

**COUR DES COMPTES**

RAPPORT N° 175

DÉCEMBRE 2022

**AUDIT DE PERFORMANCE**

**DISPOSITIF GENEVOIS  
DE LA PROTECTION CIVILE**



**Cour des comptes**  
République et canton de Genève

## LA COUR DES COMPTES

**La Cour des comptes est chargée du contrôle** indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

**La Cour des comptes vérifie** d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. **La Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence, l'efficacité et l'efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

**Le champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

**Les rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.** Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

**Prenez contact avec la Cour** par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

<http://www.cdc-ge.ch/>



## **PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS DE L'AUDIT**

L'engagement exceptionnel de la PCi depuis 2020 a été réalisé dans un contexte particulier puisque la protection civile a fait face à deux défis majeurs. Elle a dû en effet gérer un important projet de réforme cantonale en cours depuis 2011, ainsi qu'une baisse conséquente de ses effectifs depuis 2021 induite par une révision de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile. La PCi a en effet perdu près de 40 % de ses effectifs en 2021, et ces derniers devraient encore diminuer d'environ 20 % d'ici 2027.

Dans le contexte précité, la Cour a effectué un audit de performance et s'est posé les quatre questions suivantes :

- Dans quelle mesure les ressources de la protection civile (effectifs, infrastructures et matériel) sont-elles en adéquation avec les besoins identifiés ?
- La protection civile parvient-elle à mobiliser les ressources nécessaires en cas de catastrophes et à gérer ces situations de manière efficace ?
- Les systèmes d'information utilisés permettent-ils à la protection civile de réaliser ses tâches de manière efficace et efficiente ?
- La surveillance exercée par le SPCAM sur le dispositif est-elle conforme aux bases légales et réglementaires applicables et aux bonnes pratiques ?

## **APPRÉCIATION GÉNÉRALE**

Peu sollicitée pour des missions en lien avec des situations d'urgence avant 2020, la protection civile a démontré sa capacité de mobilisation des astreints à la suite de la crise du COVID.

Cependant, des lacunes importantes ont été mises en évidence par la Cour en matière d'identification des besoins, d'outils et de surveillance du dispositif de la protection civile.

## **PRINCIPAUX CONSTATS**

***La PCi ne s'assure pas que ses prestations correspondent aux attentes des acteurs du système coordonné de protection de la population.***

Les partenaires de la PCi (police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques et principales parties prenantes communales et cantonales) ne sont pas suffisamment consultés sur leurs attentes en matière de protection de la population. En conséquence, les moyens qualitatifs et quantitatifs à mettre en œuvre pour une mobilisation efficace et efficiente de la PCi ne peuvent être identifiés.

De plus, la PCi ne dispose pas d'un document indiquant avec précision ses prestations, missions et compétences clés. Cela peut notamment engendrer des demandes d'intervention de la part des autres acteurs du système coordonné de protection de la population qui ne correspondent pas aux compétences de la PCi.

***En période de crise, la PCi a démontré sa capacité de mobilisation. L'évaluation de la qualité de ses interventions n'est néanmoins pas suffisante.***

Propulsée sur le devant de la scène depuis le début de la crise sanitaire en 2020, la PCi a démontré sa capacité de mobilisation. Elle a en effet pu mobiliser des astreints et mener de nombreuses missions pendant une longue période : entre 2020 et 2021, les interventions en lien avec le COVID-19 ont totalisé 76'688 jours de service, répartis sur 330 interventions. Par ailleurs, les interventions de la PCi ont majoritairement répondu aux attentes des bénéficiaires (centres de dépistage, police, hôpitaux, etc.).

Les acteurs du dispositif et les bénéficiaires ont cependant rencontré des difficultés et identifié certaines faiblesses. Celles-ci ne sont pas recensées, car les retours d'expérience des interventions menées ne sont pas suffisants. Par ailleurs, la mesure systématique de la performance des prestations délivrées par les organisations de la PCi est impossible, car certaines données et informations clés sont manquantes. Par exemple, le respect des délais de quittance d'alarme ou encore le taux de rotation des astreints convoqués sont des indicateurs clés qui ne peuvent pourtant pas être calculés à l'heure actuelle. Les faiblesses précitées compliquent fortement l'objectivation des faits, la remise en question de l'organisation et de son fonctionnement, et in fine les possibilités d'amélioration du dispositif PCi.

### ***Les processus clés et les contrôles présentent des faiblesses***

Les processus en lien avec l'engagement du personnel, la gestion du matériel, la gestion des abris et le pilotage ne sont pas suffisamment formalisés. Cette situation engendre des pratiques hétérogènes au sein du dispositif PCi et ne permet pas à l'Office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires (OCPAM) d'exercer son rôle de surveillance du dispositif et de s'assurer de l'efficacité des processus. Par exemple, il existe du matériel surnuméraire au sein des organisations régionales et communales dont ces dernières ne savent que faire en l'absence de consignes de la part de l'autorité cantonale.

De plus, les fonctionnalités des outils ne permettent pas de couvrir la majorité des besoins des utilisateurs. Par exemple, l'outil de gestion du matériel « GestMat » ne permet pas un suivi du matériel devant être renouvelé. De même, l'outil de gestion des abris « ABR2000 » ne permet pas aux organisations de protection civile de tenir des listes fiables des abris à contrôler. Au-delà des fonctionnalités en question, la qualité des données n'est pas suffisante non plus. À titre d'illustration, le SPCAM et les organisations régionales et communales de PCi identifient régulièrement des erreurs dans les données contenues dans l'outil ABR2000 : adresses erronées, doublons, erreurs dans les caractéristiques techniques des abris, etc.

De plus, de nombreux contrôles relevant de l'activité de surveillance de l'OCPAM ne sont pas réalisés. Par exemple, le SPCAM ne fait aucun contrôle des inventaires du matériel qui lui sont envoyés chaque année par les organisations régionales et communales de PCi.

### ***AXES D'AMÉLIORATION PROPOSÉS***

La Cour a adressé à l'OCPAM quatre recommandations qui devraient permettre de clarifier les activités de la protection civile et d'assurer un pilotage adéquat du dispositif. Ces recommandations soutiennent la nécessité de réformer la protection civile et s'inscrivent dans le projet de réforme en cours.

#### ***Dimensionner les prestations aux attentes***

L'OCPAM doit définir précisément les activités ainsi que les compétences clés de la protection civile. Il lui faut également recenser les attentes des autres organisations de protection de la population quant aux prestations délivrées par la protection civile. Une fois les prestations définies, il convient de réaliser un état des lieux des ressources et des compétences nécessaires à la réalisation de ces dernières et de comparer celui-ci aux ressources et compétences existantes au sein du dispositif. Les écarts identifiés doivent faire l'objet de mesures correctrices.

#### ***Définir et implémenter des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles***

Afin de mesurer l'efficacité et l'efficience des activités de la protection civile, la Cour recommande à l'OCPAM de définir des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles, tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel. L'OCPAM peut s'appuyer sur les indicateurs qu'il a déjà identifiés, mais qui ne sont

pas exploités à ce jour, ainsi que sur les indicateurs suivants qui ont été proposés par la Cour dans le cadre de la présente mission : taux de rotation des astreints, taux de sanction, respect des délais des quittances d'alarme, taux de conformité des abris ou encore taux de vétusté du matériel.

### *Définir et formaliser les processus clés*

La Cour recommande à l'OCCPAM de définir et formaliser les processus clés de la PCi, tels que la gestion de l'engagement du personnel, la gestion du matériel, la gestion des abris ou encore la gestion de projets. La définition de ces processus doit permettre de clarifier les rôles et responsabilités des personnes impliquées, d'homogénéiser les pratiques au sein du dispositif ainsi que de définir les exigences en matière de contrôle.

### *Adapter les outils informatiques existants aux besoins du dispositif de la PCi*

L'OCCPAM doit adapter les outils informatiques existants afin qu'ils répondent aux besoins des utilisateurs. C'est le cas en particulier des outils utilisés pour la gestion des abris, du matériel et des alarmes.

### **TABLEAU RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS**

Recommandations :		Niveau de priorité <sup>2</sup> :	
- Acceptées :	4	Très élevée	2
		Élevée	2
- Refusées :	0	Moyenne	-
		Faible	-

Les 4 recommandations adressées à l'OCCPAM ont été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Définir précisément les activités à réaliser par la protection civile et dimensionner les prestations aux attentes	Très élevée	OCCPAM EMCC/SPCAM	30.06.2024
2	Définir et implémenter des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles afin de piloter le dispositif de la PCi	Très élevée	OCCPAM SPCAM	31.12.2023
3	Définir et formaliser les processus clés	Élevée	OCCPAM SPCAM	31.12.2023
4	Adapter les outils informatiques existants aux besoins du dispositif de la PCi	Élevée	OCCPAM	31.12.2024

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité l'office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires (OCCPAM) à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

<sup>2</sup> Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration des prestations délivrées, l'amélioration de la performance des processus, l'amélioration de la gouvernance et les risques à couvrir (hors risque financier). Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 5 lors de la présentation des dites recommandations.

## TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	8
Liste des figures et tableaux.....	9
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....	10
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT.....	12
3. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	15
3.1. La protection de la population en Suisse .....	15
3.2. Le cadre légal.....	17
3.3. Le dispositif de PCi à Genève.....	19
3.4. La réforme de la PCi à Genève .....	23
3.5. Chiffres clés .....	24
4. CONSTATS .....	26
4.1. La PCi ne s'assure pas que ses prestations correspondent aux attentes des acteurs du système coordonné de protection de la population.....	26
4.2. En période de crise, la PCi a démontré sa capacité de mobilisation. L'évaluation de la qualité de ses interventions n'est néanmoins pas suffisante.....	28
4.3. Les processus clés et les contrôles présentent des faiblesses .....	33
5. RECOMMANDATIONS .....	40
5.1. Degré de priorité des recommandations.....	45
6. REMERCIEMENTS.....	46

## Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
DSPS	Département de la sécurité, de la population et de la santé
FoRE	Formations rapidement engageables
LPPCi	Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile
LProCi	Loi d'application des dispositions fédérales en matière de protection civile
OCPPAM	Office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OPC	Organisation de protection civile
OPCi	Ordonnance fédérale sur la protection civile
ORPC	Organisation régionale de protection civile
PBC	Protection des biens culturels
PCi	Protection civile
RETEX	Retour d'expérience
RProCi	Règlement d'exécution de la loi d'application des dispositions fédérales en matière de protection civile
SIACG	Service intercommunal d'informatique
SPCAM	Service de la protection civile et des affaires militaires

## Liste des figures et tableaux

- Figure 1 Le réseau de protection de la population
- Figure 2 Répartition actuelle des ORPC/OPC sur le territoire cantonal
- Figure 3 Répartition des jours de service par type d'intervention
- Figure 4 Nombre de jours de service effectués en lien avec un cas d'événement majeur, de catastrophe ou de situation d'urgence
- 
- Tableau 1 Nombre d'organisations de protection civile dans les cantons romands
- Tableau 2 Effectifs de la protection civile (par organisation et au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année)
- Tableau 3 Répartition des jours de service et effectifs mobilisés (par organisation de protection civile et pour l'année 2021)

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Partenaire du système coordonné de la protection de la population en Suisse, la protection civile a pour mission essentielle d'assurer la protection et le sauvetage de la population en cas d'événement majeur, de catastrophe, de situation d'urgence ou de conflit armé. À Genève, le dispositif de protection civile est composé du service de protection civile et des affaires militaires (SPCAM) qui dispose de sa propre organisation cantonale, de huit organisations régionales (ORPC) et de trois organisations communales (OPC).

