



UNION DES COMMUNES
VAUDOISES
Avenue de Lavaux 35
Case postale 481
1009 PULLY

Tél.: 021 557 81 30
Fax: 021 557 81 31
www.ucv.ch
ucv@ucv.ch

Madame Jacqueline de Quattro
Conseillère d'Etat
Cheffe du DSE
Château 1
1014 Lausanne

Pully, le 9 juin 2010

Réf :
Affaire suivie par : Brigitte Dind
Tél. direct : 021 557 81 33

Loi vaudoise sur la protection civile

Madame la Conseillère d'Etat,

L'avant-projet relatif à la modification de la loi vaudoise sur la protection civile au sujet de laquelle vous avez l'amabilité de nous consulter a suscité de nombreuses réactions qui sont, nous le dirons d'emblée, plutôt négatives.

En préambule, il convient de lever une ambiguïté : le projet soumis par le Canton ne constitue pas une simple mise en cohérence rendue nécessaire par la révision partielle de la loi fédérale sur la protection civile. En effet, celle-ci semble offrir un prétexte commode pour décréter que la loi cantonale actuelle est obsolète et justifier sa refonte substantielle. L'opinion largement majoritaire au sein des communes est que le texte législatif cantonal actuel permet de faire face aux attentes et aux défis de la prochaine décennie. Aujourd'hui, le fait est que les associations intercommunales de protection civile fonctionnent bien et que si l'on peut désirer qu'elles soient plus performantes, ce n'est pas par le biais de la loi telle que proposée que nous y parviendront.

En substance, le projet souffre de trois faiblesses :

La première est l'imposition de 4 zones venant s'intercaler entre le canton et les 10 régions. Cette nouvelle structure est un organe inutile refusé par la majorité des régions, dans une première consultation. Qui commande paye! Si le canton veut imposer une structure jugée superflue par la grande majorité des communes, il devra en assumer le coût sans puiser dans le fonds cantonal alimenté par les communes.

La deuxième faiblesse est la gestion des ressources humaines. La standardisation du profil des chefs régionaux ne correspond pas à l'image de marque de la protection civile et à la première valeur défendue, soit celle d'être au service de la population. Les régions souhaitent garder leur personnel en fonction.

La troisième faiblesse est une centralisation qui passe par la création d'une commission cantonale dont la présidence est confiée à l'administration cantonale, ce qui est inacceptable d'un point de vue démocratique. A cet égard certaines communes estiment que la présidence doit être assurée par le ou la Chef(fe) du département en place, d'autres par un représentant des comités directeurs. Autre incohérence démocratique : des associations régionales qui excluent les assemblées délibérantes. Ceci en totale contradiction avec la loi sur les communes et l'organisation actuelle des associations de communes.

Modification de la structure

Question 1 : Etes-vous favorable à la nouvelle organisation de la protection civile vaudoise (10 régions calquées sur les districts et création de 4 zones-article 2)?

La grande majorité des réponses sont défavorables à l'organisation proposée. Si le recoupement en 10 régions se superposant aux 10 districts est tout à fait admis, en revanche la création de 4 zones est refusée. Beaucoup craignent qu'avec 4 zones, le dérapage financier soit programmé à terme, puisque les régions n'auront aucune maîtrise.

Par ailleurs, la situation des structures sécuritaires de la capitale vaudoise, particulièrement en regard du plan DIAM qui adopte le système fédéral de la protection de la population, requiert une analyse particulière.

Question 2 : Comment jugez-vous les compétences attribuées au département (article 3) ?

La plupart les jugent inadaptées. La création des Organisations régionales de protection civile doit être du ressort des régions et conformément à la loi sur les communes, ce sont les conseils communaux des communes qui décideront de la structure, de l'organisation et du siège administratif. Seules les missions doivent être fixées par la loi et le département.

Question 3 : Comment jugez-vous les missions spécifiques du service en charge de la protection civile (article 3b) ?

Quelques réponses s'y rallient, alors que le plus grand nombre les estime inadaptées. Il est proposé de modifier l'alinéa 1 lettre b de la manière suivante : le terme « approuver » doit être remplacé par « préaviser » l'engagement et le licenciement des commandants des ORPC et de leurs remplaçants. En outre, beaucoup font valoir que les missions décrites à cet article doivent être du ressort du département et non du service.

Question 4 : Etes-vous favorable à la création d'un détachement cantonal capable de couvrir les besoins spécifiques du canton, de fournir un appui spécialisé aux régions et de renforcer les régions de manière subsidiaire (article 3 alinéa1, lettres f et g) ?

