



Troisième rapport

Service civil : les effets du régime de la preuve par l'acte

Analyse, relation avec l'armée de demain, nécessité d'agir

Table des matières

Aperçu

1	Point de la situation et mandat, cadre, contenu.....	7
1.1	Point de la situation et mandat	7
1.2	Cadre	7
1.3	Contenu	7
2	Analyse des données.....	9
2.1	Admissions au service civil.....	9
2.2	Départs de l'armée	10
2.3	Résumé	11
3	Effets sur l'armée	13
3.1	Effectifs selon l'Armée XXI	13
3.2	Développement de l'armée (DEVA)	14
3.2.1	Bases juridiques : effectifs maximum légaux	15
3.2.2	Renouvellement de l'armée selon le DEVA : effectif réel	15
3.3	Effets financiers sur l'armée	15
3.4	Résumé	16
4	L'égalité face aux obligations militaires dans l'exécution de l'art. 59 Cst.	17
4.1	Aperçu de l'égalité face aux obligations militaires à différents moments	18
4.2	Égalité face aux obligations militaires à la fin de l'ER	19
4.3	Égalité face aux obligations militaires, Suisses âgés de 30 ans	20
4.4	Égalité face aux obligations militaires au moment de la libération ordinaire.....	21
4.4.1	Service militaire	21
4.4.2	Service civil.....	22
4.5	Analyse détaillée des questions relatives à l'égalité face aux obligations militaires	22
4.6	Résumé	23
5	Effets sur le service civil.....	24
5.1	Exécution jusqu'à fin 2013.....	24
5.1.1	Admission	24
5.1.2	Introduction et formation.....	25
5.1.3	Encadrement des civilistes et affectations	25
5.1.4	Reconnaissance et inspection des établissements d'affectation	30
5.1.5	Service juridique	33
5.2	Personnel et finances 2013	35
5.3	Axes prioritaires de l'exécution pour la période de 2012 à 2015 et perspectives	37
5.4	Résumé	39

6	Réponses à deux questions posées par la Commission de la politique de sécurité du Conseil national	40
6.1	Contrôle des affectations de service civil	40
6.1.1	Faits et chiffres concernant les contrôles effectués en 2013	40
6.1.2	Critiques formulées dans des articles de presse, résultat des contrôles et mesures prises en 2012.....	44
6.2	Allocation pour perte de gain pour des prestations accomplies après la fin d'une formation ..	44
7	Bilan : résultats et nécessité d'agir	46
8	Recommandations	47
9	Annexe	48
9.1	Analyse des données (cf. chiffre 2)	48
9.1.1	Procédure d'admission au service civil (cf. chiffre 2.1)	48
9.1.2	Départs de l'armée (cf. chiffre 2.2)	50
9.2	Égalité face aux obligations militaires, Suisses libérés selon la procédure ordinaire (cf. chiffre 4.4).....	53
	Liste des abréviations	54

Liste des figures

Figure 1	: Admissions par année civile de 2008 à 2013.....	9
Figure 2	: Admissions de militaires ayant déposé leur demande avant, pendant et après l'ER, en termes relatifs.....	10
Figure 3	: Départs de l'armée	11
Figure 4	: Effectif réel de l'armée active et admissions au service civil	14
Figure 5	: Aperçu de l'égalité face aux obligations militaires	18
Figure 6	: Répartition des conscrits examinés, nés entre 1984 et 1988, à la fin de l'ER.....	19
Figure 7	: Répartition des conscrits examinés âgés de 26 à 28 ans.....	20
Figure 8	: Libérations ordinaires du service militaire des volées 1977 et 1978 (source : DDPS)	21
Figure 9	: Libérations ordinaires du service civil, 2012 et 2013 (source : Organe d'exécution du service civil)	22
Figure 10	: La procédure d'admission depuis la révision de l'OSCi du 1 ^{er} février 2011	24
Figure 11	: Effectif de civilistes.....	25
Figure 12	: Nombre de jours de service civil accomplis.....	26
Figure 13	: Répartition des jours de service civil entre les domaines d'activité en 2013	27
Figure 14	: Convocations d'office en chiffres absolus et en % de l'ensemble des convocations	28
Figure 15	: Libérations ordinaires du service civil	28
Figure 16	: Libérations du service civil avant terme	29
Figure 17	: Nombre d'établissements d'affectation et de places d'affectation	30
Figure 18	: Nombre d'inspections dans des établissements d'affectation	31

Figure 19 : Satisfaction concernant l'organisation des affectations de civilistes et les processus administratifs	31
Figure 20 : Satisfaction vis-à-vis des civilistes (prestation et comportement).....	32
Figure 21 : Appréciation de l'utilité des affectations de service civil pour l'établissement d'affectation	32
Figure 22 : Convocations et procédures disciplinaires engagées en chiffres absolus et en % des convocations.....	33
Figure 23 : Convocations au cours d'introduction et procédures disciplinaires pour absence en chiffres absolus et en % des convocations	34
Figure 24 : Personnel de l'organe d'exécution en EPT et jours de service civil par EPT	35
Figure 25 : Optique des crédits du service civil.....	36
Figure 26 : Coûts nets et jours de service	36
Figure 27 : Jours de service civil et coûts unitaires	37
Figure 28 : Taux de couverture des coûts et jours de service	37
Figure 29 : Nombre d'inspections par canton en 2013.....	40
Figure 30 : Nombre d'inspections par domaine d'activité du service civil en 2013.....	41
Figure 31 : Nombre d'admissions par an	48
Figure 32 : Procédure d'admission, de la commande de formulaire jusqu'à la décision	48
Figure 33 : Types de décision concluant la procédure d'admission.....	49
Figure 34 : Départs après le recrutement et avant le début de l'école de recrues (source : DDPS) ...	51
Figure 35 : Départs de l'école de recrues	52
Figure 36 : Départs de militaires instruits, en chiffres absolus	52
Liste des tableaux	
Tableau 1 : Optique des crédits de l'organe d'exécution en millions de francs	35
Tableau 2 : Remarques concernant les affectations	42
Tableau 3 : Remarques concernant les conditions posées à la reconnaissance	42
Tableau 4 : Demandes d'allocations calculées sur la base du salaire initial versé selon l'usage local	45
Tableau 5 : Aptitude au service militaire lors du recrutement	50

Aperçu

Le deuxième rapport, « Service civil : les effets du régime de la preuve par l'acte. Analyse, nécessité d'agir, mesures », approuvé par le Conseil fédéral le 27 juin 2012, chargeait le DFE (aujourd'hui, DEFR) « de poursuivre, en collaboration avec le DDPS, l'analyse des effets du régime de la preuve par l'acte et de présenter, au milieu de l'année 2014, un troisième rapport comportant une prise de position quant à la relation du service civil avec la future armée ».

Ce *troisième rapport* fait le point sur l'évolution de la situation depuis le deuxième rapport. Il examine en particulier les effets du régime de la preuve par l'acte sur le développement de l'armée prévu (DEVA). Il actualise l'analyse des deux rapports précédents concernant les effets de la preuve par l'acte sur le service civil. En outre, conformément au mandat confié au DEFR, il répond à deux questions de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national. D'après les résultats, il détermine s'il est nécessaire d'intervenir et fait des recommandations.

L'analyse aboutit en substance aux résultats suivants :

- Au cours des années 2012 et 2013, les *admissions au service civil* ont augmenté de 10, puis de 5 % (5139 et 5423 admissions, respectivement). Cela correspond à plus de trois fois le nombre d'admissions de 2008, année précédant l'introduction de la preuve par l'acte (1632 admissions), et à plus du double du chiffre avancé lors de l'estimation faite en 2008 (on tablait sur environ 2500 admissions par année après l'introduction de la preuve par l'acte). Les chiffres de 2012 et 2013 sont cependant, notamment grâce aux mesures de réduction de l'attrait du service civil mises en œuvre en 2011, nettement au-dessous du nombre d'admissions enregistré l'année suivant l'introduction de la preuve par l'acte (d'avril 2009 à mars 2010), puisqu'il se montait à 8536. Le Conseil fédéral était déjà arrivé dans le deuxième rapport à la conclusion qu'il n'était momentanément pas nécessaire d'intervenir, ni à l'échelon de la loi, ni à celui de l'ordonnance, même si le nombre des admissions au service civil était nettement plus élevé que selon les prévisions faites en 2008.
- Sur la base des nouveaux chiffres du DDPS, l'augmentation du nombre des admissions au service civil depuis l'introduction de la preuve par l'acte *n'a pas* été compensée (contrairement à ce qui a été indiqué jusqu'à présent) par un recul des réformes pour cause d'inaptitude au service militaire.
- Si les conditions générales restent inchangées, les admissions au service civil ne mettent en danger
 - ni les effectifs de l'Armée XXI,
 - ni les effectifs prévus par le DEVA, étant donné que les effectifs doivent être réduits à 140 000 militaires et que les départs vers le service civil sont déjà pris en compte dans le renouvellement planifié.
- Si l'on considère *l'accomplissement des obligations militaires en effectuant un service personnel dans l'armée ou le service civil*, le service civil contribue à assurer l'égalité face aux obligations militaires :
 - presque 50 % des conscrits examinés (recrutement) terminent l'ER, devenant des militaires instruits ; en comptant les civilistes, environ 55 % remplissent leurs obligations militaires en accomplissant un service personnel dans l'armée ou le service civil ;
 - à 30 ans, âge à partir duquel la libération ordinaire est possible, environ 40 % des conscrits examinés accomplissent encore le service militaire et environ 8 %, le service civil.
- Au moment de leur libération ordinaire, les militaires ont fait en moyenne 208 jours de service (80 % des 260 jours dus), et les civilistes, 382 (98 % des jours ordonnés).
- L'exécution du service civil est assurée. Malgré la croissance, l'efficacité et la qualité ont encore pu être améliorées, et les charges de fonctionnement nettes sont restées stables, à environ 5,8 millions de francs, grâce à l'augmentation du taux de couverture des coûts, qui atteint un bon 80 %.