Longtemps cantonnée à des tâches qui ne faisaient pas partie de sa mission première, la protection civile a été récemment mise sur le devant de la scène en raison de la crise du COVID puis de la guerre en Ukraine. Plus de 47'000 et 30'000 jours de service ont ainsi été réalisés respectivement en 2020 et 2021, contre seulement 177 en 2019. Cet engagement exceptionnel a par ailleurs été réalisé dans un contexte particulier puisque la protection civile fait face à deux défis majeurs :

- Un projet de réforme en cours depuis 2011 visant à réorganiser et rationaliser ses ressources ;
- Une baisse conséquente de ses effectifs prévue dans les cinq prochaines années en raison d'une révision importante de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, 520.1) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Depuis septembre 2020, la Cour a reçu treize communications citoyennes alléguant des dysfonctionnements au sein de la protection civile. Celles-ci portent essentiellement sur les thématiques suivantes :

- Problèmes de communication/coordination entre le SPCAM et les OPC/ORPC ;
- Missions confiées à la protection civile et engagement de ses effectifs ;
- Modalités de mise en œuvre par le canton de la réforme fédérale ;
- Surveillance de la protection civile par le SPCAM ;
- Remise en cause par les communes du projet de réforme cantonale de la protection civile ;
- Flux financiers en lien avec les subventions fédérales COVID.

Dans le contexte précité, la Cour des comptes a décidé de s'intéresser au dispositif de la protection civile du Canton de Genève. La présente mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes et de la légalité de l'administration cantonale ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 35 let. a et g. et art. 40 al. 1 et 2 de la loi sur la surveillance de l'État).

Ainsi, par lettres du 8 avril 2022 adressées au conseiller d'État en charge du département de la sécurité, de la population et de la santé (DSPS), au président de l'association des communes genevoises (ACG) ainsi qu'aux conseillères et conseillers administratifs communaux délégués à la protection civile, la Cour a informé les autorités cantonales et communales compétentes de sa décision d'entreprendre un audit de performance portant sur le dispositif de la protection civile du Canton de Genève.

L'objectif général de l'audit est de s'assurer que le dispositif de la protection civile répond aux principes d'efficacité et d'efficience en particulier quant à sa capacité d'intervenir lors d'événements majeurs, de catastrophes, de situations d'urgence ou de conflit armé. La Cour s'est ainsi posé les quatre questions d'audit suivantes :

- Dans quelle mesure les ressources de la protection civile (effectifs, infrastructures et matériel) sont-elles en adéquation avec les besoins identifiés ?
- La protection civile parvient-elle à mobiliser les ressources nécessaires en cas de catastrophes et à gérer ces situations de manière efficace ?

- Les systèmes d'information utilisés permettent-ils à la protection civile de réaliser ses tâches de manière efficace et efficiente ?
- La surveillance exercée par le SPCAM sur le dispositif est-elle conforme aux bases légales et réglementaires applicables et aux bonnes pratiques ?

La présentation des résultats des travaux de la Cour s'articule autour de trois chapitres (4.1 à 4.3) et les recommandations sont présentées dans un chapitre conclusif (5).

La Cour a exclu de son périmètre l'analyse des coûts du dispositif ainsi que la pertinence et les coûts des différentes variantes organisationnelles issues du projet de réforme.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour n'a pas eu connaissance de rapports récents qui portent sur le domaine sous revue.

Conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre au sein de l'État de Genève, la Cour a également pris contact avec le SAI de l'État de Genève et a informé ce dernier de sa mission.

## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois d'avril et novembre 2022. Elle a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

### L'office fédéral de la protection de la population (OFPP)

- Le directeur suppléant de l'OFPP ;
- Un collaborateur scientifique de la division de la protection civile.

### La Cour des comptes du canton de Vaud

- Un magistrat ;
- Un chef de mandat d'audit.

### Le département de la sécurité, de la population et de la santé (DSPS)

- Le directeur du contrôle interne

### L'office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires (OCPAM)

- Le directeur général de l'OCPAM ;
- Le commandant de la protection civile genevoise et chef du service protection civile et affaires militaires (SPCAM) ;
- Le suppléant du chef de service SPCAM ;
- Le juriste de l'OCPAM ;
- Le chef technique des formations de la protection civile genevoise (PCi) ;
- Deux ingénieurs en génie civil ;
- Le responsable de la protection des biens culturels ;
- Le chef de section contrôle PCi ;
- Un commis administratif rattaché au contrôle.

### Communes et OPC/ORPC

- Le directeur financier de l'association des communes genevoises (ACG) ;
- La conseillère de direction de l'ACG ;
- L'adjointe de direction de l'ACG, spécialiste en finance et comptabilité ;
- La présidente de l'ORPC Lancy-Cressy ;
- La présidente de l'ORPC Salève ;
- Le président de l'ORPC Valavran ;
- Le président de l'ORPC Meyrin Mandement ;
- Les commandants et chefs d'office de sept organisations de protection civile ;
- Le président de l'association genevoise des organisations de protection civile ;
- Un astreint à la protection civile.

La Cour a également fondé ses constats sur l'analyse de quatre<sup>3</sup> cas d'événements majeurs, de catastrophes, de situations d'urgence ou de conflits armés ayant eu lieu entre 2019 et 2021. Finalement, elle s'est entretenue avec la police, le service d'incendie et secours (SIS) de la Ville de Genève et deux acteurs privés afin d'échanger sur les prestations délivrées par la protection civile.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés

---

<sup>3</sup> Les quatre cas sont les suivants : COVID-19 Palexpo (centre de vaccination), COVID-19 - Hôpital de la Tour, opération Diomède (sommets Biden-Poutine), incendie à Versoix.

différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

#### **1<sup>ère</sup> phase : Planification**

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

#### **2<sup>ème</sup> phase : Préparation de l'audit**

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

#### **3<sup>ème</sup> phase : Récolte d'informations**

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

#### **4<sup>ème</sup> phase : Vérification et analyse de l'information**

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

#### **5<sup>ème</sup> phase : Proposition de recommandations**

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

#### **6<sup>ème</sup> phase : Rédaction du rapport**

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

#### **7<sup>ème</sup> phase : Validation du rapport**

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, et de recommandations soumis aux observations de l'audité.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Sauf exception, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

### 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

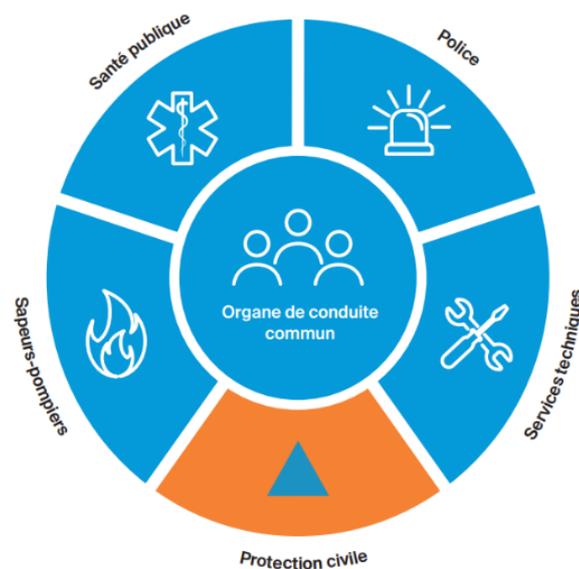
#### 3.1. La protection de la population en Suisse

Après les deux guerres mondiales, la question de la protection de la population en cas de guerre en Suisse est devenue une priorité. C'est ainsi qu'en 1959, l'article constitutionnel relatif à la protection civile est accepté par le peuple et les cantons. À partir de 1960, dans un contexte d'accentuation de la menace nucléaire, la Suisse s'est dotée à grande échelle d'abris atomiques et la protection civile s'est mise en place. Jusqu'à la fin de la Guerre froide, la construction d'abris et la préparation au séjour dans les abris ont été les thèmes centraux de la protection civile. La loi sur la protection civile du 1<sup>er</sup> janvier 1963 a marqué le début de la protection civile suisse moderne.

À partir des années 1990, la protection civile a subi une transformation en profondeur et a tourné son action vers la protection de la population en cas de catastrophes naturelles ou anthropiques et d'autres situations d'urgences reléguant le cas de conflit armé au second plan. La maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence représente encore à ce jour le principal défi en matière de protection de la population. Selon le rapport sur la gestion des risques 2015 de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), les pénuries d'électricité et les pandémies constituent les risques majeurs pour la Suisse<sup>4</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile en 2004, la protection civile fait partie du système coordonné de protection de la population en tant qu'organisation partenaire. Ce réseau comprend cinq organisations partenaires ; la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile. Chacune de ses organisations est responsable de son domaine respectif et prête assistance aux autres pour remplir leurs tâches. La mission du système est de protéger la population et ses moyens de subsistance en cas de catastrophe, de situation d'urgence ou de conflit armé. Pour ce faire, il assume les tâches de conduite, de sauvetage et d'assistance nécessaire à la gestion de tels événements et contribue à en limiter et maîtriser les effets.

Figure 1 : Le réseau de protection de la population<sup>5</sup>



<sup>4</sup> Source : <https://www.babs.admin.ch/fr/zs/hist.html>.

<sup>5</sup> Source : (Manuel) La protection civile, édition 2021 : <https://www.protection-civile.ch/documents/telechargement/ofpp-manuel-protection-civile-2021.pdf>.

Au sein du dispositif de la protection de la population, la protection civile garantit une capacité durable d'intervention en cas d'événement grave d'une certaine durée et appuie, renforce ou décharge les autres organisations sur le long terme. Étant la seule organisation partenaire inscrite dans la Constitution fédérale<sup>6</sup> et connaissant une obligation de servir, la protection civile occupe une position particulière dans le système coordonné de protection de la population.

---

<sup>6</sup> Source : [Article 61 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse](#) (RS 101).

## 3.2. Le cadre légal

Les prestations de la protection civile sont régies aux niveaux fédéral et cantonal.

### Législation fédérale

La loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, 520.1) règle les tâches de la Confédération, des cantons et des tiers dans le domaine de la protection de la population et leur collaboration en la matière. Elle règle également la protection civile en tant qu'organisation partenaire dans le domaine de la protection de la population.

#### **Art. 28 Tâches LPPCi**

<sup>1</sup> La protection civile assume les tâches suivantes en cas d'événement majeur, de catastrophe, de situation d'urgence ou de conflit armé :

- a. protéger et secourir la population ;
- b. assister les personnes en quête de protection ;
- c. appuyer les organes de conduite ;
- d. appuyer les autres organisations partenaires ;
- e. protéger les biens culturels.

<sup>2</sup> Elle peut au surplus être engagée pour accomplir les tâches suivantes :

- a. mettre en œuvre des mesures préventives visant à empêcher ou réduire des dommages ;
- b. effectuer des travaux de remise en état après des événements dommageables ;
- c. effectuer des interventions en faveur de la collectivité.

Il convient de préciser que la LPPCi a été entièrement révisée et approuvée le 20 décembre 2019 et que les modifications sont entrées en vigueur au 1er janvier 2021.

L'ordonnance sur la protection civile (OPCi, 520.11) précise les tâches et obligations de la protection civile, notamment en ce qui concerne (art.1 OPCi) :

- a. l'aptitude au service de protection civile et l'aptitude à faire du service de protection civile ;
- b. l'obligation de servir et le service dans la protection civile ;
- c. les ouvrages de protection ;
- d. l'instruction ;
- e. le matériel.

Les dispositions liées à l'obligation de servir ont été profondément modifiées par la révision de la LPPCi entrée en vigueur le 1er janvier 2021. Selon la nouvelle mouture de la loi, les personnes astreintes devront désormais accomplir leur service entre l'âge de 18 et 36 ans (40 ans avant la modification légale). Le service dure 12 ans et il est accompli après un total de 245 jours de service. Bien que des mesures transitoires soient applicables par les cantons afin d'améliorer temporairement les effectifs, ces conditions plus restrictives en matière de durée de service entraîneront une diminution des effectifs de la protection civile sur le long terme (voir le chapitre 3.5 pour plus de détails).