Les avis sont partagés à ce sujet. Ceux qui n'y sont pas favorables pensent que la nouvelle loi sur la protection civile devrait régler les mesures structurelles et non traiter les mesures opérationnelles comme c'est le cas avec cet article. Ceci étant, une formation cantonale peut être envisagée, mais devrait se limiter à trois situations : effort principal à porter sur les appuis spécialisés (ex. chimique), renforcement de l'effort régional sur la durée, intervention directe du canton car il s'agit d'une compétence cantonale. Les règles de prise en charge des coûts liés à cette formation cantonale devraient clairement être définies dans la loi.

Question 5 : Etes-vous favorable à la création d'une commission cantonale de protection civile en tant qu'autorité stratégique et de surveillance de la Protection civile (article 3 lettres c et d) ?

Sur le principe même de cette commission, les avis sont partagés entre ceux qui acceptent sa création et ceux qui n'y sont pas favorables. Par contre, tous désapprouvent que la PCi assume la présidence. Certains estiment que c'est le rôle du (de la) chef(fe) de département en place, d'autres y voient un représentant des comités directeurs. De manière générale, l'utilité de cette commission est contestée. Si elle doit exister, ce peut être pour définir des objectifs généraux et des stratégies. A ce titre, elle doit se situer au niveau politique et non pas opérationnel. Quant à la proposition de préaviser dans différents domaines, il est inadmissible que la commission cantonale définisse les budgets régionaux et décide de l'engagement des commandants et remplaçants.

Question 6 : Acceptez-vous que la Commission cantonale de protection civile soit composée paritairement de représentants du canton et des communes ?

Seule une petite minorité accepte une représentation paritaire. Pour la plupart, il n'est pas nécessaire (voir pas possible) qu'il y ait une parité canton-communes, au contraire, il est important que toutes les régions y soient représentées, le cas échéant celles-ci devraient être majoritaires.

Question 7 : Etes-vous favorable au fait que, en principe, l'organisation politique des Organisations régionales de la Protection civile vaudoise soit structurée en comité directeur et en organe de gestion (article 7 alinéa 2).

Les opinions sont divisées sur ce point. Certains font valoir qu'à ce jour, sur 21 régions, 2 seulement ont adopté cette manière de fonctionner. Avec le passage à 10 régions, ils estiment plus judicieux de maintenir les assemblées régionales avec un comité directeur. De surcroît, si l'on respecte la loi sur les communes, seule la forme d'organisation qui prévoit un organe délibérant (assemblée régionale) et un organe exécutif (comité directeur) devrait être possible. La variante mixte proposée par défaut est à ce titre une hérésie.

A cet égard, une commune évoque l'idée, encore à l'état de projet dans son district, de réunir en une seule association de communes à buts multiples tous les domaines de la sécurité. Pour réaliser cet objectif, la forme traditionnelle de l'association de communes est impérative et pourrait servir de modèle au canton.

Les autres opinants acceptent le principe de cette nouvelle organisation.

Article 8 : Cet article est inutile. Dans une association de communes, les décisions de l'association s'imposent de toute manière aux communes qui en font partie.

Article 11 lettre b : La compétence du service d'approuver le statut et la rémunération des agents de l'ORPC n'est pas acceptable au regard des règles qui prévalent en matière d'approbation des règlements communaux.

Question 8 : Comment doit se faire la représentation des communes au sein des comités directeurs (article 12) ?

Les avis sont partagés entre composition proportionnelle et non proportionnelle entre grandes et petites communes. En outre, pour certains, le CODIR doit être composé non pas de représentants des communes, mais des municipalités. D'autres soulignent que la loi sur les communes (LC) traite de cette question. Il convient donc de s'y faire référer et de laisser les collectivités publiques s'organiser. En outre, dans le cadre de la LC, le canton a toute latitude pour s'exprimer et, le cas échéant, refuser d'adopter une convention ou des statuts.

Article 13 al.2 : Le CODIR doit-il s'élire lui-même ? Plusieurs communes s'offusquent de cette conception de la démocratie.

Question 9 : Etes-vous favorable à la création d'une assemblée regroupant les représentants des comités directeurs des ORPC (article 13 b).

Une partie des réponses est affirmative, l'autre y est défavorable et pense que cette disposition n'amène aucune valeur ajoutée. Il appartient aux CODIR de décider de se réunir en assemblée. Les représentants des comités directeurs des ORPC n'ont pas besoin d'avoir une base légale pour se réunir et/ou recevoir des informations du canton. Néanmoins, si cette assemblée a des compétences spécifiques comme c'est le cas aujourd'hui, il est nécessaire de mentionner cette structure, ainsi que ses compétences dans la loi.

Article 15 : selon certains, cette disposition est inapplicable, car la comptabilité d'une association de communes est soumise au règlement sur la comptabilité des communes et non pas au plan comptable cantonal.

