

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Initiative Stéphane Montangero et consorts- « Redonnons un peu de marge aux effectifs de notre PCI »

La commission s'est réunie le vendredi 13 janvier 2022, de 14h30 à 16h15 dans la salle Romane, Rue Cité-Devant 13 à Lausanne. Etaient présent-e-s : M. Jerome De Benedictis, Président rapporteur de la minorité, Mmes Florence Gross, Sandra Pasquier et MM. Jean-François Cachin, Jean-Rémy Chevalley, rapporteur de la majorité, Fabien Deillon, Kilian Duggan, Yannick Maury, Stéphane Montangero, initiateur, Marc Morandi et Yves Paccaud.

M. Vassilis Venizelos, Chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES) était également présent, accompagné de MM. Louis-Henri Delarageaz, Commandant de la Protection civile vaudoise, Chef de Division au Service de la sécurité civile et militaire (SSCM) et Denis Froidevaux, Chef du SSCM et Chef de l'Etat-major cantonal de conduite.

Pour le secrétariat de la commission était présente Mme Sylvie Chassot, secrétaire de commissions parlementaires qui s'est chargée de la rédaction des notes de séance et en est vivement remerciée.

1. Position de l'initiateur

M. l'initiateur, municipal à Aigle et Président du CODIR de l'ORPC de son district, exprime en préambule son mécontentement, le rapport Tetris et ses annexes ayant été diffusés aux commissaires sur demande du Président. La diffusion de ce rapport (document qui étudie les variantes ORPC et LCU -ligne de commandement unique - pour faire face aux mutations qui impactent les besoins de la protection civile à moyen terme) est pour lui un signe de non-respect de ce qui a été clairement signifié par l'initiateur, à savoir qu'il ne souhaite pas mélanger les réflexions autour des visions à courts et à moyen termes. Ce rapport étant au surplus confidentiel, par la volonté du Conseil d'Etat, il aurait en outre été juste que mention en soit faite lors de la diffusion du document à la commission. Enfin, l'initiateur aurait souhaité être consulté avant l'envoi de ce document à la commission, pour l'organisation des travaux, comme cela est le cas usuellement.

De fait, pour sa part il ne mélangera pas pour le traitement de cet objet, le court terme, à savoir l'intégration d'une disposition transitoire jusqu'en 2025 selon demande de son initiative avec le moyen terme, à savoir la nécessaire réforme de la Protection civile vaudoise.

Ceci posé, il rappelle quelques points qui lui paraissent importants :

- Les libérations ont été accélérées en 2021 et 2022, en raison notamment d'un problème de projections bien trop optimistes du système d'information sur le personnel de l'armée (PISA). 903 personnes ont été libérées sur ces deux années, ce qui équivaut à une trop forte réduction des effectifs.
- La disposition transitoire proposée par la loi aurait évité cette situation problématique et aurait de ce fait dû être intégrée. D'autres cantons l'ont fait. Si la loi a été votée à l'unanimité au Grand Conseil, aucun signal n'avait été donné à l'époque sur cette possibilité d'assurer une transition plus douce.

S'il n'est pas possible de refaire l'histoire, il est cependant toujours possible d'agir sur le futur, à la lumière notamment des événements Covid qui ont permis de révéler les capacités de la PC.

- Par rapport aux effets collatéraux sur les employeurs, il rappelle que plus le nombre d'astreints est grand, moins la sollicitation de ceux-ci est forte, ce qui répartit l'effort ; par ailleurs, les OPRC connaissant leurs astreints, un travail de contact direct est fait afin que les solutions les plus adéquates par rapport à leur situation professionnelle ou familiale soient trouvées.

Si cet élément de loi a été mal apprécié, il est maintenant du devoir du législateur de rétablir la situation, même de manière très temporaire, afin de donner une bouffée d'oxygène aux ORPC et de détendre un peu le système. L'initiant relève et salue enfin le large consensus constaté au Plénum pour le soutien à la PC ; si certains ne misaient que sur le projet de réforme pour répondre aux nouveaux défis de cette dernière, d'autres ont sollicités un débat en commission afin que les alternatives possibles soient examinées.

