

RAPPORT DE LA COMMISSION chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 2'820'000.- pour financer la mesure d'impulsion du Plan climat vaudois concernant les plans d'intervention et d'alarme à la population face aux risques climatiques

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 29 septembre 2022, de 9h à 11h dans la salle Romane, Place du Château 6 à Lausanne. Elle était composée de M. Sébastien Cala, Président-rapporteur, de Mmes Alice Genoud, Anne Perret, Anne-Lise Rime, Graziella Schaller et de MM. Nicola Di Giulio, Stéphane Montangero et Jean-Marc Udriot. M. Charles Monod était excusé pour cette séance.

M. Vassilis Venizelos, Chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES) était également présent, accompagné de Mme Céline Gandar, Cheffe de projet au Service de la sécurité civile et militaire (SSCM) et de M. Yves Kohler, Chef de la Division support stratégique au SSCM.

Pour le Secrétariat général du Grand Conseil était présente Sylvie Chassot, secrétaire de commissions parlementaires.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

A la veille de la séance de commission, le Conseil d'Etat a communiqué sa stratégie pour la gestion du risque de pénurie d'énergie à laquelle la population sera sans doute confrontée, pour le gaz, dès le mois d'octobre et pour l'électricité début 2023. Différentes mesures ont été annoncées dans ce cadre, l'une d'elle étant la communication avec les communes. En effet, d'une commune à l'autre, le Conseil d'Etat constate un degré variable de compréhension des enjeux, en fonction notamment de leurs ressources (généralement corrélées à leur taille) et de leur expérience en gestion de crises. D'où la volonté du Conseil d'Etat de renforcer le soutien aux communes, afin d'assurer une certaine uniformité sur le territoire cantonal de la capacité à gérer une crise majeure. Ce projet de décret s'inscrit précisément dans cette ligne. La crise liée à la pénurie énergétique coexiste, et est peut-être corrélée, avec les risques liés au changement climatique qui accélèrent certains phénomènes impactant négativement les territoires et les communes.

Formellement, cet EMPD s'inscrit dans le programme présenté par le gouvernement de la précédente législature, respectivement du Plan climat vaudois (PCV) 1^e génération doté d'une enveloppe de 173 millions. Le soutien aux communes pour le développement de plans d'intervention et d'alerte au niveau local se matérialise par le déploiement de 5 mesures spécifiques :

- Élaboration de dossiers communaux de sauvegarde.
- Installation de points de rencontre en cas d'urgence (PRU) : en s'inspirant notamment du Canton de Berne, avancé dans ce domaine. Désignation, en partenariat avec les communes, des PRU, installation d'une signalétique uniforme et définition, en partenariat avec les communes toujours, de kits d'urgence. Outre la clarté de l'information si elle est uniformisée, il y'a un intérêt à mutualiser ces

coûts au niveau cantonal afin de pouvoir bénéficier d'économies d'échelle. Ces PRU auraient une importance particulière en cas de blackout, par exemple.

- Formation des communes en gestion de crise dans le but de renforcer la culture et la méthodologie de gestion de crise. Ce besoin se fait d'ailleurs sentir à tous les étages : au sein de l'administration cantonale également. Parfaitement maîtrisées par le SSCM, ce savoir en matière de gestion de crise qui serait transmis par des formations facultatives aux communes vise à assurer un socle minimum commun de connaissances utiles en cas de crise.
- Étude de mise en place d'un système d'alerte à la population par la téléphonie mobile : encore peu développé en Suisse, ce système suscite l'intérêt de la Confédération. Dans ce contexte, le Canton se profile comme précurseur en saisissant l'opportunité de lancer un projet pilote avec la Confédération qui permettrait de monter en puissance sur ce type de technologies.
- Prévention et information à la population sur le thème des risques climatiques : il s'agit là d'informations claires et directes, essentielles, qui permettront aux citoyennes et citoyens d'agir sur leur consommation d'énergie et plus généralement de renforcer la prévention et l'information sur le thème des risques climatiques.

M. le Conseiller d'Etat a par ailleurs bien précisé que le présent EMPD ne constitue pas une réponse à la crise actuelle mais bien en prévention pour les années futures.

3. DISCUSSION GENERALE

En préambule, plusieurs commissaires confirment que les petites communes ont peu de ressources pour plancher sur le développement de processus de gestion de crise. Aussi, ils saluent la volonté du Conseil d'Etat de les soutenir.

