

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

**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**

TABLE DES MATIERES

1	Préambule	3
1.1	Plan climat vaudois	3
1.2	Mesures d'impulsion.....	3
2	Plans d'intervention et d'alarme à la population face aux risques climatiques.....	5
2.1	Contexte et description du besoin.....	5
2.2	Projets nécessaires et justification du crédit.....	11
2.3	Résumé des montants demandés et calendrier	16
2.4	Mode de conduite du projet	16
3	Conséquences du projet de décret	17
3.1	Conséquences sur le budget d'investissement.....	17
3.2	Amortissement annuel	17
3.3	Charges d'intérêt	17
3.4	Conséquences sur l'effectif du personnel	17
3.5	Autres conséquences sur le budget de fonctionnement.....	17
3.6	Conséquences sur les communes.....	18
3.7	Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie	18
3.8	Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	18
3.9	Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA	18
3.10	Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD.....	18
3.11	Découpage territorial (conformité à DecTer)	18
3.12	Incidences informatiques.....	19
3.13	RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)	19
3.14	Simplifications administratives.....	19
3.15	Protection des données.....	19
3.16	Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement	19
4	Conclusion	20
5	Annexes	21
5.1	Glossaire des acronymes.....	21

1 Préambule

1.1 Plan climat vaudois

Afin de garantir la qualité de vie dans le canton, il est primordial d'agir à toutes les échelles et dès à présent pour répondre à l'urgence climatique et limiter l'augmentation de la température moyenne de la planète à 1.5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, conformément aux [engagements internationaux pris par la Confédération dans le cadre de l'Accord de Paris](#)¹. Dans ce but, il s'agit en premier lieu de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) et de permettre aux systèmes naturels (forêt, eau, milieux naturels, etc.) et humains (économie, tourisme, santé, etc.) de s'adapter.

En juin 2020, le Conseil d'Etat a présenté, *in corpore*, le [Plan climat vaudois \(PCV\)](#)² de 1^{re} génération, répondant ainsi à l'un des objectifs prioritaires de son Programme de législation 2017-2022.

Les objectifs du PCV s'articulent autour de trois axes stratégiques :

- **Réduction** : réduire de 50% à 60 % les émissions de GES du territoire cantonal d'ici 2030 et viser la neutralité carbone au plus tard en 2050,
- **Adaptation** : limiter les risques et adapter les systèmes naturels et humains,
- **Documentation** : documenter les effets des mesures prises et l'impact des changements climatiques sur le territoire.

Le PCV se déploie sur 7 domaines d'action thématiques : la mobilité, l'énergie, l'agriculture, l'aménagement du territoire, les milieux et ressources naturels, la santé, les dangers naturels. Pour mener à bien une politique climatique forte et instaurer une véritable dynamique à toutes les échelles, trois domaines d'action transverses complètent le Plan : le rôle de l'État (exemplarité), les conditions cadres (réglementaires et financières) et l'accompagnement au changement (information, sensibilisation, formation). Ce sont en tout plus d'une centaine de mesures opérationnelles, regroupées en 30 mesures stratégiques, qui constituent la première génération du PCV.

1.2 Mesures d'impulsion

Afin de donner une impulsion au démarrage du PCV et de renforcer et compléter des moyens déjà engagés dans les politiques publiques de l'Etat s'inscrivant dans le sens des objectifs climatiques, le Conseil d'Etat a identifié une série de mesures emblématiques dans le catalogue des mesures opérationnelles pour une première phase de mise en œuvre. Il a décidé d'intégrer le financement de ces mesures d'impulsion dans le budget d'investissement à hauteur de CHF 173 millions (cf. [Rapport 240 du Conseil d'Etat de juin 2020 répondant à plusieurs objets parlementaires](#)³) :

¹ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes.html>

² <https://www.vd.ch/themes/environnement/climat/>

³ http://www.publidoc.vd.ch/questDownload/direct/Texte%20adopt%C3%A9%20par%20CE%20avec%20annexe.pdf?path=/Company%20Home/V/D/CHANC/SIEL/antilope/objet/CEGC/Rapport%20du%20CE/2020/06/690505_240_Texte%20adopt%C3%A9%20par%20CE%20avec%20annexe_20200625_1466864.pdf

Domaine d'action	Mesure emblématique opérationnelle (mesure d'impulsion)	Financement (CHF)
Mobilité	Augmenter massivement l'offre en transport public régionale	50 mios
Agriculture	Soutenir les agriculteurs dans leur pratique favorable à la séquestration de carbone	28 mios
Milieus et ressources naturels	Adapter la gestion de la forêt et l'utilisation de bois en cascade ; mettre en place une stratégie sol ; adapter la gestion des eaux urbaines (Plan général d'évacuation des eaux) ; mettre en œuvre le Plan d'Action Biodiversité	35 mios
Dangers naturels	Protéger la population et les infrastructures	7 mios
Santé	Réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) du système socio-sanitaire	1 mios
Rôle de l'Etat employeur	Soutenir les plans de mobilité de l'ACV	0,4 mios
Rôle de l'Etat propriétaire	Assainissements énergétiques et mesures structurelles des bâtiments de l'Etat : chauffages, fenêtres, végétalisation, etc.	40 mios
Accompagnement au changement	Soutenir des projets innovants et les communes dans l'élaboration de leur politique climatique, favoriser les changements de comportements et documenter le Plan climat VD	4,35 mios
Accompagnement au changement	Soutenir des projets dans le cadre des prestations sociales et de santé publique	0,25 mios
Accompagnement au changement	La formation comme moteur du changement. Soutenir la formation et développer des nouveaux relais pour la sensibilisation	7 mios
Total		173 mios

Ces différents montants font l'objet de demandes de crédits d'investissements auprès du Grand Conseil. Compte tenu de l'hétérogénéité des systèmes de financement dans les divers domaines concernés, près de dix EMPD sont prévus pour la mise en œuvre de ces mesures.

Le Grand Conseil a déjà validé, en date du 30 avril 2022, 130.7 mios ou 75,5% des 173 mios pour les mesures d'impulsion suivantes : [Prestations de transport public régionales routières](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2017-2022/21_LEG_32_TexteCE.pdf)⁴ (50 mios), [Travaux d'assainissement énergétique de 9 bâtiments de l'Etat](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2017-2022/21_LEG_15_TexteCE.pdf)⁵ (40 mios), [Adapter les forêts aux changements climatiques et favoriser l'utilisation du bois en cascade](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2017-2022/20_LEG_34_TexteCE.pdf)⁶ (29 mios), [Différentes mesures du Plan climat vaudois](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2021_juin_actus/EMPD_Plan_climat_financement_mesures.pdf)⁷ (5,1 mios), [Accompagnement des communes](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2021_avril_actus/EMPD_-_politique_climatique_accompagnement_des_communes.pdf)⁸ (2,4 mios).

A cela s'ajoute la première partie de la mesure d'impulsion « Protéger la population et les infrastructures » (7 mios), qui a accordé au Conseil d'Etat un [crédit d'investissement de CHF 4'180'000](https://sieldocs.vd.ch/ecm/app18/service/siel/getContent?ID=402042)⁹ pour financer l'adaptation des cartes de dangers naturels, mettre à disposition des communes vaudoises des analyses de déficits de protection de leurs zones construites et à bâtir, et terminer la diffusion des cartes et des données associées à destination des communes, de leurs mandataires et des services de l'Etat.

Le présent EMPD concerne la deuxième partie de cette mesure d'impulsion dans le cadre des dangers naturels. Il prévoit des plans d'intervention et d'alarme à la population face aux risques climatiques, ceci pour un montant de CHF 2'820'000.

⁴ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2017-2022/21_LEG_32_TexteCE.pdf

⁵ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2017-2022/21_LEG_15_TexteCE.pdf

⁶ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2017-2022/20_LEG_34_TexteCE.pdf

⁷ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2021_juin_actus/EMPD_Plan_climat_financement_mesures.pdf

⁸ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2021_avril_actus/EMPD_-_politique_climatique_accompagnement_des_communes.pdf

⁹ <https://sieldocs.vd.ch/ecm/app18/service/siel/getContent?ID=402042>

2 Plans d'intervention et d'alarme à la population face aux risques climatiques

2.1 Contexte et description du besoin

L'année 2021 a été l'une des sept années les plus chaudes jamais enregistrées : la température moyenne sur la planète était supérieure d'environ 1,11 °C ($\pm 0,13$ °C) à sa valeur préindustrielle (période 1850-1900)¹⁰. Etant donné sa situation géographique, la Suisse est particulièrement touchée par le réchauffement climatique. Depuis 1971, le climat se réchauffe de décennie en décennie et la période 2011-2020 a été en moyenne 2,5 °C plus chaude que la période de référence préindustrielle 1871-1900¹¹.

La Confédération reconnaît que « les scénarios climatiques prévoient que les températures annuelles moyennes augmenteront en Suisse de 2 à 3,3 °C (par rapport à la période allant de 1981 à 2010) d'ici au milieu du XXI^e siècle et de 3,3 à 5,4 °C d'ici à la fin de celui-ci si l'augmentation des émissions mondiales de gaz à effet de serre n'est pas freinée »¹². Le Rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C affirme qu'un tel réchauffement provoquera la perte irréversible d'écosystèmes et des crises à répétition au sein des populations¹³. Parallèlement aux efforts à mener pour limiter la hausse des températures, le canton de Vaud devra donc s'adapter aux effets de ce changement climatique.