2. Position du Conseil d'Etat

M. le Conseiller d'Etat Venizelos remercie le député pour son dépôt qui part d'un constat partagé par le Département et le Conseil d'Etat, c'est-à-dire cette baisse d'effectifs qui nécessite des réformes. Cette problématique a été identifiée tôt dans le processus, il y a 8 à 9 ans déjà. Le Conseil d'Etat a rapidement pris contact avec les présidents de CODIR pour initier des réformes, des changements structurels, afin de répondre à ce défi.

L'initiative examinée aujourd'hui règle le problème à court-terme ; la solution proposée réduirait la problématique de baisse des effectifs jusqu'en 2025 seulement. Différents travaux ont été initiés dans le but de faire face aux nouveaux besoins de la Protection civile, le projet Tetris notamment (dont un large résumé se trouve dans un rapport public, celui de l'audit de la Cour des comptes)¹. A ce propos, le Conseil d'Etat actuel a inscrit dans son Programme de législature sa volonté de réformer au plus vite, de façon structurelle l'organisation des régions. Cet objectif étant prioritaire, ces réformes seront menées le plus rapidement possible indépendamment des débats parlementaires sur cet objet.

Sur l'initiative parlementaire à proprement parler, le Canton de Vaud n'a effectivement pas inscrit dans sa base légale de disposition transitoire. D'autres l'ont fait (Bâle campagne, Glaris, les Grisons, Jura, Lucerne, Obwald et le Tessin). Cette décision n'est ni un oubli, ni une erreur, mais le fruit de discussions au sein de la Conférence des chefs de départements de justice et police lors desquelles il avait été convenu entre les chefs de départements latins que cette disposition n'allait pas être intégrée dans les différentes législations. Le Canton de Vaud s'est tenu à cette position, c'est un choix politique qui avait été fait avec les partenaires romands.

Sur les effets de l'initiative, le Chef de département avance des chiffres sur les tendances qui pourraient être imaginées en termes d'effectifs : de 4'235 astreints en 2022, on chute à 3'597 en 2024 et 3'297 en 2025. La chute continue jusqu'en 2031 ou la barre des 2'500 serait franchie. On a donc une assez nette tendance à la baisse. L'initiative Montangero toucherait 3'500 astreints libérés ; on considère qu'à peu près 1'000 d'entre eux pourraient être mobilisables sous réserve d'échanges qui seraient probablement extrêmement nourris avec les employeurs pour justifier que des employés qui auraient été libérés soient à nouveau mobilisés.

Le Chef de Département évoque la lenteur du processus parlementaire ; la validation par le Grand Conseil d'une proposition du Conseil d'Etat adviendrait, dans le meilleur des scénarios possible, au printemps 2024. Il s'agirait donc d'un dispositif lourd en termes de charge administrative, soumis aux risques de recours des employeurs ou des astreints, pour un déploiement de quelques mois seulement puisque quoi qu'il arrive, fin 2025 il ne serait plus possible de s'appuyer sur cette disposition transitoire.

Cette solution à très court terme permettrait donc d'avoir sur quelques mois des astreints supplémentaires mais au prix, d'une part, d'une charge administrative importante, de fâcheries avec certains milieux économiques et d'une forme d'inégalité de traitement vis-à-vis de personnes qui auraient été libérées de leur obligation de servir et qui tout à coup devraient revenir sur le devant de la scène pour effectuer quelques jours de services supplémentaires.

¹ [Rapport n°75 de la Cour des comptes : Audit de performance de la Protection civile vaudoise](#)

Aussi, le Conseil d'Etat regarde avec scepticisme cette solution, même si les constats de baisse des effectifs sont partagés. Si malgré tout le parlement voulait aller dans cette direction, le Conseil d'Etat examinerait l'opportunité d'y opposer un contre-projet. Il mettrait évidemment tout en œuvre pour que ces différentes personnes potentiellement astreintes à nouveau soient mobilisables et mobilisées, mais au prix d'un effort administratif et d'échanges nourris avec certains milieux économiques que le Chef de département ne mènerait pas avec énormément de plaisir et d'enthousiasme compte tenu des autres enjeux de ce dossier et notamment de la nécessité de trouver un accord juste, un bon équilibre avec les différentes régions pour réformer de façon structurelle l'organisation de la PCi.

