



Rapport

Service civil : mesures visant à perfectionner le système de la preuve par l'acte

Mise en œuvre de la décision prise par le Conseil fédéral le 23 juin 2010

Approuvé par le Conseil fédéral le 10 décembre 2010

Table des matières	2
1. Introduction	3
2. Réactions du Conseil des Etats et des Commissions de la politique de sécurité des deux Conseils au rapport du 23 juin 2010 et aux mesures proposées	4
3. Grands axes et limites des mesures possibles	5
4. Avancement dans l'exécution des tâches découlant du rapport du Conseil fédéral du 23 juin 2010	7
5. Révision de l'ordonnance sur le service civil	12
a. Mesures diminuant l'attrait du service civil	13
b. Mesures améliorant l'efficacité ou la qualité de l'exécution	15
6. Mesures examinées dans le cadre de la révision de l'ordonnance qui ne doivent pas être mises en œuvre	16
7. Modifications de la pratique en matière d'exécution qui n'exigent pas de révision d'ordonnances et qui améliorent l'efficacité de l'exécution	21
8. Conséquences des mesures proposées	22
a. Conséquences sur l'état du personnel	22
b. Conséquences financières	23
c. Conséquences pour l'image du service civil	23
9. Etapes suivantes	23
a. Entrée en vigueur de la révision de l'ordonnance, dispositions transitoires	23
b. Introduction des nouvelles règles	24
c. Evaluation	24

1. Introduction

Le 1^{er} avril 2009, la solution de la preuve par l'acte est entrée en vigueur dans la procédure d'admission au service civil. Il s'en est suivi que le nombre des demandes est passé d'environ 2000 à plus de 8500 en douze mois. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont donc rapidement demandé au Conseil fédéral de réagir et lui ont transmis deux motions¹ visant une révision immédiate de la loi sur le service civil². Deux initiatives parlementaires demandant que l'on durcisse les conditions d'accès au service civil³ ont été déposées au Conseil national. Le Conseil national n'a pas encore décidé de manière définitive s'il donnera suite à ces initiatives. Enfin, une motion⁴ demandant le prolongement de la durée du service civil à la suite de l'introduction de la preuve par l'acte doit encore être traitée.

Le DFE et le Conseil fédéral ont réagi de la manière suivante :

- Depuis octobre 2009, l'Organe d'exécution du service civil ne se prononce au sujet des demandes d'admission déposées au cours d'une période de service militaire d'une durée inférieure à quatre semaines qu'après la fin de la période de service militaire.
- Le 24 février 2010, le Conseil fédéral a pris une autre mesure d'urgence selon laquelle, pour toutes les demandes d'admission déposées pendant une période de service militaire, l'organe d'exécution ne se prononce qu'après quatre semaines. Cette mesure permet d'éviter que les militaires ne quittent le service de manière impulsive et sans réflexion. Depuis sa mise en œuvre, le nombre des demandes déposées pendant les écoles de recrues a nettement diminué.
- Le Conseil fédéral a en outre chargé le DFE et le DDPS de lui présenter un rapport sur les effets de la solution de la preuve par l'acte et d'établir si des mesures s'imposaient. Il a approuvé ce rapport le 23 juin 2010. Le rapport conclut que le nombre élevé des demandes d'admission au service civil ne met à l'heure actuelle pas en danger l'équilibre des effectifs de l'armée et qu'une révision de la loi sur le service civil n'est pas nécessaire pour le moment. Le rapport charge aussi le DFE et le DDPS d'examiner et de prendre une série de mesures, de proposer au Conseil fédéral les révisions d'ordonnance nécessaires avant la fin de l'année 2010 et de présenter à la fin de l'année 2011 un nouveau rapport sur les effets de la solution de la preuve par l'acte et sur la nécessité d'une révision légale.

Le présent rapport se réfère aux tâches confiées au DFE par le Conseil fédéral. Il résume les conditions dans lesquelles le rapport du Conseil fédéral du 23 juin 2010 a été approuvé par les Commissions de sécurité des deux Conseils et par le Conseil des Etats (ch. 2), montre les éléments contextuels qui doivent être pris en compte pour l'élaboration des mesures (ch. 3) et le degré d'avancement de la mise en œuvre des différentes mesures (ch. 4), les modifications à apporter à l'ordonnance sur le service civil⁵ (ch. 5), les mesures examinées qui ne doivent pas être prises en compte dans la révision de l'ordonnance (ch. 6), les mesures qu'il est possible de prendre sans réviser l'ordonnance (ch. 7), les conséquences de la mise en œuvre des mesures sur l'état du personnel et les finances (ch. 8) et les prochaines étapes de la procédure (ch. 9). Le DDPS établit un rapport distinct.

¹ Motion du 12 janvier 2010 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (10.3003 « Modification de la loi fédérale sur le service civil ») ; Motion du 26 janvier 2010 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (10.3006 « Modification de la loi fédérale sur le service civil »).

² Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (loi sur le service civil, LSC), RS 824.0.

³ Initiative parlementaire Hurter du 14 septembre 2009 (09.478 « Service civil. Réintroduire l'examen du conflit de conscience ») ; Initiative parlementaire du 24 août 2010 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (10.481 « Révision de la loi sur le service civil »). 1^{re} phase.

⁴ Motion Eichenberger du 24 septembre 2009 (09.3861 « Rapport équitable entre la durée du service civil et celle du service militaire »)

⁵ Ordonnance du 11 septembre 1996 sur le service civil (ordonnance sur le service civil, OSCi), RS 824.01.

2. Réactions du Conseil des Etats et des Commissions de la politique de sécurité des deux Conseils au rapport du 23 juin 2010 et aux mesures proposées

La Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats a discuté du rapport le 17 août 2010. Elle s'est montrée satisfaite du rapport et des mesures qui y sont proposées et en a pris acte sans le commenter. Elle a exprimé le point de vue suivant quant à la suite à donner au dossier : il est inutile de réviser la loi sur-le-champ ; il convient d'adapter l'ordonnance d'ici la fin de l'année 2010 ; une nouvelle évaluation doit être présentée à la fin de l'année 2011 et, s'il s'avère nécessaire de modifier la loi, il faudra le faire en 2012. Le rapport devra être discuté au Conseil des Etats à la session d'automne 2010.

La Commission de la politique de sécurité du Conseil national s'est penchée le rapport le 24 août 2010. Il y a suscité des réactions critiques. Une large majorité des commissaires ont estimé que le rapport constituait une bonne base de discussion. Cependant, la majorité jugeait que les mesures proposées n'allaient pas assez loin. Elle a rejeté la conclusion du Conseil fédéral selon laquelle il n'était pas nécessaire pour le moment de réviser la loi. Elle a demandé que le service civil dure plus longtemps, que son exécution soit plus dure, que les obstacles remplaçant l'examen de conscience ne soient pas trop faciles à surmonter, et que la formation soit améliorée afin que les civilistes se voient confier des tâches plus exigeantes. Une minorité a objecté que c'est du côté de l'armée qu'il est nécessaire d'agir, non du côté du service civil. Elle a affirmé que, si le service militaire est dur du point de vue physique, le service civil l'est plus du point de vue psychique. Une proposition de renvoi a été rejetée par 11 voix contre 6 (avec 4 abstentions).

Au Conseil des Etats, le 21 septembre 2010, le rapport et les propositions du Conseil fédéral quant à la suite de la procédure ont trouvé un écho positif. Le rapporteur de la commission a rappelé certains des facteurs d'attraction du service civil : les affectations sont porteuses de sens, le temps des affectations est flexible, il est possible de faire compter les affectations comme stage professionnel, les indemnités sont généreuses, il est possible de dormir chez soi, il n'est pas obligatoire de travailler dans le froid et sous la pluie et certaines affectations ne sont pas très exigeantes. Il a ensuite déclaré que, afin de réduire les différences entre le service militaire et le service civil, l'ordonnance sur le service civil devait être modifiée comme suit :

- _ augmentation de la durée minimum des affectations ;
- _ réduction des possibilités de choisir les affectations ;
- _ suppression de la possibilité de dormir chez soi ;
- _ augmentation du temps de travail journalier pour le faire passer au-dessus de huit heures ;
- _ encouragement des affectations longues ;
- _ organisation par l'organe d'exécution d'un plus grand nombre d'affectations dans des associations ;
- _ utilisation du service civil pour venir en aide aux autorités civiles, sous la forme d'affectations dans le domaine de l'environnement et de prestations d'infrastructure à l'occasion de grandes manifestations nationales.

Le Conseil des Etats s'est tacitement rallié à ces propositions en prenant acte du rapport.