### Législation cantonale

La loi d'application des dispositions fédérales en matière de protection civile (LProCi, G 2 05) ainsi que son règlement d'exécution (RProCi, G 2 05.01) règlent les modalités d'exécution des compétences du canton en matière de protection civile conformément à la loi fédérale.

La LProCi et la RProCi règlent notamment la structure de la protection civile sur le territoire du canton (art. 3 LProci) et les tâches et responsabilités de l'office cantonal et des organisations régionales de protection civile (art. 6 et suivant RProci).

### **Art. 3 RProci - Tâches de l'office cantonal**

*L'office cantonal est notamment responsable des tâches suivantes :*

- a) planification cantonale de la protection civile ;*
- b) constitution de l'organisation cantonale de protection civile ;*
- c) instruction de base, instruction complémentaire pour spécialistes, instruction des cadres, perfectionnement des cadres et des spécialistes des organisations de protection civile ;*
- d) surveillance de l'exécution des mesures incombant aux communes ou groupements de communes et aux organisations de protection civile ;*
- e) information de la population en matière de protection civile ;*
- f) distribution du matériel fourni par la Confédération ;*
- g) planification et coordination d'achats centralisés du matériel cantonal standardisé ;*
- h) tenue du contrôle des personnels ;*
- i) application et contrôle des mesures concernant les ouvrages de protection ;*
- j) planification et gestion du réseau d'alarme à la population ;*
- k) gestion de l'office cantonal pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.*

### **Art. 4 RProCi - Tâches des communes**

<sup>2</sup> *Elles sont notamment responsables des tâches suivantes :*

- a) planification de l'organisation régionale ou communale ;*
- b) constitution de l'organisation régionale ou communale de protection civile ;*
- c) réalisation, équipement et entretien des abris publics ;*
- d) surveillance des mesures incombant aux propriétaires d'immeubles ;*
- e) création d'un office régional ou communal de protection civile.*

Concernant le financement du dispositif, outre les allocations pour perte de gain, l'article 23 de la LProCi prévoit que la répartition des frais en matière de protection civile est d'un tiers pour le Canton et de deux tiers pour les communes. Selon les informations obtenues auprès de l'association des communes genevoises (ACG), les charges nettes de fonctionnement du dispositif pour les communes se sont élevées à 5.4 millions F en 2019. À ce montant, il convient d'ajouter les charges nettes de fonctionnement du SPCAM représentant environ 1.4 million<sup>7</sup> F. Comme relevé au chapitre 1, les coûts du dispositif n'ont pas été analysés par la Cour.

---

<sup>7</sup> À noter que ce chiffre inclut la charge en lien avec le volet des activités militaires.

### 3.3. Le dispositif de PCi à Genève

La protection civile étant organisée en fonction des dangers, de l'organisation politique et topographique des cantons, des communes ou des régions, les cantons disposent d'une importante marge de manœuvre pour intégrer la protection civile dans leurs propres structures de protection de la population. Par exemple, une agglomération disposant d'une industrie chimique n'a pas besoin des mêmes structures qu'une région de montagne<sup>8</sup>.

L'office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires (ci-après OCPPAM) est chargé de la mise en œuvre de la protection de la population dans le canton de Genève. Son activité se fonde sur une analyse des risques lui permettant de s'assurer que les dispositifs de secours et moyens d'intervention disponibles sont adaptés. En cas de catastrophe ou de situation d'urgence, il veille, par la direction de l'état-major cantonal de conduite, à la bonne coordination des moyens de secours<sup>9</sup>.

En son sein, le dispositif de la protection civile est supervisé par le service protection civile et affaires militaires (ci-après SPCAM) et le centre d'instruction feu et protection civile (CIFP) qui délivre la formation obligatoire de la PCi. Le SPCAM est en charge<sup>10</sup> :

- D'assurer l'exécution des tâches cantonales dans les domaines de l'obligation de servir, des affaires militaires et de la protection civile, conformément aux législations fédérales et cantonales y relatives ;
- De définir, surveiller, organiser et conduire le dispositif cantonal de protection civile, ainsi que de mettre en œuvre les dispositions relatives à l'obligation de construire et aux ouvrages de protection civile. Il doit également assurer le contrôle de corps pour le personnel astreint à la protection civile.

Outre la direction et l'administration, le SPCAM comprend les trois unités/secteurs suivants :

- Administration de l'obligation de servir : gestion administrative des conscrits et des astreints militaires et de la protection civile ;
- Gestion et surveillance de la protection civile genevoise : gestion administrative de la surveillance des organisations et gestion des ouvrages de protection et l'obligation de construire ;
- Planification et coordination opérationnelle de la protection civile genevoise : gestion de la disponibilité, du soutien opérationnel et de la logistique, gestion des opérations, de la planification, de la formation et du développement des compétences.

La protection civile repose également sur des structures communales et régionales. La structure de base de la protection civile est nommée organisation de protection civile (OPC). De nombreuses communes se sont regroupées afin de mutualiser les ouvrages, le personnel de protection civile et ainsi les frais financiers. Dans ce cas, les organisations se regroupent en une organisation qui devient une organisation régionale de protection civile (ORPC). La protection civile genevoise est organisée en onze organisations, réparties sur le territoire cantonal :

- Huit organisations régionales de la protection civile (ORPC) : Champagne, Lac, Lancy-Cressy, Meyrin-Mandement, Salève, Seymaz, Valavran et Voirons ;
- Trois organisations de la protection civile (OPC) : Genève-Ville, Carouge et Vernier.

<sup>8</sup> Source : <https://www.babs.admin.ch/fr/zs/org.html>.

<sup>9</sup> Source : <https://www.ge.ch/organisation/office-cantonal-protection-population-affaires-militaires>.

<sup>10</sup> Source : <https://www.ge.ch/organisation/service-protection-civile-affaires-militaires>.



## L'alarme à la population (gestion des sirènes<sup>11</sup>)

L'alarme générale est déclenchée en cas de danger pour la population. Elle vise à inciter la population à se renseigner immédiatement via les canaux d'informations disponibles, radio ou autres. L'OFPP est responsable de l'optimisation et de l'entretien des systèmes d'information, d'alerte et d'alarme. Les cantons sont responsables de l'information, de l'alerte et de l'alarme dans leur domaine de compétences. Ils veillent en collaboration avec la Confédération à ce que l'alarme puisse être donnée à la population à tout moment.

### Les opérations

Les opérations de la protection civile peuvent être segmentées en trois types d'engagements distincts :

- Les cours de répétition (CR)<sup>12</sup> : ils servent en premier lieu à vérifier, consolider et améliorer l'état de préparation des unités de protection civile. Ils permettent aux cadres de faire l'expérience de la conduite d'une intervention. Les cours de répétition sont aussi l'occasion de réaliser des exercices en commun avec les autres organisations partenaires de la protection de la population. La protection civile organise annuellement ses cours de répétition qui peuvent s'étendre de 3 à 21 jours.
- Les interventions en faveur de la collectivité (IFC)<sup>13</sup> : il s'agit des services accomplis dans le cadre de cours de répétition et durant lesquels des prestations sont fournies à des organisateurs de manifestations. Ces derniers peuvent être des autorités ou des organisations privées ou publiques.
- Les interventions en cas de catastrophe ou de situation d'urgence (CATA)<sup>14</sup> : lors d'événements majeurs, de catastrophe ou de situation d'urgence lors desquels les procédures mises en œuvre en temps normal ne suffisent plus à rétablir la situation et à garantir la sécurité, la protection civile est mobilisée afin d'assurer la relève des organisations partenaires. Lors de tels événements, la protection civile peut convoquer rapidement des unités spécialisées afin de renforcer et compléter les formations de première intervention. La protection civile est active dans les domaines suivants : aide à la conduite, protection et assistance, protection des biens culturels, logistique et appui.

### Les ressources en matériel et les infrastructures

La gestion du matériel<sup>15</sup> : les cantons sont responsables de l'acquisition et du financement de l'équipement personnel des membres de la protection civile ainsi que du matériel d'intervention en cas de catastrophe et en situation d'urgence. D'entente avec les cantons, l'OFPP peut publier des recommandations afin d'uniformiser le matériel d'intervention et l'équipement personnel. Le SPCAM s'assure notamment de la réalisation de la maintenance du matériel et de la tenue des inventaires par les organisations communales et régionales de protection civile, conformément à l'article 22 RProCi. Il est également tenu de définir une liste de matériel cantonal standardisé. À Genève, le matériel est suivi dans l'outil informatique GesMat développé par une société privée sur mandat de l'État de Genève, de la Ville de Genève ainsi que de l'association des communes genevoises (ACG).

La gestion des infrastructures protégées et des abris<sup>16</sup> : les abris et les constructions protégées<sup>17</sup> doivent être périodiquement entretenus et contrôlés. Les abris doivent également subir une rénovation lorsque cela s'avère nécessaire. La Confédération édicte des instructions concernant

<sup>11</sup>Source : <https://www.protection-civile.ch/documents/telechargement/ofpp-manuel-protection-civile-2021.pdf>.

<sup>12</sup> Source : <https://www.babs.admin.ch/fr/zs/pflicht/ausbild.html#ui-collapse-359>.

<sup>13</sup> Source : [Site internet de l'OFPP - IFC](#).

<sup>14</sup>Source : <https://www.babs.admin.ch/fr/zs/einsatz/katanotei.html>.

<sup>15</sup>Source : <https://www.babs.admin.ch/fr/zs/mat.html>.

<sup>16</sup>Source : <https://www.babs.admin.ch/fr/aufgabenbabs/schutzbauten/werterhaltung.html>.

<sup>17</sup> Les types de constructions protégées sont (art 67 LPPCI) : les postes de commandement, les postes d'attentes, les centres sanitaires protégés, les unités d'hôpital protégées. Leur principal objectif est d'assurer la conduite et la disponibilité opérationnelle des divers moyens des organisations partenaires de la protection civile.

l'application de ces mesures. À Genève, la gestion et le suivi des abris sont réalisés dans l'outil informatique Abri2000 développé par le SIACG.

Plan d'attribution : tout habitant doit disposer d'une place protégée dans un abri situé à proximité de son lieu d'habitation (art. 60 LPPCi). Les organisations de protection civile procèdent à l'attribution des places protégées sur le territoire sur la base d'un plan d'attribution et le mettent à jour régulièrement via le logiciel dédié Abri2000. Le SPCAM s'assure de la tenue de ces plans d'attribution.

### 3.4. La réforme de la PCi à Genève

Une réforme de la PCi genevoise est en cours depuis plusieurs années. La réflexion sur cette réforme a débuté en 2011 suite au rapport de la Cour des comptes sur le dispositif genevois d'intervention en matière d'incendie et de secours<sup>18</sup>. La recommandation conclusive de la Cour portait sur la création d'une structure intercommunale de droit public, qui regrouperait l'ensemble des acteurs du dispositif sous la « direction » des communes et sous la surveillance du canton (sécurité civile).

Un groupe de travail a ensuite été institué en février 2014, pour mettre en œuvre le projet national « Stratégie de la protection de la population 2015+ »<sup>19</sup>. Un rapport a été rédigé par les membres du groupe de travail en novembre 2016 et modifié en juillet 2019, afin notamment de tenir compte du dispositif de gestion des catastrophes ORCA, entré en vigueur en 2018. Ce rapport propose deux variantes concernant la réorganisation de la protection civile (en lieu et place des 11 organisations actuelles) :

- 4 organisations de protection civile sous la conduite des communes ;
- 2 organisations de PCi, subdivisées en 4 zones opérationnelles, sous la conduite du canton.