3. Audition des représentants de l'assemblée des présidents de CODIR des ORPC-VD (15h)

Sont auditionnés par la commission MM. Jean-Marc Chevallaz (Président du CODIR de l'ORPC de Lavaux-Oron), Bernard Degex (Président du CODIR de l'ORPC Riviera-Pays d'Enhaut), Patrick Favre (Commandant de la PCi du District Lavaux-Oron) et Yves Sigwalt (Commandant de la PCi de Lausanne district). Il excuse l'absence du Président de l'assemblée générale retenu par d'autres obligations professionnelles.

3.1 Position des personnes auditionnées

M. Chevallaz : « L'initiative parlementaire urgente qui vous est soumise fait suite à l'annonce que l'Assemblée des Présidents a reçue en septembre 2022 d'une nouvelle chute des effectifs vaudois. En effet, l'Office Fédérale de la Protection de la Population (OFPP) a fait des erreurs de calcul quant au nombre d'astreints à libérer pour 2022. Cela a pour conséquence qu'en plus des 434 licenciements prévus pour 2022, il fallait encore libérer 469 personnes au 31.12.2022. Cela fait un peu moins de 1000 personnes d'un coup, ce qui est plus que conséquent, vous en conviendrez.

S'il est vrai que la baisse des effectifs est un problème comme le Canton en fait allusion depuis plusieurs années, on devrait s'attendre à ce que des mesures soient prises avec comme objectifs d'impacter positivement des effectifs stables, voire mieux à la hausse. Sachant que peu de choses n'est fait depuis plus de 7 ans, l'Assemblée des présidents se veut force de proposition et de mesures à court terme, comme à long terme.

Fort de ce constat alarmant, l'Assemblée des présidents de comité de direction se devait d'agir à court terme afin de réduire, dans la mesure de ses moyens, l'hémorragie des effectifs. Vu le fonctionnement de nos institutions, l'initiative parlementaire urgente nous est apparue comme le chemin à suivre puisque le Canton n'avait pas activé la disposition transitoire lui permettant de sursoir à la libération des astreints concernés par la révision de la loi fédérale.

Nous avons dès lors demandé à notre collègue, votre collègue, Stéphane Montangero de faire le relai avec le Grand-Conseil. Le texte de l'initiative présente le contexte et les conséquences concrètes de la révision de la loi fédérale. Cette situation peut être résumée par : « Nos organisations ont besoin d'une bouffée d'oxygène ! ». Non pas pour nous reposer, mais pour permettre de faire face aux risques et aux missions auxquels la Protection civile dans son ensemble - Canton et organisations régionales - doit faire face. Cette bouffée d'oxygène est d'autant plus importante en période qui reste compliqué après les années COVID.

Nos organisations connaissent le terrain sur lequel elles agissent et sont proches de la population. Cette proximité, cette décentralisation est un atout que nous ne devons pas perdre. Nous le constatons régulièrement et cela a été démontré lors de la période de COVID. Nous avons malheureusement découvert le revers de la médaille de la réforme fédérale en ce sens que le nombre important de jours effectué par les astreints a réduit de manière sensible la période de service de ces astreints. Pour rappel, la nouvelle loi harmonise la durée de l'obligation de servir entre l'armée et la Protection civile à 12 ans ou 245 jours de service.

A notre sens, repousser la libération de miliciennes et miliciens est un moindre mal afin de servir au mieux la population. Car c'est de cela qu'il s'agit, servir la population. En parallèle, cela permettrait aux centres de recrutement d'alimenter quelque peu les effectifs des organisations afin de leur permettre d'accomplir leurs missions.

Nous parlons d'une projection de libération d'environ 1500 astreints finissant leurs obligations de servir après 14 ans ou 245 jours (nouvelle loi ; sdt, app, cpl, sgt) d'ici 2025. Cela ne comprend pas les astreints arrivant au terme de leurs obligations de servir à l'âge de 40 ans (officiers ; four, lt, plt, cap), valeur qui devrait être additionnée, mais couverte par les nouvelles incorporations (env. 200/an).

