



Département de
l'environnement et de la
sécurité
**Service de la sécurité
civile et militaire**

Note à

Messieurs

Eloi Fellay, Directeur
Union des Communes Vaudoises
Av. de Lavaux 35
Case postale
1009 Pully

Siegfried Chemouny, Secrétaire
général
Association
de Communes Vaudoises
Rte du Château 4
1185 Mont-sur-Rolle

Réf. : DFX/cgr

Gollion, le 7 avril 2022

But de la note :

- Informer les associations faïtières UCV et AdCV des mesures d'adaptation impliquant les communes que le SSCM prévoit de mettre en place dans le cadre du Plan climat vaudois.
- Obtenir une prise de position de leur part sur les grandes lignes des projets envisagés.

1. Contexte

Le Service de la sécurité civile et militaire (SSCM) est en phase finale de rédaction d'une demande de financement (EMPD) pour permettre le déploiement de mesures d'adaptation dans le domaine de l'intervention en situation d'urgence. Cette démarche répond à la mesure d'impulsion du Plan climat vaudois « Protéger la population et les infrastructures », mise en avant par le Conseil d'Etat en juin 2020 parmi une dizaine d'autres mesures emblématiques. Le SSCM prévoit à son niveau trois grands projets impliquant les communes vaudoises, sur lesquels nous souhaitons recueillir votre avis.

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.



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, les compétences et l'efficacité des intervenants en cas d'évènement. 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 mettre les ressources nécessaires à disposition pour s'assurer que toutes les communes disposent d'un *dossier communal de sauvegarde des personnes et des biens* suffisant.

2. Rappel des bases légales clés

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). Pour ce faire, l'article 5 de la loi du 23 novembre 2004 sur la protection de la population (LProP ; BLV 510.11) énumère les partenaires de la protection de la population, dont font partie les services des administrations communales. Ces dernières sont en effet incluses dans le dispositif pour remplir les missions de protection de la population du canton (art. 16 LProP) et ont notamment un devoir d'assistance lorsque les circonstances rendent indispensables des mesures d'urgence, pour d'assister, loger et nourrir les personnes en quête de protection qui leur sont attribuées (art. 26 LProP).

L'article 43 al. 1 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC, BLV 175.11) inscrit de manière générale le fait que les autorités communales doivent assurer la protection des personnes et des biens sur leur territoire.

3. Projet de dossiers communaux de sauvegarde

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 Direction générale de l'environnement (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.

Lorsqu'un évènement dommageable survient malgré tout, les communes doivent se tenir prêtes à réagir pour en limiter les dégâts et sauvegarder les personnes et les biens, grâce à une action rapide et coordonnée avec les partenaires sécuritaires et sanitaires cantonaux. Dans ce but, des plans d'intervention communaux sont élaborés à l'avance 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*. Un tel dossier comporte en outre les résultats d'une analyse sectorielle des risques identifiés sur



le territoire communal et des concepts d'alerte, d'alarme et d'assistance à la population en cas de crise ou de situation d'urgence. Il est important de rappeler que la survenance d'une catastrophe naturelle peut 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 donc est primordial d'inclure l'ensemble des dangers « climatiques », c'est-à-dire ceux dont le risque augmente avec les changements climatiques, dans cette phase préparatoire.

C'est donc notamment 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, que le SSCM demande un financement via cet EMPD.

Les communes vaudoises ne disposent pas nécessairement des ressources ou des compétences requises pour élaborer de manière autonome les documents évoqués précédemment. 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.

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.

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. 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 Plan Climat Vaudois et propose de subventions cantonales.

4. Projet de point de rencontre d'urgence (PRU)

Une fois que la population d'un secteur menacé a été alertée, les personnes devraient pouvoir se rendre sur un lieu prédéterminé où elles pourront trouver les informations et l'assistance dont elles ont besoin. 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. En cas de panne des réseaux de communication, pénurie d'électricité, inondations majeures, ou pollution d'eau potable suite à la survenue d'un danger naturel, la population ira en effet 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 par exemple 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.