Ce rapport analyse également les coûts des deux variantes. Les derniers éléments de ce rapport ont été présentés au comité de l'ACG le 14 janvier 2019.

Le 21 mars 2022, le DSPS a présenté à l'ACG une version modifiée du projet de réforme, prenant notamment en compte les impacts de la nouvelle LPPCi (entrée en vigueur en 2021). À la suite de cette présentation, un groupe de travail « technique » a été créé pour élaborer des propositions aux politiques quant aux éléments devant être retenus par la réforme. Le DSPS souhaite réaliser cette réforme d'ici septembre 2023.

Le projet de budget 2022 du canton de Genève mentionne les éléments complémentaires suivants concernant la réforme de la protection civile<sup>20</sup> : *« en matière de protection civile, Genève fonctionne avec un modèle de dispositif qui ne répond plus aux nécessités de réponse opérationnelle découlant des risques identifiés sur son territoire, tant en termes de formation, matériel, structures, conduite, financement, etc. L'impact de la réforme fédérale en matière de protection civile, entrée en vigueur le 1er janvier 2021, confirme la nécessité de réformer le dispositif cantonal, pour tenir compte des nouvelles contraintes liées à l'obligation de servir. L'objectif est d'adapter le dispositif de protection civile du canton de Genève selon 3 axes, soit la réduction du nombre d'organisations régionales (actuellement 11), l'unification de la conduite du dispositif et la professionnalisation des strates de conduite et de certains personnels spécialisés. Dans ce cadre, il s'agira de définir, en collaboration avec l'ACG, le modèle adapté puis, à terme, de concrétiser les options retenues »*.

Avec cette réforme, Genève suivrait les recommandations de la Confédération en la matière<sup>21</sup> et emboîterait le pas d'autres cantons confrontés aux mêmes défis. À titre d'illustration, le canton de Vaud a en effet initié en 2019 un projet nommé « Tetris » visant à réformer sa protection civile afin de l'adapter à la révision de la LPPCi et à la baisse d'effectifs annoncée, avec la création de quatre organisations (en remplacement des 11 actuels).

---

<sup>18</sup> Rapport N° 40 concernant l'audit de légalité et de gestion relatif au dispositif genevois d'intervention en matière d'incendie et de secours, publié le 23 mai 2011.

<sup>19</sup>Source : <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/44801.pdf>.

Le rapport du Conseil fédéral du 9 mai 2012 sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ expose l'évolution souhaitable de la protection de la population et de la protection civile afin que le système permette de gérer efficacement des catastrophes et des situations d'urgence d'ordre naturel, technique ou sociétal.

<sup>20</sup> Source : Projet de budget 2022, p.306, <https://www.ge.ch/document/25951/annexe/1>.

<sup>21</sup> Dans le rapport « mise en œuvre de la stratégie – protection de la population et protection civile 2015+ » du 6 juillet 2016 à l'attention du Conseil fédéral, il était en effet précisé que « les organisations de protection civile doivent être renforcées par une centralisation et une régionalisation accrues et par l'extension de leur champ d'action ».

Le tableau ci-après détaille le nombre d'organisations de protection civile à Genève comparativement à celui des autres cantons romands :

Tableau 1 : Nombre d'organisations de protection civile dans les cantons romands

Organisations	FR	GE	JU	NE	VD	VS
OPC/ORPC + canton	4	12	1	4	11	6

Source : SPCAM

### 3.5. Chiffres clés

#### Effectifs de la PCi

Comme présenté précédemment, le dispositif de protection civile est composé de 12 organisations de PCi, à savoir 11 organisations régionales ou communales, ainsi que du détachement cantonal. Selon les informations transmises par le SPCAM au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année et provenant de la base de données de l'outil fédéral PISA, les effectifs disponibles (astreints et volontaires) pour les années 2020 à 2022 sont les suivants :

Tableau 2 : Effectifs de la protection civile (par organisation et au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année)

Organisation de PCi	Effectifs 2020	Effectifs 2021	Effectifs 2022
Détachement cantonal	82	175	316
OPC Ville de Genève	1'037	453	388
OPC Carouge	198	156	166
OPC Vernier	269	158	160
ORPC Champagne	205	130	142
ORPC Lac	176	109	120
ORPC Lancy-Cressy	444	210	235
ORPC Meyrin-Mandement	227	154	172
ORPC Salève	259	175	169
ORPC Seymaz	179	96	122
ORPC Valavran	269	171	167
ORPC Voirons	271	158	148
<b>Total</b>	<b>3'616</b>	<b>2'145</b>	<b>2'305</b>

Source : SPCAM, logiciel PISA, 2022

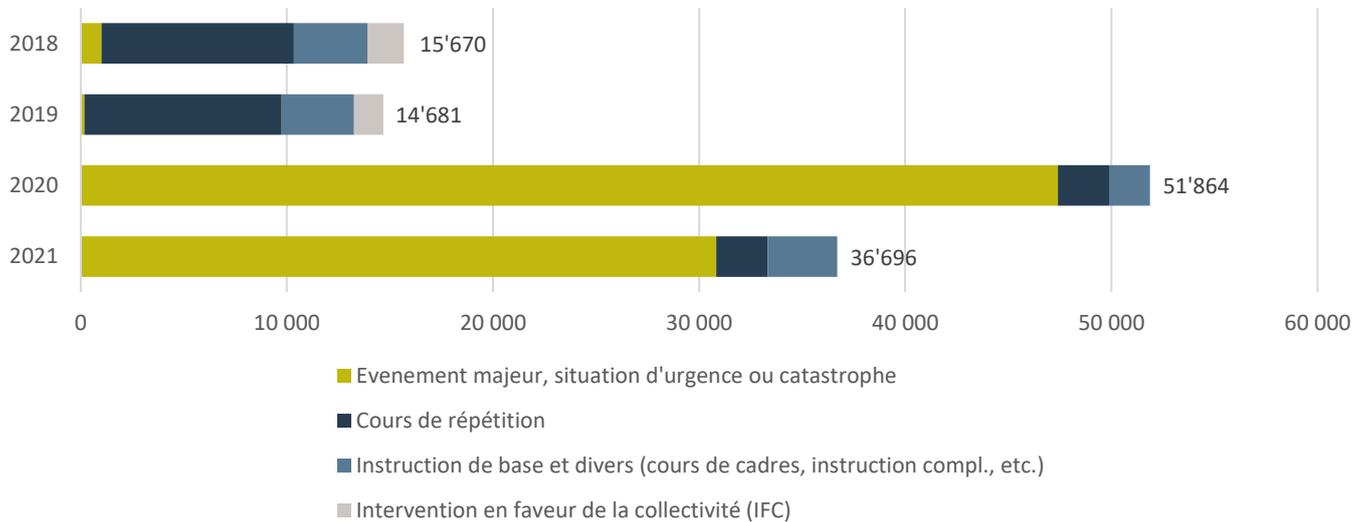
Analyse : Cour des comptes, 2022

Selon les informations transmises par le SPCAM, avec l'entrée en vigueur en 2021 de la nouvelle LPPCi, les effectifs totaux du canton ont ainsi diminué de 1'471 unités (2'145 versus 3'616). Par ailleurs, à l'horizon 2027, le SPCAM estime que les effectifs vont encore diminuer pour atteindre environ 1'800 astreints.

## Jours de service

Le graphique ci-après met en évidence l'évolution du nombre de jours de services réalisés par la PCI entre 2018 et 2021 :

Figure 3 : Répartition des jours de service par type d'intervention



Source : SPCAM, logiciel PISA, 2022  
Analyse : Cour des comptes, 2022

En règle générale, un jour de service équivaut à une mobilisation d'un astreint ou volontaire pendant une période de 8 heures dans le cadre d'une intervention. Dans le logiciel PISA, les types d'interventions définis sont en lien avec les bases légales. Il y figure notamment les cours de répétition, les interventions en faveur de la collectivité (IFC), les instructions, ainsi que les interventions en cas d'événement majeur, de situation d'urgence ou de catastrophe.

L'augmentation importante des jours de service en 2020-2021 est essentiellement due à la crise sanitaire. Dans cette même période, le nombre d'autres types d'intervention a fortement diminué. Le chapitre 4.2 présente plus en détail les interventions en cas d'événement majeur, de situation d'urgence ou de catastrophe.

## 4. CONSTATS

### 4.1. La PCi ne s'assure pas que ses prestations correspondent aux attentes des acteurs du système coordonné de protection de la population

#### Quel est le constat de la Cour ?

La PCi ne consulte pas systématiquement ses partenaires (la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique et les services techniques et les principales parties prenantes communales et cantonales) au sujet de leurs attentes en matière de protection de la population.

De plus, elle ne dispose pas d'un document indiquant avec précision ses prestations, missions et compétences clés.

#### Pourquoi ce constat est-il important ?

Les attentes des parties prenantes n'étant pas connues et les prestations de la PCi étant insuffisamment définies, une mobilisation efficace et efficiente des ressources n'est pas possible. En effet, en l'absence d'objectifs précis, les moyens qualitatifs et quantitatifs à mettre en œuvre ne peuvent être identifiés.

Par ailleurs, une définition insuffisante des prestations peut entraîner une incompréhension des autres acteurs du système coordonné de protection de la population quant au rôle de la PCi. Cette incompréhension peut notamment engendrer des demandes d'intervention qui ne correspondent pas aux compétences de la PCi. Elle peut également générer des frustrations pour les acteurs du système coordonné lorsque la PCi refuse d'intervenir, faute de compétences.

Finalement, une définition imprécise des prestations et l'absence d'analyse de l'adéquation des attentes ne permettent pas à l'État de mesurer d'éventuels risques résiduels non couverts par le dispositif de protection civile et des autres partenaires.

#### Ce qui appuie le constat de la Cour

Une analyse des risques qui concerne les catastrophes et/ou situations d'urgence établie selon la méthode fédérale « kataplan » existe au sein de l'OCPPAM. Celle-ci permet d'identifier les dangers et de définir les mesures à prendre dans le cadre de la gestion d'une catastrophe. Ces analyses ne permettent néanmoins pas d'évaluer quantitativement et qualitativement les besoins spécifiques du canton en matière de protection de la population. Par ailleurs, la PCi ne recense pas selon une démarche systématique les attentes des différentes parties prenantes du système coordonné de protection de la population. Dès lors, ces attentes ne font pas l'objet de scénarios (concepts d'intervention) permettant de modéliser les besoins quantitatifs et qualitatifs de la PCi. Il s'agirait par exemple d'identifier les besoins en ressources humaines et en matériel en cas d'incendie d'une cuve d'hydrocarbure ou encore en cas d'incident impliquant un train chargé de chlore.

La Cour note toutefois que les représentants de la protection civile ont pour projet de systématiser l'identification et la prise en compte des attentes en collaboration avec les parties prenantes. Les principaux partenaires rencontrés accueillent très positivement cette future démarche.

Par ailleurs, les acteurs du dispositif de protection civile constatent que les organisations partenaires ne sollicitent pas systématiquement la protection civile pour des missions qui correspondent à ses compétences. Bien que les récentes crises aient mis en lumière certaines activités de la protection civile, la majorité des partenaires et utilisateurs admet ne pas connaître de manière suffisante les prestations que la protection peut offrir notamment en cas de catastrophe ou situation urgente. Consciente de ces lacunes, la PCi a indiqué à la Cour vouloir préciser ses prestations dans des « *profils de prestations* ». Il s'agit en effet de préciser quelles sont les missions et compétences qui peuvent être proposées par la protection civile. Par exemple, dans le cadre d'un sauvetage, la PCi peut sécuriser un secteur d'intervention (contrôle des accès et/ou régulation de la circulation). Elle peut également sauver des personnes dans des décombres (stabilisation d'un bâtiment, forage pour accéder à une victime, etc.).

