

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**  
**sur le postulat Philippe Randin et consorts demandant au Conseil d'Etat d'augmenter son**  
**soutien financier en faveur du secours alpin romand**

## **1 RAPPEL DU POSTULAT**

Le Secours alpin Suisse (SAS) est aujourd'hui devenu, avec les stations de secours du Club Alpin Suisse (CAS) locales et en collaboration avec les dispositifs de sécurité cantonaux, dans certains cas par le biais d'accords de prestations, un instrument crucial de la politique cantonale de sécurité. Il endosse avec les organisations partenaires, des tâches publiques liées à la sécurité dans des domaines relevant de **la responsabilité cantonale**. En tant qu'organisation faitière, le SAS se charge des questions liées à la coordination et à la responsabilité temporaire d'employeur pour tous les sauveteurs qu'il envoie en mission ainsi que de leur disponibilité matérielle, personnelle et technique aux interventions. La disponibilité personnelle et matérielle relève donc principalement du **bénévolat**. Actuellement, le SAS est intégré dans sept associations dont le Secours alpin romand (SARO). Le SARO englobe les cantons de Genève, Vaud, Jura, Neuchâtel, Fribourg et Berne, sauf le Valais. Il est organisé sous forme d'association régionale. Pour le canton de Vaud, les secteurs Mont-Tendre, Montreux, Château-d'Oex, Villars, Leysin, les Diablerets et Ste-Croix constituent l'association vaudoise. Voilà pour l'organisation.

La montagne est de plus en plus fréquentée. L'an dernier, les secours ont prêté assistance à 2750 personnes dans les Alpes suisses et le Jura, soit 294 de plus qu'en 2014. Nonante-huit personnes ont perdu la vie. Plus que jamais, le SAS et son association vaudoise sont sollicités, plus particulièrement par la pratique de nouveaux sports (Hiver : Speedflying, Freerider, Raquettes, randonnées en peau de phoque et autres. Eté : Escalade, Via Ferrata, Parapente, Aéronefs, Canyoning, autres).

Le SAS est un service de pointe qui ne laisse plus de place à l'amateurisme.

Pour preuve, un conducteur de chien doit effectuer une formation complète de 3 ans, aussi bien pour le maître et son chien, qui doit effectuer 400 heures de formation par an aux frais du maître. D'autre part, le conducteur de chien doit faire d'importantes concessions aussi bien sur le plan privé que professionnel. Fréquemment, les entraînements ont la priorité sur le temps passé en famille. L'employeur doit être aussi compréhensif du fait des nombreuses absences que demande cette mission. Toutes ces personnes travaillent comme bénévoles et sont uniquement défrayées en cas d'intervention. Dans ces conditions, la relève est très difficile. Cette activité peine à susciter des vocations. Les autres spécialités de sauvetage demandent aussi de gros efforts de formation tels que : spécialiste du sauvetage hélicopté, en canyoning, médecine et autres.

En conséquence, les deniers publics sont indispensables pour garantir le sauvetage vaudois alpin et maintenir des prestations optimales. Actuellement le canton de Vaud verse 4 centimes par habitant

selon une recommandation de l'année 1996. Depuis, la situation a évolué fortement. Le canton de Berne l'a bien compris, sa contribution est de 20 centimes par habitant.

Au vu de ce qui précède, j'ai l'honneur de demander au Conseil d'Etat qu'il étudie l'opportunité :

- de présenter un état des lieux de la situation actuelle du secours alpin dans le canton ;
- de proposer une augmentation financière au secours alpin vaudois afin que celui-ci puisse répondre aux nombreuses sollicitations suite à l'étendue d'activités dans l'arc alpin vaudois ;
- d'encourager le Conseil d'Etat à signer un contrat de prestations avec la fondation Secours alpin.

## **2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT**

### **2.1 Préambule**

Il est tout d'abord essentiel de rappeler que le Conseil d'Etat apprécie, soutient et valorise les activités de sauvetage exercées par le Secours alpin Suisse (SAS) et plus particulièrement par sa section romande (SARO).