Les discussions dans les Commissions de la politique de sécurité et au Conseil des Etats présentaient des points communs. En effet, la ligne adoptée par le Conseil fédéral, qui distingue des facteurs d'impulsion et des facteurs d'attraction, n'a pas été suivie. Il n'a pratiquement été question que des facteurs d'attraction. Les discussions n'ont pas non plus porté sur le fait que, du côté de l'organe d'exécution, des mesures s'imposent afin d'améliorer l'efficacité de l'exécution. Elles se sont concentrées sur la question de savoir s'il fallait diminuer l'attrait du service civil et, si oui, comment. Des attentes très élevées ont été exprimées à ce sujet, dont certaines dépassaient de loin les mesures proposées par le Conseil fédéral. Au Conseil des Etats, deux objectifs ont été formulés quant à la suite de la procédure : premièrement, atteindre un nombre de demandes d'admission raisonnable ; deuxièmement, modifier les conditions d'accès au service civil de manière à éviter que les soldats soient incités à déposer des demandes dans des moments de

frustration, de déception, par facilité ou pour se soustraire à une situation négative temporaire, sans créer des obstacles insurmontables ou procéduriers.

Le présent rapport montre dans quelle mesure il est possible de répondre à ces attentes dans le cadre d'une modification de l'ordonnance.

3. Grands axes et limites des mesures possibles

La révision de l'ordonnance sur le service civil, qui fait suite à la décision du Conseil fédéral, est le thème central du présent rapport, avec l'état des lieux sur la mise en œuvre des mesures du rapport approuvé le 23 juin 2010.

Le rapport du Conseil fédéral du 23 juin 2010 le dit clairement : la loi sur le service civil ne sera pas révisée dans l'immédiat. Cependant, cela implique qu'une série de mesures demandées par les Commissions de la politique de sécurité et par le Conseil des Etats ne sont pas d'actualité (qu'elles soient ou non judicieuses et envisageables), parce qu'il n'est pas possible de les mettre en œuvre en révisant l'ordonnance sur le service civil. Il s'agit notamment des suggestions suivantes (les articles de la loi sur le service civil qu'il faudrait modifier pour y répondre sont indiqués entre parenthèses) :

- interdire aux civilistes de dormir chez eux pendant les affectations (art. 29, al. 2)⁶ ;
- faire passer la durée quotidienne du travail des civilistes au-dessus de huit heures (art. 28)⁷ ;
- faire passer le facteur de 1,5 à 1,8 (art. 8) ;
- modifier le facteur en fonction du fait que le requérant s'est ou non soumis à l'examen de conscience (art. 8).

Des limites matérielles viennent s'ajouter à cette limite formelle :

- a) Modèle d'exécution libéral : selon le concept d'exécution du service civil, les civilistes doivent collaborer activement et prendre leurs responsabilités. C'est pourquoi le droit du service civil prévoit que de nombreuses étapes de l'exécution sont confiées aux civilistes et leur donne la possibilité de faire de nombreuses propositions. Cela permet à l'organe d'exécution de rester petit. Il lance les processus, contrôle, finance dans certains secteurs et intervient si nécessaire. Abandonner ce modèle de base pour retirer aux civilistes la marge de manœuvre dont ils disposent actuellement impliquerait que l'organe d'exécution se charge de nombreuses tâches supplémentaires. Il aurait besoin pour cela de beaucoup plus de personnel.

Le fait que les civilistes assument eux-mêmes une bonne part des responsabilités renforce leur envie d'accomplir de bonnes prestations dans l'activité qu'ils ont eux-mêmes proposée. C'est ainsi que l'utilité des affectations est garantie, ce qui sert directement l'intérêt public.

Des mesures qui réduiraient les responsabilités des civilistes en les remplaçant par des

⁶ L'art. 29 charge l'établissement d'affectation de fournir un logement au civiliste (al. 1, let. d). S'il n'est pas en mesure de le faire, il lui verse une indemnité financière appropriée (al. 2). Les civilistes qui ne font pas usage du logement qui leur est proposé ne reçoivent pas d'indemnité. C'est seulement dans le cas où le civiliste ne peut faire usage de son propre logement pendant l'affectation ou que le trajet quotidien entre le logement privé et l'établissement d'affectation est exagérément long que l'établissement d'affectation est tenu de mettre un logement externe à la disposition du civiliste (message du 22 juin 1994 concernant la loi fédérale sur le service civil, commentaire relatif à l'art. 29). L'art. 29, al. 2, LSC ne permet pas d'obliger par une modification d'ordonnance tous les établissements d'affectation de mettre un logement à disposition dans tous les cas. Il est par ailleurs à craindre que nombre d'établissements d'affectation cesseraient de participer à l'exécution du service civil si on leur demandait de prendre un engagement supplémentaire de ce type.

⁷ L'art. 28 LSC prévoit que les heures de travail et de repos en usage dans l'entreprise ou dans la région et la profession concernée s'appliquent. Cet article a deux fonctions : d'une part, il sert à garantir la sécurité au travail et la protection de la santé des civilistes. D'autre part, il contribue à éviter d'influer sur le marché du travail et de provoquer des distorsions de la concurrence. En effet, si les civilistes pouvaient effectuer un très grand nombre d'heures de travail à bas prix, ils fourniraient aux établissements d'affectation des avantages concurrentiels mal venus et risqueraient d'être une menace pour les employés permanents. Il y aurait donc un risque d'effet de dumping.

devoirs et l'obligation de se plier à ce qui a été choisi par d'autres diminueraient cette efficacité.

Selon le modèle d'exécution libéral, la réglementation se limite aux principes généraux et à l'essentiel. Il laisse une marge d'appréciation pour l'exécution et permet de définir des règles simples dans le cadre législatif donné. Décider de réglementer chaque détail, ce serait perdre la flexibilité dans l'exécution. Le nombre des litiges augmenterait et la satisfaction diminuerait. Plus les règles sont rigides, plus les solutions concrètes risquent d'être mauvaises.

- b) Relation triangulaire entre l'organe d'exécution, les établissements d'affectation et les civilistes : ce n'est pas auprès de l'organe d'exécution que les civilistes accomplissent leur service, mais de l'établissement d'affectation. C'est ce dernier, et non l'organe d'exécution, qui dirige et surveille les civilistes dans l'exécution de leur affectation. L'établissement d'affectation doit s'assurer que les civilistes effectuent un travail exigeant. Cette responsabilité (outre les contributions imposées aux établissements d'affectation) garantit que les affectations de service civil servent l'intérêt public. En effet, seul l'établissement d'affectation a les connaissances techniques et de gestion nécessaires pour employer les civilistes de manière ciblée. Si la responsabilité et l'influence directe des établissements d'affectation étaient remises en question ou supprimées par l'attribution à l'organe d'exécution de droits de contrôle plus importants, les prestations des civilistes ne deviendraient pas meilleures, au contraire : l'utilité des affectations diminuerait.
- c) Participation volontaire des établissements d'affectation : le caractère volontaire de la participation des établissements d'affectation doit être respecté et préservé. En effet, les établissements d'affectation ont un statut juridique particulier et leur relation avec l'organe d'exécution n'est pas seulement de nature hiérarchique : ils sont partenaires dans l'exécution ; les établissements d'affectation s'engagent volontairement et peuvent en tout temps mettre fin à leur participation. Dans le marché du travail secondaire que constituent les activités bénéficiant d'une aide fédérale, les affectations du service civil sont la forme d'activité la plus contraignante pour l'établissement d'affectation. En comparaison avec les autres possibilités d'emploi du marché du travail secondaire, la réglementation est contraignante et les coûts pour les établissements d'affectation sont très élevés. C'est pourquoi il ne faudrait pas que le droit du service civil impose aux établissements d'affectation de nombreuses obligations et charges supplémentaires ou qu'il restreigne les libertés et la marge de décision dont ils jouissent. Leurs besoins et possibilités particuliers doivent être respectés. Notamment pour ce qui est du choix des civilistes : si les établissements d'affectation n'ont plus le droit de choisir eux-mêmes les civilistes qu'ils emploient, mais doivent engager ceux que l'organe d'exécution leur attribue, nombre d'entre eux risquent fort de se retirer de l'exécution du service civil, estimant que l'organe d'exécution se mêle trop de leurs affaires et que les affectations ne répondent plus suffisamment à leurs besoins.
- d) Caractère civil des affectations : les personnes accomplissant le service civil se chargent de tâches civiles pour des entreprises et des institutions civiles obéissant à des règles spécifiques. Les règles qui s'appliquent dans le cadre du service militaire ne peuvent pas être transposées telles quelles dans ce contexte civil. Le temps de travail, notamment, est plus court dans le monde civil, du fait que l'on exige une performance élevée en permanence. Les civilistes sont des collaborateurs civils des établissements d'affectation. Ils ont les mêmes droits et obligations que les autres employés. Le fait qu'une activité civile permette d'accumuler une expérience professionnelle utilisable sur le plan privé est dans la nature des choses.
- e) Egalité devant la loi et interdiction de l'arbitraire : si l'on demande aux civilistes de se soumettre à de nouvelles obligations et restrictions, il faut le justifier objectivement. Il ne doit pas s'agir de simples tracasseries visant uniquement à réduire l'attrait du service civil. Elles ne doivent pas exiger des civilistes qu'ils consentent des sacrifices qu'on ne demande pas aux soldats. Les personnes se trouvant en butte à un conflit de conscience ne doivent pas être victimes de discrimination en raison de mesures visant les personnes qui n'ont pas de conflit de conscience. En outre, les mesures radicales contreviennent au principe constitutionnel de

proportionnalité lorsqu'elles sont ordonnées avant que l'ensemble des mesures plus douces n'ait été mis en œuvre.