## **4.2. En période de crise, la PCi a démontré sa capacité de mobilisation. L'évaluation de la qualité de ses interventions n'est néanmoins pas suffisante**

### **Quel est le constat de la Cour ?**

Propulsée sur le devant de la scène depuis le début de la crise sanitaire en 2020, la PCi a démontré sa capacité de mobilisation. Elle a en effet pu mobiliser des astreints et mener de nombreuses missions pendant une longue période. Par ailleurs, les interventions de la PCi ont majoritairement répondu aux attentes des bénéficiaires (centres de dépistage, police, hôpitaux, etc).

Cependant, les acteurs du dispositif et les bénéficiaires ont rencontré des difficultés et identifié certaines faiblesses. Celles-ci ne sont pas recensées, car le processus actuel d'évaluation des interventions (retour d'expérience ou RETEX) n'est pas réalisé de manière suffisante. Ce constat vaut également pour les interventions hors crise sanitaire.

Enfin, la Cour constate que la mesure systématique de la performance des prestations des organisations de PCi (et par extension du dispositif) par le biais d'indicateurs est impossible, car les données et les informations clés ne sont pas récoltées ou conservées. Par ailleurs, le SPCAM n'a pas non plus établi de directive en la matière, et aucune organisation de PCi n'a clairement défini des indicateurs à suivre (voir le chapitre 4.3).

### **Pourquoi ce constat est-il important ?**

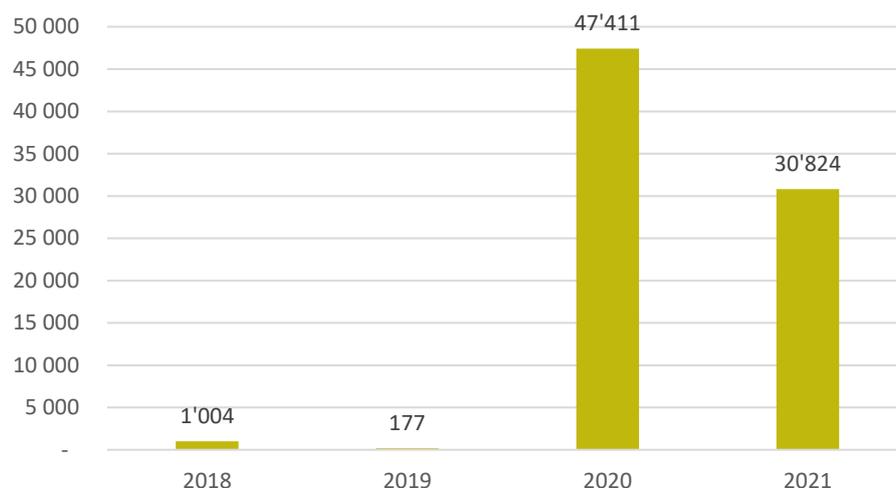
Afin d'assurer sa capacité à mobiliser sur le long terme et à intervenir en cas de catastrophes ou crises futures, il est important que la protection civile dispose d'une démarche rigoureuse d'amélioration continue permettant d'identifier les faiblesses et d'instaurer des mesures correctrices. Cela passe par la mise en place d'un processus de retour d'expérience systématique et le suivi d'indicateurs de performance fiables. En l'absence d'une telle démarche, il n'est pas possible d'objectiver les faits, de remettre en question l'organisation et le fonctionnement actuel, et ainsi d'améliorer les prestations et le dispositif.

### **Ce qui appuie le constat de la Cour**

#### Une capacité à mobiliser démontrée et des demandeurs globalement satisfaits

Il ressort des entretiens de la Cour avec des demandeurs de prestations, tant privés que publics, que la PCi a globalement répondu à leurs attentes et ainsi contribué au succès des opérations (p. ex. centre de vaccination, centre de dépistage, incendie, rencontre Biden-Poutine). Aucune défaillance majeure n'a été constatée en lien avec une mission qui avait été confiée à la PCi. Aussi, la majorité des demandeurs soulignent les bons rapports avec les organisations de PCi ainsi que l'excellente réactivité et adaptabilité du dispositif principalement lors de la crise sanitaire. Par exemple, dans les rares cas où une OPC/ORPC ne parvenait pas à remplir une mission, une autre organisation a pris sa place. Cette réussite, à savoir une mobilisation d'une ampleur sans précédent pour répondre à une situation d'urgence exceptionnelle, se constate également en chiffres :

Figure 4 : Nombre de jours de service effectués en lien avec un cas d'événement majeur, de catastrophe ou de situation d'urgence



Source : SPCAM, logiciel PISA, 2022  
 Analyse : Cour des comptes, 2022

Entre 2020 et 2021, les interventions en lien avec le COVID-19 ont totalisé 76'688 jours de service (330 interventions). Pour l'année 2021, le tableau ci-après met en évidence la répartition des jours de service (30'824) par organisation de protection civile ainsi que les effectifs qui sont intervenus :

Tableau 3 : Répartition des jours de service et effectifs mobilisés (par organisation de protection civile et pour l'année 2021)

Organisation de PCi	Nombre de jours de service	Effectifs mobilisés
Détachement cantonal	10'982	260
OPC Ville de Genève	2'656	310
OPC Carouge	1'015	42
OPC Vernier	467	50
ORPC Champagne	973	90
ORPC Lac	944	60
ORPC Lancy-Cressy	992	107
ORPC Meyrin-Mandement	6'224	133
ORPC Salève	1'463	117
ORPC Seymaz	1'360	74
ORPC Valavran	1'826	125
ORPC Voirons	1'922	106
<b>Total</b>	<b>30'824</b>	<b>1'474</b>

Source : SPCAM, logiciel PISA, 2022  
 Analyse : Cour des comptes, 2022

La mobilisation importante précitée s'est poursuivie durant le premier trimestre 2022 avec plus de 4'300 jours de service. Depuis mars 2022, la protection civile est fortement engagée dans diverses interventions en réaction au conflit armé en Ukraine. Il s'agit principalement de contrôler les inventaires de pastilles d'iode et actualiser le concept de distribution, de planifier l'accueil en urgence des réfugiés, de contrôler la disponibilité et l'état de préparation des abris publics communaux, ainsi que de tester la robustesse du concept d'attribution des places protégées. À fin octobre 2022, cet engagement a consommé 6'735 jours de service.

Les chiffres présentés ci-dessus montrent que la protection civile a su élever considérablement son degré d'engagement lors de la crise sanitaire et le maintenir sur une période de plus de deux ans. Malgré la fin de l'engagement « COVID-19 », la mobilisation de la protection reste actuellement importante en raison de la situation de crise en Ukraine et se poursuivra probablement sur 2023. Cela est d'autant plus probable si les risques potentiels liés à la crise énergétique se réalisent.

#### Processus de retour d'expérience : des rapports d'intervention inadéquats ou inexistants

Le SPCAM exige des organisations de PCi qu'un rapport d'intervention écrit lui soit transmis dans les 48 heures suivant la fin d'une intervention. À cette fin, il a élaboré un document modèle<sup>22</sup> qui demande de renseigner les points positifs et ceux à améliorer pour trois phases distinctes de l'intervention, à savoir avant, pendant et après l'événement. Néanmoins, le format et le contenu de ce document ne sont pas adéquats pour les raisons suivantes :

- Le format choisi (PowerPoint et Excel) est peu malléable et incite à limiter les développements qui pourraient aider à comprendre les points remontés ;
- Le modèle ne prévoit pas la proposition de mesures correctrices et l'instauration d'un suivi dans le temps (délai et responsable) ;
- Le modèle se contente de décrire brièvement les critères à analyser pour chaque phase de l'intervention, mais ne pose pas un cadre précis et uniforme favorisant la remontée d'éléments clairs et exploitables ;
- Le modèle n'est pas adapté à des événements de longue durée, ayant donné lieu à plusieurs interventions de différentes natures (comme lors de la crise sanitaire) ;
- Le modèle n'est pas adapté aux interventions impliquant plusieurs acteurs puisqu'il ne peut pas regrouper les retours d'expérience des organisations de PCi intervenues sur le même événement. Il ne peut également pas recueillir les avis des demandeurs de prestations (ou autre partie prenante).

De plus, les interventions analysées par la Cour ont mis en lumière les problématiques suivantes en lien avec le processus de retour d'expérience :

- Les organisations de PCi n'utilisent pas toujours le modèle du SPCAM et dans ces cas-là, les rapports ne mettent en évidence ni les points positifs ni les points à améliorer, et encore moins des mesures correctrices ; ils se contentent alors de donner des informations générales sur l'intervention (lieu, heure d'arrivée, nombre d'astreints, moyens engagés, etc.) ;
- Dans la majorité des cas, le rapport d'intervention n'a pas été rédigé ; il arrive également qu'il n'ait pas été transmis au SPCAM ou qu'il se soit perdu ;
- Certaines faiblesses identifiées par les organisations de PCi dans le cadre d'une intervention ne sont pas remontées au SPCAM.

En l'état, le processus de retour d'expérience est ainsi inefficace. Le rapport d'intervention (canevas RETEX), document central de ce processus, est mal conçu. Et lorsqu'il est rempli, il l'est de manière imprécise, ne permettant pas d'identifier les points faibles et de concevoir des réponses coordonnées et appropriées (mesures correctrices). Les organisations de PCi manquent de conviction quant à l'utilité du procédé actuel et ce dernier est perçu davantage comme une contrainte plutôt que comme une opportunité d'améliorer les prestations et le dispositif.

---

<sup>22</sup> Document appelé à l'interne « canevas RETEX ».

### Cas des interventions en lien avec la pandémie de COVID-19

Étant donné le nombre important d'interventions et d'organisations de PCi impliquées dès février 2020, le SPCAM n'a pas demandé de fournir un rapport à la fin de chaque intervention, contrairement aux exigences habituelles. En revanche, il a élaboré en juin 2020 un « RETEX cantonal » intermédiaire couvrant la première vague de la crise sanitaire et faisant ressortir de nombreux constats et pistes de recommandations. Par la suite, en octobre 2021, le SPCAM a demandé à chacune des onze organisations de PCi d'effectuer leur propre « RETEX » et de le lui fournir d'ici au 30 juin 2022. Le SPCAM prévoyait de consolider les données et émettre un « RETEX » global couvrant ainsi toute la période de mobilisation en lien avec la crise sanitaire (2020-2022). À la mi-octobre 2022, seules trois organisations de PCi avaient transmis ce document. À la date du présent rapport, ce projet de « RETEX » global est à l'arrêt. Le SPCAM justifie cette situation par le manque d'intérêt suscité par la démarche tant au sein des organisations de PCi qu'à l'interne.

Cette absence de RETEX est regrettable, car il est indéniable que le dispositif de protection civile a des leçons à tirer de l'une des plus importantes mobilisations de son histoire et qu'il s'agit là d'une opportunité unique d'améliorer son fonctionnement et ses prestations. Enfin, il convient d'ajouter que la démarche du SPCAM ne prévoyait pas d'impliquer les demandeurs de prestations (p. ex. hôpitaux, centres de vaccination, police, SIS). Or, ces derniers ont fait part à la Cour de plusieurs pistes d'améliorations, par exemple pour renforcer la capacité à mobiliser sur le long terme ou diminuer le risque d'actes illicites lors d'une intervention, et seraient disposés à participer à des retours d'expérience.