Les échanges se sont ensuite orientés sur trois thématiques :

- Le rôle de la PC ;
- L'implémentation du modèle dans les territoires ;
- La formation du personnel communal ;

Concernant la première thématique relevée, il est précisé que si les contours exacts de la collaboration avec la protection civile ne sont pas encore définis – ils font partie des livrables du projet –, la PC est un partenaire clé dans l'ensemble du programme, notamment pour tout ce qui concerne les PRU.

En ce qui concerne l'implémentation du modèle dans les territoires, un commissaire s'interroge quant au risque de confusion que cela pourrait amener dans les communes déjà pourvues de dispositif de gestion de crise, à l'image des communes de montagne qui disposent pour certaines d'un dispositif pour faire face aux dangers naturels.

Il est bien précisé par M. le Conseiller d'Etat et ses services que l'objectif n'est pas d'imposer un dispositif mais d'aider les communes qui n'en ont pas à en développer un. Par ailleurs, il est prévu que les dispositifs puissent répondre à l'ensemble des risques en lien avec les changements climatiques et qu'ils seront adaptés à la situation territoriale de la commune. Les modèles qui fonctionnent ne vont pas être remis en question. Ces précisions ont rassuré plusieurs membres de la commission.

Troisième thématique discutée, la formation en gestion de crise du personnel communal qui serait offerte par l'Etat de Vaud. A ce propos, il est précisé que la méthodologie qui serait transmise au niveau des formations serait transposable à tous les risques : si les formes d'engagement sont différentes selon le risque dont il est question, les processus de gestion de crise de l'Etat-major sont eux assez similaires d'un risque à l'autre. En outre, il est rappelé que ces formations ne seront pas obligatoires et que les communes qui n'auraient pas envie de bénéficier du soutien et des conseils d'experts en gestion de crise offerts par l'Etat ne pourraient pas y être obligées.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Les éléments mentionnés ci-dessous ne concernent que les points qui ont suscité une discussion.

2.1 Contexte et description du besoin

A un commissaire qui demande comment s'organise la coordination entre les différents services de l'Etat pour la gestion de la partie prévention des risques, le Chef de Département explique que le pilotage politique est directement assuré par le Conseil d'Etat via la délégation spécialement constituée pour le Plan climat. S'agissant de l'établissement d'assurance contre l'incendie (ECA), celui-ci étant rattaché au DJES, la coordination est facilitée.

Pour ce qui est de la coordination technique, il est précisé qu'elle se fait principalement par deux *gremiums* : l'observatoire cantonal des risques, dont fait partie l'ECA ainsi que la DGE et un second *gremium* qui rassemble les entités opérationnelles afin de décider d'exercices et de coordonner les actions nécessaires à l'adaptation à l'évolution des risques.

2.2 Projets nécessaires et justification du crédit

Au sujet de l'espace de partage de documents, une commissaire propose que le SSCM examine la possibilité de collaborer avec un espace de stockage suisse.

Mme la Cheffe de projet indique que dans le cadre des toutes premières discussions qui ont lieu avec la DGNSI, dont le SSCM dépend fortement pour ce projet, la possibilité de s'en remettre à une entreprise externe suisse a effectivement été évoquée pour le stockage de ces données. L'enjeu principal est le partage multi-niveau, entre communes, entités semi-privées comme l'ECA et Etat de Vaud.

M. le Chef de Division ajoute que le partage multi-niveau implique des problématiques de sécurité et de protection des données, les informations qui se trouveront sur ces plateformes étant critiques. Il sera important de développer des filtres, de réglementer les accès : la DGNSI est experte du domaine de la cybersécurité ; la solution pour l'hébergement des données, non encore définie, se développera toutefois en-dehors du périmètre de cet EMPD.

2.2.1 Dossiers communaux de sauvegarde

Un premier commissaire remarque qu'il s'agira aussi de développer un système dont l'utilisation s'adapte aux compétences en informatique variables d'une commune à l'autre.

Une deuxième commissaire demande s'il est prévu que les communes gardent certains documents cruciaux en version papier, ou plus généralement directement sous la main.

M. le Chef de Division indique que la méthodologie de gestion de crise préconise des copies sous différentes formes : clés USB pour travailler en local et copies papier.

Un troisième commissaire s'enquiert de l'état actuel de mise à jour de ces dossiers de sauvegarde.