L'augmentation des températures et de l'humidité de l'air en Suisse crée des conditions météorologiques plus instables. Ces changements climatiques induisent un accroissement de la fréquence, de l'intensité et de l'étendue d'événements météorologiques extrêmes, tels que sécheresses, vagues de chaleurs, précipitations violentes ou tempêtes. Ils entraînent une augmentation du nombre de sinistres et de l'ampleur des dommages. Ces événements ont aussi des effets sur d'autres domaines. Les sécheresses extrêmes, par exemple, auront un impact sur l'agriculture et le danger d'incendie de forêt, mais aussi sur la santé de la population, la qualité et la quantité d'eau potable, la navigabilité des cours d'eau et l'approvisionnement en hydroélectricité. Des épisodes de très fortes pluies aggraveront le risque de crues, fragiliseront les pentes et entraîneront des mouvements de terrain.

Le récent rapport de la Confédération « [Adaptation aux changements climatiques en Suisse : Plan d'action 2020–2025](#) »¹⁴ confirme ces prédictions et affirme que le potentiel de danger continuera d'augmenter, ainsi que le nombre de personnes et de biens concernés (en raison du développement urbain et de l'occupation accrue du territoire). Il recommande de développer rapidement de nouvelles mesures et d'intensifier celles existantes.

Dans cette perspective, il importe dès aujourd'hui d'accroître la protection de la population et des infrastructures du territoire cantonal en renforçant nos capacités de prévention de ces dangers et l'efficacité des intervenants en cas d'évènement. Le PCV inclut, dans son axe d'adaptation aux changements climatiques deux mesures stratégiques allant dans ce sens :

20. Gestion des risques et stratégies de prévention des dangers naturels,

21. Déploiement de la prévention et planification de l'intervention.

La révision de l'analyse des risques cantonale ayant été validée par le Conseil d'Etat et publiée le 14 avril 2022¹⁵, il convient désormais d'évaluer notre capacité à faire face aux risques majeurs relevés par celle-ci et de mettre en place ou de poursuivre les mesures de protection requises.

Cet EMPD porte sur la mesure opérationnelle intitulée « Décisions et réalisation des mesures nécessaires pour faire face aux risques majeurs relevés par l'analyse des risques et capacité globale », qui fait partie de la mesure stratégique n° 21 du PCV. Il vise à obtenir des moyens financiers qui permettront de déployer les mesures nécessaires sur le plan de la préparation de l'intervention et de l'alerte à la population. Le Canton souhaite notamment soutenir les communes pour assurer une démarche coordonnée et une conduite renforcée, à leur niveau, lors d'une situation sortant de l'ordinaire.

¹⁰ <https://public.wmo.int/fr/medias/communiqu%C3%A9s-de-presse/r%C3%A9sultat-de-la-synth%C3%A8se-par-l%E2%80%99omm-des-donn%C3%A9es-mondiales-2021-est-l%E2%80%99une>

¹¹ <https://www.meteosuisse.admin.ch/home/actualite/meteosuisse-blog.subpage.html/fr/data/blogs/2021/1/decennie-la-plus-chaude-.html>

¹² <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/en-bref.html>

¹³ https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/SR15_Summary_Volume_french.pdf

¹⁴ https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/klima/ui-umwelt-info/aktionsplan-anpassung-an-den-klimawandel-in-der-schweiz-2020-2025.pdf.download.pdf/Adaptation_aux_changements_climatiques_-_Plan_d'action_2020-2025.pdf

¹⁵ <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/communiqués-de-presse/detail/communiqué/le-canton-met-a-jour-lanalyse-des-risques-1649932840/>

2.1.1 Bases légales fédérales et cantonales

L'obligation de protéger la population et ses moyens de subsistance, de limiter et maîtriser les événements dommageables, les catastrophes, les situations d'urgence, et de s'y préparer, incombent de manière générale aux organes de protection de la population, conformément à l'art. 2 de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi ; RS 520.1). La Confédération, les cantons, les autres services et organisations partenaires doivent collaborer pour accomplir ces tâches, notamment dans les domaines suivants : le développement du système de protection de la population, les systèmes d'alarme et de communication pour la protection de la population et l'information des autorités et de la population (art. 4 LPPCi). Procéder à une analyse des risques et des menaces est également une des tâches majeures de la protection de la population au niveau fédéral. Elle doit être exécutée en collaboration avec les cantons et les autres organes partenaires, en procédant, entre autres, par la recherche et le développement dans le domaine de la protection de la population (art. 13 LPPCi).

Au niveau cantonal, l'article 2 de la loi du 23 novembre 2004 sur la protection de la population (LProP ; BLV 510.11) mentionne que le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance sur la protection de la population dans le canton et en détermine l'organisation. C'est donc à lui d'ordonner des mesures d'anticipation pour assurer toutes les tâches prévues par la LPPCi. Il peut alors émettre des prescriptions en matière de protection de la population, notamment dans les cas de catastrophes naturelles ou anthropiques, afflux de personnes en quête de protection, épidémie et épizootie, graves pénuries dans l'approvisionnement de la population et autres risques particuliers impliquant la prise de mesures d'urgence (art. 3 LProP).

Pour ce faire, l'article 5 LProP énumère les partenaires de la protection de la population, dont font partie les services des administrations communales, qui participent à l'application de ces prescriptions et des moyens de protection de la population. Il est précisé que ces administrations sont intégrées dans les moyens des autorités compétentes pour remplir leurs tâches de protection (art. 16 LProP).

De manière plus globale, les autorités communales, de par leur police, sont impliquées dans le domaine de la sécurité, l'ordre et le repos publics, notamment en assurant la protection des personnes et des biens (art. 43 al. 1 de la loi du 28 février 1956 sur les communes, LC ; BLV 175.11). Il est également fait mention à l'article 6 de la loi du 2 mars 2010 sur le service de défense contre l'incendie et de secours (LSDIS ; BLV 963.15) que les autorités communales doivent prendre toutes les dispositions utiles et ont la responsabilité sur leur territoire du respect des exigences fixées par le standard de sécurité cantonal en matière de lutte contre le feu. Concernant plus précisément les dangers naturels, les communes sont chargées de se prémunir contre tout ce qui menace le territoire bâti et met la population en danger (art. 40 al. 1 de la loi forestière du 8 mai 2012 ; LVLFo ; BLV 921.01). Elles veillent notamment à ce que l'apparition de ces dangers soit détectée à temps, leur évolution surveillée, et les ouvrages de protection entretenus (art. 40 al. 2 LVLFo). Elles ont le devoir de prendre les dispositions organisationnelles, sylvicoles et techniques, ainsi que les autres mesures de protection jugées nécessaires. Dans les mesures techniques, on retrouve notamment les mesures de protection individuelles et l'aménagement et l'exploitation de systèmes de mesures et d'alarme (art. 40 al. 1 du règlement d'application de la loi forestière du 8 mai 2012, RLVLFo ; BLV 921.01.1). L'art. 40 al. 3 LVLFo prévoit également que les cartes de dangers naturels et les analyses de risques sont établies par les communes. Dans ce but, ces dernières ont la maîtrise exécutive pour l'établissement des plans d'affectation et l'octroi des permis de construire selon la procédure de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC ; BLV 700.11).

En vertu de l'article 7 LProP, dans le but de procéder aux différents objectifs précédemment cités et en vue de définir et coordonner les mesures préparatoires qui sont prises en tenant compte des besoins locaux spécifiques, le service chargé de la protection de la population (SSCM) dispose d'un observatoire cantonal des risques (OCRi) réunissant un ou plusieurs délégués des services partenaires (police cantonale, protection civile, service de défense incendie et de secours, services sanitaires, environnementaux et techniques). Sur la base de l'article 3 du règlement du 5 juillet 2006 sur l'organisation et la coordination des secours en cas d'accident majeur ou de catastrophe (RORCA ; BLV 510.21.1), l'OCRi doit notamment : tenir à jour un inventaire des grands risques sociétaux, naturels ou technologiques, analyser l'évolution des grands risques, élaborer et adapter les plans d'intervention.

L'article 4 al. 3 RORCA précise que l'organe CODIR-ORCA (Comité de direction de l'organisation en cas de catastrophe), à l'instar de l'OCRi, se compose d'un représentant de chaque service partenaire de base de la protection de la population. Celui-ci est chargé par l'article 5 RORCA de diriger les travaux de l'OCRi, d'ordonner les mesures préparatoires en prévision d'un événement sortant de l'ordinaire, de coordonner la formation des cadres des différents services partenaires et de planifier, via le SSCM, des exercices périodiques de formation et d'instruction. A ce niveau, le représentant du corps préfectoral fait le lien avec les autorités communales.

La LProp devra être prochainement adaptée afin d'aligner le cadre juridique cantonal à l'échelon national, mais aussi à l'évolution des pratiques, des attentes de la population et des réalités observées sur le terrain. Pour pouvoir protéger la population de la manière la plus efficace possible, il est entre autres nécessaire aujourd'hui de renforcer la capacité des communes à prévenir les dangers et fournir une réponse adaptée en cas de crise, avant, pendant ou après l'arrivée des moyens cantonaux.