Au vu des importantes zones de montagne dans le Canton de Vaud, le secours alpin présente un intérêt particulier pour notre canton. Environ une centaine d'interventions par année sont recensées dans la zone d'intervention du SARO regroupant les Cantons de Vaud, Genève, Fribourg, Neuchâtel, Berne et du Jura. Celles-ci peuvent concerner aussi bien des accidents d'alpinisme, d'avalanches, de canyoning que le but de retrouver des randonneurs égarés ou blessés. Afin de pouvoir mener à bien ces missions, de nombreux sauveteurs, y compris spécialisés (responsable d'intervention, spécialiste sauvetage hélicoptère, conducteur de chiens, spécialiste médical et spécialiste canyoning) s'engagent au quotidien.

Le Canton de Vaud accorde un soutien financier en matière de secours alpin sur la base de la recommandation de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) du 8 novembre 1996, correspondant à un forfait de 4 centimes par habitant. En 2016, cette participation s'élevait à CHF 30'928.-.

De plus, des négociations ont eu lieu depuis 2011 déjà entre la Police cantonale et le SAS afin de revoir à la hausse la contribution financière cantonale. Toutefois, celles-ci n'ont pas abouti pour des raisons qui seront explicitées ci-après.

La présente réponse s'attache à lever toute ambiguïté sur le sujet, en produisant un état de situation à propos du SAS et du SARO. La politique adoptée par le Conseil d'Etat est également précisée, tout en rappelant les contraintes en matière de subventions.

### **2.2 Etat de situation**

#### *2.2.1 Structure du SAS*

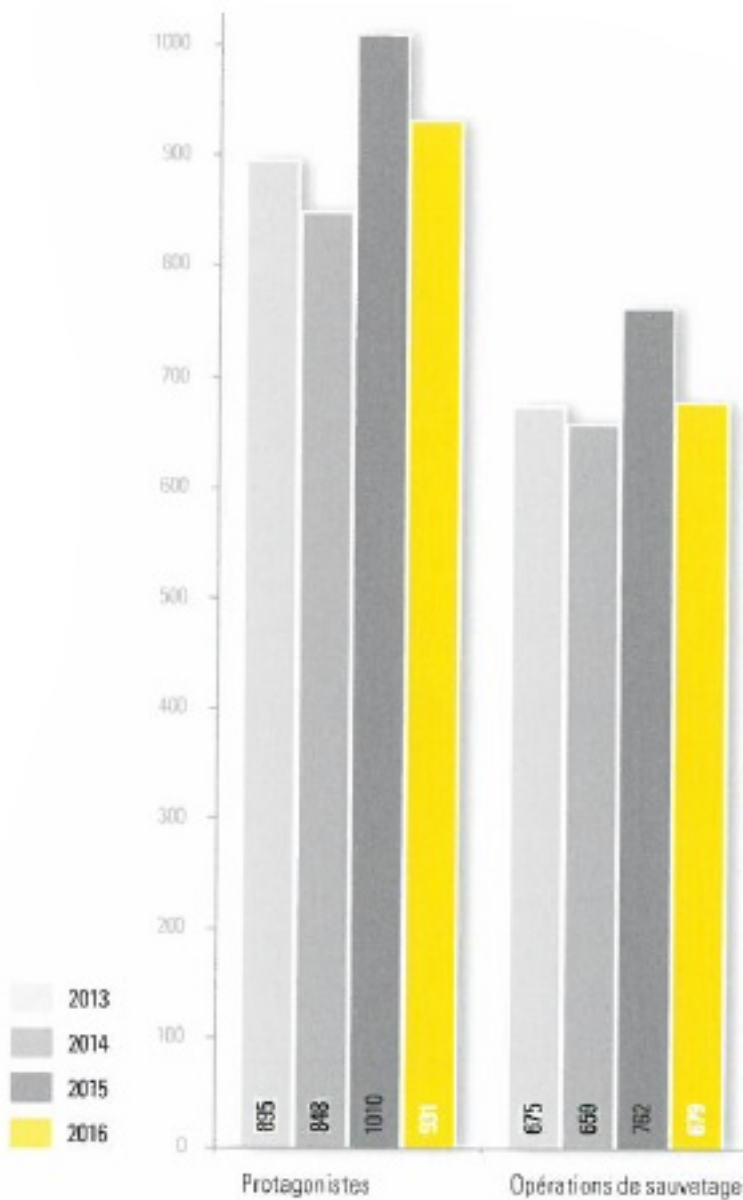
##### *2.2.1.1 Organisation*

Le SAS est une fondation à but d'utilité publique (secours terrestre en montagne) qui a été fondée en 2005. Il s'agit d'une entité juridique indépendante, mais financée par la Garde aérienne suisse de sauvetage (Rega) et le Club Alpin Suisse (CAS). Ce sont près de 3'000 sauveteurs, répartis dans les 86 stations de secours, qui sont prêts à intervenir 7/7, 24h/24h.