Il lui est indiqué que quelques communes ont déjà fait beaucoup de leur côté alors que d'autres moins. L'idée avec ce projet est de lancer le mouvement puis d'accompagner les communes pour la création de ces documents. S'agissant des communes déjà avancées, le SSCM s'assurera que le travail effectué réponde à une liste de critères minimaux.

2.2.2 Points de rencontre en cas d'urgence (PRU)

Une commissaire craint le risque de doublons avec les organisations communales déjà en place autour des abris de protection civile.

M. le Conseiller d'Etat explique que la volonté n'est pas de tout réformer, mais bien de s'appuyer sur l'existant et de s'assurer qu'un certain nombre de critères se retrouvent dans l'ensemble des dispositifs communaux. Ne

serait-ce qu'en terme de signalétique, il y'a selon lui un travail à faire pour que ces éléments soient renforcés et surtout harmonisés pour en permettre une meilleure lecture par la population.

M. le Chef de Division ajoute que les communes devraient par exemple se décider pour un PRU dont l'emplacement est choisi en connaissance de cause : l'abri PC doit pouvoir être utilisé pour des activités purement protection civile ; la population a parfois le réflexe de se rassembler devant l'école : là aussi, chaque commune devra déterminer si cette option est adéquate en fonction des risques qui la concernent et de la topographie qui lui est propre. L'important sera de se déterminer, puis de clairement signaler les options choisies.

Une commissaire évoque une expérience personnelle illustrant que les premiers réflexes de la population sont souvent de se rassembler autour des bâtiments communautaires qui ne sont pas forcément les plus sûrs. Elle rappelle qu'il y a quelques années, les informations relatives aux comportements et lieux en cas de catastrophe étaient collées à l'intérieur des boîtes aux lettres, ce qu'elle trouvait pratique.

Un membre de la commission précise qu'à ce jour, le PRU de sa commune, appelé centre de raccordement, n'est pas signalé. Il demande si l'idée est d'équiper chaque commune de signalétique permanente ?

Il lui est confirmé que l'objectif est d'installer des éléments de signalétiques permanents, indiquant l'emplacement des PRU, qui seraient aussi cartographiés au niveau cantonal. Une signalétique non permanente pourrait être aussi nécessaire dans le cas, par exemple, où le PRU serait exposé au danger qu'il s'agirait de fuir. La technologie d'alarme par SMS ou Broadcast pourrait également être utilisée dans ce contexte.

Un commissaire demande comment sont ventilés les 1,1 millions de francs dévolus à cette mesure.

M. la Cheffe de projet indique que ce montant se divise par le nombre de communes, sachant que certaines communes, de par leur taille, nécessitent plusieurs PRU ; Fr. 2'000.- par commune sont ainsi prévus pour la signalétique, la production de panneaux, ce qui représente 80% de ce montant. M. le Chef de Division ajoute que des discussions autour du financement d'éventuels kits en cas de catastrophe devront être conduites avec les communes. Les 20% restants pourraient y être consacrés.

Cet élément amène des questionnements des commissaires quant à la nature des « kits ». Il est expliqué qu'au regard de ce qui se fait dans d'autres cantons, ces kits pourraient contenir du matériel directement utile en cas de catastrophe : dispositif d'éclairage, rubalises, matériel de premier soin etc. De fait, l'équipement des PRU pourrait avoir un impact sur les finances communales.

Une membre de la commission demande en outre qui serait en charge de l'exploitation de ces points de rencontre : le personnel communal, des bénévoles de la population qui pourraient être formés ?

Il s'agirait principalement du personnel communal, avec un appui de la PC, lorsque cela est possible. Des synergies devront être trouvées pour la coordination, l'idée n'étant pas de se substituer aux communes responsables de leur PRU. En matière de communication par exemple, l'Etat serait à même d'amener des systèmes que les communes ne pourraient pas déployer.

2.2.4 Systèmes d'alerte et d'alarme à la population par téléphonie mobile

Considérant que les conditions cadre à l'international ont une grande influence sur ce type de système, il est demandé si les conditions ont évolué depuis la rédaction de l'exposé des motifs.

M. le Conseiller d'Etat rappelle que les évolutions internationales seront de toute façon prises en compte dans le montage de ce projet pilote, la Confédération étant associée à toutes les discussions portées par l'ONU.

Il est par ailleurs indiqué que l'objectif est de travailler main dans la main avec la Confédération afin de pouvoir implémenter rapidement ces technologies dans notre Canton, ou dans les cantons romands. C'est l'OFFP qui a des entrées chez les grands opérateurs de téléphonie mobile ; les coûts des licences Broadcast, par exemple, sont immenses.