- f) Principe de l'exécution efficace des tâches : l'organe d'exécution en tant qu'unité administrative est géré selon les principes de la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). Il est à l'écoute des besoins de ses clients, privilégie la qualité, l'efficacité et l'efficace, et utilise des instruments modernes. Il est en train de développer une solution modèle dans le domaine de la cyberadministration. Il ne saurait, pour réduire l'attrait du service civil, être contraint d'adopter une attitude complètement différente vis-à-vis de ses clients et de se comporter de manière moins efficace.
Il n'est donc pas envisageable d'ordonner ou de prendre des mesures qui iraient à l'encontre de l'exécution efficace des tâches. Une augmentation de la charge de travail n'est envisageable que si elle entraîne un bénéfice supplémentaire (aussi pour l'organe d'exécution et le service civil).
- g) Prise en compte de l'employeur du civiliste : les affectations de service civil ne concernent pas seulement les civilistes (et leurs proches) et les établissements d'affectation, mais aussi leurs employeurs hors service civil. En définissant de nouvelles règles d'exécution, il convient de vérifier si elles ont un effet sur ces derniers. Plus les nouvelles règles sont strictes, plus leurs intérêts seront compromis et plus l'exécution du service civil pèsera sur l'économie.

Toutes les mesures discutées actuellement doivent être appréciées à l'aune de ces limites matérielles. C'est donc un véritable exercice d'équilibre entre des forces divergentes qu'il s'agit de réussir : les mesures doivent dissuader les personnes qui ne sont pas confrontées à un conflit de conscience de déposer une demande, sans pousser les militaires en proie à un conflit de conscience à emprunter la voie bleue, les punir ou les discriminer. Elles ne doivent pas non plus saper inutilement la motivation des établissements d'affectation. Enfin, elles ne doivent pas réduire drastiquement l'efficacité de l'exécution ni entraîner une hypertrophie de l'organe d'exécution.

Le nombre élevé des demandes d'admission déposées au cours des dix-huit derniers mois ne saurait justifier que l'on exige de redéfinir complètement le service civil et d'en rendre l'exécution aussi dissuasive que possible. Ces mesures ne toucheraient pas seulement les requérants et les civilistes que l'on soupçonne d'abus, mais aussi tous ceux qui ne peuvent effectivement pas concilier le service militaire avec leur conscience. Ce serait pour eux une injustice. On créerait une situation présentant non seulement les faiblesses de l'ancienne réglementation, mais aussi de nouveaux défauts, ce qui ne servirait en rien les intérêts de l'armée et de ses effectifs. Le modèle libéral actuel d'exécution du service civil a fait ses preuves et il conserve sa raison d'être. Des modifications fondamentales du modèle d'exécution doivent, si elles sont jugées nécessaires, faire l'objet d'une décision du législateur ; il n'est pas possible d'agir uniquement par voie d'ordonnance.

4. Avancement dans l'exécution des tâches découlant du rapport du Conseil fédéral du 23 juin 2010

Le présent chapitre décrit l'état d'avancement de l'examen ou de la mise en œuvre des mesures prévues par le Conseil fédéral dans son rapport du 23 juin 2010. La structure du tableau et les chiffres marginaux sont tirés du rapport.

Chi ffre	Mesures prévues par le rapport	Etat	Tâches	Remarques
5.3.1 Mesures qui n'exigent pas d'adaptations législatives				
a 1	Augmenter les ressources humaines	En cours. Les	Nouveau concept de formation de base et	Nommer une personne de contact spécialisée

	affectées à la recherche, au conseil et à l'encadrement des établissements d'affectation ; ce personnel sera recruté et formé spécialement pour ces tâches.	ressources en personnel des centres régionaux sont en cours d'augmentation.	continue à partir de la fin du 1 ^{er} semestre 2011. Les modifications doivent avoir des effets pour les établissements d'affectation à partir de la fin du 1 ^{er} semestre 2011.	pour chaque établissement d'affectation. Améliorer l'information des établissements d'affectation.
a 2	Développer des partenariats stratégiques avec des associations et organisations regroupant des établissements d'affectation.	En cours. Les contrats relatifs à la formation spécifique aux affectations des civilistes sont renouvelés pendant le 2 ^e semestre 2010.	A moyen terme : développement de partenariats avec l'OFEV, l'OFPP, les services cantonaux chargés de l'environnement et le réseau national de sécurité.	Partenariats stratégiques pour des projets pilotes et en vue d'ouvrir de nouveaux domaines d'activité : soins à domicile, écoles, économie alpine / infrastructure dans les régions de montagne.
b	Augmenter les ressources humaines pour l'encadrement des personnes accomplissant leur service civil ; le personnel chargé de l'encadrement des civilistes difficiles sera recruté et formé spécialement.	En cours. Les ressources en personnel des centres régionaux sont en cours d'augmentation.	V. a 1. Nouveau concept de formation de base et continue.	
c	La procédure de convocation est simplifiée.	En préparation.	Examen des possibilités et du potentiel qu'elles recèlent.	Rationalisation du contenu, simplification des cahiers des charges, notification électronique (systématique à partir de l'introduction d'eZIVI).
d	Intensifier les inspections et la collaboration avec les établissements d'affectation.	En cours. Les objectifs concernant les inspections sont revus à la hausse pour 2011.	Les centres régionaux mettent à jour le portefeuille de leurs établissements d'affectation.	
e 1	Améliorer le site internet.	En suspens.	Message principal : le dépôt d'une demande doit être mûrement réfléchi.	Ajout d'informations au sujet des reports de service et des limites à

				ce sujet.
e 2	Tester un programme de simulation de la planification des affectations via le site internet.	Examen préliminaire terminé, étude de faisabilité en cours.	Réalisation du programme de simulation selon les résultats de l'étude de faisabilité.	Deux étapes : solution à court terme au premier trimestre 2011 ; solution présentant un meilleur confort en 2012.
e 3	Enrichir le formulaire de demande d'admission d'informations supplémentaires.	En préparation.	Retirer le formulaire de demande du site internet. Retravailler le contenu. Vérifier le processus de dépôt des demandes et l'adapter. En particulier, exiger que la demande soit confirmée à la fin du délai de réflexion.	L'ordonnance sur le service civil est adaptée. Remettre aux personnes intéressées un formulaire de demande à titre individuel.
e 4	Examiner la possibilité d'intensifier les relations avec les médias.	La phase d'examen est terminée. Le mandat de mise en application a été attribué.	Développer des médias spécifiques aux groupes cibles. Examiner pour quels groupes cibles d'autres canaux d'information peuvent être utilisés.	Bulletin d'information à l'intention des établissements d'affectation. Attention : garder l'attitude de retenue actuelle.
e 5	Intensifier l'échange de données avec le DDPS et mettre en place un <i>controlling</i> commun.	En suspens.	Convenir des arrangements concrets avec le DDPS. Préparer les évaluations pour le deuxième rapport sur les effets de la preuve par l'acte.	Etudier la possibilité pour l'organe d'exécution d'exploiter les données SIPA.
5.3.2 Mesures nécessitant l'adaptation d'ordonnances				
a 1	Donner la possibilité aux établissements d'affectation d'engager davantage de civilistes qu'actuellement proportionnellement à leur taille.	La mesure d'urgence a été mise en œuvre.		L'ordonnance révisée est entrée en vigueur le 1 ^{er} août 2010.
a 2	Examiner la possibilité de déléguer des tâches à des tiers pour décharger l'Organe d'exécution du service civil.	La phase d'examen est terminée.	Trouver des arrangements avec les organes de contact hautes écoles - armée : peuvent-ils aussi prendre position au sujet de demandes de report d'affectations de service civil ? (Art. 79, al. 2, LSC)	Pas de conséquences sur la révision de l'ordonnance en cours. Cette mesure ne permettrait que de décharger faiblement l'organe d'exécution.
b 1	Simplifier les cahiers des charges. Examiner la portée des simplifications.	La phase d'examen est terminée.	Mettre en œuvre dès l'entrée en vigueur de la révision de l'ordonnance.	L'ordonnance sur le service civil est adaptée.