En 2015, 762 interventions ont été effectuées par le SAS et les organisations partenaires, secourant 1'010 personnes. En 2016, le nombre d'opérations a légèrement diminué, puisqu'un total de 679 sauvetages et de 931 personnes secourues a été recensé. Cette diminution en 2016 du nombre d'interventions et de leur durée explique une baisse du produit financier retiré des interventions (coûts d'intervention).

Le nombre d'interventions varie en fonction des années, principalement pour des raisons météorologiques. Ainsi, il y a eu une explosion des interventions en 2015 par rapport à 2014, ce qui

s'explique par l'hiver trop chaud et une mauvaise structure du manteau neigeux, ce qui a occasionné de nombreuses avalanches.



*Figure 1 : Interventions et personnes impliqués, Rapport annuel SAS 2016*

Le SAS est divisé en 7 associations régionales :

- le Secours Alpin romand (SARO) ;
- le Secours Alpin bernois (ARBE) ;
- le Secours Alpin de Suisse centrale (ARZ) ;
- le Secours Alpin du Tessin (SATI) ;
- le Secours Alpin de Glaris (ARGL) ;
- le Secours Alpin de Suisse orientale (ARO) ;
- le Secours Alpin des Grisons (ARG).

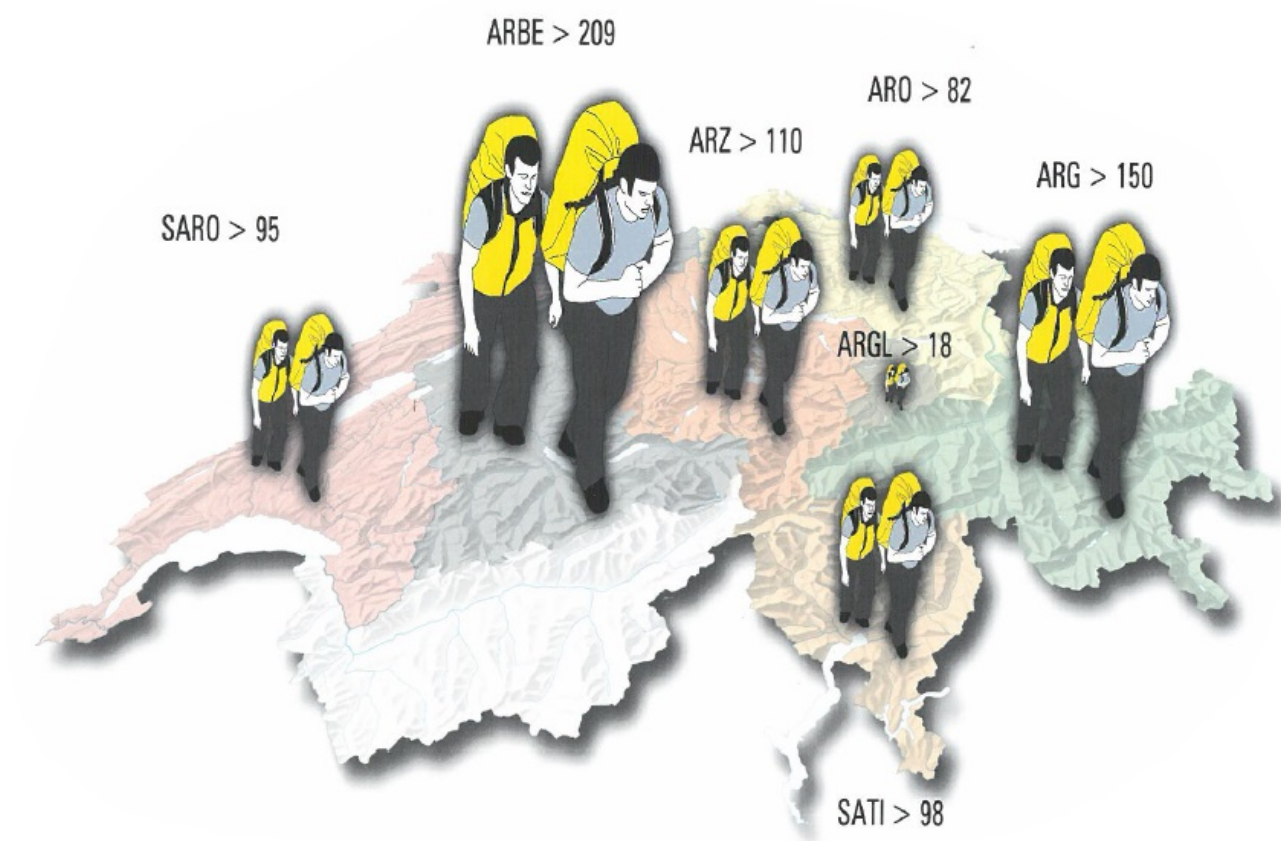


Figure 2 : Interventions 2015 avec répartition par associations régionales,

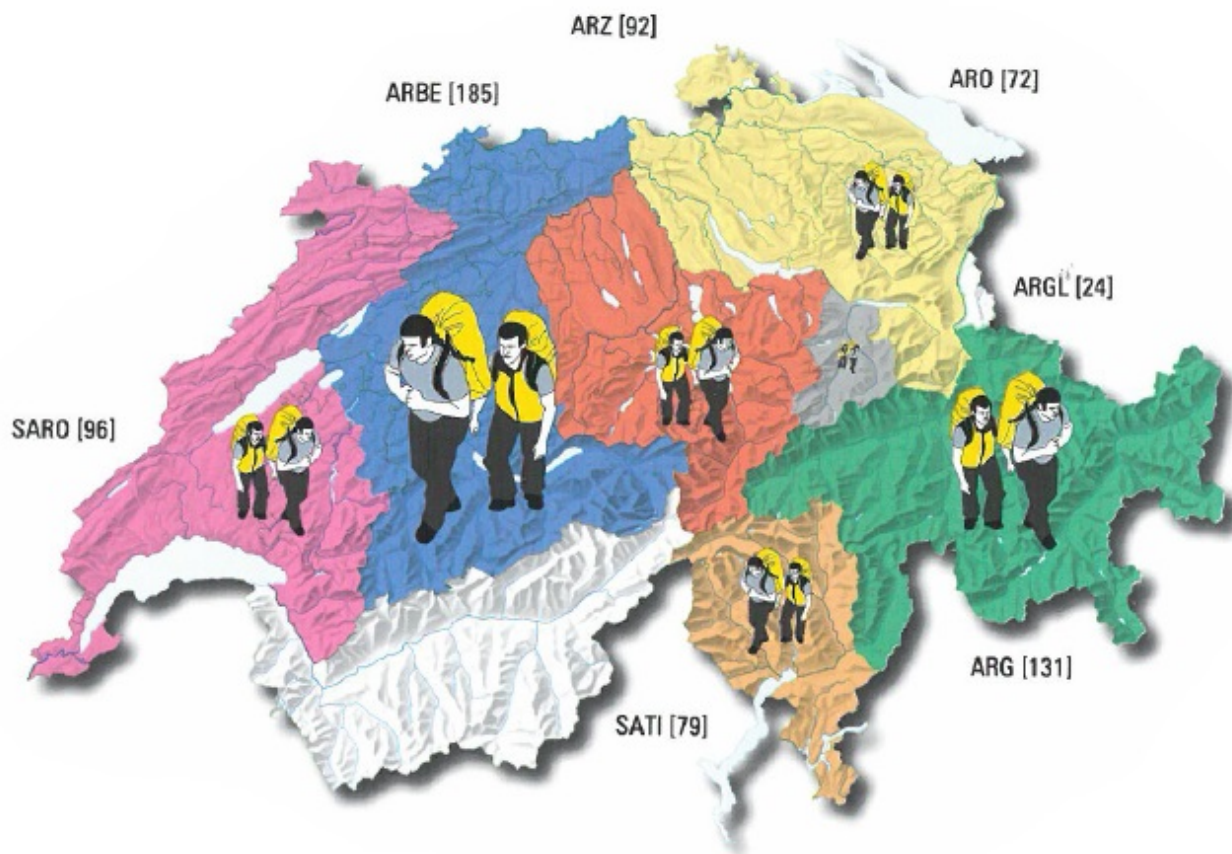


Figure 3 : Interventions 2016 avec répartition par associations régionales,

#### 2.2.1.2 Financement

En matière de financement, le SAS se fonde sur 5 piliers :

- a. les contributions des cantons ;
- b. les recettes issues des interventions facturées ;
- c. les contributions des fondateurs Rega et CAS ;