Afin de ne pas exclure les personnes ne disposant pas d'un téléphone mobile des systèmes d'alerte, il est précisé que le système d'alarme par téléphonie est complémentaire de celui des sirènes, qui sera par ailleurs densifié.

Une membre de la commission demande quels sont les freins à la mise en place d'un système d'alarme par téléphonie mobile.

Ce à quoi M. le Conseiller d'Etat répond que la Confédération est intéressée au développement d'un outil harmonisé à l'échelon intercantonal. Pionner, le Canton de Vaud pourrait convaincre les autres cantons romands de suivre cette voie.

Il est en outre précisé que les réflexions au sujet des langues à utiliser pour ces messages d'alarme n'ont pas débutées.

2.3 Résumé des montants demandés et calendrier

Un commissaire estime qu'il y'a urgence à mettre en place une structure pour la gestion des dangers naturels. Il souhaite que cet objet soit rapidement traité au Grand Conseil.

M. le Conseiller d'Etat indique que son Département n'a pas besoin de ce décret pour monter en puissance sur la gestion de la pénurie d'électricité. D'autres moyens et ressources pour le faire sont à sa disposition. Les approches et la culture pour ce faire sont les mêmes ; le dispositif est prévu, montée en puissance de l'infra-ORCA, implication des préfectures pour entrer en contact avec les communes, travail sur les PRU en s'appuyant sur ce qui existe.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

Article 1

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

Article 2

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

Article 3

L'art. 3 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

A l'unanimité, la commission accepte le projet de décret tel que discuté par la commission.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

Les Charbonnières, 25 janvier 2023

*Le rapporteur :
Sébastien Cala*

Annexe :

- Note de vulgarisation, SSCM, 31.10.2022

22_LEG_76 - EMPD accordant au CE un crédit d'investissement de Fr. 2'820'000.- pour financer la mesure d'impulsion du Plan climat vaudois concernant les plans d'intervention et d'alarme à la population face aux risques climatiques

Résumé

L'EMPD présenté s'inscrit dans l'axe stratégique « s'adapter » du Plan climat vaudois en prévoyant des plans d'intervention et d'alarme à la population face aux risques climatiques.

Le SSCM prévoit avec ce financement le déploiement de cinq mesures d'adaptation spécifiques au domaine de la protection de la population :

1. L'élaboration de dossiers communaux de sauvegarde
2. L'installation de points de rencontre en cas d'urgence (PRU)
3. La formation des communes en gestion de crise
4. L'étude de la mise en place d'un système d'alerte à la population par téléphonie mobile
5. La prévention et l'information à la population sur le thème des risques climatiques

Le Canton pourra ainsi soutenir les communes pour développer des plans d'intervention et d'alerte au niveau local (plans communaux de sauvegarde), se former et s'organiser dans le but d'assister au mieux leur population lors d'une situation d'urgence (notamment à travers les PRU).

Une étude pour la mise en place d'alarmes à tous les téléphones mobiles d'une zone menacée est également prévue, ceci en collaboration avec l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP). Ce crédit contribuera aussi à sensibiliser la population sur les risques climatiques et communiquer les bons comportements à adopter en cas de danger.

Sans le soutien du Canton, des communes pourraient rencontrer des difficultés pour remplir leur mission légale de protection de la population et des biens de valeur notable. Pour mener à bien ces projets et assurer un niveau de préparation suffisant dans chaque commune quelles que soient sa taille et ses moyens, une démarche coordonnée au niveau cantonal est nécessaire. Cet EMPD prévoit notamment un renfort de personnel pour soutenir les communes dans la création de leurs dossiers communaux de sauvegarde et leur formation en gestion de crise. Une signalétique et un kit matériel harmonisée au niveau cantonal pour les PRU sont également attendus.

Les associations faîtières des communes (UCA et AdCV) ont été consultées et seront intégrées au futur comité de pilotage qui supervisera tant la phase de planification que la mise en œuvre des projets.

Cet EMPD a été adopté par le Conseil d'Etat le 22 juin 2022. Les vagues de chaleur et la sécheresse s'étant abattues sur le pays cet été ainsi que les risques de pénurie d'énergie pour l'hiver démontrent le besoin toujours plus pressant d'agir dans le domaine de la protection de la population face aux conséquences, directes comme indirectes, du dérèglement climatique.