### La performance des interventions n'est ni mesurée ni mesurable par des indicateurs

Aucun indicateur de performance n'est formalisé et suivi de manière régulière au sein des organisations de PCi. Il existe toutefois quelques analyses sur la base des données du logiciel PISA, qui permettent d'avancer certains taux ou chiffres, mais aucune démarche robuste et systématique n'existe. De son côté, le SPCAM n'a pas élaboré de directive qui préciserait les indicateurs de performance que les organisations de PCi devraient mesurer, leur méthode de calcul, leur valeur cible ainsi que leur utilité.

La Cour n'a pas non plus été en mesure de calculer des indicateurs de performance fiables en lien avec les interventions réalisées, car les données nécessaires ne sont pas disponibles. Ces dernières ne sont soit pas récoltées, soit simplement pas conservées par les organisations de PCi.

### Illustrations d'indicateurs manquants

**Taux de mobilisation :** cet indicateur devrait permettre à la PCi de connaître sa capacité de mobilisation, à savoir combien d'astreints et volontaires elle doit contacter et convoquer afin d'avoir l'effectif nécessaire pour une intervention. Il devrait également permettre d'identifier les faiblesses dans le processus d'engagement (p.ex. des périodes de l'année moins propices à l'engagement, les méthodes de convocation moins efficaces, les organisations de PCi qui peinent à mobiliser, etc.). Dans les faits, les organisations de PCi utilisent différents canaux afin de contacter rapidement leurs astreints et volontaires. Il peut s'agir par exemple d'un système informatique d'alerte, d'un appel téléphonique ou d'un message par le biais de l'application pour smartphone « WhatsApp ». Or, aucune donnée n'est récoltée ou conservée qui permettrait de connaître le nombre d'astreints et volontaires contacté par ces canaux, et le comparer avec ceux effectivement entrés en service. Par ailleurs, cette hétérogénéité des pratiques rend le traitement des données complexe.

**Respect des délais de quittance d'alarme :** le SPCAM a défini un objectif de temps d'intervention pour les formations rapidement engageables (FoRE) à 90 minutes. Cet indicateur permettrait de mesurer le niveau de conformité des organisations de PCi. Cela dit, s'il existe bien des listes de présences pour chaque intervention, celles consultées par la Cour ne font pas mention de l'heure d'arrivée des astreints ou volontaires sur le lieu de l'intervention.

**Taux de sanction pour les personnes non entrées en service et sans dispense :** le suivi d'un tel indicateur permettrait notamment de définir s'il existe une corrélation entre les sanctions et le taux de mobilisation. Autrement dit, déterminer si le fait de durcir la politique de sanctions améliorerait la capacité à mobiliser. Cet indicateur pourrait être mesuré par le SPCAM, qui centralise et traite toutes dénonciations faites par les organisations de PCi. Le logiciel PISA permet également le suivi de ces cas, par l'attribution d'un statut (p.ex. procédure en cours, procédure classée), mais cette fonctionnalité n'est pas exploitée par le SPCAM.

**Taux de rotation des astreints convoqués :** cet indicateur devrait permettre de s'assurer que les organisations de PCi sollicitent l'entier de leur effectif et que l'accomplissement des missions ne repose pas sur un faible nombre d'astreints (risque de continuité). La mesure de cet indicateur se heurte aux mêmes problématiques que le taux de mobilisation, à savoir l'indisponibilité des données et l'hétérogénéité des pratiques.

### 4.3. Les processus clés et les contrôles présentent des faiblesses

#### Quel est le constat de la Cour ?

Certains processus du dispositif de protection civile présentent des lacunes. En effet, les processus en lien avec l'engagement du personnel, la gestion du matériel, la gestion des abris et le pilotage ne sont pas suffisamment formalisés, engendrant des pratiques hétérogènes au sein du dispositif. Cette diversité des pratiques ne permet pas à l'OCPPAM de se reposer sur des informations suffisantes et fiables afin d'exercer son rôle de surveillance, de pilotage du dispositif et de s'assurer de l'efficacité des processus.

De plus, les fonctionnalités des outils ne répondent majoritairement pas aux besoins des utilisateurs. Au-delà des fonctionnalités en question, la Cour constate également que la qualité des données n'est pas appropriée.

Aussi, il apparaît que de nombreux contrôles relevant de l'activité de surveillance de l'OCPPAM ne sont pas réalisés. La conformité des activités aux bases légales et bonnes pratiques n'est ainsi pas assurée.

#### Pourquoi ce constat est-il important ?

L'hétérogénéité des pratiques ainsi que des outils peu performants empêchent le SPCAM de disposer d'informations fiables sur la capacité du dispositif à réaliser ses prestations. En effet, l'absence de règles d'exécution commune et l'utilisation d'outils défaillants amplifient les risques opérationnels, d'erreurs voire de fraude.

En l'absence de contrôles adéquats, le SPCAM n'est pas en mesure d'assurer que les dysfonctionnements du dispositif de la protection civile soient identifiés (risque de non-conformité) et que ses objectifs soient atteints. De plus, cette lacune ne permet pas à la PCi d'identifier d'éventuelles mesures correctrices.

#### Ce qui appuie le constat de la Cour

##### Gestion de l'engagement du personnel

Les astreints du dispositif de protection civile peuvent être engagés dans le cadre de cours de répétition, d'interventions en faveur de la collectivité, d'interventions en cas de catastrophe ou de situation d'urgence. Le processus d'engagement du personnel se compose de trois principales étapes ; la prise de décision de réaliser une mission, la convocation du personnel et finalement l'exécution de la mission.

##### Concernant le processus

Les processus d'engagement ne sont pas uniformes entre les OPC/ORPC. L'OCPPAM n'a pas défini de manière suffisamment précise ses attentes en la matière. Ainsi, le processus actuel ne prévoit pas de collecter et de conserver des informations nécessaires au pilotage des activités. Il n'y a par exemple pas de règles imposées aux ORPC concernant la nécessité de collecter les heures d'arrivée des astreints lors d'interventions CATA ou encore une obligation d'identifier les astreints refusant les convocations faites par téléphone.

### Concernant les outils

La convocation des astreints est généralement faite avec l'outil PISA qui permet l'édition et l'impression de courriers postaux. C'est le cas lorsque des cours de répétition ou des interventions en faveur de la collectivité sont organisés. Lorsque les missions concernent des interventions en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, la PCi n'a pas toujours le temps d'éditer, d'imprimer et d'envoyer des convocations. Dans ces situations, les OPC/ORPC doivent recourir à d'autres outils que PISA pour convoquer les astreints. La plupart utilisent des fonctionnalités classiques des téléphones portables (appels, sms, application mobile de messagerie instantanée); peu disposent d'une application spécifique à la gestion des alarmes.

### Concernant les contrôles

Les systèmes d'alarme internes utilisés par les ORPC/OPC ne sont pas tous connus par le SPCAM. Sans une formalisation et une normalisation des processus de mobilisation et d'intervention, le SPCAM n'est pas en mesure d'apprécier la capacité de mobilisation des OPC/ORPC (rotation des personnes mobilisées et taux de réponse aux mobilisations) et cela augmente le risque que l'instruction des astreints ne soit pas homogène.

Les prescriptions annuelles pour les organisations de protection civile prévoient que les OPC/ORPC envoient au SPCAM des rapports d'intervention dans les 48h suivant la fin des interventions catastrophes (CATA) et des retours d'expérience (RETEX) dans les 15 jours après la réalisation des interventions en faveur de la collectivité (IFC). Malgré cette directive, ces retours d'expérience ne sont pas systématiquement envoyés au SPCAM. De plus, lorsque ces documents sont effectivement transmis au SPCAM, leur format et leur contenu ne sont pas adéquats afin de dégager des mesures correctrices et ils ne font pas systématiquement l'objet d'un suivi par le SPCAM.

Une validation par le SPCAM est nécessaire à la réalisation d'une IFC. En effet, l'engagement de la PCi sur des IFC est encadré par des critères précis dans la législation fédérale (art. 46 OPCi), notamment afin de s'assurer que ces interventions sont compatibles avec les buts et les tâches de la PCi et que l'intervention ne concurrence pas de façon excessive les entreprises privées. La Cour relève cependant que le guide d'aide à la décision de l'OFPP n'est pas utilisé par le SPCAM pour former sa décision, mais que ce dernier se base sur un formulaire établi par ses soins reprenant les critères de l'OFPP, sur son expérience et le contexte. L'utilisation de cette méthode « empirique » augmente le risque d'incompréhension d'un refus pour les organisateurs ou les collectivités demandeurs.

### **Gestion du matériel**

Le processus de gestion du matériel n'est pas uniforme et certains contrôles ne sont pas réalisés. De plus, l'outil GestMat présente des faiblesses.

### Concernant le processus

Il n'existe pas de stratégie et de processus uniforme en matière d'achat, de maintien et de destruction ou de vente du matériel. En effet, le canton n'a pas élaboré une liste du matériel cantonal standardisé lui permettant de définir une stratégie d'achat (tel que cela est prévu dans la législation cantonale). La création de cette liste est actuellement au stade de projet. En matière de renouvellement du matériel, les rôles et responsabilités de l'autorité cantonale, des groupes matériels techniques et stratégiques et des OPC/ORPC ne sont par ailleurs pas suffisamment documentés. Finalement, les pratiques en matière de renouvellement du matériel ne sont pas suffisamment claires et partagées par tous les acteurs du dispositif, engendrant des pratiques différentes en matière de conservation du matériel obsolète, d'achat et d'évacuation du matériel. Par exemple, il existe du matériel surnuméraire dont les OPC/ORPC ne savent que faire en l'absence de consignes de la part de l'autorité cantonale.

### Concernant l'outil

Les fonctionnalités de l'outil GestMat ne permettent pas une gestion appropriée de l'inventaire. En effet, l'outil offre la possibilité d'avoir un inventaire négatif ; certains champs clés ne sont pas renseignés ou mal renseignés comme la date du prochain contrôle, la date de péremption ou encore la localisation du matériel ; de plus, la disponibilité opérationnelle du matériel n'est pas inscrite dans l'outil. La Cour note également que la création d'une référence dans l'outil ne peut être réalisée que par le SPCAM, laissant une faible marge de manœuvre aux OPC/ORPC. Au vu de son utilisation peu ergonomique, les OPC/ORPC réalisent des inventaires en parallèle sur Excel afin d'assurer le suivi de leur matériel. En l'absence de contrôles bloquants, les données contenues dans GesMAT sont imprécises et non exhaustives. Ces faiblesses significatives empêchent le SPCAM de posséder une vision claire du matériel dont dispose la PCi et d'appliquer une stratégie pertinente en matière d'achat et de renouvellement du matériel (ventes ou destructions nécessaires).

### Concernant le contrôle

Selon les prescriptions, les OPC/ORPC doivent envoyer chaque année un inventaire de leur matériel au SPCAM. Aucun contrôle de ces inventaires n'est réalisé par le SPCAM (voir illustration ci-dessous).

### **Illustration : surveillance du matériel**

Selon la LProCi (art. 17), le département fixe des normes uniformes pour les équipements et le matériel utilisés par les organisations de protection civile et, à cet effet, établit une liste du matériel cantonal standardisé. Le RProci (art 22 al.1) stipule également que l'office cantonal et les organisations de protection civile tiennent à jour l'inventaire et assurent l'entretien de leur matériel, équipements et véhicules respectifs. L'office cantonal effectue également le contrôle des inventaires et de l'entretien du matériel, des équipements et des véhicules des organisations de protection civile (art. 22 al. 2).

Aussi, selon les prescriptions annuelles du SPCAM aux OPC/ORPC, ces dernières doivent appliquer différents contrôles de leur matériel et équipement afin de s'assurer de leur conformité aux directives fédérales et cantonales. Le matériel doit par exemple faire l'objet de contrôles périodiques annuels (CPM) par le SPCAM, qui suit ensuite les travaux de mise en conformité de ce matériel par les OPC/ORPC. Les OPC/ORPC sont tenues de mettre à jour l'inventaire de leur matériel et équipement dans l'application GestMat.