- d. les crédits des remontées mécaniques ;
- e. les dons.

##### a. Les contributions des cantons

Les contributions des cantons correspondent soit à une subvention, soit à un accord de prestations négocié entre le SAS et le canton concerné.

La subvention se fonde sur la recommandation de la CCDJP du 8 novembre 1996 prévoyant un forfait annuel de 4 centimes par habitant à titre d'indemnisation pour les prestations du SAS. Le canton de Vaud s'acquitte de cette subvention, qui correspondait en 2016 à CHF 30'928.-.

Cela étant, certains cantons comme Berne, le Tessin ou les Grisons ont négocié un accord de prestations avec le SAS, arrêtant ainsi un montant fixe, généralement plus élevé que le forfait de 4 centimes par habitant.

##### b. Les recettes issues des interventions facturées

S'ajoutent aux contributions cantonales, les recettes produites par la facturation des interventions du SAS aux personnes secourues. En effet, toute personne secourue doit s'acquitter des frais liés aux opérations de sauvetage. Lorsque cette personne est donatrice Rega, les frais liés à l'intervention sont couverts par le fonds Rega. Si ce n'est pas le cas, une facture des frais de sauvetage sera adressée à la personne concernée.

En l'occurrence, pour l'année 2016, la diminution du nombre d'opérations et de leur durée a eu pour conséquence la baisse des recettes. En revanche, certains cantons ont augmenté leurs contributions, de sorte qu'un résultat positif a pu être dégagé par le SAS.