b 2	Examiner la possibilité de prolonger la durée minimale d'affectation.	La phase d'examen est terminée.	La personne astreinte qui n'a pas accompli l'école de recrues effectue une affectation longue de 180 jours de service. La personne astreinte qui a accompli l'école de recrues effectue une première affectation d'au moins 54 jours de service. Les militaires en service long effectuent le service civil d'une traite.	L'ordonnance sur le service civil est adaptée. Des mesures plus poussées ne permettraient pas d'atteindre l'objectif visé (v. ch. 6 ci-dessous).
b 3	Eviter dans la mesure du possible les convocations d'office. L'OSCi sera adaptée à la nouvelle interprétation des conditions d'un relèvement de l'âge de libération, prévu à l'art. 11, al. 2 ^{bis} , LSC.	Mesure mise en œuvre dans le cadre de la révision de l'OSCi.	Les civilistes âgés peuvent conclure une convention avec l'organe d'exécution pour relever l'âge de libération si le fait d'être contraints d'effectuer les jours de service restants avant d'avoir atteint l'âge de la libération du service civil les met dans une situation extrêmement difficile.	L'ordonnance sur le service civil est adaptée. Décharge l'organe d'exécution dans une mesure limitée, étant donné que les cas de ce type ne sont pas nombreux.
b 4	Examiner la simplification des processus liés à la reconnaissance et la modification des décisions de reconnaissance.	En suspens. Cette mesure ne pourra être mise en œuvre qu'à partir de 2012, avec eZIVI.	Développer la nouvelle application eZIVI de manière qu'elle facilite les simplifications souhaitées.	Cette question touche des aspects pratiques : elle n'a pas d'effet sur la révision de l'ordonnance en cours.
c 1	Examiner les restrictions touchant à la planification des affectations (rythme des affectations, affectation longue pour la première mission).	La phase d'examen est terminée.	Mêmes mesures que sous b 2. L'affectation longue doit en outre être faite dans les trois ans.	L'ordonnance sur le service civil est adaptée. Des mesures plus poussées ne permettraient pas d'atteindre l'objectif visé (v. ch. 6 ci-dessous).
c 2	Examiner la restriction de la latitude de choix du civiliste pour le domaine d'affectation, év. associée à une meilleure formation/certification (toutes les	La phase d'examen est terminée.	Si un civiliste a effectué son affectation longue dans un programme prioritaire, il doit y accomplir 70 jours de service supplémentaires. Le nombre des domaines d'activité selon l'art. 4, al. 1, let. a à g, LSC dans lesquels un civiliste peut	L'ordonnance sur le service civil est adaptée. Des mesures plus poussées ne permettraient pas d'atteindre l'objectif visé (v. ch. 6 ci-dessous).

	affectations dans le même domaine d'activité, imposer le domaine d'activité pour l'affectation longue).		effectuer ses affectations est limité à deux.	
c 3	Examiner la suppression de la possibilité, pour le civiliste, de proposer un établissement d'affectation de son choix.	La phase d'examen est terminée. Le résultat est négatif.	Cette solution est abandonnée.	L'ordonnance sur le service civil n'est <u>pas</u> adaptée. Cette mesure ne permettrait pas d'atteindre l'objectif visé (v. ch. 6 ci-dessous).
c 4	Examiner une possible réduction des prestations financières en faveur des civilistes.	La phase d'examen est terminée.	Les établissements d'affectation versent aux civilistes des prestations financières d'un montant total ne dépassant pas 30 francs par jour (limite fixée auparavant à 58 fr. 50).	L'ordonnance du DFE sur les prestations en espèces en faveur des personnes effectuant le service civil est adaptée.
d	Délai général d'attente jusqu'à la décision sur les demandes : avant d'être admis au service civil, même les requérants qui ne déposent pas leur demande pendant une période de service militaire doivent observer un délai de réflexion de quatre semaines au moins au cours duquel ils peuvent retirer leur demande. Des informations qui leur permettent de prendre l'entière mesure de leur décision leur sont envoyées.	Mesure mise en œuvre dans le cadre de la révision de l'OSCi.	Toutes les demandes d'admission font l'objet d'une décision après un délai minimum de quatre semaines. De la documentation correspondant aux groupes cible est en cours de préparation. A l'échéance du délai de réflexion, le requérant doit faire savoir à l'organe d'exécution dans un délai donné s'il maintient sa demande ou la retire.	L'ordonnance sur le service civil est adaptée. La réception de la demande est confirmée. Des documents d'information sont envoyés au requérant en même temps que l'accusé de réception.
5.3.3 Mesures à prendre du côté du DDPS				
a	Tous les requérants qui déposent une demande d'admission pendant l'école de recrues se soumettent dans les	Le DDPS soumet au Conseil fédéral un rapport distinct.	Harmoniser les processus aux interfaces entre l'armée et le service civil.	

	<p>deux semaines qui suivent à un examen d'aptitude/une évaluation au centre de recrutement. Le DDPS examine en outre la possibilité d'une procédure – optionnelle ou obligatoire – qui prévoit que les requérants qui déposent leur demande avant ou après l'école de recrues se soumettent aussi à cet examen d'aptitude/cette évaluation dans le centre de recrutement. Le DDPS présente un rapport au Conseil fédéral avant la fin de 2010, assorti d'une proposition si une révision législative se révèle nécessaire.</p>			
b	<p>Le DDPS doit modifier les règles, en collaboration avec l'Organe d'exécution du service civil, de sorte que les militaires en service long qui déposent une demande d'admission au service civil vers la fin de leur période de service doivent également fournir la « preuve par l'acte » que constitue une durée de service plus longue.</p>	<p>Les discussions ont eu lieu.</p>	<p>L'art. 27, al. 2, OSCi est abrogé. Pour les requérants qui sont considérés par le DDPS comme militaires en service long au moment de leur admission au service civil, la durée du service civil est calculée sur la base de 300 jours de service militaire (à la place de 260).</p>	<p>L'ordonnance sur le service civil est adaptée. Les données de SIPA servent de référence pour déterminer si le requérant est un militaire en service long.</p>

5. Révision de l'ordonnance sur le service civil

Les tableaux qui suivent présentent une description plus détaillée des mesures exigeant une révision de l'ordonnance sur le service civil.

Les Commissions de la politique de sécurité des deux Conseils et le Conseil des Etats ont demandé avec insistance que l'attrait du service civil soit réduit. C'est pourquoi, en plus des mesures présentées dans le rapport du Conseil fédéral du 23 juin 2010, d'autres possibilités de réduire cet attrait ont été examinées. Les résultats sont résumés aux chiffres 5 et 6.

Il n'est pas encore temps de se pencher sur une demande exprimée par le Conseil des Etats : l'utilisation du service civil pour venir en aide aux autorités civiles, sous la forme d'affectations dans le domaine de l'environnement et de prestations d'infrastructure à l'occasion de grandes manifestations nationales. Cette demande est prise en compte dans le nouveau rapport sur la politique de sécurité⁸ et dans le rapport sur l'armée 2010⁹. Elle fera l'objet d'un examen plus approfondi seulement si le besoin d'affectations du service civil de ce type est établi. Ce point sera clarifié en 2011.

a. Mesures diminuant l'attrait du service civil :

Article	Mesures	Remarques
23, al. 1 à 3 ^{bis}	Les personnes souhaitant déposer une demande doivent commander un formulaire auprès de l'organe d'exécution, qui leur envoie un formulaire à titre individuel.	Retirer le formulaire de demande du site internet.
26	Toutes les demandes d'admission font l'objet d'une décision après un délai minimum de quatre semaines. Pendant ce délai de réflexion, les requérants reçoivent de la documentation sur le service civil. A l'échéance du délai de réflexion, le requérant doit faire savoir à l'organe d'exécution dans un délai donné s'il maintient sa demande ou la retire. Si l'organe d'exécution ne reçoit pas cette information avant l'échéance de ce délai, il n'entre pas en matière sur la demande.	Le délai de réflexion s'applique également pour les requérants ayant été libérés de l'école de recrues. Pour les requérants qui ont déposé leur demande après la journée d'information mais avant le recrutement, le délai de réflexion prend fin avec la réception de la décision concernant l'aptitude.
27, al. 2	L'al. 2 est abrogé (la base de calcul de la durée du service civil pour les ex-militaires en service long passe de 260 à 300 jours de service militaire).	
31a, al. 4 et 5	L'obligation de donner au civiliste l'occasion de se prononcer au sujet d'une convocation d'office est supprimée. Le civiliste a refusé de coopérer et il a la possibilité de faire recours par la suite.	
36 (nouveau)	Le nombre des domaines d'activité selon l'art. 4, al. 1, let. a à g, LSC dans lesquels un civiliste peut effectuer ses affectations est limité à deux. Cette restriction n'est pas valable pour les affectations en cas de catastrophes et de situations d'urgence, les convocations d'office et les affectations spéciales.	Nouvel article « Changement du domaine d'activité »