Nous sommes conscients de la problématique de compréhension à gérer individuellement entre l'espoir pour certains d'une libération et celle de la poursuite de l'engagement, mais il sied de rappeler qu'il ne s'agit pas de faire revenir ceux qui ont été libérés. Néanmoins, une réponse pourrait se trouver dans la période que nous avons vécue (COVID) et celle que nous pourrions vivre (pénurie) soit l'engagement en faveur de la population, moteur de la motivation de la plupart des astreints. A situation exceptionnelle, mesure exceptionnelle. Fort de ce constat, il est dommage que le Canton ait suivi ses homologues latins au contraire d'autres cantons qui ont utilisés la disposition transitoire. Pourquoi, nous l'imaginons. A cela s'ajoute le fait, nous pouvons le dire clairement, que l'armée n'a pas fait son travail de mise sur pied de suffisamment de journées de recrutement permettant d'alimenter également les rangs de la protection civile. Le passé est derrière et il faut voir en avant. Il est clair qu'au-delà de cette période transitoire, les réflexions plus globales vont continuer à avoir lieu afin de répondre aux défis posés par la diminution structurelle ou la répartition inéquitable des effectifs, à la taille critique des organisations de la PCI, pourtant appelée à jouer un rôle accru notamment dans la prévention et la gestion des risques. Il n'est pas question de bloquer toute évolution de notre protection civile vaudoise. Il convient de bien séparer les deux sujets et de ne pas faire de procès d'intention aux présidents de CODIR.

En conséquence, il faut agir à moyen long terme pour la réforme de la PC (ce qui n'est pas l'objet de cette initiative) et à court terme, ce qui est l'objet de cette initiative. En conclusion, le délai pour agir est court d'ici la fin de l'année 2023 et ceci pour une durée de 3 ans (2023-2024-2025), raison pour laquelle il faut agir vite, raison pour laquelle cette initiative mérite d'être soutenue. Pouvoir compter sur quelques centaines d'astreints en cette période de transition est une vraie bouffée d'oxygène pour nos organisations, pour la PC en général. »

3.2 Discussion avec les personnes auditionnées

Un Député demande si aujourd'hui les ORPC peuvent remplir leurs missions.

M. Sigwalt répond que pour un fonctionnement normal, oui. S'il s'agissait de reconduire l'exercice Covid, la réponse est non. L'ORPC Lausanne district par exemple a perdu depuis janvier 21,5% de son effectif.

M. Favre ajoute que les risques évoluent, grandissent, exigeant de ce fait bras et têtes pour gérer ces effectifs.

Le même Député demande si une initiative qui ne viserait que les cadres de la PCi serait suffisante pour pallier aux manques.

M. Chevallaz répond que si le parlement décidait d'amputer cet objet de la partie soldats, le problème des effectifs ne serait évidemment pas résolu. Le seul avantage serait de pouvoir garder les cadres qui ont de l'expérience afin qu'ils puissent former les entrants. Les gens sur le terrain manqueraient toujours et c'est bien là le plus important, à savoir le service à la population. Les cadres représentent à peu près 20% des effectifs ; ça ferait 300 personnes, il resterait quand-même un immense delta à combler.

Un Député demande si des contacts ont été pris avec les employeurs pour cette éventuelle prolongation de service.

M. Chevallaz estime que s'il est possible pour un employeur de gérer le départ d'un employé pour 10 jours à la PC, la baisse du nombre d'astreints a pour conséquence de prolonger l'absence de ces personnes à peut-être 20 jours (par année) selon les missions de la PC, ce qui devient compliqué à gérer pour un employeur. Il rappelle en outre que dans le cadre de la PC, les astreints rentrent le soir et que les commandants trouvent toujours des solutions si quelqu'un doit se rendre au travail une demi-journée ou un jour dans la semaine.

Un Député demande dans quelle mesure les prestations au profit de la collectivité seraient réduites, hors gestion de crise.

M. Sigwalt indique que les CODIR des ORPC ont pris conscience de la baisse de leurs effectifs et adaptent dans une certaine mesure l'appui de la PC aux manifestations, par exemple. Pour la Ville de Lausanne, l'appui aux manifestations a été réduit de 35% ; l'appui à certaines manifestations a été refusé pour 2023.

Pour les 20km de Lausanne par exemple, l'organisateur doit trouver des solutions pour pallier un manque d'effectifs de 15 à 20% sur le dispositif ordinaire. La PC ne pourra plus soutenir Athletissima, charge à l'organisateur d'engager des sociétés privées pour réaliser le travail dont se chargeait la PC les années précédentes.

Un Député: y a-t-il une disposition réglementaire qui fixe le nombre de jours réglementaires par année, pour un soldat et un astreint, et un cadre.