#### *c. Les contributions des fondateurs Rega et CAS*

Le financement est complété par les apports des fondateurs du SAS, à savoir la Rega et le CAS. A cet égard, il n'est pas inutile de s'arrêter un instant pour définir le rôle de ces entités au sein du SAS.

La Rega est une fondation d'utilité publique créée en 1979, dont la mission est d'apporter une assistance médicale aérienne aux personnes en détresse (plus de 15'000 interventions au total en 2015). Cette organisation à but non lucratif est soutenue par des donateurs privés, qui reçoivent en contrepartie des avantages, mais de nature non contractuelle (pas de prestations d'assurance).

Quant au CAS, il s'agit d'une association créée en 1863 et qui participe au développement de l'environnement alpin et de l'alpinisme. Son champ d'activité est vaste et consiste principalement en l'entretien des cabanes de montagne, l'offre de cours de formation dans les sports alpins, la mise en place d'équipes nationales d'escalade sportive et de ski-alpinisme dans le cadre de compétitions et la publication de guides de randonnées et d'alpinisme.

#### *d. Les crédits des remontées mécaniques*

Sur la base des concepts de sauvetage stipulés à l'article 44 de l'Ordonnance sur les installations à câbles transportant des personnes (OlCA, RS 743.011), les exploitants de remontées mécaniques doivent se faire assister et engager des ressources auprès des stations locales. Le SAS facture donc lesdites prestations aux propriétaires de remontées mécaniques, ce qui constitue des recettes supplémentaires.

#### *e. Les dons*

En tant que fondation d'utilité publique, le SAS peut percevoir des dons privés. Ce point ne nécessite pas plus de développement.