La révision de la LProp et de son règlement, que le SSCM prévoit d'entreprendre prochainement, vise donc à apporter des précisions sur le rôle et les responsabilités des communes dans le dispositif de gestion de crise face aux risques et dangers identifiés dans l'analyse des risques cantonale (d'origine naturelle, technique ou sociétale). Les possibilités et conditions de soutien cantonal aux communes dans ce cadre devront y être spécifiées. Il est non seulement prévu de préciser les missions des communes dans la gestion de crise, mais aussi des organes de coordination inter-partenaires actuels, à savoir l'OCRi et le CODIR-ORCA. De plus, des liens avec les concepts d'approvisionnement économique du pays (AEP) et les stratégies ABC (dangers radiologique-biologique-chimique), autant nationaux que cantonaux, devront y être établis.

2.1.2 Gestion intégrée des risques

Conformément aux recommandations fédérales, le Canton de Vaud suit le principe de gestion intégrée des risques. Ce concept, illustré dans la figure 1 ci-dessous, repose sur un cycle d'analyses qui vise à identifier les risques (analyse des risques cantonale), réduire la vulnérabilité des personnes et des biens (prévention et préparation), puis à limiter l'ampleur d'un sinistre s'il se produit (face à l'évènement, engagement) et, enfin, à tirer les enseignements nécessaires (remise en état, évaluation) et à assurer une reconstruction adéquate.

La préparation de telles interventions (systèmes d'alerte, plans, formations, exercices), ainsi que l'engagement en lui-même (conduite, alarme et consignes de comportement, sauvetage), sont des éléments essentiels de la gestion intégrée des risques. Ces étapes de planification et d'engagement font précisément partie du périmètre du présent EMPD, représenté par le cadre orange inscrit dans la figure 1, à l'exception des systèmes techniques de détection et d'alertes aux spécialistes métiers.

La partie prévention est gérée par d'autres services de l'Etat, notamment par la Direction générale de l'environnement (DGE), la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) ou encore l'Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du Canton de Vaud (ECA). Les mesures préventives nécessaires, telles que le réaménagement du territoire, la sécurisation des ressources en eau potable, la construction d'ouvrages de protection ou la préservation de forêts protectrices, sont donc couvertes par d'autres investissements ou budgets de fonctionnement. Les étapes de rétablissement sont quant à elles gérées au cas par cas selon le type et l'ampleur des dommages de l'évènement survenu.

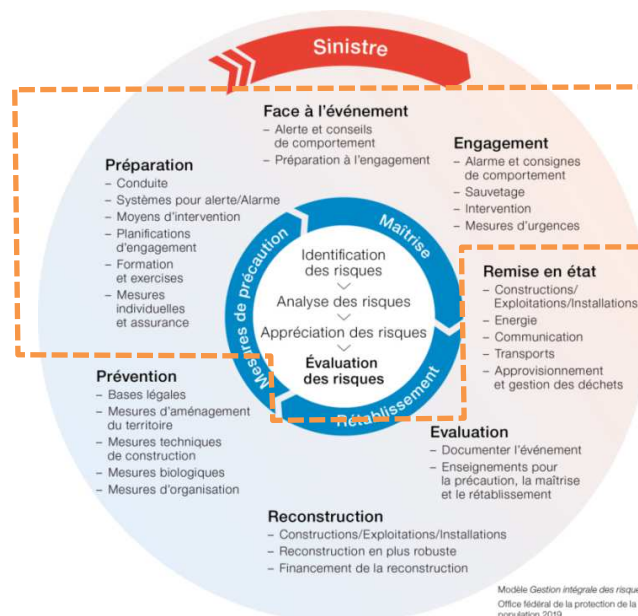


Figure 1 - Modèle de gestion intégrée des risques (OFPP 2019) et champ d'action du présent EMPD (cadre orange)

A noter que les communes jouent un rôle primordial dans la mise en œuvre de la gestion intégrée des risques et sont de plus en plus souvent impliquées dans les réflexions. C'est particulièrement le cas actuellement dans le domaine des dangers naturels et de leur prévention. Le financement des ouvrages de protection est partagé entre

la Confédération, le Canton et les communes, mais les aspects liés à la connaissance des phénomènes et des dangers (carte des dangers), à la planification (plan d'affectation, permis de construire) et à la mise en place de mesures organisationnelles visant à protéger leur population (alarme, plan d'évacuation) relèvent directement de la compétence communale (voir section 2.1.1).

2.1.3 Analyse des risques cantonale

Une analyse des risques cantonale est effectuée chaque décennie (et bientôt lors de chaque législature) par le SSCM et les services partenaires du domaine de la protection de la population. Elle alimente les réflexions autour des mesures de prévention et de préparation à prendre et est à son tour alimentée par les observations et leçons tirées d'évènements majeurs survenus sur le territoire cantonal et national ou à l'international. Cette analyse est au cœur du processus de gestion intégrée des risques proposé par la Confédération. Elle est une condition préalable à l'établissement de stratégies de réduction des risques à l'échelle cantonale, mais aussi communale.

Lors de la dernière révision, 37 dangers d'origine naturelle, technique ou sociétale ont été évalués selon la méthodologie recommandée par la Confédération (Kataplan¹⁶). Les résultats de cette analyse cantonale montrent quels sont les dangers comportant les risques les plus élevés. Le risque est évalué selon la probabilité d'occurrence du danger et l'impact des dommages générés, ceci pour différents scénarios. L'analyse réalisée entre 2019 et 2021 a été validée par le CODIR-ORCA et par l'OCRi, organes constitués de tous les représentants métiers du domaine de la protection de la population, puis approuvée par le Conseil d'Etat en décembre 2021. Parmi les risques jugés les plus élevés, on retrouve de nombreux dangers « climatiques », c'est-à-dire ceux dont le risque augmente avec les changements climatiques : sécheresse, épidémie, précipitations violentes, vague de chaleur, tempête, avalanche, et, indirectement, panne d'électricité ou afflux de personnes en quête de protection (voir figure 2).

2.1.4 Analyse des capacités cantonale

De l'analyse des risques cantonale découle un 2^e volet qui consiste en la réalisation d'une analyse des capacités (voir figure 3 ci-dessous). Cette deuxième analyse évalue le degré de préparation à l'engagement des partenaires sécuritaires et sanitaires du Canton, selon différents angles (conduite, organisation, personnel, logistique et juridique) pour chaque danger à haut risque. En cours et pilotée par le SSCM, elle permettra d'avoir une vision claire et correcte de la capacité du Canton à faire face aux plus grands dangers qui se présentent. Elle a aussi pour but d'identifier les déficits et de définir les mesures de protection à prendre en complément pour répondre de manière adéquate aux risques identifiés. Ces mesures sont dites préventives lorsqu'elles baissent la probabilité d'occurrence du danger, ou organisationnelles lorsqu'elles visent à en réduire les dommages. L'objectif principal étant la réduction du risque dans son ensemble, ces mesures sont souvent combinées.

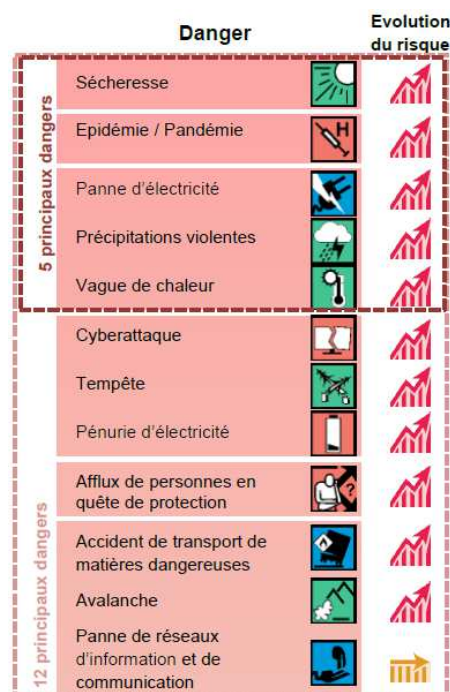


Figure 2 – Liste des 12 dangers jugés les plus élevés par l'analyse des risques cantonale et leur évolution.

¹⁶ <https://www.babs.admin.ch/fr/aufgabenbabs/gefaehrdrisiken/ktgefanalyse.html>

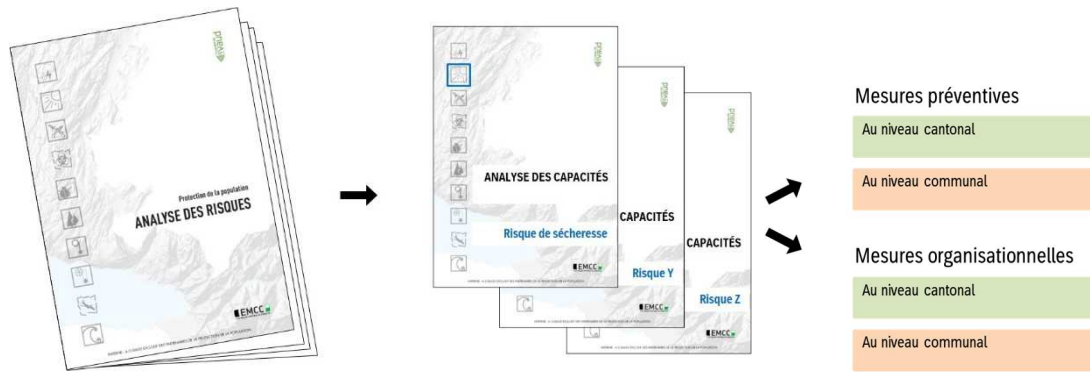


Figure 3 - Schéma représentant l'analyse des risques (1^{er} volet), l'analyse des capacités (2^e volet) et les mesures qui en résultent.

