techniques. Elle agit selon le principe de subsidiarité, à savoir lorsque les situations excèdent les capacités d'un partenaire. Pour assurer son efficacité, cette collaboration doit être exercée régulièrement, non seulement au niveau des cadres cantonaux, mais aussi au niveau des astreints et localement dans les régions.



Une PCi mieux formée et mieux équipée

Pour pouvoir continuer à assumer ses missions malgré des effectifs en baisse, la PCi ne doit pas seulement disposer d'une meilleure organisation ; elle doit également améliorer la formation de son personnel (notamment les cadres) et moderniser son équipement.

Le concept d'Armée XXI a instauré en 2004 un nouveau système de recrutement commun à l'armée et à la protection civile, avec une affectation des astreints à un moment où les choix professionnels ne sont pas souvent finalisés. Au vu des effectifs en baisse continue, il est nécessaire d'identifier régulièrement les compétences utiles à la PCi parmi les astreints, afin d'assurer une répartition des personnes plus conforme aux besoins cantonaux et régionaux.

La PCi compte globalement une centaine de professionnel-le-s, dont les deux tiers se trouvent au sein des ORPC. Au vu de l'évolution future, il importe que la PCi, aux niveaux cantonal et régional, s'assure de la qualité de ces cadres professionnel-le-s, 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 de maintenir la qualité de cette colonne vertébrale de la PCi.

Les dangers qui menacent la population du canton de Vaud font périodiquement l'objet d'une analyse des risques dont la dernière date de décembre 2021. L'évolution de la plupart des risques est à la hausse et la totalité des risques prioritaires nécessitent une intervention de la PCi en cas de survenance. Tant le profil de prestations que les formations dispensées par la PCi doivent dès lors intégrer la mise à jour de tous ces dangers.

A l'instar du service militaire, l'avancement au sein de la PCi nécessite une mise en pratique des compétences acquises en matière de conduite. Comme la majeure partie des services sont très courts, il est généralement demandé plusieurs années de pratique avant la prochaine formation. Pour éviter de décourager les intéressé-e-s et favoriser la relève des cadres, il est souhaitable de généraliser la réalisation la même année des cours de cadre et du paiement de galons.

Depuis 2014 et en l'absence d'un profil cantonal de prestations, les ORPC disposent d'une large autonomie en matière d'acquisition de matériel et d'équipements. Ces achats régionaux conduisent à un parc très hétérogène, sans vision d'ensemble et dispersé. Pour répondre aux urgences, il est indispensable que le Commandement cantonal dispose d'une meilleure connaissance du matériel et des véhicules. Un regroupement à terme de ce matériel dans des bâtiments de surface facilement accessibles et bien répartis dans le canton doit être envisagé.

Le parc très hétérogène de matériel ne facilite évidemment ni la formation, ni l'utilisation commune de matériel inconnu lors d'actions d'envergure. Ce matériel PCi doit être harmonisé, à l'instar de la direction suivie par l'ECA et les sapeurs-pompiers. L'harmonisation de l'équipement personnel a d'ailleurs montré le chemin à la satisfaction générale. Elle doit se poursuivre en favorisant les collaborations avec les autres partenaires de la protection de la population.



Une communication claire et positive

Lors de récents engagements, tels que la pandémie COVID-19, la PCi a fait régulièrement l'objet de reportages mettant en exergue ses actions. Les cadres et astreints ont retrouvé du sens à leur action, comme la Cour a pu le vérifier en allant à la rencontre de 35 personnes de grades et fonctions différents. Lors d'entretiens de 30 à 75 minutes, l'objectif était de les écouter, de percevoir leur vision actuelle et leurs attentes. Ces entretiens 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

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 une motivation retrouvée qui facilitera les réformes à venir.

Au fil de ses travaux, la Cour a pu constater une méconnaissance des activités réelles de la PCi et des formations offertes. Si les formations de cadres sont trop courtes pour envisager des reconnaissances professionnelles, ces dernières sont en revanche possibles pour des formations de spécialistes. Par ailleurs, la PCi doit mieux valoriser les compétences acquises par ses cadres et astreints en situation réelle. Des attestations sur les missions confiées, les tâches effectuées et les durée des engagements seraient certainement précieuses pour faciliter une évolution professionnelle.

Afin d'améliorer la compréhension des employeurs et limiter une réticence pouvant s'exprimer parfois violemment, un certain nombre d'efforts sont nécessaires. La PCi doit s'assurer que tous les astreints sont occupés à des tâches qui ont du sens ou qu'ils apprennent des éléments utiles pour la société en général. Pour mettre en place cette communication proactive, une prise de contact avec les associations économiques vaudoises doit être envisagée.

De par son intégration durant 50 ans dans des structures communales, la PCi est restée très proche des besoins locaux en termes de travaux d'utilité publique ou d'appuis lors de manifestations. Avec la baisse continue des effectifs, la PCi doit toutefois revoir ses priorités et mieux communiquer sur le rôle subsidiaire de ses interventions en faveur des collectivités. Ces dernières restent néanmoins possibles, en permettant d'exercer en situation réelle un grand nombre de compétences.



Conclusions et recommandations

Fait attesté par l'ensemble des partenaires de la protection de la population, la crédibilité de la PCi s'est fortement améliorée ces dernières années. Elle est reconnue comme un acteur incontournable pour toutes les grandes manifestations et tous les risques prioritaires nécessitent une intervention de la PCi en cas de survenance. Cette bonne image n'est pas visible qu'à l'extérieur ; la motivation est aussi en hausse au sein des cadres et astreints de la PCi, suite aux engagements liés au COVID-19 et aux marques de reconnaissance de la population.

Le Canton pourra s'appuyer sur cette bonne image actuelle de la PCi pour mener à bien une réforme législative délicate qui découle du projet Tetris. Cette réforme nécessitera en effet une nouvelle répartition des compétences Canton-communes, un aspect toujours très discuté en Pays de Vaud.

A l'issue de ses travaux et en lien avec la question principale de l'audit, la Cour constate que la PCi a pu démontrer ces dernières années sa capacité à remplir des missions sortant de l'ordinaire, telle que la pandémie de COVID-19. Son fonctionnement dispose néanmoins d'une marge d'amélioration. La Cour adresse ainsi 15 recommandations, visant à finaliser en priorité le profil de prestations, de manière à disposer d'une meilleure organisation, avec un personnel mieux formé (notamment les cadres) et mieux équipé, et valorisant ses prestations.

Une meilleure organisation de la PCi vaudoise

- Finaliser le profil de prestations et les directives
- Contrôler régulièrement les organisations régionales
- Mobiliser les cadres et astreints de manière personnalisée
- Prévoir des unités en service toute l'année pour un engagement plus rapide
- Développer les compétences sanitaires de la PCi
- Renforcer la collaboration entre partenaires de la Protection de la population

Une PCi mieux formée et mieux équipée

- Mieux tenir compte des compétences des astreints
- Être plus exigeant avec les cadres professionnels
- Adapter les formations aux risques prioritaires
- Réduire les durées d'avancement
- Améliorer l'inventaire et l'accessibilité du matériel
- Harmoniser le matériel et les équipements personnels

Une communication claire et positive de la PCi

- Valoriser les formations et compétences acquises
- Améliorer la compréhension des employeurs
- Clarifier les prestations offertes par la PCi