### *2.2.2 Structure du SARO*

Le SARO est l'association régionale regroupant les cantons romands (Vaud, Genève, Fribourg, Neuchâtel, Berne et Jura), excepté celui du Valais. En effet, s'agissant d'un canton de montagne, ce dernier dispose de sa propre organisation en matière de sauvetage terrestre en montagne, à savoir l'organisation cantonale valaisanne des secours (OCVS).

Le SARO compte 13 stations et effectue environ une centaine d'interventions par année. 7 stations sont situées dans le Canton de Vaud, à savoir celles du Mont-Tendre, Montreux, Château-d'Oex, Villars, Leysin, les Diablerets et Ste-Croix.

En matière de financement, chaque station vaudoise perçoit un montant de CHF 16'000.- par an de la part du SAS, cette somme incluant une part pour les spécialistes techniques, ainsi que pour les activités de formations interrégionales. Ce montant est attribué pour chaque station de secours fonctionnelle et prête aux opérations. Toutes les stations vaudoises répondent à ces critères.

Actuellement, le SAS finance partiellement les frais en octroyant un budget annuel de CHF 2'450.- par station de secours, auquel s'ajoute la contribution opérationnelle du SARO de plus de CHF 30'000.-. En sus, les stations de secours comptent principalement sur le soutien personnel des sauveteurs en matière d'équipement et de formation (ceux-ci assument en effet tout ou partie des frais de leur formation), mais aussi sur les dons privés. Les responsables du SAS et du SARO mentionnent que cette manière de procéder atteint ses limites, raison pour laquelle le SAS souhaite obtenir une revalorisation de la subvention accordée par le Canton de Vaud.

### 2.2.3 Collaboration avec la Police cantonale

Sur le plan opérationnel, il est important de préciser que la collaboration entre les sauveteurs du SARO et la Police cantonale (principalement les spécialistes montagne de la Gendarmerie) se passe bien. La délimitation claire des tâches de chacun permet une bonne entente entre les intervenants. Ainsi, le SARO se charge exclusivement des missions de secours avec les services sanitaires et la Police cantonale intervient uniquement pour exécuter les missions judiciaires liées à l'événement (établissement du rapport, constat de décès, etc) dans le cadre d'une éventuelle procédure pénale.

## 2.3 Subvention accordée par le Canton de Vaud

### 2.3.1 Historique des négociations

Comme mentionné précédemment, le canton de Vaud, par l'intermédiaire de la Police cantonale, verse une subvention correspondant au forfait de 4 centimes par habitant sur la base de la recommandation de la CCDJP du 8 novembre 1996 qui, pour l'année 2016, se montait à CHF 30'928.-.

En parallèle, la Police cantonale prend en charge certaines factures du SAS et de la Rega selon une procédure définie par la Rega et qui sera détaillée au point suivant. En 2016, un montant de CHF 5'089.10 (1 facture SAS et 1 facture REGA) a été versé par la Police cantonale dans le cadre de cette prise en charge ponctuelle de certaines factures.

En 2013 et 2014, des négociations entre le SAS et le Canton de Vaud ont eu lieu, mais n'ont finalement pas abouti, de sorte qu'une situation de statut quo a été maintenue (paiement de la contribution cantonale sur la base des 4 centimes par habitant et prise en charge de certaines factures selon la procédure explicitée en point 3.2).

Le SAS avait en effet exprimé le souhait de conclure un accord de prestations avec le Canton de Vaud. Plusieurs variantes ont été proposées, dont nous citerons ici la plus avantageuse, à savoir l'augmentation de la contribution cantonale à hauteur de CHF 50'000, plus un paiement des factures jusqu'à concurrence de CHF 25'000.- maximum. Toutefois, les négociations n'ont pas abouti en raison de contraintes liées à l'organisation propre du SAS, mais faute de base légale claire justifiant les revendications du SAS, le statu quo a été maintenu.

### 2.3.2 Procédure de facturation par le SAS / Rega

Selon un document établi le 14 janvier 2014, la Rega a fait part de sa politique en matière de facturation de ses interventions. Elle se présentait comme suit.