L'analyse des risques (1^{er} volet) et l'analyse des capacités (2^e volet) forment ensemble un outil de priorisation des besoins identifiés. Le besoin d'agir fait référence au degré de mise en œuvre des actions vis-à-vis de l'ensemble des actions nécessaires pour combler les lacunes et s'assurer d'une capacité de réponse suffisante face à un événement donné. Plus le besoin d'agir est grand, plus vite des ressources devraient y être allouées. Ces deux analyses cantonales peuvent, non seulement, être utilisées comme référence lors de prises de décisions stratégiques par les autorités cantonales, mais aussi pour la création d'analyses des risques locales plus spécifiques. La vue générale qu'elles offrent doit en effet être complétée par des analyses plus fines établies par les spécialistes métiers au niveau communal et par la constitution de *dossiers communaux de sauvegarde* (voir point 2.1.5 ci-dessous).

Comme mentionné au point 2.1.2 décrivant le principe de gestion intégrée des risques, les mesures préventives nécessaires issues de l'analyse des capacités cantonale sont déployées par d'autres services partenaires (impliqués dans cette analyse). Du point de vue organisationnel, le système coordonné de la protection de la population au niveau cantonal dispose déjà, depuis plusieurs années, de plans généraux de coordination de l'intervention pour chaque type de danger. Ces plans généraux sont accompagnés de plusieurs modules transverses et quelques plans d'intervention sectoriels. Ils sont régulièrement revus et mis à jour par l'OCRi et validés par le CODIR-ORCA. De nouveaux modules ou plans sectoriels feront très probablement partie des mesures organisationnelles demandées par l'analyse en cours des capacités cantonales. Parmi les premiers résultats, une autre tendance se dessine : le besoin de renforcement du dispositif d'alerte et d'alarme à la population, ainsi que des concepts d'assistance et de prise en charge par les services communaux des personnes touchées lors d'un événement majeur.

2.1.5 Déclinaison au niveau communal

La LProP institue les administrations communales comme organisations partenaires de la protection de la population du canton. Les communes sont donc parties intégrantes des organisations devant assurer les tâches de protection de la population telles que prévues par la loi fédérale LPPCi, en collaboration avec les autorités cantonales. Ces organisations partenaires ont l'obligation de collaborer entre elles et de s'informer régulièrement sur les mesures prises conformément à la législation qui leur est applicable (art. 5 LProP). Les administrations communales ont donc l'obligation de s'impliquer dans les processus de prévention et de planification, en collaboration avec le Canton et les autres organisations partenaires, pour faire face aux événements dommageables et aux catastrophes.

La compétence de régler la formation, la conduite, et l'intervention des organisations partenaires de la protection de la population revient directement aux cantons sur la base de l'art. 14 LPPCi. Par conduite, il est également entendu les étapes de planification et les préparatifs, dans lesquelles sont inclus les analyses de risques et de capacités et les formations relatives (art. 15 LPPCi). Au niveau cantonal, cette responsabilité incombe au SSCM, qui doit assurer, à travers les missions du CODIR ORCA, son soutien aux communes afin de mener à bien les tâches qui leur échoient dans la prévention (analyse, planification, formation) contre les éventuels événements majeurs ou situations d'urgence sortants de l'ordinaire (art. 5 RORCA). L'art. 6 LProP mentionne notamment que les mesures suivantes doivent faire l'objet d'une planification : les mesures préparatoires et préventives, la transmission de l'alarme et la diffusion à la population des consignes sur les comportements à adopter. C'est au regard de ces mesures que le Canton souhaite offrir une formation adaptée aux administrations communales et les accompagner pour développer, à leur niveau, une analyse des risques et des capacités ainsi que des plans d'interventions. Il vise en effet à s'assurer que toutes les communes disposent des plans d'intervention nécessaires et suffisants.

Depuis de nombreuses années, les communes vaudoises ont été sensibilisées à la gestion des risques par le biais de la prévention des dangers naturels gravitaires (crues, glissements de terrain, chutes de pierres, avalanches, ...). L'Unité des dangers naturels (UDN) de la DGE les conseille et les soutient dans leurs devoirs de protection de la population exposée aux dangers naturels sur leurs territoires. Elles doivent tenir compte des cartes de dangers naturels auxquels elles sont exposées dans leurs procédures de planification et d'aménagement. Une analyse de risques et de déficits de protection propre à chaque commune doit être établie. L'UDN délivre les données de base et soutient les communes dans cette démarche. Elle leur propose ensuite des mesures de protection à déployer, individuelles ou collectives, pour réduire les risques identifiés à un niveau acceptable.

De nombreuses actions ont déjà été entreprises ou sont en cours au niveau local dans le domaine des dangers naturels gravitaires. Elles sont financées par le Canton et la Confédération via les conventions-programmes 2020-2024, de la Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ; RS 921.0) et la Loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (LACE ; RS 721.100), coordonnées au niveau cantonal respectivement par la DGE-Forêt et la DGE-Eau. [L'EMPD 241 « Cartes des déficits de protection »](#)¹⁷, piloté par l'UDN et approuvé par le Grand Conseil le 2 mars 2021, apporte un complément nécessaire au dispositif actuel et constitue le premier volet des mesures d'impulsion du Plan climat en lien avec la thématique (voir section 1.2).

Lorsqu'un évènement dommageable survient malgré tout, les communes doivent également se tenir prêtes à réagir pour en limiter les dégâts grâce à une action rapide et coordonnée avec les partenaires sécuritaires et sanitaires cantonaux.

Pour les dangers naturels gravitaires, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) ont récemment publié le [manuel « Planification des interventions en cas de danger naturel gravitaire »](#)¹⁸ ayant pour but d'harmoniser à l'échelle nationale les pratiques communales de préparation à l'intervention. Ce document définit par ailleurs les standards minimaux qui donnent droit à des aides financières de la Confédération. Il décrit le déroulement et les étapes à suivre pour réaliser les planifications des interventions en cas de danger naturel gravitaire, tels que crues ou glissements de terrain. En l'adaptant, la procédure peut être appliquée à d'autres types de dangers. Pour chaque danger identifié sur le territoire, les communes sont en effet encouragées à produire un plan d'intervention, qui décrit les processus et les mesures à prendre avant, pendant et après un évènement majeur (cartes des biens à protéger, schéma de déroulement, cartes d'intervention, missions et responsabilités, moyens à engager, concepts de formation et d'information, exercices). L'EMPD 241 piloté par l'UDN prévoit un montant de CHF 157'500.- pour des plans d'alarme et d'intervention liés aux dangers naturels gravitaires. Il permettra la réalisation d'un projet pilote selon les nouvelles directives fédérales en la matière et sa mise en œuvre sur cinq communes test est prévu. L'identité de ces communes n'a pas encore été déterminée.

Ces plans d'intervention communaux sont élaborés avec le concours des principaux partenaires cantonaux de la protection de la population mais aussi des acteurs locaux qui ont les connaissances spécifiques du terrain. Ils sont ensuite regroupés dans ce qui est appelé un *dossier communal de sauvegarde*. Le terme « sauvegarde » vient de la notion de protection des personnes et des biens, qui apparaît dans la loi sur les communes (LC, BLV 175.11). Un tel dossier comporte en outre les résultats d'une analyse sectorielle des risques pour tous les types de dangers relevant du domaine de la protection de la population (déclinaison à l'échelle communale de l'analyse cantonale décrite au point 2.2.1) et des concepts d'alerte, d'alarme et d'assistance à la population en cas de crise ou de situation d'urgence.

Comme mentionné plus haut, la survenance d'une catastrophe naturelle peut en entraîner une autre, y compris d'ordre technique, comme une panne d'électricité, une coupure des réseaux de communication ou une pollution environnementale conséquente. Il est donc primordial de pouvoir aussi traiter ces autres dangers à l'échelon communal et c'est la raison du présent EMPD. Le domaine des dangers naturels gravitaires étant déjà couvert par l'EMPD 241, le SSCM demande ici un financement pour produire ou compléter les *dossiers communaux de sauvegarde*, comprenant notamment les plans d'intervention liés aux dangers climatiques identifiés comme les plus à risques.

Les analyses de risques et capacités cantonales ont été effectuées sur le budget de fonctionnement du SSCM car faisant partie intégrale de ses prestations dans le domaine de la protection de la population. Leur déclinaison au niveau communal est un travail conséquent pour lequel le service ne dispose actuellement pas des ressources nécessaires, que ce soit sur le plan humain (accompagnement, formation) ou technique (système performant d'alarme à la population, documents d'intervention à l'échelle communale). Une majorité de communes vaudoises ne disposent souvent pas non plus des ressources ou des compétences requises pour élaborer de manière autonome les documents évoqués précédemment.