⁸ Rapport du Conseil fédéral du 23.06.2010 à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (10.059), FF **2010** 4681

⁹ Rapport sur l'armée 2010 du 1^{er} 10.2010 (10.089), FF **2010** xxxx (la publication n'a pas encore eu lieu) ; on peut également consulter le rapport à l'adresse suivante : <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/fr/home/documentation/bases/verteidigung.parsys.9969.downloadList.80172.DownloadFile.tmp/armeeberichtf.pdf>

Art. 36a (nouveau)	Les ex-militaires en service long effectuent le service civil d'une traite.	Nouvel article « Militaires en service long »
37, al. 1, 2 et 5 ^{bis}	La personne astreinte qui n'a pas accompli l'école de recrues effectue une affectation longue d'au moins 180 jours de service. Si un civiliste effectue son affectation longue dans un programme prioritaire, il doit y accomplir au moins 70 jours de service supplémentaires (pas forcément à la suite).	Désormais toujours 180 jours de service au lieu de la moitié quand le nombre des jours de service à effectuer est inférieur à 340.
38, al. 3	La personne astreinte qui a accompli l'école de recrues effectue une première affectation d'au moins 54 jours de service.	Le cas échéant, le cours d'introduction et le cours de formation ne doivent pas compter comme première affectation, mais être effectués en plus.
39a, al. 2, let. b	La personne astreinte qui n'a pas accompli l'école de recrues effectue son affectation longue dans les trois ans suivant son admission, mais au plus tard l'année de ses 27 ans.	
40, al. 3 ^{bis}	Le délai de convocation pour les convocations d'office est réduit à 30 jours.	En vertu de l'art. 22, al. 3, LSC, le Conseil fédéral peut prévoir des délais plus courts.
74, al. 1	Un certificat de travail est délivré après une affectation de 54 jours.	
76, al. 3	Désormais, en cas d'atteinte de la capacité de travail pour des raisons de santé, le civiliste doit fournir un certificat médical, même pour les affectations d'un jour.	Cette mesure vise la journée d'introduction.
111b, al. 2	L'indemnité horaire pour le traitement des convocations d'office est revue à la hausse : 90 francs/heure au lieu de 70, maximum 540 francs (6x90).	Etant donné que le temps de traitement a été réduit simultanément, les effets sont supportables pour les civilistes.
Ordonnance sur les prestations en espèces ¹⁰ 3, 4 et 7	Le montant maximum des prestations en espèces versées aux civilistes par les établissements d'affectation est réduit et passe de 58 fr. 50 à 30 francs : au maximum 20 francs pour la nourriture, 5 francs pour le logement et 5 francs d'argent de poche. Aucune prestation en espèces n'est accordée pour le petit déjeuner le jour de l'arrivée et le souper le jour du départ (comme au service militaire).	Suppression de la distinction entre les civilistes qui peuvent prendre leur repas dans leur logement et ceux qui ne le peuvent pas.

¹⁰ Ordonnance du DFE du 14.04.2004 sur les prestations en espèces en faveur des personnes effectuant le service civil (RS 824.11)

b. Mesures améliorant l'efficacité ou la qualité de l'exécution

Article	Mesures	Remarques
8, let. a	L'obligation de consultation des services fédéraux et des associations économiques est assouplie : il n'est plus nécessaire de consulter tous les services mentionnés ; des services cantonaux sont ajoutés à la liste.	
15, al. 1 à 3 ^{bis}	Les conditions relatives au relèvement de l'âge de libération sont assouplies, une clause concernant les cas de rigueur est introduite. Les civilistes ayant atteint un certain âge et que l'accomplissement des jours de service restants avant d'atteindre la limite d'âge mettrait dans une situation extrêmement difficile peuvent également conclure une convention.	En relation avec l'art. 46, al. 4, let. c.
31a, al. 5	L'obligation de donner au civiliste l'occasion de se prononcer au sujet d'une convocation d'office est supprimée.	Effet d'accélération.
46, al. 3, let. c ^{bis}	Les motifs de report de service sont complétés. Il est aussi possible de reporter le service lorsqu'un civiliste fournit une convention d'affectation et s'engage à effectuer tous les jours de service restants l'année suivante (avec la réserve suivante : il n'est pas possible de reporter le service pour ce motif l'avant-dernière année d'astreinte au service).	
46, al. 4, let. c	Complément : les cas dans lesquels une convention selon l'art. 15, al. 3 ^{bis} , est conclue demeurent réservés.	
72, al. 1	La précision suivante est introduite : [...] une période d'affectation ininterrompue d'au moins 180 jours <i>pris en compte</i> .	
73, al. 2 et 3	Les règles relatives aux vacances annuelles sont simplifiées. Si le droit aux vacances du civiliste est inférieur à la durée des vacances annuelles, l'affectation n'est pas interrompue, mais les jours de service qui ne sont pas couverts par le droit aux vacances ne sont pas pris en compte. Supprimer les al. 2 et 3 (ce dernier est superflu).	En relation avec l'art. 56a, qui prévoit déjà la non-prise en compte.
76, al. 3	Désormais, en cas d'atteinte de la capacité de travail pour des raisons de santé, le civiliste doit fournir un certificat médical. En cas de maladie, un certificat médical est exigé même si l'affectation ne dure qu'un jour.	A mentionner dans la convocation.
87, al. 2, let. d	Les exigences relatives aux cahiers des charges sont abaissées et le terme « détaillés » est supprimé.	
87, al. 8	L'organe d'exécution peut visiter les établissements d'affectation au cours de la procédure de reconnaissance.	Mesure améliorant la qualité de l'exécution
89, al. 1, let. a	Les exigences relatives aux cahiers des charges sont abaissées et le terme « précis » est supprimé.	
93, al. 1 et 3	L'organe d'exécution entretient des contacts réguliers avec les établissements d'affectation.	Mesure améliorant la qualité de l'exécution

111a	Abrogé. Un avertissement devrait faire l'objet d'une décision sujette à recours. Une telle procédure ne se justifie pas pour un montant de 50 francs. Désormais, le deuxième avertissement contient déjà une menace d'exécution forcée (poursuite).	
Annexe 2a	Les contributions des établissements d'affectation sont revues à la hausse en fonction de la charge financière assumée par ces derniers, compte tenu des indemnités effectivement versées et des prestations en nature fournies. En contrepartie, les prestations financières versées par les établissements d'affectation aux civilistes sont réduites (révision de l'ordonnance sur les prestations en espèces, v. let. a ci-dessus).	Les établissements d'affectation ne doivent pas supporter une charge financière supplémentaire en fin de compte.

6. Mesures examinées dans le cadre de la révision de l'ordonnance qui ne doivent pas être mises en œuvre

Mesures examinées	Raisons pour lesquelles les mesures n'ont pas été retenues
Modèle du service long pour tous : obligation pour tous les civilistes d'effectuer le service civil d'une traite.	<p>Cette règle représente une intervention massive, il n'y en a pas de telle au service militaire à l'heure actuelle. Les civilistes seraient désavantagés de manière injustifiée par rapport aux militaires.</p> <p>De plus, leurs employeurs devraient supporter de lourdes charges (en particulier dans les cas de civilistes ayant une expérience professionnelle). Les civilistes risqueraient de perdre leur place de travail ou d'être désavantagés dans l'entreprise. La voie bleue gagnerait en attrait.</p> <p>Les établissements d'affectation qui ne proposent que des affectations de courte durée ne seraient plus demandés, étant donné qu'il n'y aurait plus que très peu d'affectations courtes. Les domaines de l'environnement et de l'agriculture seraient particulièrement touchés.</p> <p>La demande et l'offre en établissements d'affectation divergeraient fortement. Le nombre actuel des établissements d'affectation qui permettent de très longues prestations de service est insuffisant, ce qui risquerait de bloquer l'exécution.</p> <p>L'obligation d'effectuer l'affectation longue dans un programme prioritaire devrait être supprimée pour pouvoir offrir suffisamment de places d'affectation. Le service civil renoncerait à une de ses principales caractéristiques ; son utilité perdrait en unité et deviendrait moins mesurable.</p> <p>Plus une affectation est longue, plus le travail de suivi est important (congé, accidents, maladies, vacances annuelles, problèmes d'exécution ; la non-prise en compte de jours de service entraîne une prolongation de l'affectation).</p> <p>Plus la pression d'accomplir tôt les affectations est élevée, plus les établissements d'affectation qui ont besoin de civilistes au bénéfice d'une expérience professionnelle et extra-professionnelle sont désavantagés.</p>
Nette augmentation de	La durée de 26 jours correspond à quatre semaines de travail et est