Lorsque la personne secourue était **clairement identifiée** :

- Et que celle-ci était tuée ou blessée, prise en charge par les assurances sociales/privées de l'intéressée ;
- Et que celle-ci était blessée et qu'elle était membre donateur de la Rega, les frais étaient couverts par le fonds Rega ; Et que celle-ci n'était pas blessée, mais n'était pas membre donateur de la Rega, la facture lui était directement adressée.
- Lorsque la personne secourue n'était **pas retrouvée** ou en cas **d'incertitude quant à l'existence d'une personne à rechercher** (p. ex. fausse alerte), le SAS/Rega prenait à sa charge les 60 premières minutes d'intervention et le solde était payé par la Police cantonale.

Selon le courrier du 21 novembre 2016 des directeurs du SAS et de la Rega, la facturation des coûts a été redéfinie, pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017, et se présente désormais comme suit :

- En cas de danger de mort ou pour l'intégrité corporelle, qu'il soit supposé ou avéré, d'une personne disparue, la Rega et/ou le SAS ne facturent pas de frais d'intervention aux autorités policières chargées du déploiement. Si personne ne peut être identifié pour endosser les coûts, le

SAS et la Rega amortissent ces coûts. En ce sens, la Rega et le SAS refusent qu'une opération de secours dépende d'une garantie de paiement ou d'une prise en charge des frais.

- En cas d'interventions ne présentant pas de danger grave, voire mortel, la Rega et /ou le SAS facturent par principe sur la base des dépenses. Celles-ci comprennent notamment le transport et l'accompagnement de spécialistes pour la saisie des indices ou des vols de reconnaissance.

Les services de police n'auront donc plus à prendre en charge certaines factures du SAS et de la Rega.

### 2.3.3 Rappel des règles en matière de subventions

Dans le canton de Vaud, la matière est réglée par la loi sur les subventions du 22 février 2005 (LSubv, RSV 610.15). Ainsi, selon l'article 4 LSubv, toute subvention doit reposer sur une base légale. En l'occurrence, c'est l'article 1c de la Loi sur la Police cantonale du 17 novembre 1975 (LPol, RSV 133.11) qui le permet : "*La police cantonale peut octroyer une subvention, à titre d'aide financière, sous forme de prestation pécuniaire, aux associations et fondations, faîtières et à but non lucratif, afin de contribuer au sauvetage de personnes en détresse dans le canton*".

Par ailleurs, la subvention doit respecter le principe de l'opportunité (art. 5 LSubv). C'est notamment le cas lorsqu'elle répond à un intérêt public (let. a), qui est réalisé en l'espèce. Toutefois, les répercussions financières doivent faire l'objet d'une estimation (let. c) et doivent être adaptées aux disponibilités financières de l'Etat (let. d).

Le principe de subsidiarité (art. 6 LSubv) doit également être respecté. Il signifie que : - d'autres formes d'actions de l'Etat ou de tiers doivent être recherchées préalablement à l'octroi des subventions ; - la tâche en question ne peut être accomplie sans la contribution financière de l'Etat ; - la tâche ne peut être remplie de manière plus économe et efficace.

Ces conditions paraissant remplies, la question centrale dans le cas présent est de déterminer si la subvention accordée par le Canton de Vaud sera bien attribuée aux stations vaudoises du SARO et non pas au SARO dans son ensemble. En effet, il a déjà été mentionné que la Police cantonale s'acquittait d'une subvention auprès du SAS et que cet organisme se chargeait de répartir les fonds entre les associations régionales. Toutefois, il n'est pas suffisant d'établir que la subvention du Canton de Vaud revient au SARO, le but étant que l'aide financière allouée par le Canton serve bien les intérêts des stations se trouvant sur le territoire vaudois et pas celles situées dans les autres cantons membres du SARO.

Or, cette garantie ressort des propos des Présidents du SAS et du SARO dans leur correspondance du 19 avril 2017 "*la règle fondamentale veut que les moyens issus des accords de prestations passés avec les cantons soient investis uniquement dans le secours en montagne cantonal en question*".

Selon les estimations de la Police cantonale, il existe une légère marge de manœuvre dans le but d'augmenter la subvention accordée au SAS, d'environ CHF 20'000.-, ce qui permettrait d'arriver à une subvention de CHF 50'000.-.

La solution la plus opportune serait de prévoir une augmentation par palier. Par exemple, d'augmenter la subvention à CHF 50'000.- en 2018 et de prévoir une marge supplémentaire pour 2019 et ainsi de suite, en fonction du besoin.