¹⁷ <https://sieldocs.vd.ch/ecm/app18/service/siel/getContent?ID=402042>

¹⁸ <https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/naturgefahren/fachinfo-daten/leitfaden-einsatzplanung-gravitative-naturgefahren.pdf.download.pdf/Manuel%20pour%20la%20planification%20des%20interventions.pdf>

Sans le soutien du Canton, beaucoup de communes rencontreraient des difficultés pour remplir leur mission légale de protection de la population et des biens de valeur notable. L'appui apporté par l'UDN pour la prévention et leur préparation face aux dangers naturels gravitaires doit être complété par une aide cantonale supplémentaire afin de pouvoir y inclure les autres dangers climatiques.

2.2 Projets nécessaires et justification du crédit

Le Service de la sécurité civile et militaire (SSCM) demande un investissement de CHF 2'820'000.- pour le déploiement de cinq mesures spécifiques, décrites en détails dans les sections ci-dessous :

1. l'élaboration de *dossiers communaux de sauvegarde*
2. l'installation de points de rencontre en cas d'urgence
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 plus efficace
5. la prévention et l'information à la population sur le thème des risques climatiques.

Pour rappel, cet EMPD ne traite pas seulement des dangers naturels gravitaires (crues, glissements de terrain, chutes de pierres, avalanches, etc.), mais de tous les dangers dont le risque augmente avec l'évolution climatique observée aujourd'hui. Il couvre le champ des mesures dites organisationnelles, c'est-à-dire de préparation à l'intervention en cas d'évènement majeur.

2.2.1 Dossiers communaux de sauvegarde

Un appui aux communes sera proposé par le Canton pour les aider dans l'élaboration de leur *dossier communal de sauvegarde*. Comme expliqué à la section 2.1.5, ce dossier contiendra des plans d'intervention pour chaque risque identifié sur le territoire communal et des concepts d'alerte, d'alarme et d'assistance à la population. La planification de l'intervention en cas de dangers naturels gravitaires y sera donc intégrée, conformément aux conditions définies par les conventions-programmes de la Confédération (OFEV) et suivies par l'OCRi au niveau cantonal. Pour ce faire, un important travail de coordination est nécessaire, que ce soit pour proposer un cadre et des standards minimaux en amont, ou pour garantir une cohérence cantonale dans les réflexions et les mesures organisationnelles prévues par les communes par la suite.

Le SSCM est conscient que les plans d'intervention contenus dans le *dossier communal de sauvegarde* ne peuvent pas être élaborés tous en même temps. Une priorisation est nécessaire. Elle se base, d'une part, sur les cartes de dangers naturels, pour tous ce qui touche aux dangers gravitaires, et, d'autre part, sur l'analyse de risques cantonale ou communale pour les autres dangers. Le rythme de mise à jour de ces plans d'intervention repose sur la même logique. Les communes, en fonction de leur typologie ou de leurs collaborations existantes, peuvent se regrouper pour coordonner leurs mesures organisationnelles, combiner leurs investissements, ou, quand cela s'y prête, créer des plans d'intervention communs.

Pour accompagner les 300 communes vaudoises (nombre en date du 01.01.22) dans la constitution de leur *dossier de sauvegarde*, 1.5 ETP doit être créé au SSCM (CDD sur 3 ans). Cette force de travail sera allouée majoritairement à un poste de chef-fe de projet, et complétée par un poste de chargé-e de projet. Ce dernier sera partagé avec les besoins en personnel pour le projet décrit au point 2.3.3.

Comme indiqué précédemment, un financement existe déjà pour la création de plans d'intervention en cas de dangers naturels gravitaires, dans le cadre d'un projet pilote impliquant 5 communes (sélection pas encore faite). Le financement demandé dans le présent EMPD porte sur l'ensemble des dangers climatiques et inclut l'élargissement du concept à toutes les communes une fois ce projet pilote terminé. A noter que ce travail est encouragé par le programme de soutien Plan énergie et climat communal (PECC), mis en place par le Département des institutions et du territoire (DIT). Le PECC découle de la mesure stratégique n°27 « Accompagnement des communes » du PCV et propose des subventions cantonales pour un appui technique et financier dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans climat communaux.

Des représentants des communes, notamment l'Union des communes vaudoises (UCV) et l'Association de communes vaudoises (AdCV) feront partie du comité de pilotage de ce projet sur les dossiers communaux de sauvegarde. Ils participeront ainsi à la phase de planification qui déterminera le cadre à mettre en place pour accompagner les communes de manière optimale. Par exemple, certaines d'entre elles pourraient peut-être se regrouper pour élaborer des plans d'intervention communs. Des canevas et modules préremplis pourront leur être proposés pour faciliter la création des documents demandés.

Ces échanges avec les associations de communes permettront en outre d'identifier les communes intéressées à participer au projet pilote qui testera les cahiers des charges types et les méthodes de travail utilisées avant de les déployer à tout le territoire cantonal.

Lorsque les premiers *dossiers communaux de sauvegarde* et plans d'intervention associés auront été élaborés, il conviendra de les enregistrer dans un espace de partage de documents, sécurisé et accessible à tous les partenaires, cantonaux comme communaux. Actuellement les plans de coordination de l'intervention des partenaires cantonaux sont disponibles sur l'outil d'échange de fichiers *partage.vd.ch*. Il s'agit d'une solution temporaire qui n'apporte pas satisfaction aux parties intéressées. Il est aujourd'hui nécessaire de se doter d'un portail informatique avec de meilleures fonctionnalités de partage, de contrôle des accès, de contrôle des droits d'édition et de suivi des versions des documents qui y sont déposés. De plus, des entités de différents niveaux institutionnels (Canton, Communes, voire référents de la Confédération), ou relevant du secteur parapublic ou privé (ECA, FUS, entreprises d'infrastructures critiques (PIC) ou d'approvisionnement économique (AEP)), devraient pouvoir s'y connecter facilement. Parallèlement à cet EMPD, une étude sera menée pour identifier l'outil à adopter et définir ses coûts de mise en œuvre et d'exploitation d'une telle plateforme de partage et gestion des documents d'intervention.

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

Une fois que la population d'un secteur menacé a été alertée, les personnes doivent pouvoir se rendre sur un lieu prédéterminé où elles pourront trouver les informations et l'assistance dont elles ont besoin.

Comme expliqué dans les sections précédentes, c'est aux communes que revient les tâches d'accueil, d'orientation et d'assistance à la population, en collaboration avec les autres partenaires du dispositif coordonné de protection de la population. L'article 26 LProP précise en effet que lorsque les circonstances rendent indispensables des mesures d'urgence, les communes sont tenues d'assister, de loger et de nourrir les personnes en quête de protection qui leur sont attribuées. En cas de panne d'électricité, panne des réseaux de communication, inondations majeures, ou pollution d'eau potable suite à la survenue d'un danger naturel, la population ira chercher de l'aide dans le périmètre le plus proche.

Pour mener à bien cette mission, les communes devraient non seulement avoir inscrit les procédures à suivre dans leur *dossier communal de sauvegarde* mais aussi disposer d'un lieu où réunir la population dans le besoin et le personnel qui pourra l'assister. Un tel lieu est appelé point de rencontre d'urgence (PRU). Il peut être prévu dans un bâtiment public existant (salle polyvalente communale, école, local de voirie, abri public de la Protection civile, etc.). Ce qui importe est que ce lieu soit déterminé à l'avance, connu de la population et dispose d'un kit de matériel de base pour permettre son ouverture et son opérationnalité dans des délais très brefs. Ce matériel doit être rudimentaire, rangé de manière compacte et facilement déplaçable. Le personnel amené à exploiter un PRU devrait être sommairement formé et prêt à aller occuper rapidement ces locaux en cas de crise ou de situation urgente. Cette préparation en matière de lieu, de matériel et de ressources humaines fait partie des composantes devant figurer dans le *dossier communal de sauvegarde*.



Figure 4 - Logo défini et utilisé par le Canton de Berne.

A ce jour, très peu de communes vaudoises disposent d'un PRU, ou uniquement de manière partielle. Quand une structure existe, une majorité d'habitants n'en a pas connaissance et n'aurait pas le réflexe de s'y rendre en cas d'urgence. A titre de comparaison, les cantons d'Argovie, de Soleure et de Berne bénéficient déjà de tels PRU¹⁹. Ils se sont basés sur le concept fédéral « Point de rencontre d'urgence »²⁰, publié en 2019 par l'OFPP, et ont pour la plupart collaboré avec leurs organisations régionales de Protection civile (ORPC) pour coordonner ces préparations. Le Canton de Berne met à disposition sur son site internet de nombreuses informations sur la manière dont ses PRU ont été conçus et seront exploités en cas de besoin²¹. Le site www.pointrencontreurgence.ch²²

¹⁹ <https://www.bsm.sid.be.ch/fr/start/themen/bevoelkerungsschutz-zivilschutz/notfalltreffpunkte.html>

²⁰ https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewil_0agrqn2AhWhQuUKHfG2D-IQFnoECAkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.babs.admin.ch%2Fcontent%2Fbabs-internet%2Ffr%2Fpublikservice%2Fdownloads%2Funterlagen-ereignisbewaeltigung%2F_jcr_content%2FcontentPar%2Faccordion%2FaccordionItems%2Fevakuierung%2FaccordionPar%2Fdownloadlist_364912944%2FdownloadItems%2F161_1587555788373.download%2FKonzept_Notfalltreffpunkte_fr.pdf&usq=AOvVaw3crbFL0N0vae2cSuKZ4Y_vl

²¹ <https://www.bsm.sid.be.ch/fr/start/themen/bevoelkerungsschutz-zivilschutz/notfalltreffpunkte.html>

²² www.pointrencontreurgence.ch/fr/canton-de-berne/

répertorie l'ensemble des PRU déjà existant en Suisse sur une carte et donne des informations à la population sur la démarche.