<p>la durée minimum d'affectation de 26 jours pour tous les civilistes.</p>	<p>presque équivalente à une fois et demie celle des cours de répétition (19 jours x 1,5).</p> <p>Les employeurs des civilistes devraient assumer des charges supplémentaires et les civilistes seraient encore plus désavantagés par rapport aux militaires sur le marché du travail. De nombreux employeurs se plaignent déjà aujourd'hui d'avoir beaucoup de mal à faire face à des absences de la durée d'un cours de répétition.</p> <p>Le service civil perdrait de nombreux établissements d'affectation qui privilégient les affectations de courte durée. Dans le domaine de l'agriculture avant tout, le nombre des affectations possibles baisserait nettement.</p>
<p>Net rallongement de la première affectation de service civil.</p>	<p>Les raisons mentionnées plus haut (concernant les militaires en service long et la prolongation de la durée minimum des affectations) sont également valables ici. Plus la première affectation est longue, plus le nombre des demandes de report de service risque d'être élevé et plus le travail de suivi pendant l'affectation est important.</p>
<p>Obligation pour tous d'effectuer l'affectation longue en premier.</p>	<p>Cette règle était en vigueur jusqu'en 2003. Elle ne s'est pas avérée probante et a été supprimée parce qu'elle conduisait à de très nombreuses demandes de report de service.</p> <p>Pour les étudiants, cette mesure n'est pas compatible avec le système de Bologne. Elle contraindrait les civilistes à interrompre leurs études pendant une année, ce qui n'est pas optimal pour l'économie. Les apprentis pourraient également être contraints d'interrompre leur apprentissage, ce qui aurait des conséquences négatives pour eux et pour les instituts de formation.</p> <p>Actuellement, le nombre des places d'affectation dans les programmes prioritaires n'est pas suffisant pour permettre la mise en œuvre de cette mesure. La création d'un programme prioritaire peut durer plusieurs années.</p>
<p>Obligation d'effectuer l'affectation longue en premier pour les civilistes qui n'ont pas commencé l'école de recrues.</p>	<p>Les réserves émises plus haut (concernant l'obligation pour tous d'effectuer l'affectation longue en premier) sont également valables ici.</p> <p>La révision en cours propose les règles suivantes à la place de cette mesure : la personne astreinte qui n'a pas accompli l'école de recrues effectue une affectation longue de 180 jours de service. Elle doit faire cette affectation dans les trois ans suivant son admission. Traiter de manière plus stricte les civilistes qui n'ont pas du tout fréquenté l'école de recrues en les obligeant à effectuer l'affectation longue en premier serait une pénalisation qui relèverait d'une inégalité de traitement pour laquelle il n'y a pas de justification suffisante : pourquoi traiter différemment, et de manière beaucoup plus douce, les civilistes qui n'ont effectué que quelques jours d'école de recrues ?</p>
<p>Créer des incitations pour que les civilistes effectuent des affectations aussi longues que possible et fassent leur service d'une traite.</p>	<p>Des incitations existent déjà : avantages liés à la taxe d'exemption de l'obligation de servir, service terminé plus tôt, acquisition de compétences supplémentaires au cours de l'affectation, ce qui va de pair avec le fait d'assumer des tâches plus intéressantes et plus exigeantes.</p> <p>Introduire des incitations supplémentaires ne serait pas une solution appropriée dans la situation actuelle.</p>
<p>Obligation d'effectuer chaque année une affectation.</p>	<p>L'obligation, depuis 2009, d'effectuer des affectations chaque année à partir de l'âge de 27 ans, est déjà un défi pour l'exécution. En effet, il peut y avoir jusqu'à 12 000 civilistes dans cette catégorie et les</p>

	<p>affectations se concentrent sur quelques mois, au milieu de l'année. Si 20 000 personnes devaient désormais effectuer une affectation par année, il ne serait pas possible de garantir l'exécution ces prochaines années. Rechercher un nombre suffisant de places d'affectation prend du temps.</p> <p>La taxe d'exemption l'obligation de servir représente déjà une incitation. Une règle demandant d'accomplir chaque année une affectation entraînerait, en particulier en ce qui concerne les jeunes civilistes qui sont encore en formation, de nombreuses demandes de report de service, et donc des reports et des retards dans l'accomplissement du service.</p>
Obligation d'effectuer une affectation au moins tous les deux ans.	<p>Pour les civilistes d'un certain âge, une telle règle ne serait pas compatible avec l'art. 39a, qui demande aux civilistes ayant atteint l'âge de 27 ans de régulariser leur situation (l'article 39a doit être maintenu). Une telle règle n'aurait pas d'effet pour les civilistes âgés de 20 à 26 ans. Il faut s'attendre à des problèmes d'exécution analogues à ceux qu'impliquerait l'obligation d'effectuer une affectation par année.</p>
Limitation du nombre des affectations.	<p>Une réglementation de ce type était en vigueur jusqu'en 2003 ; elle ne s'est pas avérée probante. Elle a entraîné de très nombreuses demandes de report de service et rendu nécessaire d'autoriser des affectations plus courtes.</p> <p>L'obligation d'effectuer des affectations plus longues est cause de problèmes, en particulier dans le cas de civilistes âgés ; elle met les employeurs dans une situation difficile (des collaborateurs qualifiés sont absents pendant de longues périodes).</p> <p>Les mesures proposées (affectations longues de 180 ou 54 jours) vont dans ce sens. Aller plus loin comporterait trop d'inconvénients et alourdirait excessivement le travail d'exécution.</p>
Obligation pour les civilistes qui n'ont pas accompli l'école de recrues d'effectuer <u>tout de suite</u> l'affectation longue, indépendamment du nombre de jours de service effectués à l'école de recrues.	<p>Il ne serait pas cohérent d'imposer aux requérants un délai d'attente et de réflexion de quatre semaines pour ensuite les obliger à accomplir tout de suite une affectation. Le délai de recours suivant l'admission retarde encore le moment où l'affectation peut effectivement commencer. Il ne serait souvent possible de commencer une affectation que deux mois après le dépôt de la demande.</p> <p>Cette obligation ne pourrait être mise en œuvre que si de nombreux établissements d'affectation étaient en tout temps à disposition pour de longues affectations, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.</p>
Possibilité d'effectuer des affectations dans un nouveau domaine pas après 250 jours de service, mais seulement plus tard.	<p>Il n'y a pour le moment de programmes prioritaires, dans lesquels l'affectation longue doit être accomplie, que dans les domaines de la santé, du social et de l'environnement. Plus le nombre de jours de service qui doivent être accomplis dans ces domaines d'activité est élevé, plus les établissements d'affectation des autres domaines sont désavantagés. Actuellement, le nombre des places d'affectation (et, partant, des jours d'affectation) disponibles dans les programmes prioritaires est limité. L'extension de l'obligation d'effectuer des affectations dans un programme prioritaire doit donc s'inscrire dans un cadre qui ne bloque pas l'exécution et qui n'oblige pas l'organe d'exécution à autoriser de nombreuses exceptions en raison du manque de places d'affectation.</p> <p>Plus les changements de domaine d'activité sont limités, plus le nombre</p>

	<p>de jours d'affectation effectués dans des domaines d'activités qui ne contiennent pas de programme prioritaire (p. ex. dans l'agriculture) est bas. Et plus les établissements d'affectation seront nombreux à se retirer de l'exécution du service civil parce qu'ils ne reçoivent plus de civilistes.</p> <p>Des domaines d'activité dont la promotion relève de l'intérêt public seraient marginalisés et obtiendraient de moins en moins de civilistes.</p>
<p>Prolongation nettement au-delà de 54 jours de la première affectation des civilistes qui ont accompli l'école de recrues.</p>	<p>Plus la première affectation est longue, plus les intérêts des employeurs des civilistes seront compromis et plus ces employeurs seront « punis ». Les civilistes âgés, déjà entrés dans la vie professionnelle, seraient particulièrement touchés par cette règle.</p> <p>Les réflexions au sujet des militaires en service long et de la prolongation de la durée minimum d'affectation sont également valables ici.</p>
<p>Baisse de la limite d'âge en dessous de 27 ans pour le début de l'année de bilan.</p>	<p>Plus la limite d'âge est basse, plus le nombre de civilistes qui devront effectuer une « année de bilan » – ce qui nécessite un contrôle – sera élevé. La charge administrative augmenterait nettement.</p> <p>La limite d'âge de 27 ans et l'obligation d'accomplir les jours de service manquants seront pleinement mis en œuvre à la fin de l'année 2010. Changer à nouveau les règles engendrerait une importante masse de travail supplémentaire.</p> <p>Plus la pression d'accomplir tôt les affectations est élevée, plus les établissements d'affectation qui ont besoin de civilistes au bénéfice d'une expérience professionnelle et extra-professionnelle seront désavantagés.</p>
<p>Suppression du droit des civilistes de proposer des domaines d'activité.</p>	<p>Si l'organe d'exécution devait déterminer dans quel domaine d'activité les civilistes doivent effectuer leurs affectations, il devrait se renseigner au sujet de chacun d'entre eux et vérifier leurs aptitudes. Il faudrait dans ce cas définir un nouveau processus de sélection et mettre les moyens nécessaires à disposition.</p> <p>La possibilité de découvrir de nouveaux domaines d'activité et d'acquérir de nouvelles compétences au service civil en serait réduite. La motivation des civilistes et l'utilité de leurs affectations en seraient diminuées. Certains effets indirects utiles du service civil sur l'économie et le marché du travail seraient supprimés.</p> <p>Pour diriger la répartition, l'organe d'exécution aurait besoin d'instruments adéquats. Il faudrait aussi créer un outil analogue au livre des contingents utilisé pour le recrutement, ce qui représenterait une charge de travail importante et des coûts élevés.</p>
<p>Suppression du droit des civilistes de proposer des établissements d'affectation.</p>	<p>Si l'organe d'exécution devait déterminer dans quel établissement d'affectation un civiliste doit accomplir son affectation, il devrait tester en détail l'aptitude du civiliste et ses connaissances préalables, ce qui incombe actuellement à l'établissement d'affectation. Il devrait organiser un nouveau processus de sélection, ce qui représente des charges importantes.</p> <p>Le service civil perdrait son attrait, pas pour les civilistes, mais pour les établissements d'affectation. La plupart des établissements d'affectation veulent choisir eux-mêmes les civilistes et demandent un entretien d'embauche. Ils sont nombreux à demander aussi une période d'essai. Peu d'établissements d'affectation seraient disposés à déléguer le choix des civilistes appropriés à l'organe d'exécution. Cela pourrait rendre impossible l'exécution du service civil.</p>