Standardisation des moyens en personnel et en matériel

Question 10 : Etes-vous favorable à une gestion des ressources humaines par entité (cantonale ou régionale) ?

L'avis majoritaire est que la gestion des ressources humaines devrait rester à l'échelon régional (personnalité juridique de la région).

Question 11 : Etes-vous favorable à l'uniformisation/standardisation des ressources humaines dans les domaines des cahiers des charges et de l'échelle des traitements ?

Si quelques réponses sont affirmatives, en revanche de nombreuses communes estiment que la gestion des ressources humaines, y compris l'échelle des traitements, doit rester de la compétence de la région. A la rigueur, un cahier des charges type pourrait être conçu par le service cantonal concerné. Quoiqu'il en soit, ces éléments doivent uniquement servir de référence, les implications et compétences étant différentes d'une région à l'autre.

Question 12 : Etes-vous favorable à ce que les commandants des ORPC soient désignés par la sous-commission des Ressources humaines dépendant de la Commission cantonale de protection civile, la décision finale d'engagement appartenant au Comité directeur dont dépend le commandant ?

La plupart estiment que les ressources humaines régionales doivent rester de la compétence exclusive des employeurs (ORPC). Le terme « désignés » doit donc être remplacé par « préavisé ».

Question 13 : Etes-vous favorable à ce que le Service de la sécurité civile et militaire (SSCM) gère la logistique et assure l'entretien du matériel standardisé fourni aux ORPC (article 3 b alinéa 1 lettres h et i) ?

La réponse est majoritairement positive, à l'exception d'un ORPC qui fait valoir qu'il est déjà organisé et autonome au niveau du matériel (mis à part certains équipements techniques spécialisés).

Mode de financement

Question 14 : Etes-vous favorable à ce que les coûts de financement de la Protection civile vaudoise soient répartis entre le canton et les communes, s'agissant des missions légales s'entendant à l'ensemble du canton et des ressources humaines (article 18 alinéa 1) ?

Une partie des réponses accepte cette répartition. Les budgets et comptes des ORPC devront toutefois rester de la compétence des Assemblées régionales et des Comités directeur des ORPC. D'autres la refusent au motif que la question du financement demeure floue et mérite une réflexion complémentaire et des propositions concrètes. En l'état, cette suggestion pourrait avoir comme conséquence de reporter sur les communes des coûts de manifestations mises en place à d'autres niveaux et dont elles ne sont pas responsables (G8, Tour de France, etc.). En revanche, dans une situation sortant de l'ordinaire, lorsqu'une région en appuie une autre, une répartition des frais est admise. A leur sens, il convient de maintenir l'article 18 actuel.

Question 15 : Que pensez-vous du fait que les frais d'intervention de prestations qui n'entrent pas dans les missions de la protection civile soient laissés à la charge des régions qui peuvent les facturer aux demandeurs (article 18 alinéa 2) ?

La réponse est favorable.

Article 19 : plusieurs soulignent que le fonds cantonal est alimenté par les communes via les régions. Les règles d'exploitation et d'utilisation de ce fonds sont toutefois cantonales, en contradiction avec le principe « qui paie commande » évoqué au début de ce courrier. Nous ne pouvons entrer dans cette logique.

Période transitoire

Question 16 : une période de 5 ans au maximum est-elle adaptée (article 31)

Une partie des réponses est affirmative avec une rectification formelle : il s'agit de l'article 30 et non 31. D'autres font toutefois remarquer que la gestion des RH doit se faire au niveau des ORPC et que cette disposition est inutile.

Conclusion

Cette révision n'apparaît pas indispensable à de nombreuses communes. Hormis l'organisation en 10 régions calquées sur les districts qui est tout à fait acceptée, les arguments évoqués dans l'EMPL à l'appui de la montée en puissance de la Protection civile (partenaires forts, capables de travailler en synergie, efficience, évolution des dangers et des risques) ne sont pas probants. L'organisation actuelle se caractérise en effet par son efficacité et son coût modique. En revanche, les nouvelles structures proposées engendreront une hausse sensible de la charge par habitant (plus du double si l'on se réfère aux exemples fournis par nos membres).

Pur produit technocratique, ce projet centralisateur donne de larges compétences au service concerné au détriment des communes et des régions, mais n'oublie pas de les faire contribuer au fonds cantonal ! Notre association ne peut donc s'y rallier en l'état.

Espérant que ces considérations contribueront à faire évoluer ce projet dans un esprit constructif et partenarial, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère d'Etat, à l'expression de nos sentiments respectueux.

UNION DES COMMUNES VAUDOISES

La secrétaire générale :

La juriste :



Nicole Grin

Brigitte Dind