Il est important que le canton de Vaud uniformise lui aussi ses pratiques en matière de lieu d'assistance à la population et l'Etat a un rôle central à jouer pour atteindre cet objectif. Le nombre exact de PRU à créer n'a pas encore été déterminé. Une des premières étapes du projet sera de le quantifier en analysant les données démographiques et territoriales du canton. L'expérience des cantons ayant déjà mis en place leurs PRU parle d'une moyenne de 2'000 habitants par PRU, ce qui reviendrait à environ 450 PRU pour Vaud. Il s'agit de premières estimations très larges. Alors que les villes devront disposer de plusieurs PRU sur leur territoire, des accords intercommunaux entre communes voisines peu peuplées pourraient conduire à la création de PRU communs. Des discussions auront lieu à ce sujet lors de la phase de planification fine du projet. De même, le degré d'implication de la Protection civile (PCi) devra être évalué. L'Etat-major de la PCi-VD a été consulté et évoque leur contribution lors des phases de développement du concept, de sa mise en place initiale et de possibles contrôles de la signalétique et du matériel de base. Le SSCM quant à lui accompagnera les communes tout au long de la démarche.

Pour ce projet, un financement de CHF 1'100'000.- est demandé dans cet EMPD. Ce montant servira à financer la partie conceptuelle, la création d'une ligne graphique et la production d'une signalétique unique pour tout le canton (soit près de CHF 2'500.- par PRU). Un kit de matériel de base par PRU est également prévu. Ce travail sera supervisé par le SSCM. Il a pour but de garantir une cohérence cantonale en matière de PRU, faire des économies d'échelles dans l'achat du matériel nécessaire et soutenir financièrement les communes en leur évitant cette charge. Ces dernières, en tant que parties prenantes principales, seront incluses très tôt dans le processus de réflexions, par le biais leurs associations faitières au début (UCV et AdCV), puis individuellement ou via leur ORPC par la suite.

2.2.3 Formation des communes en gestion de crise

Pour garantir une coordination efficace en cas de crise ou situation d'urgence sur le territoire communal, les acteurs communaux impliqués (délégation de l'exécutif, secrétaires municipaux, responsables métiers concernés, ...) devraient être formés selon des standards unifiés. Il s'agit de guider les communes dans la mise en place de processus de gestion de crise à l'échelon communal, à travers une formation ad hoc proposées par des spécialistes. Cette formation offerte par le Canton inclura plusieurs exercices pratiques permettant de s'entraîner à la mise en œuvre des plans d'intervention et s'assurer de leur faisabilité. Des exercices de simulation de crise à échelle réelle seront aussi encouragés et pourraient également être proposés par les formateurs cantonaux. Ces formations seront adaptées à la taille des communes et aux ressources dont elles disposent.

Des postes supplémentaires sont nécessaires pour mener à bien ce travail de formation auprès des 300 communes vaudoises (1.2 ETP en CDD, soit CHF 450'000.- sur 3 ans). En effet, le SSCM est actuellement responsable des formations ORCA-EMCC au niveau cantonal (Organisation en cas de catastrophe, par l'Etat-major cantonal de conduite), mais ne dispose d'aucune ressource pour leur déclinaison au niveau communal.

Cette force de travail supplémentaire sera allouée majoritairement à un poste de formateur-trice en gestion de crise, et complétée par un poste partiel de chargé-e de projet. Ce dernier sera partagé avec les besoins en personnel pour le projet décrit au point 2.2.1. La possibilité de recourir à un mandataire externe pour certains aspects du projet n'a pas été complètement écartée et sera évaluée lors de la phase d'avant-projet.

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

Actuellement, les spécialistes communaux et cantonaux sont informés de la survenance probable, évolutive ou imminente, de certains dangers naturels par des systèmes techniques de détection et d'alerte dont la mise en place est supervisée par la DGE. Dans certain cas, ce type d'alerte entraîne un besoin de prévenir ou d'alarmer rapidement la population environnante. L'analyse des capacités cantonale en cours a identifié un manque important au sujet des systèmes d'alerte et d'alarme à la population existants aujourd'hui. Comment prévenir très rapidement les personnes se trouvant dans un secteur menacé ou sinistré ? Comment les tenir informées de l'évolution du danger, des mesures prises par les services d'intervention, des mesures à prendre de leur côté ?

En Suisse, il existe actuellement le système des sirènes d'alarme à la population mais celui-ci comporte plusieurs désavantages : couverture incomplète (ou lenteur de déploiement si l'on doit passer par les sirènes mobiles), dépendance d'un autre système tel que la radio pour communiquer la nature du problème, orienté alarme plutôt qu'alerte ou pré-alerte, etc. L'application pour téléphone mobile Alertswiss et sa récente connexion partielle avec l'application MétéoSuisse permettent de créer un lien plus direct avec les personnes à avertir d'un danger, mais pas toute la population ne les utilise, à commencer par les personnes ne disposant pas de smartphone ou les personnes étrangères en visite. Avec ces deux applications, il n'est pas non plus possible de cibler précisément les personnes se trouvant dans un secteur spécifique à un temps donné.

En étroite collaboration avec l'OFPP, le SSCM prévoit donc de mettre sur pied un système d'alerte et d'alarme à la population basé sur l'envoi de messages d'alerte et d'information sur les téléphones portables de toutes les

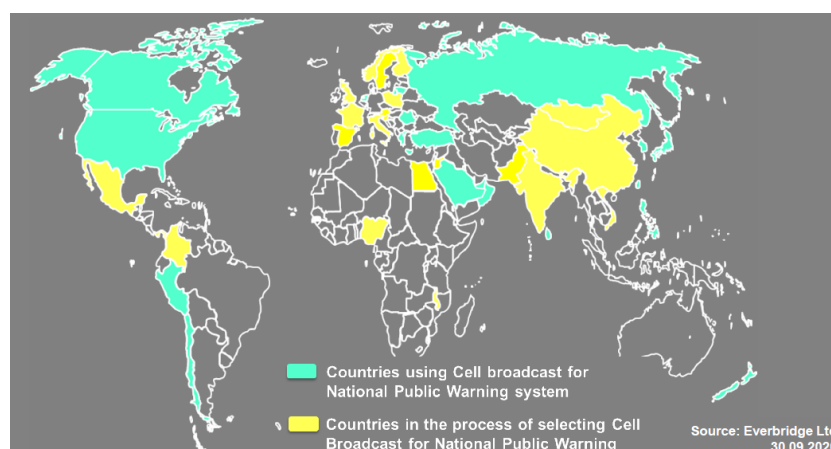
personnes se situant dans une zone menacée. La réalisation de ce projet pilote au niveau national permettra d'assurer une couverture beaucoup plus rapide et complète de la population à alerter, parfois hors d'atteinte des alarmes de sirènes fixes ou mobiles dans les temps requis. Le message envoyé décrira la menace ou l'évènement ayant eu lieu et donnera les premières consignes de comportement. Il donnera un lien vers le site internet Alertswiss pour suivre l'évolution de la situation et pourrait également contenir un lien de géolocalisation pour indiquer le PRU le plus proche (voir section 2.2.3). Cette solution n'a pas vocation de remplacer le système national des sirènes d'alarme à la population. Au contraire, elle le complètera et offrira plus de flexibilité au Canton pour transmettre l'alerte ou l'alarme à qui le nécessite. De même, une collaboration avec l'application fédérale Alertswiss est prévue afin de tirer parti des avantages de ce système existant, utilisé par une part encore mineure de citoyens (environ 750'000 appareils utilisateurs début 2021).

Ce type d'alerte sera indépendant de l'opérateur ou du numéro des téléphones et basé uniquement sur leur localisation dans la zone définie au moment où le danger est déclaré. Des partenariats avec les opérateurs de téléphonie mobile en Suisse doivent être conclus par la Confédération et un suivi étroit du projet doit être fait par des spécialistes en gestion et protection de données personnelles. Deux technologies existent sur le marché actuellement, le Cell broadcast (CB) et le SMS géolocalisé (LB-SMS). Dans les deux cas, la notification d'alerte est envoyée globalement à tous les téléphones mobiles se trouvant connectés à une certaine antenne (tout comme le message de bienvenue que nous recevons lorsque notre téléphone capte l'antenne d'un réseau étranger à une frontière). Il n'y a aucun suivi ou traçage du positionnement des téléphones. L'Etat ne recevra aucune donnée de localisation.

De nombreux pays ont déjà adopté l'une de ces deux technologies ou sont en voie de mettre en place un tel système (voir figure 5). Le secrétaire général de l'ONU, M. Antonio Guterres, a récemment communiqué²³ sur les intentions de l'ONU de doter le monde d'un réseau d'alerte précoce pour les catastrophes météo. Partout où ils existent ces systèmes d'alertes font la preuve de leur utilité, pour prévenir les populations de se mettre à l'abri et permettre aux autorités de mieux préparer les secours et limiter les éventuels dommages. Pour Petteri Taalas, qui dirige l'Organisation météorologique mondiale (OMM), ces systèmes offrent l'un des retours sur investissements les plus élevés de tous les projets d'adaptation aux bouleversements liés au réchauffement climatique²⁴.