Troisième rapport

Service civil : les effets du régime de la preuve par l'acte

La *révision prévue de la loi sur le service civil*¹ contient des mesures visant à optimiser l'exécution, dont certaines pourraient avoir pour effet indirect de réduire le nombre des admissions.

Le présent rapport aboutit à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire d'intervenir. Il recommande donc de ne pas prendre de mesures supplémentaires, ni au niveau de la loi, ni au niveau de l'ordonnance, en vue de diminuer encore le nombre des admissions au service civil et l'attrait de ce dernier, et de ne pas rédiger de quatrième rapport sur les effets du régime de la preuve par l'acte.

Le 9 avril 2014, le Conseil fédéral a institué le groupe d'étude sur l'obligation de servir. Ce groupe d'étude est chargé d'analyser l'ensemble du système de l'obligation de servir, notamment les questions relatives à l'égalité face aux obligations militaires qui ne peuvent pas être traitées dans le présent rapport.

¹ LSC ; RS 824.0

1 Point de la situation et mandat, cadre, contenu

1.1 Point de la situation et mandat

En réponse à la motion de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national du 12 janvier 2010 (10.3003 « Modification de la loi fédérale sur le service civil »), et à la motion de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats du 26 janvier 2010 (10.3006), dont la teneur est identique, le Conseil fédéral a approuvé deux rapports relatifs aux effets du régime de la preuve par l'acte, le 23 juin 2010² (ci-après : le premier rapport) et le 27 juin 2012³ (ci-après : le deuxième rapport).

Le 27 juin 2012, le Conseil fédéral a abouti à la conclusion que les admissions au service civil ne mettaient pas en danger à long terme les effectifs actuels de l'armée active, et a décidé de ne pas prendre pour le moment de mesures en vue de diminuer encore le nombre des admissions au service civil. Il a chargé le DFE (aujourd'hui, DEFR) « de poursuivre, en collaboration avec le DDPS, l'analyse des effets du régime de la preuve par l'acte et de présenter, au milieu de l'année 2014, un nouveau rapport comportant une prise de position quant à la relation du service civil avec la future armée. »

Sur cette base, le Conseil des États a classé les motions 10.3003 et 10.3006 le 24 septembre 2013.

La motion Eichenberger-Walther du 24 septembre 2009 (09.3861 « Rapport équitable entre la durée du service civil et celle du service militaire ») charge le Conseil fédéral « de créer les cadres légaux qui permettront au Parlement d'allonger la durée ordinaire du service civil en portant le facteur de conversion actuel de 1,5 à 1,8 par l'ajout de 0,3 point au maximum. » Le Conseil national a accepté cette motion le 14 avril 2011. L'initiative parlementaire Engelberger du 16 décembre 2010 (10.528 « Pour un service civil, et non un libre-service ») charge le Parlement « de modifier l'article 16 de la loi fédérale sur le service civil en abrogeant l'alinéa 2. » La Commission de la politique de sécurité (CPS) du Conseil national a donné suite à cette initiative parlementaire le 5 avril 2011. Le traitement de ces deux interventions parlementaires a été suspendu pour plus d'une année par le Conseil des États et le Conseil national le 21 mars 2013 dans l'attente du présent rapport.

1.2 Cadre

Révision de la LSC : le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la révision de la LSC le 4 septembre 2013. Il est prévu qu'il transmette le message à ce sujet au Parlement en août 2014. Cette révision a notamment pour but d'optimiser l'exécution du service civil. Certaines modifications pourraient avoir pour effet indirect de réduire le nombre des admissions.

Entretiens relatifs à la demande d'admission au service civil (ESC) et évaluation des motifs des requérants au service civil (MSC) : le 30 avril 2014, le Conseil fédéral a approuvé le « Rapport final sur les résultats de l'entretien relatif à une demande d'admission au service civil (ESC) et sur ceux de l'évaluation des motifs des requérants au service civil (MSC) ». ⁴ Sur la base des résultats de ce rapport, il a décidé de ne pas poursuivre l'enquête (ESC et MSC). Il a en outre chargé le DDPS de mettre en œuvre les résultats du rapport.

1.3 Contenu

Pour donner suite au mandat confié au DFE (aujourd'hui, DEFR) par le Conseil fédéral le 27 juin 2012, le présent rapport contient :

² Aperçu, en français : <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19588.pdf> ;
version longue, en allemand :
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19587.pdf>

³ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27336.pdf>

⁴ <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/fr/home/documentation/bases/verteidigung.parsys.64951.downloadList.10268.DownloadFile.tmp/berichtbereinigtdeff.pdf>

Troisième rapport

Service civil : les effets du régime de la preuve par l'acte

- une analyse des admissions au service civil et des départs de l'armée (chiffre 2) ;
- une analyse des effets du régime de la preuve par l'acte sur l'Armée XXI et surtout sur le développement de l'armée prévu (DEVA) (chiffre 3) ;
- une analyse de l'égalité face aux obligations militaires dans l'exécution de l'art. 59 de la Constitution fédérale ;⁵
- une analyse des effets de la preuve par l'acte sur le service civil (chiffre 5) ;
- la réponse à deux questions de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national concernant le contrôle des affectations de service civil et les allocations pour perte de gain versées aux personnes faisant leur service juste après avoir terminé une formation (chiffre 6) ;
- une évaluation de la nécessité d'intervenir (chiffre 7) ;
- des recommandations (chiffre 8).

⁵ Cst. ; RS 101

2 Analyse des données

2.1 Admissions au service civil

La figure suivante montre l'évolution du nombre des demandes.

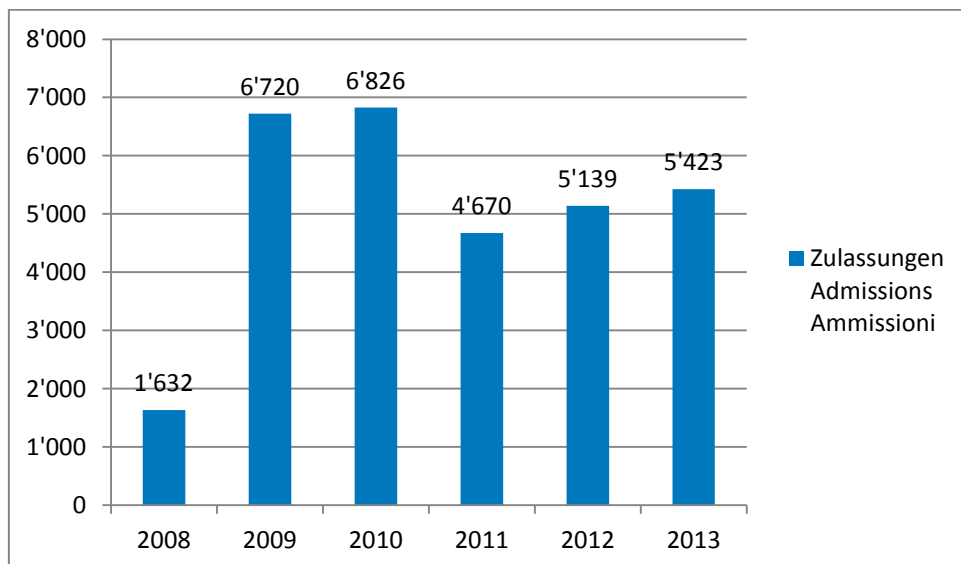


Figure 1 : Admissions par année civile de 2008 à 2013

En 2012, le nombre des admissions a augmenté de 10 % par rapport à 2011. En 2013, il a ensuite augmenté de 5,5 % par rapport à 2012.