M. Delarageaz indique que c'est la loi fédérale qui le fixe, entre 3 et 21 jours de service par an qui doivent être effectués et au total 245 jours de service sur l'ensemble de la carrière.

Un Député: semble-t-il que pendant la crise covid ce nombre de jour max a pu être dé plafonné et que les jours ont pu être comptés dans le nombre de jours total dû.

M. Delarageaz : pour les situations d'urgence il n'y a effectivement pas de limite ; ça exclut les cours de répétition, les interventions au service de la collectivité, qui sont des événements planifiés.

4. Discussion générale

M. l'initiant souhaite savoir si le rapport Tetris est, ou non, confidentiel ; si les membres des CODIR y ont eu accès, ça n'est pas le cas des municipalités, par exemple. Lui est répondu par **M. le Conseiller d'Etat** que n'importe quel journaliste pourrait probablement mettre la main sur ce rapport en s'appuyant sur la loi sur l'information puisque des extraits de ce rapport figurent dans le rapport de la Cour des comptes. Si ce rapport est selon lui juridiquement public, le sujet étant sensible, il ne voudrait pas froisser les présidents des ORPC à qui on aurait promis que ce rapport ne serait pas publié. Aucune décision en ce sens n'a d'ailleurs été prise ; le Chef de département est par ailleurs convaincu que le secret des commissions sera respecté.

Au sujet du calendrier annoncé par le Chef de Département qui prédit l'approbation par le Grand Conseil d'une proposition du Conseil d'Etat au printemps 2024 dans le meilleur des scénarios, **M. l'initiant** remarque que la rapidité du traitement d'un objet parlementaire est une question de volonté, d'un côté comme de l'autre. Et il sait, par expérience, que tant le Parlement que le Conseil d'Etat peuvent aller vite.

M. le Conseiller d'Etat rappelle que le Canton de Vaud s'était opposé à la révision du Droit fédéral. Le Conseil d'Etat avait dans ce cadre consulté les ORPC : seules deux avaient répondu à cette consultation et avaient manifesté des inquiétudes sur les effets de cette législation fédérale, ce qui n'a pas empêché le Canton de continuer à travailler à trouver des solutions sur le coût à long terme.

Le Chef de Département évoque ensuite l'art. 31 de la loi sur la protection civile qui permet, en cas d'urgence, de catastrophe, une augmentation du plafond à 100 jours. C'est ce qui permet de répondre à des situations d'urgence en augmentant le plafond de 42 à 100 jours.

Art. 31 Accomplissement et durée du service

¹ Le service obligatoire doit être accompli entre le jour où la personne concernée atteint l'âge de 18 ans et la fin de l'année au cours de laquelle elle atteint l'âge de 36 ans.

² Il dure douze ans.

³ Il commence l'année au cours de laquelle l'instruction de base est achevée, mais au plus tard l'année au cours de laquelle la personne atteint l'âge de 25 ans.

⁴ Il est accompli après un total de 245 jours de service. Nul ne peut faire valoir un droit à effectuer un total de 245 jours de service.

⁵ Pour les sous-officiers supérieurs et les officiers, il se termine à la fin de l'année au cours de laquelle la personne concernée atteint l'âge de 40 ans, indépendamment de l'année au cours de laquelle il a commencé et du nombre de jours de service effectués.

⁶ S'il se termine au cours d'une intervention en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, il est prolongé jusqu'à la fin de celle-ci.

⁷ Le Conseil fédéral peut :

a. prolonger la durée du service obligatoire à 14 ans au plus et repousser la date du début du service obligatoire au plus tard au 31 décembre de l'année au cours de laquelle les personnes astreintes atteignent l'âge de 23 ans ;

b. soumettre à un nouveau service obligatoire les personnes qui ont été libérées du service obligatoire 5 ans auparavant au plus, afin de renforcer les effectifs de protection civile, notamment en cas de conflit armé.