	Le taux d'échec augmenterait.
Interdiction de changer de domaine d'activité ; obligation d'effectuer toutes les affectations dans le même domaine d'activité.	<p>Une telle règle n'est pas envisageable sans une clause d'exception : si un civiliste n'a pas les aptitudes nécessaires pour accomplir son service dans son domaine d'activité, il doit avoir la possibilité de changer.</p> <p>Certains domaines d'activité ne proposent que de courtes affectations saisonnières (agriculture). Les civilistes qui s'engagent dans ce domaine d'activité et qui ont de nombreux jours de service à accomplir doivent pouvoir changer.</p> <p>Certains domaines d'activité dont la promotion relève de l'intérêt public, de même que le concept des programmes prioritaires, devraient être abandonnés, étant donné que les affectations longues ne sont possibles que dans certains domaines.</p>
Obligation pour tous les civilistes d'effectuer au moins une affectation dans le domaine de la santé.	<p>La demande, augmentée par cette obligation, et l'offre en établissements d'affectation divergeraient fortement. Il n'y a pas suffisamment de places d'affectation dans le domaine de la santé.</p> <p>Tous les civilistes ne sont pas aptes à effectuer une affectation dans le domaine de la santé (il convient de protéger les bénéficiaires des soins et de leur éviter d'être pris en charge par des civilistes qui n'ont pas les aptitudes nécessaires).</p>
Limitation aux affectations en groupe.	<p>Les établissements d'affectation sont peu nombreux à proposer des affectations en groupe. La plupart d'entre eux ne permettent pas d'affectations en groupe.</p> <p>La Confédération devrait jouer le rôle d'organisateur et de responsable de la réalisation de nouvelles affectations. Cela entraînerait une augmentation massive des coûts.</p> <p>Il faudrait redéfinir complètement le concept d'exécution actuel : l'exécution nécessiterait des établissements d'affectation tout à fait différents, des tâches différentes et des cadres affectés spécialement à la conduite des affectations. La plupart des établissements d'affectation reconnus ne pourraient plus participer à l'exécution.</p>
Simplification de la réglementation relative aux congés.	<p>Une simplification des règles relatives aux congés ne réduirait pas l'attrait du service civil ; elle pourrait au contraire le faire augmenter.</p> <p>Dans la situation actuelle, cette solution n'est pas appropriée.</p>
Fixation d'une obligation pour tous les civilistes de suivre une formation.	<p>La formation est un investissement qui doit générer un bénéfice. Elle ne se justifie que dans les cas où le civiliste peut ensuite mettre à profit les connaissances acquises pendant une durée de service minimum. Une obligation pour tous les civilistes de suivre une formation indépendamment du nombre des jours de service qu'ils doivent accomplir ne serait pas compatible avec l'exigence d'un retour sur investissement raisonnable.</p>
Certification de la formation spécifique aux affectations des civilistes.	<p>Créer la possibilité de fréquenter des cours de formation certifiés renforcerait l'attrait du service civil. Dans la situation actuelle, cette solution n'est pas appropriée.</p>

7. Modifications de la pratique en matière d'exécution qui n'exigent pas de révision d'ordonnances et qui améliorent l'efficacité de l'exécution

Mesures
L'organe d'exécution place davantage de ressources (postes) dans les centres régionaux, le secteur du soutien de l'exécution et la direction de l'organe d'exécution.
La spécialisation des collaborateurs des centres régionaux est encouragée. Elle concerne l'encadrement des établissements d'affectation et des civilistes « difficiles » (<i>case management</i> pour les civilistes) ainsi que le traitement de cas de routine.
Les documents d'information sur le service civil sont révisés. Un programme de simulation est placé sur le site internet. Il montre combien de jours de service civil sont à effectuer et à quel moment.
Dans la mesure du possible, des tâches d'exécution sont déléguées à des tiers (art. 79, al. 2, LSC).
Le formulaire de demande d'admission est enrichi d'informations supplémentaires sur le service civil.
Les processus liés à la reconnaissance et à la modification des décisions de reconnaissance sont allégés du point de vue administratif.
Le nombre des questions posées aux services cantonaux concernant l'influence sur le marché du travail est réduit. (A l'heure actuelle, on consulte les autorités cantonales de l'emploi avant de reconnaître une nouvelle institution ou de modifier une reconnaissance existante, lorsqu'il s'agit d'une institution qui propose au moins 10 places d'affectation ; il convient de demander aux cantons s'ils souhaitent que l'on continue à les consulter et, le cas échéant, à partir de quelle valeur seuil).
L'organe d'exécution effectue plus d'inspections.
La procédure de convocation est simplifiée.
Le nombre des affectations en groupe est augmenté (dans le domaine de l'environnement, pour l'exécution des convocations d'office, par la création du nouveau domaine d'activité économie alpine / infrastructure des régions de montagne).
Les demandes de report de service se font sur formulaire.
Le refus de collaborer entraîne aussi l'ouverture d'une procédure disciplinaire (art. 67 LSC ; un civiliste commet une faute disciplinaire s'il viole des obligations imposées par la LSC ou l'OSCi).
Les formules d'annonce concernant les jours de service accomplis sont simplifiées.

Ces mesures sont mises en œuvre progressivement. Certaines d'entre elles sont déjà réalisées (augmentation des effectifs, inspections supplémentaires des établissements d'affectation). D'autres le seront au cours des prochains mois. Une partie des mesures est orientée en fonction de l'entrée en vigueur de l'ordonnance révisée (révision du formulaire de demande et de la documentation). Pour ce qui est des instruments administratifs et des processus, il convient d'adapter l'application informatique ZIVI+. Cela prend du temps, coûte cher et comporte des risques techniques. C'est pourquoi une partie seulement des mesures concernées sont mises en œuvre aussi vite que possible. D'autres ne seront réalisées qu'en 2012, quand la nouvelle application informatique eZIVI sera en fonction.

8. Conséquences des mesures proposées

a. Conséquences sur l'état du personnel

Conformément aux attentes exprimées par les Commissions de la politique de sécurité des deux Conseils et par le Conseil des Etats, les mesures proposées visent avant tout à réduire l'attrait du service civil, et non à améliorer l'efficacité de l'exécution. Les mesures dont le rapport coût - bénéfice est très mauvais ou qui auraient entraîné une augmentation extrême des charges d'exécution n'ont pas été retenues (les parlementaires ont en effet exprimé à plusieurs reprises le souhait que l'Organe d'exécution du service civil ne soit pas hypertrophié). Cependant, plusieurs des mesures proposées impliquent une augmentation importante des charges de personnel. Il s'agit en particulier des mesures suivantes.

- Introduire des entraves administratives dans la procédure d'admission (les charges liées à ce processus seront probablement triplées).
- Simplifier les cahiers des charges et différencier le montant des contributions des établissements d'affectation (il faudra revoir les décisions de reconnaissance relatives à tous les établissements d'affectation et mener des négociations avec tous les établissements d'affectation).
- Etendre l'obligation d'accomplir une affectation longue d'au moins 180 jours et l'obligation de la faire dans les trois ans (ces deux mesures conduiront à une augmentation du nombre des demandes de report de service).
- Introduire un nouveau système de *case management* pour les civilistes (encadrement plus intensif des civilistes « difficiles »).
- Collaborer plus étroitement avec les établissements d'affectation.
- Intensifier les activités d'inspection.
- Augmenter le nombre de procédures disciplinaires.