### 2.3.4 Situation dans les autres cantons

Dans le cadre des négociations entre le SAS et le Canton de Vaud, l'exemple du Canton de Berne a souvent été mentionné par le SAS, ce dernier souhaitant que le Canton de Vaud aligne sa contribution sur celle du Canton de Berne.

En effet, le Canton de Berne a conclu un accord de prestations avec le SAS pour un montant de

CHF 221'000.-, ce qui représente le deuxième montant le plus élevé après celui accordé par le Canton des Grisons de CHF 242'000.-.

Ces importants montants se justifient en raison des très nombreuses régions de montagnes se trouvant dans ces cantons, ainsi que de l'attraction touristique en résultant, ce qui a pour effet d'augmenter le nombre d'interventions du secours alpin dans ces régions.

Cela étant, on constate que le nombre d'interventions enregistré sur le territoire couvert par le Secours Alpin Bernois ARBE (Oberland bernois et les parties germanophones de Fribourg, l'Emmental, Sörenberg, Soleure, les deux Bâle et le Fricktal) est sensiblement plus important (185) que dans la région couverte par le SARO (96). Il ne paraît donc pas justifié de calquer la contribution financière vaudoise sur celle du Canton de Berne.

Dans une autre catégorie, le Canton du Tessin a également conclu un accord de prestations pour un montant de CHF 60'000.-. La région tessinoise ayant enregistré 79 interventions en 2016, ce chiffre se rapproche déjà plus du nombre d'interventions enregistré dans la région romande (96). En application du principe d'équivalence, il serait plus justifié de calquer la subvention du Canton de Vaud sur celle du Canton du Tessin que sur celle du Canton de Berne.

Cela étant, on constate une tendance à valoriser les prestations fournies par le SAS et ses associations régionales, notamment par le biais d'interventions parlementaires, comme c'est le cas dans le Canton de Vaud actuellement. Il y a d'ailleurs lieu de relever que la même démarche a été entreprise par une députée fribourgeoise, Mme Chantal Pythoud, dans son canton et que son intervention a abouti à l'octroi d'une contribution financière immédiate comme premier pas de soutien de la part du Conseil d'Etat, avec possibilité de prévoir une pérennisation de l'aide par le biais d'un accord de prestation.

## **2.4 Conclusions et propositions**

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat partage la volonté du postulant de soutenir les activités de secours en montagne et salue le travail admirable et le dévouement des bénévoles engagés sur le sol vaudois.

Toutefois, comme cela été relevé en séance de commission par l'unanimité des membres, y compris le postulant, il est nécessaire de s'assurer que si une subvention plus importante est octroyée par le Conseil d'Etat, celle-ci doit impérativement revenir aux stations vaudoises du SARO et pas à celles situées dans d'autres cantons romands. Dans ces circonstances, le postulant a accepté la proposition du Conseil d'Etat d'établir un état de situation par le biais du présent rapport et de transformer sa motion initiale en postulat.

Celui-ci a toujours pour but de demander au Conseil d'Etat une hausse de la subvention accordée pour le secours alpin. Le présent rapport a toutefois permis d'identifier que la question n'était pas aussi simple que cela, notamment en fonction de la position du SARO vis-à-vis du SAS, et de la réglementation en matière de subventions dans le canton de Vaud.

Cela étant, vu le but d'utilité publique poursuivi par le SAS, vu l'augmentation des coûts de formation des sauveteurs spécialistes, désormais obligés d'assumer tout ou partie de ces frais et vu la tendance d'autres cantons d'apporter un soutien particulier au secours alpin, il apparaît nécessaire au Conseil d'Etat de réaffirmer son soutien, y compris financier, au SAS.

Ainsi, en première mesure, il est décidé d'accorder au SAS une subvention à hauteur de CHF 50'000.- en 2018 et de trouver des solutions en vue de pérenniser, voire d'augmenter ce montant pour les années à venir. Dans ce cadre, une éventuelle conclusion d'un accord de prestations avec le SAS n'est pas exclue, mais devra faire l'objet d'une réflexion plus aboutie.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 4 octobre 2017.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*