⁸ *Il peut prolonger de 100 jours au plus le service obligatoire dans un canton touché par une catastrophe ou une situation d'urgence de longue durée qui en fait la demande, pour autant qu'un nombre trop important de personnes astreintes soient libérées en même temps du service obligatoire à la suite de la catastrophe ou de la situation d'urgence et que ces libérations compromettent la capacité d'intervention.*

M. Froidevaux précise que, dans l'hypothèse où nous nous retrouverions confrontés à une situation similaire à celle du Covid, mais à l'échelle cantonale, ce qui est un scénario hautement improbable, le Conseil d'Etat a la possibilité de demander au Conseil fédéral une extension du nombre de jours de service de 245 à 345. Reste à savoir si le Conseil fédéral répondrait positivement à toute ou partie de cette demande ; mais un volant de manœuvre pour répondre aux situations d'urgence existe.

C'est un point important car, à juste titre, le Président Chevallaz mentionnait l'inquiétude des Présidents CODIR de leur capacité à faire face aux situations d'urgence au regard de la baisse des effectifs. Or, pour y faire face, ça n'est pas le fait de bloquer des libérations pendant 18 mois qui va garantir cette prise en charge, mais bien la disposition précitée qui, si elle est activée, permettra aux cantons concernés de faire face à la crise en élargissant le nombre de jours de service. En cas de conflit armé ou de catastrophe à l'échelle nationale, il est aussi possible de rappeler des personnes libérées au cours des cinq années précédentes. La loi a donc un certain nombre de dispositions qui donnent une certaine souplesse pour pouvoir astreindre des personnes ayant terminé leur obligation de servir ou leurs jours.

M. l'initiant demande quelles sont les prévisions d'effectifs pour les années 2031 et suivantes. Il signale aussi qu'un travail sur le recrutement devrait être fait, grâce à la possibilité de volontariat notamment.

M. le Conseiller d'Etat indique que les projections au-delà de 2031 tendent à montrer que les effectifs vont se stabiliser ; un creux devrait être observé en 2031, les effectifs devraient ensuite remonter sensiblement. Passé 2030, les projections deviennent toutefois moins fiables.

Une Députée n'est pas convaincue par la solution proposée, à un problème certes avéré et reconnu par tous, pour plusieurs raisons :

- Malgré la volonté de ne pas discuter du projet Tetris, ce projet est la base des réformes à venir ; même si les résultats ne seront pas immédiats, il est destiné à répondre à une problématique selon elle globale de la PC.
- La commissaire n'est pas convaincue que la pénurie des effectifs soit comparable entre chaque région ; elle estime qu'une solution doit nécessairement faire suite à des réflexions approfondies sur l'efficacité et la taille critique de chaque ORPC. Aussi, une solution unique et provisoire ne lui semble pas idéale.
- La mesure est problématique pour les employeurs et l'économie. Vu le contexte économique actuel, les difficultés de recrutement, un chef de PME doit pouvoir anticiper.
- Les personnes auditionnées ont accueilli avec tiédeur l'éventuelle allègement de la disposition transitoire pour ne viser que les sous-officiers. Elle ne soutiendra pas non-plus cette option si elle devait être discutée.

Un Député craint qu'une diminution brutale des effectifs en 2025 ne soit pire qu'un lissage sur plusieurs années. Il aurait certainement été plus simple que le Canton intègre cette disposition transitoire au moment de l'adoption de la loi vaudoise, mais il ne l'a pas fait : un changement des règles en cours de partie serait selon lui extrêmement mal venu pour les astreints. En outre, il craint les nombreux recours d'astreints et d'employeurs qui s'opposeraient aux convocations dans ce contexte. S'agissant des employeurs à proprement parler, si les rappelés seraient mobilisés moins longtemps, un plus grand nombre d'employeurs seraient par contre concernés par le rappel de leur employé, ce qui n'est pas forcément mieux puisqu'ils n'auraient pas pu anticiper ce rappel.

Enfin, des dispositions fédérales existent déjà pour répondre à des situations d'urgence. Si la disposition transitoire est effectivement ajoutée et qu'aucune crise ne survient dans ces deux prochaines années, alors les personnes auraient été rappelées « pour rien ».

Un Député indique que, bien qu'ayant signé cette initiative, il a l'impression qu'il semblerait plus adéquat de travailler rapidement sur une réforme structurelle de la PC plutôt que de réintégrer une disposition

transitoire a posteriori qui posera d'autres problèmes, aux employeurs notamment. Avant de se prononcer sur l'initiative, le commissaire souhaiterait entendre le Conseiller d'Etat sur l'état d'avancement du projet Tetris.