Bien que disposant d'un accès aux inventaires matériel des OPC/ORPC via l'outil GestMat, le SPCAM demande annuellement des extractions Excel de ces inventaires aux OPC/ORPC sachant que ces dernières ne sont pas exhaustives et fiables au vu des données contenues dans l'outil. En outre, il n'effectue aucun contrôle sur les inventaires reçus de la part des OPC/ORPC. Par ailleurs, aucun contrôle organisationnel sur les inventaires ou sur l'état de préparation du matériel n'est réalisé par le SPCAM. Ce dernier n'est donc pas en mesure de s'assurer que l'entretien du matériel est réalisé de manière conforme aux dispositions fédérales et cantonales.

L'outil de gestion GestMat ne permet pas un suivi du matériel devant être renouvelé, et les rôles et responsabilités dans le processus de renouvellement et de sélection du matériel standard ne sont pas suffisamment définis. Aussi, le SPCAM n'a pas produit de liste du matériel cantonal standardisé. De plus, le matériel en réparation ou défectueux n'est pas identifié dans le logiciel de gestion GestMat.

En l'état, le SPCAM ne dispose pas des informations et des outils nécessaires afin de surveiller l'état de préparation général du matériel et le renouvellement du matériel standardisé. Cette situation engendre des risques de conformité et sur la sécurité du matériel utilisé, sur la capacité opérationnelle de la PCi, ainsi que sur l'interopérabilité des OPC/ORPC en cas de mobilisation à plus large échelle.

### **Gestion des abris**

Le processus de gestion des abris n'est pas uniforme et certains contrôles ne sont pas réalisés. De plus, l'outil Abri2000 présente des faiblesses significatives.

#### **Concernant le processus**

Les processus d'identification et d'annonce des projets d'abris et de destruction de ces derniers ne sont pas suffisamment formalisés et automatisés. Ils ne permettent pas d'identifier de manière optimale tous les projets d'abris qui seraient susceptibles d'être construits ou d'identifier les abris détruits sur le territoire. Bien que des travaux aient été engagés par l'OCPPAM afin d'améliorer la

conduite de ce processus, les échanges automatiques d'informations restent insuffisants entre l'office des autorisations de construire (OAC) et le service responsable de l'obligation de construire au sein du SPCAM. En l'état, si l'OAC ne transmet pas de copie de la demande d'autorisation de construire et si l'architecte en charge d'un projet susceptible d'accueillir un abri ne s'annonce pas, il est possible que le SPCAM passe à côté de l'opportunité de construire un abri et de combler le déficit actuel de places protégées (environ 20 % selon les estimations du SPCAM). Des contrôles manuels quotidiens de la feuille d'avis officielle (FAO) sont réalisés par le service de l'obligation de construire afin d'identifier les requêtes et les autorisations de construire (construction et démolition). Cette absence de formalisation et d'automatisation rend ce processus peu efficient et augmente le risque d'erreur.

Malgré l'obligation légale des communes de construire des abris afin de compenser le manque de places protégées sur leurs zones d'appréciation respectives (art. 61 al. 3 LPPCI), le SPCAM ne dispose que de peu de moyens incitatifs et n'est pas intégré assez tôt dans les projets de constructions pour émettre ses recommandations. Le traitement des dossiers de non-conformité des abris, reporté au SPCAM par les OPC/ORPC est également réalisé au cas par cas par le service de l'obligation de construire. En l'absence de standardisation de ces processus de contrôle, le SPCAM ne peut pas garantir une application uniforme de ces décisions et identifier ses principaux leviers d'action.

#### Concernant l'outil Abri2000

Les fonctionnalités de l'outil Abri2000 ne permettent pas une gestion efficiente des abris. Ainsi, l'outil ne permet pas aux organisations de protection civile (en charge des contrôles de premier niveau) de générer des listes fiables des abris à visiter et des occupants des logements, de planifier et surveiller les contrôles. De plus, la répartition des habitants dans les abris ne tient pas compte des cellules familiales et peut ainsi les séparer.

L'existence de deux bases de données Abri2000 au niveau du canton (Abri2000 SCPC) et des OPC/ORPC (Abri2000 OPC), ne permet pas un échange automatique d'informations. De plus, le SPCAM et les OPC/ORPC identifient régulièrement des erreurs dans les données contenues dans l'outil. Cela concerne par exemple des adresses erronées, des doublons, des erreurs dans les caractéristiques techniques des abris, ou encore leur état (actif ou désaffecté).

Une partie des données est encore conservée en format papier. Dès lors, un projet d'inventaire complet d'Abri2000 est en cours de réalisation pour fiabiliser les données.

Ces éléments ne garantissent pas l'exhaustivité et l'exactitude des données permettant de réaliser un pilotage et un contrôle adéquat du processus. Il est donc nécessaire de revoir cet outil et de mettre en place une solution transversale permettant un échange automatique d'information.

#### Concernant les contrôles

De nombreux contrôles formels dans le processus de gestion des abris ne sont pas réalisés par le SPCAM. Cette faiblesse est constatée en amont de la construction d'un abri (retard dans le traitement des dossiers, réalisation des contrôles préalables à l'autorisation de construire) et durant la phase de construction des abris (contrôle de conformité des abris en cours de chantier). Cette absence de contrôle augmente le risque de non-conformité lors du contrôle final de l'abri. Une absence de surveillance est également notée sur les contrôles réalisés par les OPC/ORPC (surveillance des contrôles périodiques des abris ou encore des plans d'attribution des places protégées). En outre, le SPCAM ne fait pas un suivi adéquat des dossiers de non-conformité qui lui sont dénoncés. Ainsi, celui-ci ne dispose pas d'une connaissance fiable du nombre de dossiers à traiter. Le SPCAM estime que ce nombre est d'environ 220 et que 5 d'entre eux ont été traités en 2021.

### Illustration : surveillance des abris

La LPPCI (art. 62, al.1) et le RProci (art. 23 et suivants) stipulent que les cantons gèrent la construction des abris afin d'assurer un nombre suffisant et une répartition adéquate des places protégées. Les cantons s'assurent, entre autres, de la conformité des abris construits. Les organisations de protection civile ont la responsabilité du premier niveau de contrôle et de conformité des abris construits. Elles ont (art. 4 et 8 RProCi) la tâche de réaliser, d'équiper et d'entretenir les abris publics, de surveiller les mesures incombant aux propriétaires d'immeubles, d'établir le plan d'attribution des places protégées et de collaborer à l'application des mesures de gestion des places protégées. L'entretien courant des abris incombe aux propriétaires (art. 65 LPPCI) qui doivent équiper leurs abris du matériel permettant d'y séjourner pendant une période prolongée (art 73, al.1 OPCI).

Il est établi que tout habitant doit disposer d'une place protégée (art. 60 LPPCI). Le RProci (art 8) attribue la responsabilité de l'établissement d'un plan d'attribution des places protégées aux organisations communales. À Genève, ce plan d'attribution est réalisé sur l'outil Abri2000 par les OPC/ORPC et remis au SPCAM une fois par année sur un support USB ou sur CD-Rom. Le SPCAM n'a recommencé que récemment à réaliser des contrôles des plans d'attribution réalisés par les OPC/ORPC.

Le contrôle périodique des abris (CPA) privés doit être effectué tous les 10 ans au moins par les OPC/ORPC (art 81, al.2, OPCI). Les contrôles effectués durant l'année sont inscrits dans une liste au format Excel qui est transmise au SPCAM et les mises à jour sont réalisées dans l'application Abri2000 par les OPC/ORPC. Certaines OPC/ORPC n'ont pas réalisé ces contrôles durant la période COVID. Le SPCAM prend acte de la non-réalisation des contrôles, mais ne dispose pas de leviers pour rétablir la situation. De plus, comme il n'effectue aucun contrôle terrain des CPA, il n'est pas à même d'apprécier la qualité des contrôles réalisés par les OPC/ORPC et l'uniformité des données saisies dans l'outil Abri2000.

L'outil de gestion des abris, Abri2000, ne permet ni au SPCAM de réaliser sa surveillance ni aux organisations communales de planifier efficacement le contrôle périodique des abris (périodicité des contrôles, prise de rendez-vous). Les bases de données Abri2000 étant propres à chacune des organisations communales (Abri2000 OPC) et cantonales (Abri2000 SCPC) de protection civile, et n'étant pas réconciliées, le SPCAM ne dispose pas d'une vision en temps réel de l'état des abris. De plus, en l'absence de contrôles, de saisies hétérogènes et d'erreurs dans les données, ces dernières ne sont pas fiables et exhaustives.

En l'absence de données fiables, le SPCAM n'est pas en mesure de produire les indicateurs nécessaires à sa surveillance et d'assurer la conformité du dispositif de mise à l'abri de la population. Le taux de conformité des abris n'est pas un indicateur suivi par le canton ou les OPC/ORPC. Seul le taux de couverture est connu des OPC/ORPC et reporté au SPCAM (environ 80 % selon les estimations de ce dernier), mais il n'est pas fiable compte tenu des erreurs contenues dans la base de données Abri2000. Le SPCAM ne peut donc pas identifier les mesures correctives nécessaires pour la mise à l'abri de la population.

## Pilotage des activités et des projets

Concernant le pilotage des activités, ni l'OCPPAM, ni le SPCAM, ni les OPC/ORPC ne disposent d'outils permettant de faire le suivi d'indicateurs clés ou de gérer des projets. Les indicateurs que l'OCPPAM souhaite suivre ont été définis, mais ne sont pas mesurés. Il s'agit par exemple du taux de présence des astreints convoqués, du nombre d'organisations de protection civile inspectées annuellement ou encore du nombre de contrôles périodiques du matériel par année. Au vu de ce qui précède, l'OCPPAM ne dispose pas de données suffisamment fiables et uniformes pour mesurer ces indicateurs. En effet, l'hétérogénéité des pratiques ainsi que le degré de formalisation des activités très variable empêchent un accès à des données exploitables.

Le SPCAM a développé des outils permettant de réaliser des contrôles organisationnels et opérationnels dans les OPC/ORPC. Ils sont conçus sous la forme de fiches de contrôle et d'indicateurs. Toutefois, ce dispositif n'est pas mis en œuvre, notamment en ce qui concerne les contrôles terrain des inventaires, de l'état de préparation des constructions et du matériel, le contrôle des alarmes et de la mobilisation.

La forte mobilisation des ressources induite par les récentes crises ainsi que l'absence d'un cadre méthodique de gestion de projet ont pour conséquence que de nombreux projets en cours n'aboutissent pas. Il s'agit par exemple de l'établissement d'une liste de matériel standardisé, de la mise en place d'indicateurs de performance, de l'identification des attentes des organisations partenaires, de la rédaction de profils de prestations ou encore de l'identification des besoins en matière d'outils informatiques. L'OCPPAM ne dispose pas d'un outil ou d'une méthodologie de conduite de projets. Aussi, il n'existe pas une liste priorisée des projets en cours permettant d'identifier les objectifs à atteindre, les délais de réalisation, les responsabilités et les ressources allouées. En conséquence, l'OCPPAM ne dispose pas d'une vue d'ensemble des projets, des ressources nécessaires et ne peut pas assurer son suivi.

## 5. RECOMMANDATIONS

À l'issue de son audit, la Cour relève de manière positive que la protection civile a démontré sa capacité de mobilisation en période de crise majeure. Néanmoins, des lacunes importantes ont également été mises en évidence en matière d'identification des besoins, d'outils, d'évaluation de la performance des prestations, de pilotage et de surveillance du dispositif de la protection civile.

Afin de combler ces lacunes, la Cour a formulé quatre recommandations adressées à l'OCPPAM qui devraient permettre de clarifier les activités de la protection civile et d'assurer un pilotage adéquat du dispositif. Ces recommandations soutiennent la nécessité de réformer la protection civile et s'inscrivent dans le projet de réforme en cours.

**Recommandation n°1 : Définir précisément les activités à réaliser par la protection civile et dimensionner les prestations aux attentes** Priorité: Très élevée<sup>23</sup>

En lien avec les constats du chapitre 4.1, la Cour recommande à l'OCPPAM de définir précisément les activités ainsi que les compétences clés de la protection civile. Il s'agira également de recenser les attentes qualitatives et quantitatives des autres organisations de protection de la population en matière de prestations délivrées par la protection civile. À ce titre, l'OCPPAM devra consulter ces organisations afin de définir le rôle de la PCi dans différents scénarios « catastrophe » qu'elle juge significatifs.

Une fois les prestations définies, il conviendra de réaliser un état des lieux des ressources et des compétences nécessaires à la réalisation de ces dernières et de comparer celui-ci aux ressources et compétences existantes au sein du dispositif. Les écarts identifiés devront faire l'objet de mesures correctrices.

Livrables :

- Catalogue des activités et des compétences de la PCi tenant compte des attentes des partenaires du dispositif ;
- Concepts d'intervention significatifs formalisés.

Avantages attendus :

- Amélioration de la visibilité des compétences de la PCi ;
- Meilleure compréhension des prestations de la PCi par les utilisateurs et la population ;
- Identifier et se préparer aux scénarios pour lesquels la PCi sera mobilisée ;
- Identifier les risques que la PCi n'est pas en mesure de couvrir (hors de son périmètre).

---

<sup>23</sup> La priorité de cette recommandation est très élevée, car cette dernière agit fortement sur l'amélioration des prestations délivrées et de la gouvernance.

Recommandation 1:  acceptée  refusée

**Position de l'OCPPAM :**

*D'une manière générale, l'OCPPAM remercie la Cour pour son rapport, qui lui permettra, ainsi qu'au DSPS et aux communes, de disposer d'une liste de points structurants à traiter dans le cadre de la réforme de la protection civile pour le canton de Genève.*

*L'OCPPAM accepte cette première recommandation et la mettra en œuvre avec les communes et les organisations concernées par la protection de la population.*

*Toutefois, une remarque s'applique de manière préalable à la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations du rapport. Suite aux changements générés par l'entrée en vigueur en 2021 de la loi fédérale, il s'avère que l'organisation actuelle du canton (11 OPC et ORPC pour l'ensemble du canton) n'est plus adaptée et ne sera plus en mesure de répondre aux missions relevant de la protection civile. La réforme permettra également d'englober la question des ressources à disposition du canton pour assumer ses prestations dans le domaine de la protection civile.*

*Compte tenu notamment de la baisse prévisible des astreints ces prochaines années, une organisation cantonale plus compacte, avec un nombre réduit d'organisations, une gouvernance centralisée et partiellement professionnalisée, doit nécessairement être définie avec les communes, à l'instar des évolutions qui ont eu lieu dans les autres cantons romands.*

*Avec l'organisation actuelle, la mise en œuvre efficiente des recommandations de ce rapport n'est pas garantie. Aussi, du point de vue de l'OCPPAM et du DSPS, une réflexion visant à adapter l'organisation cantonale devra être intégrée dans la feuille de route de la réforme de la protection civile. Des propositions dans ce sens ont d'ailleurs déjà été présentées à l'ACG en mars 2022, pour avancer dans les meilleurs délais. Les récentes crises ont démontré l'impérieuse nécessité de procéder à une réforme organisationnelle pour maintenir une capacité opérationnelle.*

**Recommandation n°2 : Définir et implémenter des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles afin de piloter le dispositif de la PCI**

Priorité : Très élevée<sup>24</sup>

En lien avec les constats des chapitres 4.2 et 4.3 et afin de mesurer l'efficacité et l'efficience des activités et des prestations de la protection civile, la Cour recommande à l'OCPPAM de définir des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles, tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel. En prérequis, il s'agira pour l'OCPPAM de s'assurer de l'accessibilité et de la fiabilité des données sur lesquelles se baseront les indicateurs (voir la recommandation n°4 sur les outils informatiques). Les modalités de suivi et de communication (fréquence, destinataires) de ces indicateurs devront également être définies.

<sup>24</sup> La priorité de cette recommandation est très élevée, car cette dernière agit fortement sur l'amélioration des prestations délivrées et de la gouvernance.

Modalités possibles :

- L'OCPPAM peut s'appuyer sur les indicateurs qu'il a déjà identifiés, mais qui ne sont à ce jour pas exploités, ainsi que sur les indicateurs proposés par la Cour dans le cadre de la présente mission : taux de rotation des astreints, taux de sanction, respect des délais des quittances d'alarme, taux de conformité des abris ou encore taux de vétusté du matériel, etc.

Livrables :

- Outil de suivi des objectifs, indicateurs et valeurs cibles.

Avantages attendus :

- Meilleur pilotage des activités ;
- Mise en évidence d'actions correctrices ;
- Amélioration de la communication auprès des acteurs internes et potentiellement externes.

Recommandation 2 :  acceptée  refusée

**Position de l'OCPPAM :**

*L'OCPPAM accepte cette recommandation et la mettra en œuvre avec les communes et les organisations concernées par la protection de la population.*

*Le commentaire générique relatif à la nécessité d'une réforme de la protection civile prévaut également.*

**Recommandation n°3 : Définir et formaliser les processus clés**

Priorité : **Élevée<sup>25</sup>**

En lien avec les constats des chapitres 4.2 et 4.3, la Cour recommande à l'OCPPAM de définir et formaliser les processus clés de la PCi, tels que la gestion de l'engagement du personnel, la gestion du matériel, la gestion des abris ou encore la gestion de projets. La définition de ces processus doit permettre de clarifier les rôles et responsabilités des personnes impliquées, d'homogénéiser les pratiques au sein du dispositif ainsi que de définir les exigences en matière de contrôle.

Les contrôles devraient faire l'objet d'une stratégie tenant compte des ressources disponibles au sein du dispositif de la PCi, en mettant l'accent sur les contrôles liés à des activités critiques, tels que les interventions CATA ou la vérification des abris.

Modalités possibles :

- Afin d'assurer l'amélioration continue des activités et des prestations de la protection civile, une refonte du processus de retour d'expérience (RETEX) devrait avoir lieu. Cette refonte devrait permettre d'identifier les points forts d'une intervention (IFC ou CATA), les bonnes pratiques à conserver, les difficultés rencontrées et les points à améliorer, d'amener des actions correctives (personnes et délais de mise en œuvre) et de partager une vision globale d'un événement et renforcer les liens entre les acteurs.

<sup>25</sup> La priorité de cette recommandation est élevée, car cette dernière agit sur l'amélioration de la performance des processus et les risques à couvrir (hors risque financier).

Livrables:

- Processus clés formalisés et contrôles y relatifs ;
- Tableau de suivi des projets en cours et futurs (délais, état d'avancement, priorisation et responsabilités).

Avantages attendus:

- Conformité aux bases légales et réglementaires ;
- Identification des dysfonctionnements et mise en œuvre de mesures correctrices ;
- Uniformisation des pratiques ;
- Amélioration de la communication auprès des acteurs internes et externes.

Recommandation 3:  acceptée  refusée

**Position de l'OCPPAM:**

*L'OCPPAM accepte cette recommandation. La définition des processus clés mentionnés par la Cour des comptes (notamment gestion de l'engagement du personnel, gestion du matériel, gestion des abris, gestion de projets) devra figurer dans la feuille de route de la réforme de la PCI.*

**Recommandation n°4 : Adapter les outils informatiques existants aux besoins du dispositif de la PCI**

Priorité: **Élevée<sup>26</sup>**

En lien avec les constats des chapitres 4.2 et 4.3, la Cour recommande à l'OCPPAM d'adapter les outils informatiques existants afin qu'ils répondent aux besoins des utilisateurs. En particulier, il est fait référence aux outils utilisés pour la gestion des abris, du matériel et des alarmes. Les données contenues dans ses outils devraient permettre à l'OCPPAM de piloter le dispositif (voir la recommandation n°2).

Modalités possibles:

- Réalisation d'une veille technologique sur les outils existant au sein du dispositif cantonal et national de la protection civile et au sein de l'État de Genève ;
- Prise de contact avec d'autres cantons afin d'identifier les outils existants en matière de protection de la population et d'en analyser l'éventuelle mise en œuvre à Genève.

Livrables:

- Analyse des besoins détaillée en matière de système d'information ;
- Inventaire des solutions identifiées.

Avantages attendus:

- Amélioration de la qualité des données (exactitude et exhaustivité) ;
- Gain d'efficacité pour certaines activités ;
- Uniformisation des pratiques ;
- Meilleure accessibilité aux données ;

<sup>26</sup> La priorité de cette recommandation est élevée, car cette dernière agit sur la performance des processus et les risques à couvrir (hors risque financier).

- Pilotage efficace du dispositif ;
- Renforcement de l'environnement de contrôle.

Recommandation 4:  acceptée  refusée

**Position de l'OCPPAM:**

*L'OCPPAM accepte cette recommandation. En 2022, le comité de pilotage de la refonte ABRI2000 a pris différentes décisions qui visent à structurer l'avancée des travaux.*

*En premier lieu, une présentation de l'outil utilisé dans le canton de Vaud est planifiée en début d'année 2023 et des représentants des OPC - ORPC ont été conviés.*

*Ensuite, l'OCPPAM souhaiterait consolider l'inventaire des abris existants, afin que l'ensemble des partenaires disposent d'une vision commune des abris et autres constructions protégées. Un budget permettant de réaliser ce travail sera disponible en 2023. Une organisation de projet intégrant les partenaires sera mise en place afin de définir et de suivre cette première étape et les suivantes. Il s'agira toutefois de bien définir les compétences respectives des partenaires.*

*En effet, il sera nécessaire d'intégrer dans l'outil informatique la gestion d'autres processus clés, notamment le traitement des autorisations de construire, la réception des abris nouvellement construits, les contrôles relatifs aux abris existants.*

## 5.1. Degré de priorité des recommandations

Le degré de priorité de mise en œuvre des recommandations permet de hiérarchiser les recommandations de la Cour par priorité et de mettre en avant de façon explicite ce qui est important.

La Cour a fixé quatre degrés de priorité :

- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation est réalisée en fonction de six critères, mobilisés en fonction des objectifs de la mission :

- Favoriser l'atteinte de l'objectif de la politique publique ;
- Amélioration des prestations délivrées ;
- Amélioration de la performance des processus ;
- Amélioration de la gouvernance ;
- Risques à couvrir ;
- Maîtrise des coûts.

Les critères utilisés dans le cadre de la présente mission sont détaillés dans la synthèse au chapitre « *tableau récapitulatif des recommandations* ».

## 6. REMERCIEMENTS

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de l'État et des communes qui lui ont consacré du temps. Elle remercie également l'OFPP, la Cour des comptes du Canton de Vaud, la police, le service d'incendie et secours (SIS) et les acteurs privés qu'elle a rencontrés.

L'audit a été terminé en novembre 2022. Le rapport complet a été transmis à l'OCPPAM le 24 novembre 2022, pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audité.

Genève, le 15 décembre 2022

Sophie FORSTER CARBONNIER  
Magistrate titulaire

Myriam NICOLAZZI  
Magistrat suppléant

Frédéric VARONE  
Magistrat suppléant

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève  
tél. 022 388 77 90  
[www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)  
[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