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 PRU¹. Ils se sont basés sur le concept fédéral « Point de rencontre d'urgence »², publié en 2019 par l'OFPP, et ont pour la plupart collaboré avec leurs organisations régionales de Protection civile pour coordonner ces préparations. Le Canton de Berne met disposition sur son site internet de nombreuses informations sur la manière dont ses PRU ont été conçus et seront exploités en cas de besoin³. Le site www.pointrencontreurgence.ch⁴ 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 devra être évalué. L'Etat-major cantonal a été consulté et évoque une contribution de celle-ci 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.

Un financement cantonal est demandé pour la partie conceptuelle, la création d'une ligne graphique et la production d'une signalétique unique pour tout le Canton. Selon disponibilité, un kit de matériel de base pourrait également être envisagé. Son contenu devra être évalué et des variantes proposées. La production de supports d'information à la population est en outre prévue dans les dernières étapes du projet.

5. Projet de formation 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,

¹ <https://www.bsm.sid.be.ch/fr/start/themen/bevoelkerungsschutz-zivilschutz/notfalltreffpunkte.html>

² https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiL0aqrqun2AhWhQuUKHFG2D-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=AOvVaw3crbFL0N0vae2cSuKZ4Yyl

³ <https://www.bsm.sid.be.ch/fr/start/themen/bevoelkerungsschutz-zivilschutz/notfalltreffpunkte.html>

⁴ www.pointrencontreurgence.ch/fr/canton-de-berne/



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 des 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.

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. Il demande donc un financement cantonal spécifique pour accomplir cette mission et répondre à ce besoin.

6. Représentation des communes au comité de pilotage

Pour conduire les projets exposés ci-dessus, le SSCM souhaite mettre sur pied un comité de pilotage multipartenaires, comprenant notamment les communes par l'intermédiaire de l'une de leurs associations faitières. Ses membres seront responsables de valider les concepts initiaux, faire les choix stratégiques nécessaires, contrôler l'atteinte des objectifs dans les temps impartis et la qualité des produits délivrés.

Dans le cas où votre entité serait intéressée à prendre ce rôle, nous vous prions de nous le signaler dans votre prise de position qui suivra votre analyse de cette présente note.

7. Prochaines étapes

La fin de la législature approchant et la demande de financement du SSCM devant être envoyée au Conseil d'Etat au plus tard lors de la troisième semaine de mai, nous vous saurions gré de nous faire parvenir votre prise de position écrite sur les mesures d'adaptation proposées d'ici au 13 mai 2022. Nous apprécierions grandement de recevoir également un retour par oral dans les jours qui suivront la réunion de votre comité exécutif lors de laquelle ce thème sera abordé. Cela nous permettra d'être rapidement informés en cas de désaccord majeur sur l'un des projets et de pouvoir l'adapter au mieux dans le temps qu'il nous restera.

Pour rappel, la prise de position attendue de votre part doit concerner les grandes lignes stratégiques des projets exposés ci-dessus. Les éléments de détails n'ont pas encore été déterminés. Une fois le financement cantonal obtenu, une phase de planification aura lieu pour chacun de ces projets, lors de laquelle vos remarques de niveau opérationnel seront prises en compte. D'autres échanges auront lieu par la suite avec les associations de communes, que ce soit au travers de leur potentiel représentant dans le comité de pilotage ou de réunion ad hocs, comme par exemple lorsqu'il s'agira de tester les méthodes de travail à utiliser avec quelques communes pilotes avant de les déployer à tout le territoire cantonal.



DEPARTEMENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA SECURITE
SERVICE DE LA SECURITE CIVILE ET MILITAIRE

Au vu de ce qui précède, le SSCM demande la position de l'UCV et de l'AdCV sur les points suivants d'ici au 13 mai 2022 :

- **Quel regard votre entité porte-t-elle sur les projets proposés ?**
- **Seriez-vous intéressé à faire partie du comité de pilotage multipartenaires en représentation des communes ?**

Madame Céline Gandar, cheffe de projet au SSCM, avec laquelle vous vous êtes déjà entretenu et dont vous avez les coordonnées, se tient à disposition pour tout complément d'information.

Veillez agréer, Monsieur le directeur, Monsieur le secrétaire général, mes salutations distinguées.

Le chef du service et chef de l'EMCC

Denis Froidevaux

Copie

- SG-DES
- SG-DIT
- DGAIC