Au niveau européen, la nouvelle loi sur les télécommunications du 15 novembre 2018 du European Electronic Communication Code (EECC) prévoit que « *au plus tard le 21 juin 2022, les États membres veillent à ce que, lorsque des systèmes d'alerte du public pour les cas d'urgence ou de catastrophes majeures, imminentes ou en cours, sont en place, des alertes publiques soient transmises aux utilisateurs finaux concernés par les fournisseurs de services mobiles de communications interpersonnelles* » (art.110).

Bien que cette législation européenne ne s'applique pas à la Suisse, elle est à l'origine d'un projet européen majeur, intitulé « UE Reverse 112 », qui influence progressivement la position nationale actuelle. Par ailleurs, les intempéries et inondations hors normes subies par l'Allemagne durant l'été 2021 ont largement démontré le bien-fondé d'un tel système pour alerter les habitants d'une zone donnée de l'arrivée imminente d'un danger. L'Allemagne, l'Autriche et la Norvège étudient la technologie de Cell broadcast alors que la France, l'Italie et les Pays-bas l'ont déjà sélectionnée et sont en train de l'implémenter (voir figure 5). La Belgique et la Suède ont de leur côté déployé la solution de SMS géolocalisé.



²³ <https://www.rts.ch/info/monde/12963664-lonu-veut-doter-le-monde-dun-reseau-dalerte-precoce-pour-les-catastrophes-meteo.html>

²⁴ *ibid*

Figure 5 - Pays utilisant déjà la technologie Cell broadcast pour alerter leur population d'un danger (en vert) ou en phase d'analyse et de sélection d'un tel système (en jaune) – à savoir que l'Allemagne est entrée dans cette deuxième catégorie depuis.

L'OFPP, lors d'une rencontre avec le SSCM en septembre 2021, a confirmé la pertinence du besoin exprimé par le Canton de Vaud et affirmé sa volonté de déployer un tel projet à l'échelle nationale d'ici quelques années. Le concept national d'alarme et d'information à la population va être revu en 2022 et l'OFPP serait très intéressé, dès 2023, à travailler avec le Canton de Vaud dans le cadre d'un projet pilote. A noter que la Conférence latine des responsables cantonaux des services de la sécurité civile et militaire (CLSCM), regroupant les cantons de Vaud, Valais, Jura, Neuchâtel, Genève, Tessin, Fribourg et Berne, s'est elle aussi annoncée fortement favorable au développement de ce moyen d'alerte.

Pour pouvoir lancer un projet pilote dans le canton de Vaud avec l'OFPP et bénéficier le plus rapidement possible des retombées positives de ce nouveau système, le SSCM doit, dans un premier temps, effectuer une étude de projet sur son territoire. Il est ensuite attendu que les coûts de développement du projet lui-même seront, en totalité ou en partie, pris en charge par la Confédération. L'OFPP ne peut cependant pas se prononcer définitivement à ce sujet pour l'instant, car sa nouvelle stratégie d'alerte à la population n'est pas encore arrêtée.

Un crédit d'étude de CHF 350'000.- est donc demandé pour mener avec l'OFPP les analyses nécessaires à la mise en place d'un tel système sur le territoire cantonal, impliquant notamment :

- la comparaison et l'évaluation des technologies disponibles (avec implication des autorités fédérales et cantonales de protection des données et de droit à l'information),
- des échanges approfondis avec les entreprises maîtrisant la technologie sélectionnée,
- des échanges approfondis avec les opérateurs de téléphonie mobile,
- des premières estimations des coûts de déploiement,
- des premières étapes de négociations sur les prises en charges et responsabilités des différents acteurs impliqués,
- un rapport de recommandations, un plan d'action et un modèle de financement pour le projet pilote à déployer en collaboration avec l'OFPP à partir de 2023.

Un appui technique externe étant nécessaire pour mener à bien cette étude, un mandat sera attribué à un bureau spécialisé. Le SSCM et l'OFPP co-piloteront ce travail. A noter que cette mesure est une réponse commune à deux projets d'envergure du Canton de Vaud, le programme de l'axe d'adaptation aux changements climatiques, et le regroupement des centrales d'urgences et du poste de commandement en opérations (ECAvenir).

2.2.5 Prévention et information à la population

Une dernière étape consistera à informer la population du travail réalisé. Un montant de CHF 170'000 sur 3 ans est demandé pour élaborer ce concept de communication spécifique, sous l'angle de la protection de la population.

Ce montant viendra compléter le budget communication de CHF 228'200 accordé dans l'EMPD 241 piloté par l'UDN et axé exclusivement sur les dangers naturels. Ils permettront la production, en étroite collaboration avec les communes, d'une première série de guides, supports didactiques et flyers d'information, dans le but de :

- sensibiliser les habitants et populations locales, tant sur les risques encourus dans un secteur donné que sur les risques de plus grande portée,
- communiquer sur les mesures prises par les autorités communales et cantonales pour réduire ces risques,
- transmettre les bons comportements à adopter en cas d'évènement majeur.

Ces documents seront développés en concertation avec les représentants des milieux concernés, proches de la population et des différents publics ciblés. L'octroi d'un mandat à un bureau spécialisé est prévu.

Des réflexions seront par ailleurs menées conjointement avec le Département en charge de la formation et la culture pour évaluer les possibilités de réaliser aussi ce travail d'information au sein des lieux de formation et de culture afin de toucher de manière encore plus large la population.

2.3 Résumé des montants demandés et calendrier

Dans le cadre des mesures d'impulsion du Plan climat vaudois, annoncées fin juin 2020, un crédit de CHF 2'820'000.- a été évoqué pour répondre aux besoins du SSCM concernant l'axe d'adaptation aux changements climatiques. Le tableau ci-dessous résume les montants demandés et leur répartition :

Répartition des montants (CHF)		Coûts déjà engagés dans le cadre de l'EMPD 24 ²⁵	Coûts estimés pour cet EMPD	2022	2023	2024	2025
1.	Dossiers communaux de sauvegarde et plans d'intervention	157'500 (seulement pour dangers naturels gravitaires)	600'000	10'000	200'000	200'000	190'000
2.	Points de rencontre en cas d'urgence (PRU)	-	1'100'000	-	220'000	880'000	-
3.	Formation des communes en gestion de crise	-	600'000	10'000	200'000	200'000	190'000
4.	Système d'alerte et d'alarme à la population par téléphonie mobile	-	350'000	80'000	230'000	40'000	-
5.	Prévention et information à la population	228'200 (seulement pour dangers naturels gravitaires)	170'000	-	20'000	70'000	80'000
Total		385'700	2'820'000	100'000	870'000	1'390'000	460'000

2.4 Mode de conduite du projet

2.4.1 Pilotage

Le pilotage de ces mesures pour la mise en place de plans d'intervention et d'alarme à la population face aux risques climatiques est fait par le SSCM, en collaboration avec toutes les entités concernées. Un comité de pilotage multipartenaires (comprenant les communes par l'intermédiaire de leur deux associations faitières) sera mis sur pied pour le suivi des différents projets énoncés ci-dessus. Ses membres seront notamment responsables de valider les choix stratégiques, de contrôler l'atteinte des objectifs dans les temps impartis et la qualité des produits délivrés.

2.4.2 Suivi et contrôle du crédit d'investissement

Le suivi des dépenses de ce crédit d'investissement est effectué au niveau du SSCM. Une procédure spécifique sera établie pour le suivi détaillé des dépenses effectuées dans le cadre des différents projets énoncés ci-dessus.

²⁵ <https://sieldocs.vd.ch/ecm/app18/service/siel/getContent?ID=402042>

3 Conséquences du projet de décret

3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

L'objet d'investissement est inscrit sous l'EOTP I.000816.01 « Plan climat - protection pop + renf infr ». Il est prévu au budget 2022 et au plan d'investissement 2023-2026 avec les montants suivants, ceux-ci seront adaptés et mis à jour lors des prochaines TCA en fonction de l'enveloppe octroyée :

(En milliers de CHF)

Intitulé	Année 2022	Année 2023	Année 2024	Année 2025	Année 2026
Budget d'investissement 2022 et plan 2023-2026	564	564	564	564	564

Les dépenses et recettes faisant l'objet de l'EMPD sont planifiées de la manière suivante :

(En milliers de CHF)

Intitulé	Année 2022	Année 2023	Année 2024	Années 2025 (et suivantes)	Total
Investissement total : dépenses brutes	100	870	1'390	460	2'820
Investissement total : recettes de tiers	0	0	0	0	-
Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	100	870	1'390	460	2'820

3.2 Amortissement annuel

L'amortissement est prévu sur 10 ans à raison de CHF 282'000.- par an.

3.3 Charges d'intérêt

La charge annuelle d'intérêt sera de (CHF 2'820'000.- x 4% x 0.55) CHF 62'000.-.

3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Cet EMPD prévoit la création de plusieurs postes en CDD liés à la conduite de certains des projets exposés.

Les projets pour les *dossiers de sauvegarde* et pour la formation aux communes nécessitent en effet du personnel supplémentaire pour leur accomplissement : un-e chef-fe de projet (1 ETP), un-e formateur-trice en gestion de crise (1 ETP) et un-e chargé-e de projet avec des compétences en formation (1 ETP) qui pourra soutenir les deux premiers, soit au total 3.0 ETP. Ces forces de travail seraient engagées sous une forme limitée à la durée du projet, soit 3 ans, pour un montant total de CHF 1'200'000.-, inclus dans le présent EMPD.