D'autres mesures permettent en revanche de simplifier l'exécution et d'en augmenter l'efficacité. Il s'agit en particulier des mesures suivantes.

- Obliger certains groupes de civilistes à accomplir leur service d'un trait et prolonger les affectations longues (ces mesures font baisser le nombre des convocations émises par l'organe d'exécution ; elles ont pour conséquence que le service civil doit être accompli plus tôt et plus rapidement, ce qui fait diminuer le nombre des civilistes âgés qu'il faut suivre de plus près).
- Simplifier la procédure relative aux convocations d'office (le temps nécessaire pour ces convocations peut être diminué des deux tiers).
- Réduire le travail de recherche à l'occasion de la préparation de programmes prioritaires.
- Introduire la règle relative aux cas de rigueur pour les civilistes âgés et la nouvelle disposition relative aux reports de service pour les civilistes qui sont prêts à effectuer l'ensemble des jours de service restants l'année suivante.
- Simplifier la procédure de reconnaissance grâce à des cahiers des charges plus succincts et standardisés (cette simplification ne concerne que les nouveaux établissements d'affectation, pas ceux qui sont déjà reconnus).

La réduction des charges de personnel induite par les mesures augmentant l'efficacité ne compensera que partiellement l'augmentation des charges entraînée par les mesures réduisant l'attrait du service civil. Cependant, cette augmentation des charges de personnel a déjà été prise en compte dans le budget 2011 et le plan financier 2012-2014. Si le nombre des demandes baisse grâce aux mesures demandées, il devrait être possible de diminuer le nombre maximum de postes malgré le travail supplémentaire engendré par les mesures. Dans ce cas, le budget fédéral serait allégé. Une diminution du nombre maximum de postes ne serait cependant possible qu'à condition que, sur une année, le nombre des nouvelles admissions advenues soit plus bas que le nombre des civilistes quittant le service civil en raison de leur âge.

b. Conséquences financières

Les mesures proposées provoquent une augmentation du total des charges de personnel et exigent l'adaptation de l'application informatique ZIVI+, dont le coût devrait s'élever à plusieurs centaines de milliers de francs. Le budget 2011 et le plan financier 2012-2014 prennent en compte l'augmentation des frais de personnel. Les crédits à disposition permettront de faire face aux coûts d'adaptation de l'application informatique. Les charges supplémentaires engendrées par les mesures proposées sont donc entièrement prises en compte dans le budget 2011 et le plan financier 2012-2014.

Il est prévu d'utiliser la baisse proposée des prestations financières remises aux civilistes par les établissements d'affectation pour augmenter les contributions versées par ces derniers à la Confédération (au total, les frais encourus par les établissements d'affectation seraient cependant diminués). Le revenu provenant des contributions des établissements d'affectation pourra donc vraisemblablement être nettement augmenté (les estimations varient entre 0,5 et 2 millions de francs). Le paquet de mesures proposé a donc dans l'ensemble un effet plutôt positif sur les finances fédérales. Si le nombre des demandes diminue comme prévu, on peut s'attendre à des économies supplémentaires. Un rapport présentant des chiffres plus précis concernant les conséquences des mesures sur les finances fédérales sera établi à la fin de l'année 2011.

La diminution des indemnités versées aux civilistes par les établissements d'affectation peut avoir pour conséquence que davantage de civilistes fassent appel aux institutions d'aide sociale. Les coûts supplémentaires seraient à la charge des communes et des cantons. Depuis le 1^{er} avril 2009, ces coûts ne sont plus remboursés par la Confédération, étant donné que les al. 4 et 5 de l'art. 26, LSC, qui disposaient que la Confédération était tenue de rembourser ses prestations, ont été abrogés. Contrairement à l'armée, le service civil ne possède pas son propre service social. Il faut tenir compte du fait que, pendant les années 2007 et 2009, aucun remboursement n'a été nécessaire (certes en premier lieu parce que les cantons et les communes ignoraient cette possibilité). Les conséquences de cette mesure pour les cantons et les communes devraient donc être limitées.

c. Conséquences pour l'image du service civil

Il est dans la nature des choses que des mesures réduisant l'attrait du service civil modifient aussi l'image de ce dernier. Modifier l'image du service civil répond à une intention : c'est un service synonyme de travail dur et astreignant, il ne peut pas être accompli à la convenance de ceux qui y sont astreints et son exécution répond à des règles appliquées rigoureusement. L'organe d'exécution doit faire encore mieux passer ce message auprès des requérants potentiels. Cependant, il faut tenir compte de certaines limites : le message ne doit pas faire diminuer la disponibilité des jeunes astreints aux obligations militaires à accomplir un service et augmenter l'attrait de la voie bleue. Une telle évolution n'irait pas dans le sens de l'intérêt public.

9. Etapes à venir

a. Entrée en vigueur de la révision de l'ordonnance ; dispositions transitoires

Compte tenu des délais de publication, l'ordonnance révisée pourra entrer en vigueur au plus tôt le 1^{er} février 2011.

Les normes relatives à la durée et au rythme des affectations réduiront l'attrait du service civil. Elles visent avant tout les personnes qui envisagent de déposer une demande. Les principes suivants s'appliquent pour le passage de l'ancien au nouveau régime.

- Les demandes d'admissions déposées d'ici le 31 janvier 2011 sont traitées selon l'ancien droit (sans délai d'attente pour les demandes qui n'ont pas été déposées pendant une période de service militaire et sans obligation pour les requérants de confirmer leur demande à la fin d'un délai de réflexion).
- Les restrictions introduites dans l'ordonnance révisée ne s'appliquent pas aux civilistes qui ont déposé leur demande d'admission avant le 31 janvier 2011. C'est notamment le cas pour les art. 36 (changement du domaine d'activité), 36a (obligation pour les militaires en service long d'effectuer le service civil d'une traite), 37 (fixation de la durée standard de l'affectation longue à 180 jours de service et 250 jours de service dans le programme prioritaire), 38 (première affectation d'une durée de 54 jours de service pour les civilistes qui ont accompli l'école de recrues) et 39a (obligation d'accomplir l'affectation longue dans les trois ans suivant l'admission). La durée et le rythme des affectations sont fonction de l'ancien droit.
- Dans les cas où le nouveau droit est plus favorable aux civilistes ou aux établissements d'affectation concernés, il s'applique immédiatement pour tous. Cela concerne en particulier les art. 46 (nouveau motif de report de service), 87 et 89 (baisse des exigences relatives aux cahiers des charges).
- La diminution des indemnités financières, l'augmentation des contributions versées à la Confédération et des émoluments sont valables dès le 1^{er} février 2011 pour tous les établissements d'affectation et tous les civilistes, pour autant que les montants précédents, plus bas, n'aient pas été fixés dans une convention ou une décision. Ce principe, contrairement aux principes mentionnés plus haut, est fixé au nouvel art. 116.

La réduction des indemnités financières suppose une révision de l'ordonnance du DFE sur les prestations en espèces en faveur des personnes effectuant le service civil. Le DFE décidera de cette révision dès que le Conseil fédéral aura approuvé la révision de l'ordonnance sur le service civil et la mettra également en vigueur le 1^{er} février 2011.

b. Introduction des nouvelles règles

La réduction de l'attrait du service civil escomptée n'aura un effet sur le nombre des demandes que si les groupes cibles et tous les organes militaires qui ont affaire à des requérants potentiels sont informés à temps et de manière complète au sujet des nouvelles règles. Les personnes concernées doivent être informées des nouvelles conditions à l'occasion des journées d'information, dans le cadre du recrutement et aux cours d'introduction du service civil. Non seulement les responsables de ces événements, mais aussi les commandants des écoles de recrues, les commandants d'unité, la justice militaire, les médecins militaires, les collaborateurs du service psychopédagogique de l'armée (SPP) et les aumôniers de l'armée doivent disposer de ces informations. Il est indispensable de remanier le site internet du service civil, de rééditer toutes les brochures sur le service civil et d'adapter toutes les lettres circulaires et les dépliants qui ont été rédigés à l'occasion de l'introduction de la preuve par l'acte.

c. Evaluation

Le DFE observera les effets des mesures dont il est question dans le présent rapport pendant l'année 2011. Il en proposera une évaluation au cours du quatrième trimestre 2011. Sur la base de cette dernière, il soumettra avec le DDPS un nouveau rapport sur les effets de la preuve par l'acte au Conseil fédéral en décembre 2011 et se prononcera sur la nécessité de prendre des mesures supplémentaires et de réviser la loi sur le service civil.

24.11.2010