Au cours des années 2012 et 2013, le nombre d'admissions au service civil équivalait à plus de trois fois le nombre d'admissions de 2008, année précédant l'introduction de la preuve par l'acte (1632 admissions), et à plus du double du chiffre donné lors de l'estimation faite en 2008 (on tablait sur environ 2500 admissions par année après l'introduction de la preuve par l'acte). Les chiffres de 2012 et 2013 sont cependant, notamment grâce aux mesures de réduction de l'attrait du service civil, nettement au-dessous du nombre d'admissions enregistré dans les douze premiers mois suivant l'introduction de la preuve par l'acte (d'avril 2009 à mars 2010), puisqu'il se montait à 8536. Dans le deuxième rapport déjà, le Conseil fédéral était arrivé à la conclusion qu'il n'était momentanément pas nécessaire d'intervenir, ni à l'échelon de la loi ni à celui de l'ordonnance, même si le nombre des admissions était nettement supérieur à ce qui avait été prévu en 2008.⁶

⁶ Pour l'évolution des admissions au service civil depuis 2008, cf. Figure 2 (« Nombre d'admissions par phase, phase 3 extrapolée sur 12 mois ») du deuxième rapport.

La figure suivante montre la répartition des admissions entre les militaires ayant déposé leur demande avant, pendant ou après l'école de recrues.

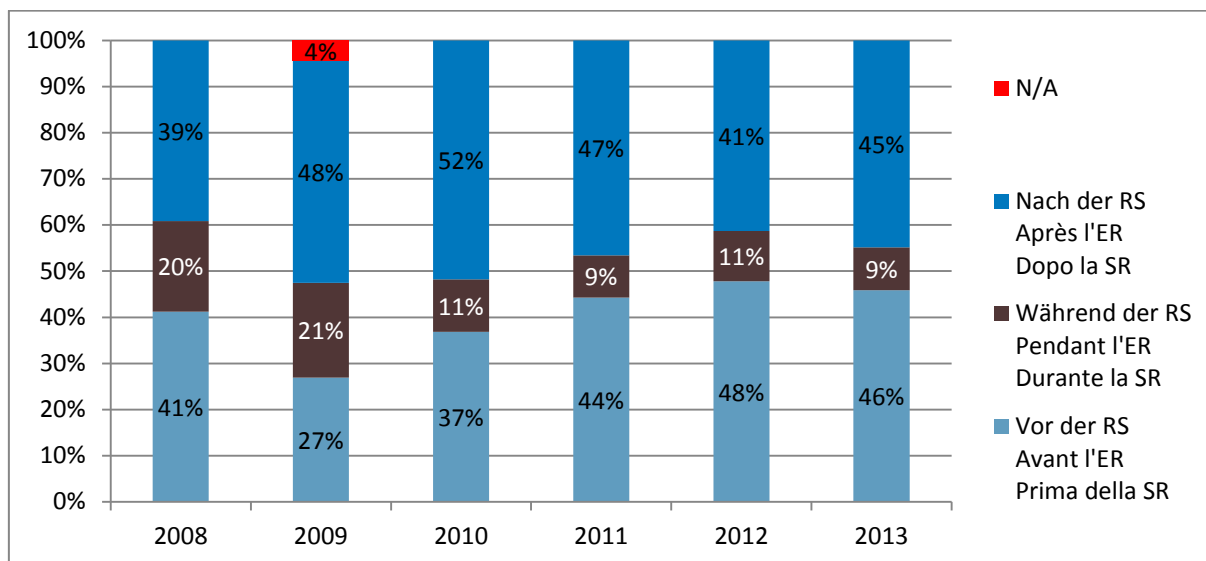


Figure 2 : Admissions de militaires ayant déposé leur demande avant, pendant et après l'ER, en termes relatifs

Sur la période de trois ans, de 2011 à 2013, la répartition des admissions par rapport au moment du dépôt de la demande oscille autour d'environ 10 % pendant l'ER, 45 % avant et 45 % après l'ER.

Le chiffre 9.1.1 de l'annexe présente davantage de chiffres et d'analyses relatifs à la procédure d'admission.

Conclusion :

- Le nombre des admissions a augmenté en 2012 et en 2013, mais, notamment grâce aux mesures mises en œuvre en 2011, il reste bien en-dessous du chiffre correspondant à l'année suivant l'introduction de la preuve par l'acte.
- Ces trois dernières années, la répartition des admissions des militaires par rapport au moment du dépôt de la demande oscille autour d'environ 10 % pendant l'ER, 45 % avant et 45 % après l'ER.

2.2 Départs de l'armée

Avant la libération ordinaire, les départs de l'armée après le recrutement peuvent être rangés en deux catégories principales : les décisions de réforme pour inaptitude au service militaire d'une part et les admissions au service civil d'autre part. Depuis 2008, les autres catégories – incorporations dans des pools au sens de l'art. 3 de l'ordonnance sur l'organisation de l'armée⁷, exemptions du service militaire, militaires non incorporés dans une formation et doubles nationaux, exclusions en vertu de la loi sur l'armée⁸ et du code pénal militaire,⁹ disparus et défunts, ne fluctuent pas fortement en termes absolus et représentent entre 10 % et 15 % des départs.

⁷ OOA ; RS 513.11

⁸ LAAM ; RS 510.10

⁹ CPM ; RS 321.0

Le deuxième rapport indiquait que, en 2011, l'augmentation des départs de l'armée pour cause d'admission au service civil par rapport à 2008 avait été compensée aux deux tiers par la diminution du nombre de personnes réformées pour inaptitude au service.¹⁰

À la fin du mois d'avril 2014, le DDPS a signalé que, en raison d'une erreur informatique, les chiffres indiqués jusqu'alors concernant les départs de l'armée pour cause d'inaptitude au service pour les années 2010 à 2012 étaient beaucoup trop bas, et en a présenté de nouveaux :

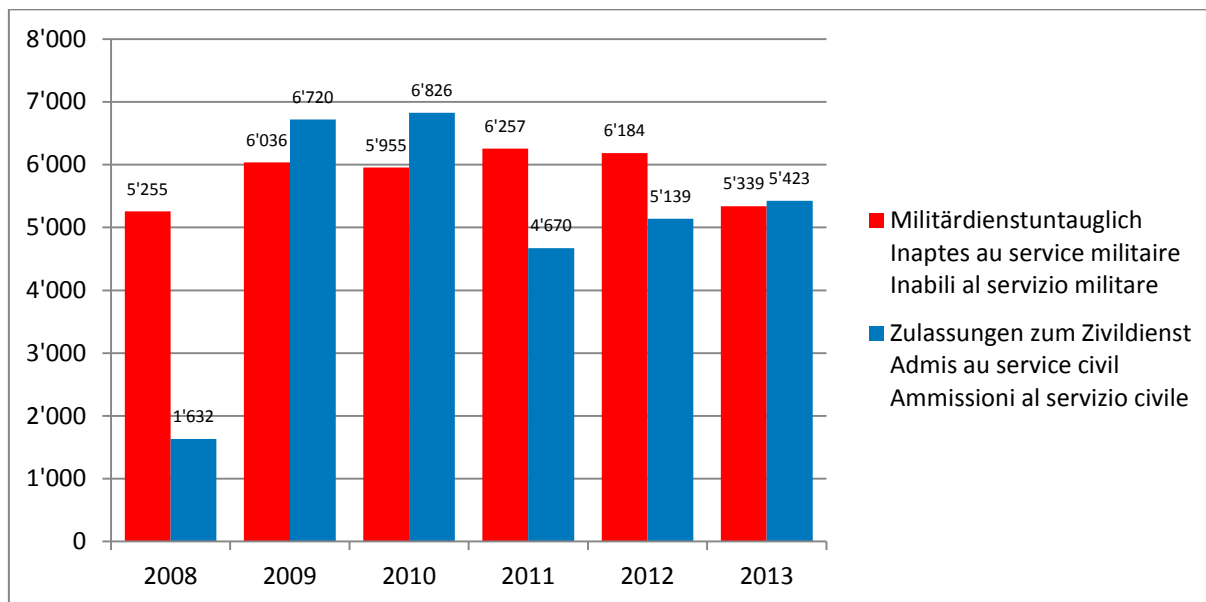


Figure 3 : Départs de l'armée¹¹

Sur la base de ces nouveaux chiffres, il n'est plus correct de déclarer que l'augmentation des départs de l'armée pour cause d'admission au service civil que révèle la comparaison de l'année 2008 avec les années 2010 et suivantes a été compensée aux deux tiers par la diminution du nombre de personnes réformées pour inaptitude au service. Au contraire, les départs de l'armée pour cause d'inaptitude au service sont restés relativement stables, entre 5200 et 6300. Ils n'ont donc pas compensé l'augmentation des admissions au service civil.

Le chiffre 9.1.2 de l'annexe présente davantage de chiffres et d'analyses.

Conclusion :

→ L'augmentation des admissions au service civil depuis l'introduction de la preuve par l'acte *n'a pas* été (contrairement à ce qui a été indiqué jusqu'à présent) compensée par une diminution du nombre des personnes réformées pour cause d'inaptitude au service.

2.3 Résumé

Après avoir baissé en 2011, troisième année suivant l'introduction de la preuve par l'acte (le nombre des admissions est passé de 6800 à 4670), le nombre des admissions a augmenté en 2012 et en 2013 (plus de 5100 et 5400). Il reste cependant, notamment grâce aux mesures mises en œuvre, nettement inférieur aux 8500 admissions enregistrées la première année suivant l'introduction de la preuve par l'acte.

¹⁰ Un lien de cause n'a pas été prouvé.

¹¹ Les chiffres relatifs aux admissions au service civil proviennent du DEFR ; les autres chiffres, du DDPS.

Troisième rapport

Service civil : les effets du régime de la preuve par l'acte

La répartition des admissions entre les militaires ayant déposé leur demande avant, pendant ou après l'ER oscille depuis trois ans autour d'environ 10 % pendant l'ER, 45 % avant et 45 % après.

D'après les chiffres corrigés, l'augmentation des admissions au service civil n'a pas été compensée par un recul des réformes pour cause d'inaptitude au service

3 Effets sur l'armée

Le point 3.1 du présent rapport propose une analyse actualisée¹² des effets du régime de la preuve par l'acte sur l'étape de développement 08/11 de l'Armée XXI.¹³

Les bases légales nécessaires au DEVA (mise en œuvre du rapport 2010 sur l'armée) doivent entrer en vigueur au début de l'année 2017. Le chiffre 3.2 traite des effets du régime de la preuve par l'acte sur le DEVA.

Les conditions-cadre suivantes sont valables aussi bien pour l'Armée XXI que pour le DEVA.

- Il convient de distinguer entre les effectifs maximum légaux et les effectifs réels, résultant du renouvellement avéré et des flux de personnel.
- À quelques rares exceptions près,¹⁴ les admissions au service civil sont des pertes pour l'armée active.¹⁵ Pour répondre à la question de savoir si le service civil risque de compromettre l'effectif de l'armée, c'est donc l'armée active qui est déterminante.
- Le scénario actuel de l'Office fédéral de la statistique, sur lequel se fonde la planification de l'armée, table sur un effectif annuel stable d'environ 35 000 hommes de 20 ans jusqu'à 2025.¹⁶ Compte tenu des départs (notamment pour cause d'inaptitude au service militaire *et d'admission au service civil*) et d'une marge de sécurité, les chiffres que la planification de l'armée prévoit à long terme (jusqu'à 2020 – 2025) sont de 22 000 conscrits entrant à l'école de recrues, soit 18 000 militaires instruits par année (dont 3000 militaires en service long).

3.1 Effectifs selon l'Armée XXI

Le 1^{er} mars 2014, l'effectif réel de l'armée active se montait à 137 710, soit encore 15 % au-dessus du maximum légal, fixé à 120 000 (sans les recrues de l'année). Ne sont notamment pas compris dans ce chiffre les 14 437 militaires incorporés dans des pools au sens de l'art. 3 OOA, dont 2546 militaires astreints au service pouvant être convoqués comme auparavant et engagés dans le cadre de différents mandats de l'armée, 1026 militaires âgés de 34 ans et astreints au service militaire jusqu'à la fin de l'année 2014, et 4018 militaires ayant obtenu un congé à l'étranger.

Les bases légales de l'Armée XXI prévoient un effectif maximum de 220 000 au total : 140 000 au maximum pour l'armée active (y compris recrutement annuel de 20 000) et 80 000 au maximum de réserve¹⁷.

L'effectif légal maximum de l'armée *active* (120 000, sans le recrutement annuel de 20 000) est composé de l'*effectif réglementaire*¹⁸, y compris 5 % de *réserve de la disponibilité*¹⁹ des formations

¹² Dans son premier rapport, le Conseil fédéral a établi que 8500 admissions au service civil par année ne mettraient en danger les effectifs de l'armée selon l'étape de développement 08/11 de l'Armée XXI qu'à moyen terme, après quatre ou cinq ans.

¹³ Conformément aux bases légales en vigueur, la mise en œuvre de la phase de développement 08/11 de l'Armée XXI a été terminée il y a trois ans.

¹⁴ Militaires n'ayant pas de solde de jours à accomplir admis au service civil : 47 en 2010, 51 en 2011, 75 en 2012 et 79 en 2013.

¹⁵ Une influence secondaire s'exerce également sur la réserve puisqu'une part des personnes admises doivent y être transférées après avoir accompli leur service d'instruction obligatoire (CR).

¹⁶ Jusqu'en 2019, l'Office fédéral de la statistique table sur un chiffre légèrement supérieur à 35 000 Suisses de 20 ans par an, mais à partir de 2020, ses pronostics sont légèrement inférieurs à ce chiffre.

¹⁷ Cf. art. 5 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée (OOrgA ; RS 513.1)

¹⁸ Dans le « Recensement de l'armée en 2013 » (version abrégée, p. 14), l'effectif réglementaire est défini comme suit : « effectif nécessaire pour composer une formation selon la doctrine

d'engagement, ce qui équivaut à l'*effectif nécessaire*.²⁰ Les formations appartenant au domaine Instruction et support n'ont pas de réserve de la disponibilité.²¹

La figure suivante montre l'évolution de l'effectif réel de l'armée active et des admissions au service civil depuis 2008 :

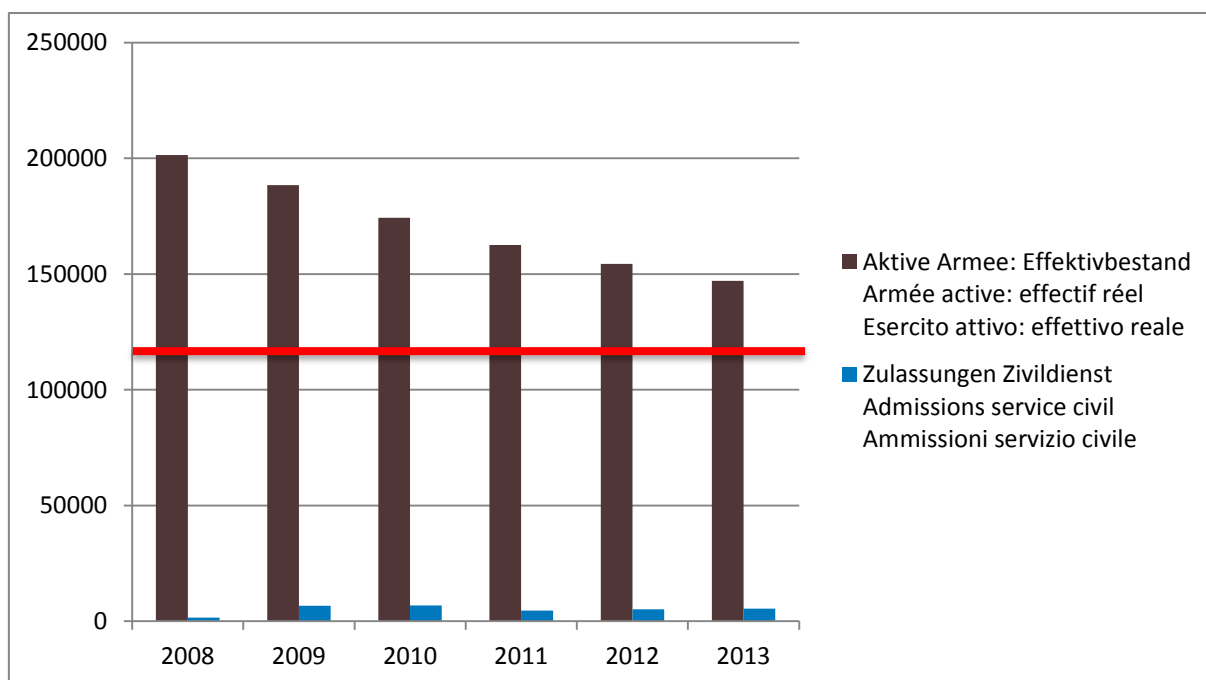


Figure 4 : Effectif réel de l'armée active et admissions au service civil

— Effectif maximum de l'armée active (sans recrutement annuel), Armée XXI

Les départs de l'armée à la suite d'admissions au service civil étaient de 5136 en 2012 et de 5423 en 2013, ce qui correspond à 3,33 et 3,69 % de l'effectif réel de l'armée active. Cette proportion est trop faible pour pouvoir mettre en danger la stabilité des effectifs de l'armée active. Cela ne changerait pas si le nombre des admissions continuait à augmenter modérément au cours des prochaines années, comme en 2012 et en 2013.

Conclusion :

→ Si les conditions générales restent inchangées, le service civil ne met pas en danger les effectifs de l'armée selon l'étape de développement 08/11 de l'Armée XXI.

3.2 Développement de l'armée (DEVA)

Par l'arrêté fédéral du 29 septembre 2011, le Parlement a décidé de réduire l'effectif réglementaire de l'armée à 100 000 militaires.²²

d'engagement », cette dernière étant définie dans l'OOA et ses annexes. L'effectif réglementaire est adapté chaque année.

¹⁹ Dans le « Recensement de l'armée en 2013 » (version longue, en allemand, p. 12) la réserve de la disponibilité est définie comme étant une réserve calculée sur la base de l'effectif réglementaire afin d'en assurer la disponibilité opérationnelle.

²⁰ Dans le « Recensement de l'armée en 2013 » (version longue, en allemand, pp. 12 et 17) l'*effectif nécessaire* correspond à l'effectif réglementaire additionné de la réserve de la disponibilité.

²¹ Cf. « Recensement de l'armée en 2013 » (version longue, en allemand, figure 2.1, p. 17).

²² <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2011/7021.pdf>

Au cours du troisième trimestre 2014, le Conseil fédéral transmettra au Parlement le message portant sur la modification des bases juridiques relatives au développement de l'armée.²³

L'évaluation ci-dessous des effets de la preuve par l'acte sur le DEVA se fonde donc sur le chapitre 7 « Effectif de l'armée, jours de service et modèle de service » (p. 32 ss.) du Rapport explicatif du 26 juin 2013 concernant la modification des bases légales liées au développement de l'armée (mise en œuvre du rapport sur l'armée 2010) (ci-après : le rapport explicatif).

Le chiffre 3.2.1 ci-dessous traite des effectifs maximum légaux selon le DEVA. Les effectifs réels du DEVA font l'objet du chiffre 3.2.2.

3.2.1 Bases juridiques : effectifs maximum légaux

La réforme DEVA doit mener à une réduction de l'armée. Elle prévoit la suppression de la réserve. On peut lire dans le rapport explicatif (chiffre 7.1, p. 33) : « La réserve est supprimée [...] » et « L'effectif réglementaire total de l'armée est de 100 000 personnes ».

Cet effectif réglementaire de 100 000 militaires est multiplié par le facteur 1,4 afin que l'effectif d'engagement pour les services d'instruction et les engagements soit aussi proche que possible de l'effectif réglementaire (chiffre 7.1, p. 33). L'effectif maximum est donc de 140 000.

3.2.2 Renouvellement de l'armée selon le DEVA : effectif réel

Selon le rapport explicatif, le renouvellement de l'armée réformée dépend pour l'essentiel des paramètres suivants :

- arrivée chaque année de 18 000 militaires instruits (ayant accompli l'ER) (chiffre 7.1, p. 33) ;
- ensuite, incorporation à une formation pendant neuf ans (chiffre 7.1, p. 33) ;
- nombre de départs chaque année pour cause d'inaptitude, d'admission au service civil ou d'autres raisons selon les chiffres actuels.

Dans ces conditions, l'effectif de l'armée ne dépassera pas 140 000 (y compris les cadres de l'armée et les militaires de carrière, dont le service est plus long, et sans compter la volée de militaires instruits et les militaires incorporés à des pools). Le rapport explicatif aboutit à la conclusion que le modèle du DEVA permettra de « maintenir l'effectif réel de l'armée à un niveau stable sur le long terme » (chiffre 7.2, note de bas de page 18, p. 34).

Si les conditions générales restent inchangées, les admissions au service civil ne mettront pas en danger la future armée prévue par le DEVA. Il y a deux raisons principales à cela :

- l'armée doit être réduite, son effectif doit passer de 200 000 à 140 000 ;
- le renouvellement de l'armée selon le DEVA prend déjà en compte les départs vers le service civil et garantit que l'effectif réel de l'armée puisse rester stable à long terme.

Conclusion :

→ Si les conditions générales restent inchangées, le service civil ne mettra pas en danger la stabilité des effectifs de l'armée selon le DEVA prévu, étant donné que les effectifs doivent être réduits à 140 000 militaires et que les départs vers le service civil sont déjà pris en compte dans le renouvellement planifié.

3.3 Effets financiers sur l'armée

Le deuxième rapport a montré que la baisse des besoins de l'armée, au niveau des coûts variables, atteint en moyenne 10 717 francs par civiliste. Pour 5500 admissions, cela équivaut à des économies d'environ 59 millions de francs par année

²³ Communiqué de presse du DDPS du 23 mai 2014.

3.4 Résumé

Les admissions au service civil ne mettent pas en danger la stabilité des effectifs de l'armée active selon l'Armée XXI, étape de développement 08/11, ni ceux du DEVA prévu, étant donné que les effectifs doivent être réduits à 140 000 militaires et que les départs vers le service civil sont déjà pris en compte dans le renouvellement planifié.

4 L'égalité face aux obligations militaires dans l'exécution de l'art. 59 Cst.

L'art. 59 Cst. dispose qu'il y a un service civil de remplacement permettant de remplir son devoir constitutionnel (obligation de servir) en dehors de l'armée. L'égalité face aux obligations militaires exige qu'un maximum de personnes astreintes au service militaire accomplisse leur obligation de servir sous forme de service personnel, dans l'armée ou le service civil de remplacement.²⁴ La part de personnes astreintes au service militaire n'accomplissant ni service militaire ni service civil doit par contre être maintenue aussi faible que possible.

Les personnes aptes au service militaire doivent accomplir 260 jours de service militaire. Les personnes déclarées aptes au moment du recrutement doivent en principe accomplir effectivement ces 260 jours de service. Les personnes admises au service civil doivent accomplir une fois et demie le nombre des jours de service militaire qu'il leur restait à faire (390 jours au maximum). Les règles relatives au paiement de la taxe d'exemption de l'obligation de servir pour les jours de service qui n'ont pas été accomplis sont les mêmes pour les militaires et les civilistes.

Les conditions-cadre relatives à l'accomplissement du devoir constitutionnel en effectuant un service personnel ne sont pas les mêmes pour les militaires et les civilistes. Ainsi, les militaires ne peuvent choisir ni le moment ni la durée de leurs périodes de service (art. 12, al. 2, OOrgA). De plus, l'armée aspire à limiter le nombre total de jours de service (art. 9a de l'ordonnance concernant les obligations militaires²⁵). À cela s'ajoute le fait que, en raison du tournus de deux ans prévu par l'Armée 95 et de la situation des effectifs au moment du passage de l'Armée 95 à l'Armée XXI, une partie des personnes concernées n'a pas du tout pu, en raison du système, accomplir tous ses services d'instruction. Ces éléments compliquent l'accomplissement des services d'instruction de l'armée.

Ces différences dans les conditions-cadre et d'autres divergences entre les services militaire et civil expliquent les écarts présentés ci-dessous dans l'accomplissement des obligations militaires en jours de service personnel effectués au moment de la libération ordinaire.

Les chiffres ci-dessous montrent quelle part des conscrits examinés remplit son devoir constitutionnel en accomplissant un service personnel dans l'armée ou le service civil. Vous en trouverez d'abord un aperçu au chiffre 4.1, dont les différentes parties sont expliquées aux chiffres 4.2 à 4.4. Le chiffre 4.5 se réfère à l'analyse détaillée des questions relatives à l'égalité face aux obligations militaires.

²⁴ « L'égalité face aux obligations militaires se traduit [...] par la volonté d'assurer l'accomplissement le plus équitable possible des obligations militaires. » (Rapport du Conseil fédéral du 28 mars 2007 sur l'égalité face aux obligations militaires en réponse au postulat 05.3526 du conseiller aux Etats Wicki du 29 septembre 2005). Le Conseil fédéral définit les conditions d'une exécution équitable des obligations militaires comme suit : « premièrement, il faut déterminer, sur la base de critères objectifs, qui accomplit le service militaire, le service civil, le service de protection dans la protection civile et qui n'accomplit pas de service. Deuxièmement, il faut que la plus grande partie possible des personnes astreintes accomplisse ses obligations militaires par une prestation personnelle à l'armée, au service civil ou à la protection civile. Troisièmement, il faut être certain que toutes les personnes qui accomplissent du service sont globalement soumises aux mêmes contraintes, selon leur capacité. Afin de garantir cette égalité, il faut considérer les contraintes temporelles, physiques et psychiques dans leur intégralité. » (Message du Conseil fédéral du 14 septembre 2012 concernant l'initiative populaire « Oui à l'abrogation du service militaire obligatoire » FF 2012 7659).

²⁵ OOMi ; RS 512.21

4.1 Aperçu de l'égalité face aux obligations militaires à différents moments

Les trois premières colonnes du graphique suivant montrent quelle est la part des conscrits examinés lors du recrutement qui remplissent leur devoir inscrit à l'art. 59 Cst. en accomplissant un service personnel. Les deux dernières colonnes indiquent la part des jours de service dus qui ont été accomplis par les militaires et les civilistes au moment de leur libération ordinaire.

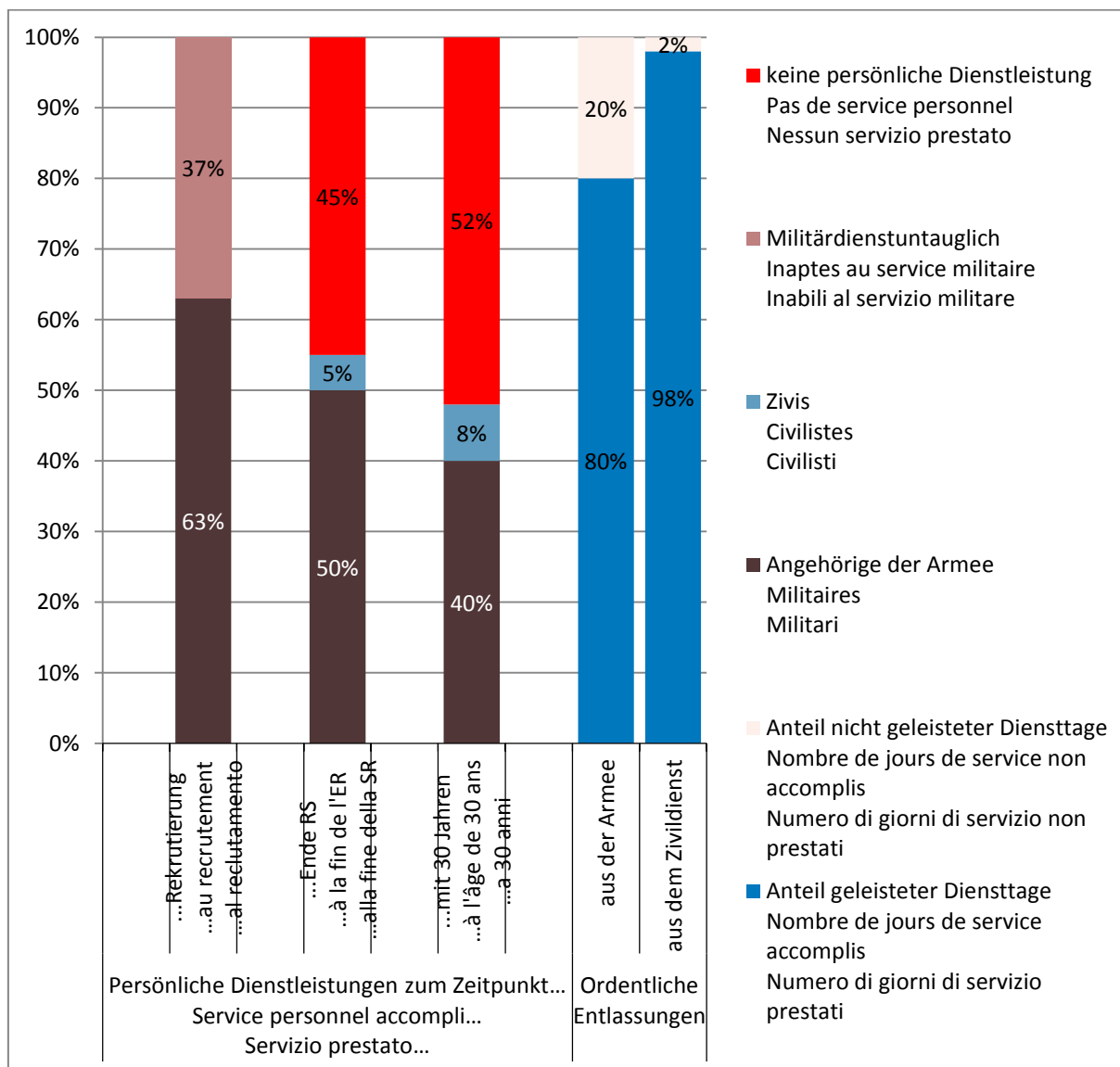


Figure 5 : Aperçu de l'égalité face aux obligations militaires

- Lors du recrutement, environ 63 % des conscrits examinés sont déclarés aptes au service militaire. Les 37 % restants ne rempliront pas leurs obligations militaires en accomplissant un service personnel dans l'armée ou le service civil (cf. annexe, chiffre 9.1.2.1).
- A la fin de l'ER, presque 50 % des conscrits examinés accomplissent le service militaire, et 5 %, le service civil (cf. chiffre 4.2).
- À l'âge de trente ans, encore 40 % des conscrits examinés accomplissent le service militaire, et 8 %, le service civil. Une majorité de 52 % ne fait ni l'un ni l'autre (cf. chiffre 4.3).
- Au moment de la libération ordinaire, entre 30 et 34 ans, les militaires ont effectivement accompli 80 % des jours dus, et les civilistes, 98 % (cf. chiffre 4.4).

4.2 Égalité face aux obligations militaires à la fin de l'ER

En prenant pour référence le moment de la fin de l'ER, le deuxième rapport a abouti à la conclusion que le service civil contribue à assurer l'égalité face aux obligations militaires.

Depuis, des chiffres relatifs à l'évolution de la part de personnes astreintes au service militaire nées entre 1984 et 1988 (entre 26 et 30 ans) sont venus confirmer et expliciter ce résultat :

- la part de conscrits examinés (recrutement) accomplissant le service civil à la fin de l'ER est passée de 2,4 % (conscrits nés en 1984) à 5,4 % (nés en 1988) ;
- malgré cette augmentation, la part des conscrits examinés (recrutement) faisant encore partie de l'armée à la fin de l'ER est restée stable, se maintenant entre 48,7 % (1985) et 50,2 % (1987), pour une moyenne de 49,6 % ;
- la part des conscrits examinés (recrutement) n'accomplissant ni le service militaire ni le service civil à la fin de l'ER était de 46,9 % en moyenne pour ces cinq années (contre 37,5 % au moment du recrutement).

La figure suivante illustre ce résultat :

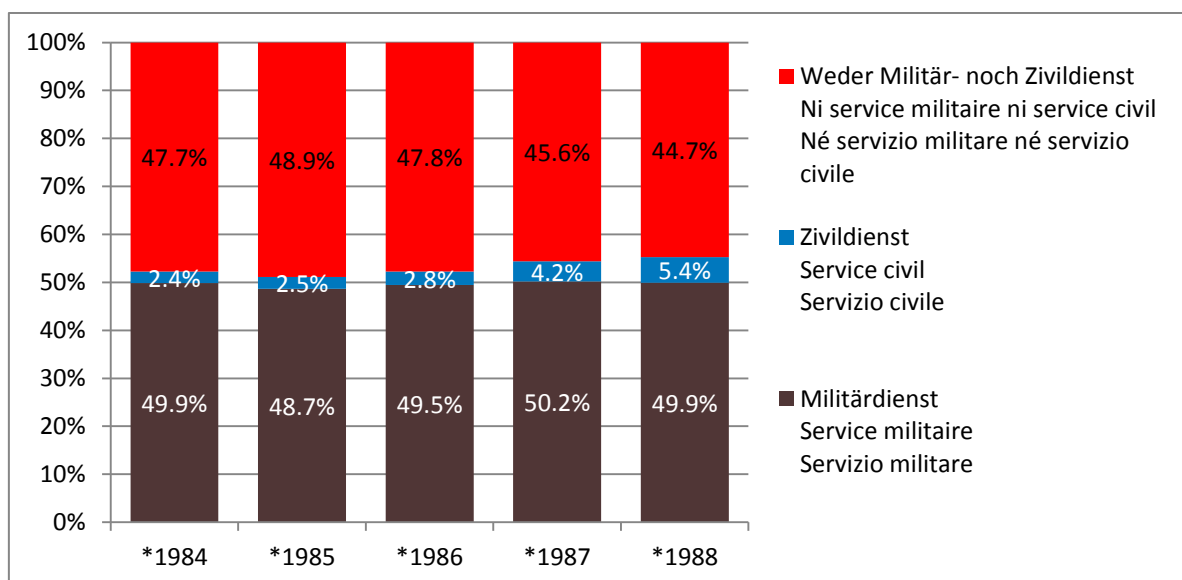


Figure 6 : Répartition des conscrits examinés, nés entre 1984 et 1988, à la fin de l'ER

4.3 Égalité face aux obligations militaires, Suisses âgés de 30 ans

L'exemple des personnes nées entre 1986 et 1988 (ayant entre 26 et 28 ans) permet d'illustrer l'évolution de la proportion de personnes astreintes au service militaire à la fin de l'ER. Ces volées sont arrivées sous l'Armée XXI ; la plupart des personnes nées ces années-là ont été incorporées dans des formations de l'armée pendant déjà 6, 7 ou 8 ans. Pour chacune de ces volées, entre 38 000 et 40 000 conscrits ont été recrutés. La figure suivante montre la situation au 1^{er} janvier 2014.

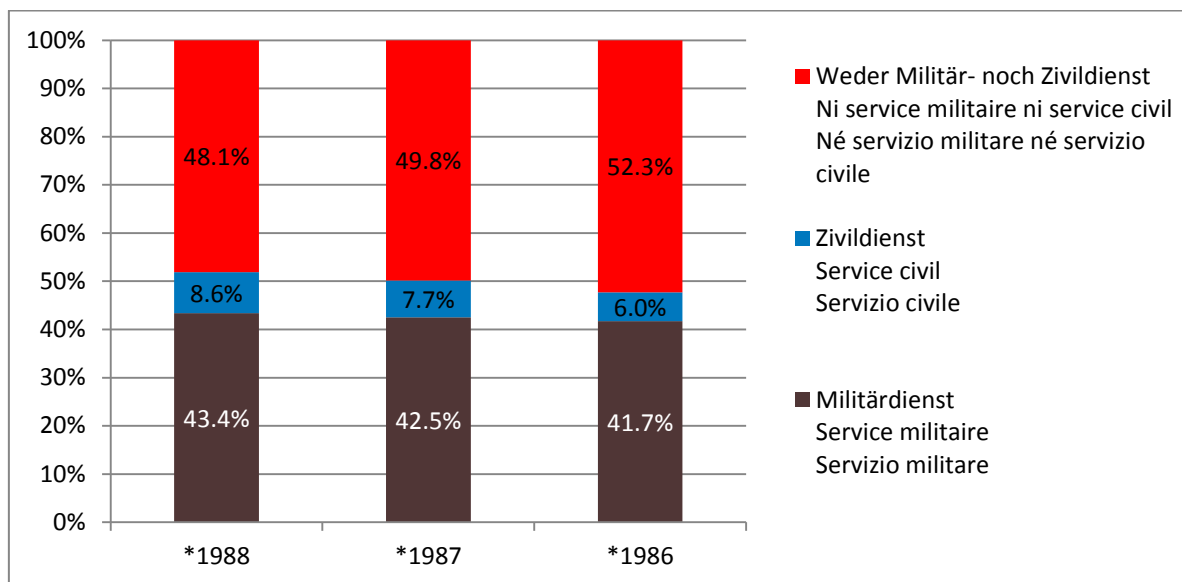


Figure 7 : Répartition des conscrits examinés âgés de 26 à 28 ans

Une comparaison entre cette figure et celle qui se trouve au chiffre 4.2 révèle les points suivants :

- chez les 26-28 ans, depuis la fin de l'ER, la part de *militaires* a diminué de 6,5 ; 7,7 et 7,8 % respectivement, soit environ 1 % par année ;
- depuis la fin de l'ER, la part de *civilistes* a augmenté de 3,2 ; 3,5 et 3,2 % respectivement, soit environ 0,5 % par année ;
- depuis la fin de l'ER, la part de personnes n'accomplissant *ni le service militaire ni le service civil* a augmenté de 2,6 ; 3,2 et 3,9 % respectivement, soit aussi environ 0,5 % par année.

Cela signifie que, de ces volées-là, à l'âge de 28, 27 ou 26 ans, environ la moitié des conscrits (47,7 ; 50,2 et 52 % respectivement) remplissent leurs obligations militaires en accomplissant un service personnel dans l'armée ou le service civil.

Si les conscrits continuent de quitter l'armée à raison de 1 % chaque année, à 30 ans, âge à partir duquel la libération ordinaire est possible, environ 40 % des personnes de ces volées feront encore le service militaire.

4.4 Égalité face aux obligations militaires au moment de la libération ordinaire

Le présent chiffre examine quelle part des jours de service ordonnés les personnes astreintes au service ont accomplie au moment de leur libération ordinaire, entre 30 et 34 ans, qu'ils aient servi dans l'armée ou le service civil.

4.4.1 Service militaire

En 2012, la volée 1977 a atteint l'âge de 34 ans et a été libérée du *service militaire* ; en 2013, c'était le tour de la volée 1978. La plupart des personnes de ces volées ont accompli l'ER en 1997 (23 227 instruits) et en 1998 (22 529 instruits).

L'illustration suivante résume l'analyse des libérations ordinaires entre 30 et 34 ans pour ces deux volées.²⁶

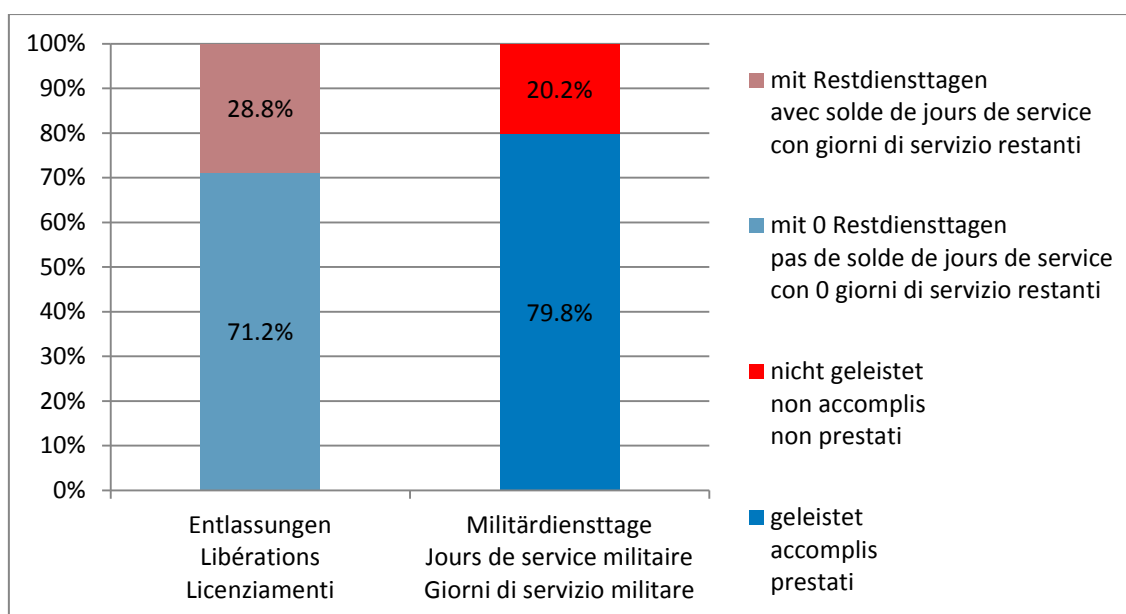


Figure 8 : Libérations ordinaires du service militaire des volées 1977 et 1978 (source : DDPS)

De l'ensemble des militaires, 71 % avait effectué tous les jours de service avant la libération. Au total, 80 % des jours de service avaient été accomplis. Autrement dit, à leur libération ordinaire, les militaires de ces deux volées avaient fait en moyenne 208 jours de service sur les 260 dus.

Le chiffre 9.2 de l'annexe présente davantage d'informations à ce sujet.

²⁶ La volée 1979 confirme le résultat.

4.4.2 Service civil

Pendant les années 2012 et 2013, 4632 civilistes ont été libérés du *service civil* selon la procédure ordinaire. Au total, ils avaient 1 082 673 jours de service à accomplir. La figure suivante résume l'analyse de ces libérations ordinaires.

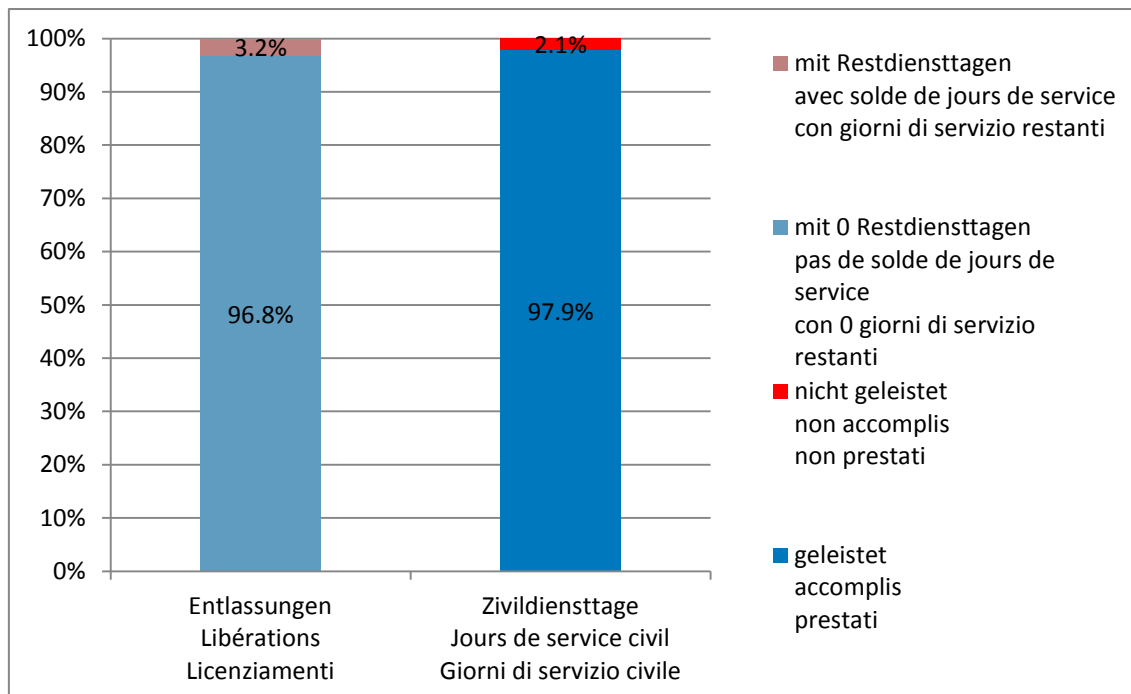


Figure 9 : Libérations ordinaires du service civil, 2012 et 2013 (source : Organe d'exécution du service civil)

Des civilistes libérés ces années-là, 97 % avaient accompli tous leurs jours de service. Au total, 98 % des jours de service civil avaient été faits. Les civilistes dont la libération ordinaire a eu lieu en 2012 ou en 2013 avaient accompli en moyenne 382 jours de service pour 390 jours ordonnés.