Le projet du système d'alerte à la population par téléphonie mobile impliquera quant à lui la participation d'un-e chef-fe de projet informatique, que ce soit par mandat ou par engagement direct au SSCM (CDD, 0.5 ETP sur 2 ans).

Les montants demandés sont calculés sur une base de CHF 150'000.-, charges sociales comprises, pour un ETP de chef-fe de projet et CHF 125'000.- pour un ETP de chargé-e de projet. Ces dépenses en ressources humaines seront financées par le crédit d'investissement et n'affecteront pas le budget de fonctionnement du service.

Les autres projets, bien que nécessitant un apport financier pour des dépenses matérielles ou informatiques, seront entièrement géré ou supervisé par le personnel en place.

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Néant

3.6 Conséquences sur les communes

Le présent EMPD aura essentiellement un impact positif sur les communes dans le sens où il permettra de financer le soutien cantonal dont elles auront besoin pour élaborer leurs documents d'analyse de risque, de gestion de crise et d'intervention. L'harmonisation des données contenues dans les *dossiers de sauvegarde* et la signalétique des PRU par le Canton garantira une cohérence cantonale et un traitement équitable des communes, quel que soit leur taille.

Les comités de l'UCV et l'AdCV saluent la volonté du Canton d'appuyer les communes pour la mise en place des différents éléments et outils proposés dans cet EMPD. Représentées au futur comité de pilotage des projets susmentionnés, les deux associations seront impliquées dans les phases de planification et leurs avis pris en compte.

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Les objectifs du présent EMPD s'inscrivent dans le deuxième axe stratégique du Plan climat vaudois, à savoir l'adaptation aux effets des changements climatiques. Cet EMPD contribue notamment à mettre en œuvre la mesure n° 21 « Déploiement de la prévention et planification de l'intervention », et plus particulièrement la mesure opérationnelle intitulée « Décisions et réalisation des mesures nécessaires pour faire face aux risques majeurs relevés par l'analyse des risques et capacité globale ». Il contribue également à la mise en œuvre d'autres mesures stratégiques à caractère plus transverse telles que les mesures n° 17 « Prévenir les risques et prendre en charge les effets négatifs des changements climatiques sur la santé » (canicules, maladies transmissibles, ...), n° 26 « Accompagnement de la collectivité » et n° 27 « Accompagnement des communes ».

Cet EMPD s'inscrit aussi dans l'Agenda 2030 du Canton de Vaud. Il doit permettre de répondre aux objectifs de durabilité II.c « Capacité d'adaptation », II.d « Changements climatiques » et VII.g « Risques majeurs ».

3.8 Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Les objectifs et travaux prévus dans le présent EMPD découlent de la mesure 1.5 « Renforcer la sécurité » du programme de législation 2017-2022 et plus particulièrement l'action visant à développer la stratégie sécuritaire pour les événements sortant de l'ordinaire en accroissant les synergies entre les partenaires de la protection de la population.

Le projet est en accord avec le Plan directeur cantonal. Il participe à la mise en œuvre de la mesure A3 "Protéger l'homme et l'environnement contre les risques liés aux activités humaines" et de la mesure E13 sur les dangers naturels gravitaires qui demandent que "des dispositions techniques et organisationnelles empêchent l'apparition de nouveaux risques et réduisent les risques existants". En réduisant les dommages, via des mesures organisationnelles liées à l'intervention en cas de crise ou de situation d'urgence, les projets proposés dans cet EMPD ont précisément pour vocation de réduire les risques.

3.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant

3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Le Conseil d'État vaudois a fait de la protection du climat une priorité de son programme de législation 2017-2022. Une politique climatique forte est nécessaire pour réduire les émissions de GES et faire face aux changements climatiques. Afin de souligner l'importance de ces enjeux, le Conseil d'État a présenté *in corpore* sa stratégie et son Plan climat 1^{ère} génération (PCV) en juin 2020 en annonçant, comme première impulsion, un investissement de 173 millions de francs dès 2021. Les charges induites par le présent EMPD s'inscrivent pleinement dans cette politique hautement stratégique.

Le Conseil d'Etat propose, pour le présent objet, de financer la charge d'amortissement par un prélèvement correspondant aux charges considérées comme nouvelles sur le montant du préfinancement y relatif réalisé aux comptes 2020. La charge d'intérêt sera quant à elle compensée par le DES, selon le point 3.16 ci-dessous.

3.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant

3.12 Incidences informatiques

L'entier des développements informatiques décrits dans le présent EMPD respectera les normes et directives cantonales liées à la cybersécurité et la protection des données.

3.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant

3.14 Simplifications administratives

Néant

3.15 Protection des données

L'entier des systèmes qui seront développés dans le cadre des projets décrits dans le présent EMPD devront répondre au cadre légal en vigueur concernant la protection des données. Une attention particulière sera portée sur le système d'alerte à la population par le biais de la téléphonie mobile. Pour ce faire, un travail de collaboration avec l'autorité de la protection des données et de droit à l'information (APDI) du Canton a été initié. L'APDI sera régulièrement consultée lors de cette phase d'étude de projet et d'analyse des variantes technologiques possibles.

3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Le tableau suivant présente la récapitulation des conséquences financières sur le budget de fonctionnement de l'Etat. L'amortissement annuel des dépenses considérées comme des charges nouvelles correspondant à CHF 282'000.-, est compensé par une dissolution d'un montant correspondant prélevé sur le préfinancement de CHF 41'400'000.- réalisé au bouclage des comptes 2020 de l'Etat pour financer les charges nouvelles de la première génération du plan climat du Conseil d'Etat. La charge d'intérêt de CHF 62'000.- est compensée par le DES.

Intitulé	Année 2022	Année 2023	Année 2024	Année 2025	Total
Personnel supplémentaire (ETP)					
Frais d'exploitation					
Charge d'intérêt	62'000	62'000	62'000	62'000	248'000
Amortissement	282'000	282'000	282'000	282'000	1'128'000
Prise en charge du service de la dette					
Autres charges supplémentaires					
Total augmentation des charges	344'040	344'040	344'040	344'040	1'377'000
Diminution de charges	62'000	62'000	62'000	62'000	248'000
Revenus supplémentaires					
Revenus supplémentaires extraordinaires des préfinancements	282'000	282'000	282'000	282'000	1'128'000
Total net	0	0	0	0	0

4 Conclusion

En vue des changements climatiques et de leurs effets, il importe dès aujourd'hui d'accroître la protection de la population et des infrastructures du territoire cantonal en renforçant nos capacités de prévention des dangers, les compétences et l'efficacité des intervenants en cas d'évènement.

Le financement de CHF 2'820'000.- demandé permettra au Canton d'apporter un soutien nécessaire aux communes pour développer leur dossier de sauvegarde, se former et s'organiser au mieux pour répondre à leur devoir d'assistance envers leur population. Il contribuera également à coordonner le travail des partenaires du domaine et à sensibiliser la population sur ces questions.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-joint.

5 Annexes

5.1 Glossaire des acronymes

ABC	Dangers radiologiques-biologiques-chimique
AdCV	Association de communes vaudoises
AEP	Approvisionnement économique du pays
APDI	Autorité de protection des données et de droit à l'information
CDD	Contrat de durée déterminée
CODIR-ORCA	Comité de direction de l'organisation en cas de catastrophe
Cst-VD	Constitution vaudoise
DFJC	Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
DGAIC	Direction générale des affaires institutionnelles et des communes
DGE	Direction générale de l'environnement
DGNSI	Direction générale du numérique et des systèmes d'information
DGTL	Direction générale du territoire et du logement
DIT	Département des institutions et du territoire
ECA	Etablissement cantonal d'assurances
EECC	European Electronic Communication Code
EMCC	Etat-major cantonal de conduite
EMPD	Exposé des motifs et projet de décret
ETP	Equivalent temps plein
FUS	Fondation urgence santé (centrale d'urgence 144 et centrale des médecins de garde)
GES	Gaz à effet de serres
LACE	Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau
LFin	Loi sur les finances
LFo	Loi fédérale sur les forêts
LPPCi	Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile
LProP	Loi sur la protection de la population
LVLPCi	Loi du 11 septembre 1995 d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile
OCRi	Observatoire cantonal des risques
OFPP	Office fédérale de la protection de la population
OFEV	Office fédéral de l'environnement
ONU	Organisation des Nation unies
ORPC	Organisation régionale de Protection civile
PCi (-VD)	Protection civile (-vaudoise)
PCV	Plan climat vaudois
PDCn	Plan directeur cantonal
PECC	Plan énergie et climat communal
PIC	Protection des infrastructures critiques

PRU	Point de rencontre en cas d'urgence
RORCA	Règlement sur l'organisation et la coordination des secours en cas d'accident majeur ou de catastrophe
RPT	La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)
SSCM	Service de la sécurité civile et militaire
UCV	Union des communes vaudoises
UDN	Unité des dangers naturels

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 du 22 juin 2022

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le Plan climat vaudois du Conseil d'Etat

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Un crédit d'investissement de CHF 2'820'000.- est accordé au Conseil d'Etat 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.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et amorti en 10 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale.