

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°175

DÉCEMBRE 2022

AUDIT DE PERFORMANCE

**DISPOSITIF GENEVOIS
DE LA PROTECTION CIVILE**

SYNTHÈSE



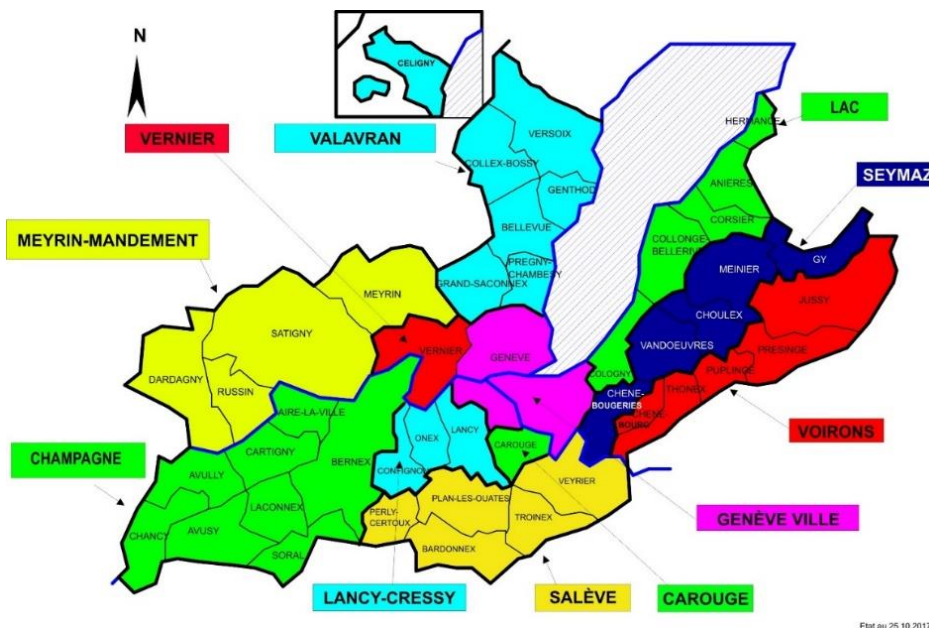
Cour des comptes
République et canton de Genève

CONTEXTE GÉNÉRAL

À la suite de nombreuses communications citoyennes, la Cour a analysé le dispositif genevois de protection civile (PCi). 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.

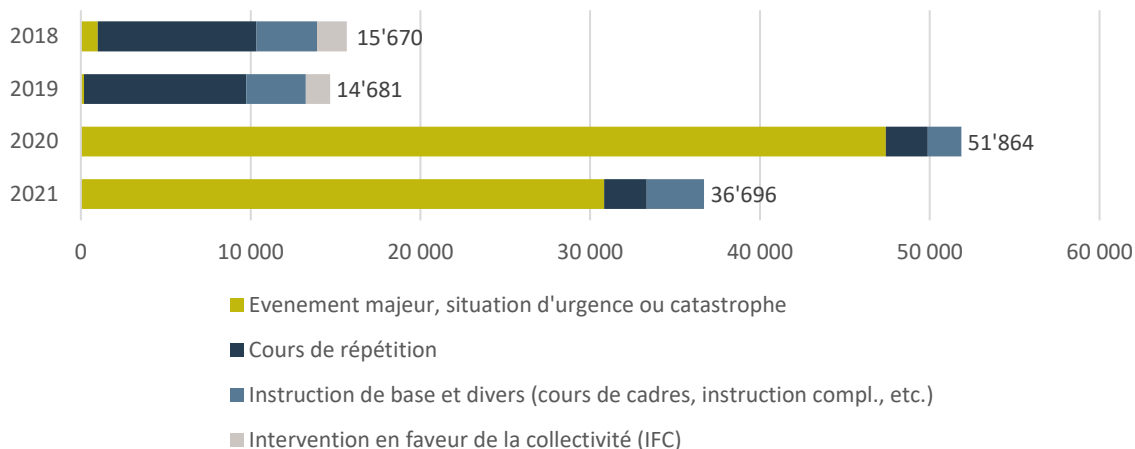
Malgré la surface réduite du canton de Genève, pas moins de douze organisations¹ composent le dispositif PCi, supervisé par le service protection civile et des affaires militaires (SPCAM) :

Répartition actuelle des organisations régionales et communales de protection civile sur le territoire cantonal



Depuis la fin de la guerre froide et jusqu'à la pandémie de 2020, la protection civile ne menait que peu de missions en lien avec des situations d'urgence. Son activité consistait essentiellement en des cours de répétition et de l'instruction de base. Le nombre moyen de jours de service en 2018 et 2019 s'élevait à environ 15'000 par année. La pandémie de COVID a tout changé. En 2020, le nombre de jours de service a été multiplié par un facteur de 3,5 et a atteint près de 52'000 jours.

Répartition des jours de service par type d'intervention



¹ 8 organisations régionales (ORPC), 3 organisations communales (OPC) et une organisation cantonale (« détachement » cantonal).

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 « ABRI 2000 » 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 ABRI 2000 : 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'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.

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

L'OCPPAM 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 :	4	Niveau de priorité ² :	
- Acceptées :	4	Très élevée	2
		Élevée	2
- Refusées :	0	Moyenne	-
		Faible	-

Les 4 recommandations adressées à l'OCPPAM 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	OCPPAM 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	OCPPAM SPCAM	31.12.2023
3	Définir et formaliser les processus clés	Élevée	OCPPAM SPCAM	31.12.2023
4	Adapter les outils informatiques existants aux besoins du dispositif de la PCi	Élevée	OCPPAM	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 (OCPPAM) 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.

² 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 desdites recommandations.