M. le Conseiller d'Etat indique que le projet Tetris présente deux options : une ligne de conduite unique et une autre version avec quatre régions et le détachement cantonal. Le Conseil d'Etat précédent avait pris l'option de la ligne de conduite unique, ce qui n'est pas en phase avec ce qui est souhaité par les différents présidents de région. Arrivé en fonction au 1^e juillet, il a été sollicité par les ORPC qui ont souhaité ouvrir à nouveau les discussions à ce sujet. Différentes alternatives sont actuellement discutées avec eux et une option sera choisie en 2023 encore ; c'est sa volonté. S'ensuivront la décision du Conseil d'Etat et la phase parlementaire.

Faisant suite aux propos de la présidence des CODIR, **un Député** remarque que sur 903 personnes libérées en 2022, 469 n'ont pas été comptabilisées suite à une erreur de calcul. C'est énorme, c'est plus de la moitié. Il demande d'où provient cette erreur et si le Conseil d'Etat aurait pris la même décision de ne pas intégrer la disposition transitoire si ces chiffres lui avaient été connus.

S'agissant de la décision du Conseil d'Etat de l'époque, il est difficile pour **M. le Conseiller d'Etat** de répondre à cette question puisqu'il n'y était pas, mais il imagine que le Conseil d'Etat aurait fait une pesée des intérêts qui aurait conduit à la même décision de ne pas introduire cette disposition transitoire : une réforme est en cours et la disposition transitoire ne règle le problème qu'à court terme et génère un certain nombre de complications.

Au sujet des projections faussées de personnes libérées, **M. Delarageaz** indique qu'il s'agit non pas d'une erreur mais bien plutôt d'un problème d'interprétation de la loi fédérale. La libération qui a dû être faite fin de l'année 2020, à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi qui changeait les règles du jeu au niveau de l'obligation de servir a été appliquée d'une certaine manière par la Confédération qui a cherché un raccourci. Suite à plusieurs réclamations et à un avis de droit, le principe de comptabilisation à partir du moment où le personnel a fait sa formation de base a dû être appliqué, ce qui a donné lieu aux correctifs que l'on connaît : 2'500 personnes ont été libérées à la fin de l'année 2020 et puis ces années environ 500 personnes par année sont libérées, car ça correspond aux effectifs à libérer par rapport aux recrutements fait il y'a 15 – 20 ans. Cette fin d'année 2022, 500 personnes devaient être libérées mais ce facteur de correction a gonflé cet effectif à 945 personnes.

M. Froidevaux rappelle que la gestion de l'obligation de servir pris dans son interprétation large est une affaire fédérale. Le Canton ne choisit et ne définit pas le nombre de personnes recrutées, respectivement le nombre de personnes libérées à la fin de l'obligation de servir. La seule influence que le Canton pourrait avoir sur les effectifs serait le travail sur le volontariat, qui ne toucherait cependant que très peu de personnes ; à en croire l'expérience valaisanne, seules quelques femmes se sont annoncées pour un recrutement volontaire malgré les efforts du Département pour recruter des volontaires. C'est la perte du sens-même de l'obligation de servir qui doit être incriminée pour comprendre cette spirale négative de perte des effectifs, dans la PC tout comme dans l'armée. La comptabilité entre obligation de servir et vies professionnelles et familiales est de plus en plus difficile. Le modèle de société de consacrer du temps pour la production de sécurité collective vacille.

Un Député évoque l'audit de la Cour des comptes selon lequel la baisse des effectifs est inéluctable et exige un nouveau calibrage des missions de la PC. Ce partant, rien ne sert selon lui de nourrir l'ancien système, ce qui pourrait donner l'illusion d'une continuité possible alors que ça n'est pas le cas. Ce à quoi lui répond **M. l'initiant** que l'audit de la Cour des comptes indique clairement en page 8 que la consultation auprès des ORPC n'a permis de dégager aucun consensus et que l'ouvrage devait être remis sur le métier. Il estime également que si les présidents de CODIR étaient gênés de soutenir l'option d'alléger la demande de l'initiative (pour qu'elle ne vise que les sous-officiers) face à la commission, c'est certainement qu'ils auraient préféré que l'initiative touche les soldats également. Il semble pourtant clair que la possibilité de pouvoir garder le savoir-faire de sous-officiers d'expérience jusqu'en 2025 semble être une voie intéressante qui, même si elle n'est pas idéale, semble plus à même de dégager un consensus dans la commission. Pour un ORPC comme le sien, 7 personnes étaient concernées pour les années 2021, 2022 ; le fait de pouvoir les garder permettait de plus sereinement préparer la suite et la réforme à venir.

Une Députée rappelle que cette initiative ne concerne pas qu'une, mais toutes les régions, la problématique est-elle pareille ailleurs ? En outre, les personnes auditionnées n'ont pas proposé cette variante. Elle continuera à s'opposer à cette initiative, partielle ou non.

M. le Conseiller d'Etat indique que 5 à 7 sous-officiers par région seraient concernés par cette mesure, 5 à 7 sous-officiers par ailleurs compensés par les arrivées. Cette modification déploierait ses effets sur un an, un an et demi pour quelques dizaines de cas. C'est évidemment une solution qui paraîtrait beaucoup plus douce que l'initiale, même si elle semble être un emplâtre sur une jambe de bois, son intérêt serait peut-être d'envoyer un signal politique témoignant de la volonté du parlement de trouver des solutions à ce problème des effectifs, peut-être aussi, il l'espère, annonciatrice d'un vote du parlement sur une réforme un peu plus fondamentale. En cas de renvoi, le Conseil d'Etat évaluerait les conséquences de l'initiative partielle et se garde la possibilité de venir avec un contre-projet.

Un Député évoque un entretien qu'il a eu avec le Commandant de la PC de sa région en mars 2022 lors duquel lui avait été clairement dit que la PC n'avait plus les effectifs pour répondre aux demandes des communes pour mettre les gens en abris, cas échéant. Il estime que cette initiative a au moins le mérite de montrer que le parlement veut faire quelque chose pour pallier ce problème. Il se ralliera à une prise en considération partielle de l'initiative en l'appliquant aux sous-officiers uniquement si c'est la seule chance de la voir passer la rampe du Grand Conseil, pour au moins garder les connaissances de ces gens-là.

Un Député rappelle que les personnes qui sont passées du grade de soldat à celui de sous-officier l'ont souvent fait sur une base de volontariat. Ce sont des personnes déjà dévouées à l'avancement, certes modeste, mais qui a tout de même généré des contraintes supplémentaires, il ne serait dès lors pas juste de leur infliger des jours supplémentaires de service alors même qu'ils pensaient être libérés.

Un Député demande si ces sous-officiers sont nécessaires au fonctionnement et aux missions des ORPC jusqu'en 2025, spécialement en cas de crise ; si c'est le cas, malheureusement ces personnes qui ont déjà beaucoup donné devraient donner plus en vertu de l'obligation de servir.

M. le Conseiller d'Etat rappelle que l'Etat a suffisamment d'outils pour répondre à une potentielle crise sans ces sous-officiers. Les départs sont compensés par les arrivées. Par ailleurs, il lui paraît toujours disproportionné de solliciter ces dizaines de sous-officiers pour une durée si courte alors même que des réflexions sont menées autour d'une réforme structurelle. **M. Froidevaux** rappelle en outre qu'une des missions centrales des commandants est de trouver des sous-officiers parmi leurs effectifs, il est donc possible d'influencer le nombre de sous-officiers.

Prise en considération partielle

Le Président met au vote l'allègement de la disposition transitoire proposée dans l'initiative pour qu'elle ne concerne que les sous-officiers (et non tous les astreints) :

Art. 99 Dispositions transitoires de la LPPCI soit :

« Les cantons peuvent prévoir que, pour les ~~personnes~~ sous-officiers qui ont déjà été astreintes au service obligatoire pendant 12 ans ou qui ont déjà accompli 245 jours de service à l'entrée en vigueur de la présente loi, [...] »

Par 8 voix contre 2 et 1 abstention, la commission vote la transformation du texte en faveur d'un allègement de la disposition transitoire pour qu'elle ne concerne que les sous-officiers (prise en considération partielle).

5. VOTE DE LA COMMISSION

Par 6 voix contre 3 et 2 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil une prise en considération partielle de l'initiative.

Puidoux, le 3 février 2023

*Le rapporteur de majorité :
(Signé) Jean-Rémy Chevalley*