4.5 Analyse détaillée des questions relatives à l'égalité face aux obligations militaires

Le groupe d'étude sur l'obligation de servir est chargé d'analyser en détail au moment de la libération ordinaire les différences, notamment inhérentes au système, dans l'accomplissement des obligations militaires en fournissant un service personnel dans l'armée ou le service civil. Il doit évaluer ces différences du point de vue de l'égalité face aux obligations militaires, déterminer si des mesures s'imposent et, si possible, faire des propositions concrètes d'amélioration.

Conclusion :

- ➔ Le service civil contribue à assurer l'égalité face aux obligations militaires :
 - Presque 50 % des conscrits examinés (recrutement) terminent l'ER, devenant des militaires instruits. En comptant les civilistes, environ 55 % des conscrits examinés remplissent leurs obligations militaires en accomplissant un service personnel dans l'armée ou le service civil.
 - À 30 ans, âge à partir duquel la libération ordinaire est possible, environ 40 % des conscrits examinés accomplissent encore le service militaire et environ 8 %, le service civil.
- ➔ Au moment de leur libération ordinaire, les militaires ont accompli en moyenne 80 % des jours ordonnés, et les civilistes, 98 %.

4.6 Résumé

Presque 50 % des conscrits examinés terminent l'ER, devenant des militaires instruits. En comptant les civilistes, environ 55 % des conscrits examinés remplissent leurs obligations militaires en accomplissant un service personnel.

À 30 ans, âge à partir duquel la libération ordinaire est possible, environ 40 % des conscrits examinés accomplissent encore le service militaire et environ 8 %, le service civil.

Le groupe d'étude sur l'obligation de servir est chargé d'analyser en détail au moment de la libération ordinaire les différences, notamment inhérentes au système, dans l'accomplissement des obligations militaires en fournissant un service personnel dans l'armée ou le service civil. Il doit évaluer ces différences du point de vue de l'égalité face aux obligations militaires, déterminer si des mesures s'imposent et, si possible, faire des propositions concrètes d'amélioration.

5 Effets sur le service civil

En 2012 et 2013 également, l'Organe d'exécution du service civil a pris à temps des mesures appropriées à tous les niveaux pour réagir à l'augmentation du nombre des admissions. L'exécution du service civil a été et reste pleinement assurée.

Les coûts nets par jour de service civil, qui s'élevaient en 2008 (avant la preuve par l'acte) à 20 fr. 30, n'atteignaient en 2011 plus que 6 fr. 45 et ont encore baissé pour ne plus s'élever qu'à 4 fr.40 en 2013. Le taux de couverture des coûts, qui est passé de 34 % à 68 % entre la période précédant l'introduction de la preuve par l'acte et 2011, a continué d'augmenter et s'élève désormais à 81 %. Par conséquent, malgré l'augmentation du nombre de civilistes, les charges de fonctionnement nettes sont restées stables, à 5,8 millions de francs, en 2012 et 2013.

5.1 Exécution jusqu'à fin 2013

5.1.1 Admission

Aucun changement significatif n'est à noter depuis le deuxième rapport. Les demandes sont traitées efficacement, le nombre des procédures pendantes est globalement stable. Depuis la révision de l'ordonnance sur le service civil du 1^{er} février 2011²⁷, la procédure d'admission dure au moins cinq semaines.

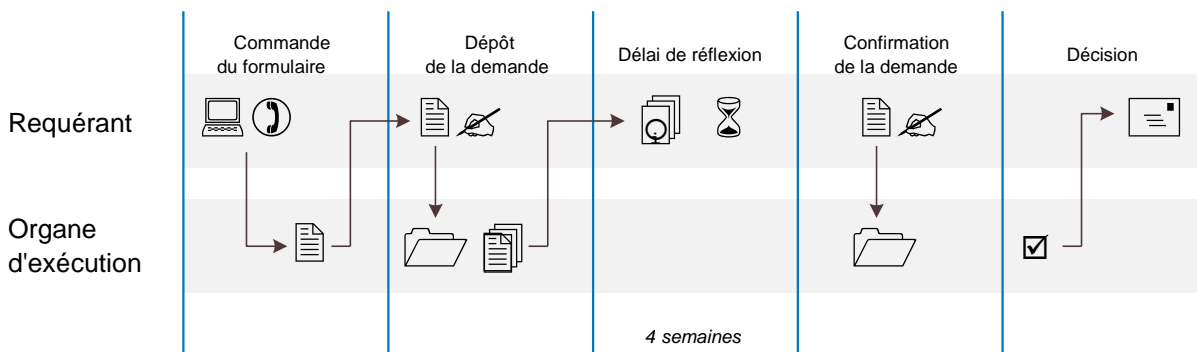


Figure 10 : La procédure d'admission depuis la révision de l'OSCi du 1^{er} février 2011

- Le *formulaire de demande* ne peut plus être téléchargé depuis l'internet ; le requérant doit le commander et le reçoit ensuite sous une forme personnalisée.
- Après avoir déposé sa *demande*, le requérant est invité à réfléchir au service civil durant quatre semaines (délai de réflexion), notamment au moyen de la documentation qui lui est fournie à cet effet.
- Le requérant n'est *admis* que lorsqu'il *confirme* sa demande à l'issue de ce délai.

Cette procédure (cf. annexe, chiffre 9.1.1) a sans doute contribué à la nette diminution du nombre des admissions (cf. figure 1), mais elle a également entraîné une augmentation de la charge de travail. Le traitement d'une demande, qui durait en moyenne une trentaine de minutes avant le 1^{er} février 2011, nécessite désormais environ une heure. À cela s'ajoute une augmentation des besoins en matière de conseil : en effet, non seulement les requérants mais aussi les commandants des écoles de recrues ont plus de questions à poser en ce qui concerne la procédure.

²⁷ OSCi ; RS 824.01 ; RO 2011 151

5.1.2 Introduction et formation

Aucun changement significatif n'est à noter depuis le deuxième rapport. Les cours de formation ont lieu pour la plupart dans le centre de formation du service civil, à Schwarzenbourg. Dans l'ensemble, l'organisation des nombreux cours, dont le nombre continue d'augmenter, se déroule sans problème.

En 2013, interrogés sur leur degré de satisfaction (sur une échelle de 1 à 6), les civilistes ont attribué la note de 5,4 pour le cours d'introduction et celle d'environ 5, en moyenne, pour les différents cours de formation spécifiques à une affectation.

5.1.3 Encadrement des civilistes et affectations

En 2012 et 2013 également, le nombre de civilistes²⁸ a augmenté.

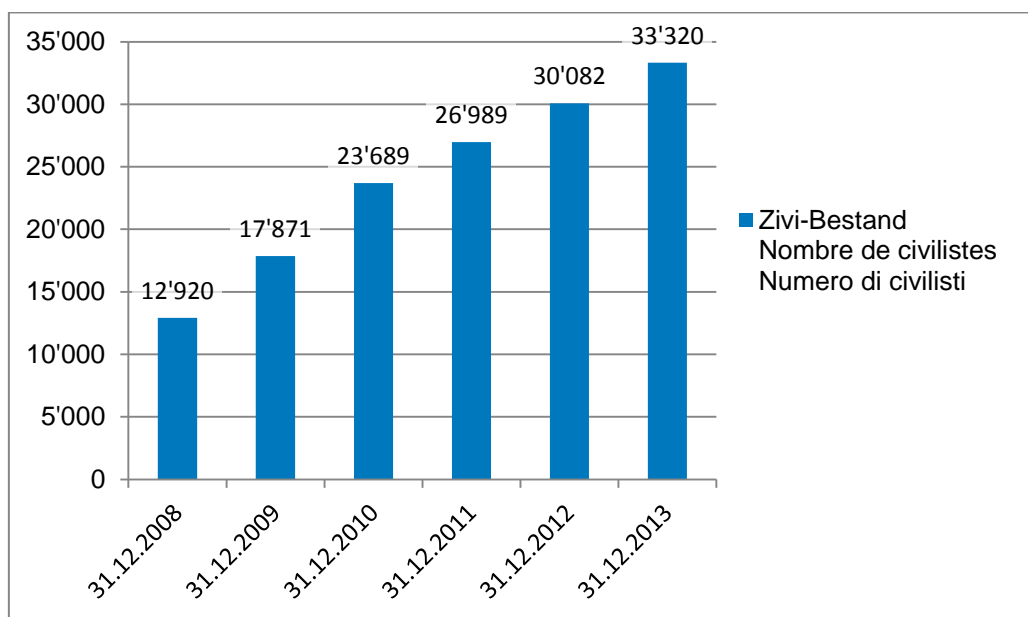


Figure 11 : Effectif de civilistes

Le nombre de personnes astreintes au service civil continuera d'augmenter jusqu'à ce que le nombre annuel des libérations soit supérieur à celui des admissions.

²⁸ Nombre total des personnes astreintes au service civil, indépendamment du fait qu'elles aient ou non encore des jours de service civil à effectuer.

Comme prévu, le nombre des jours de service civil effectués a également continué d'augmenter après 2011 :

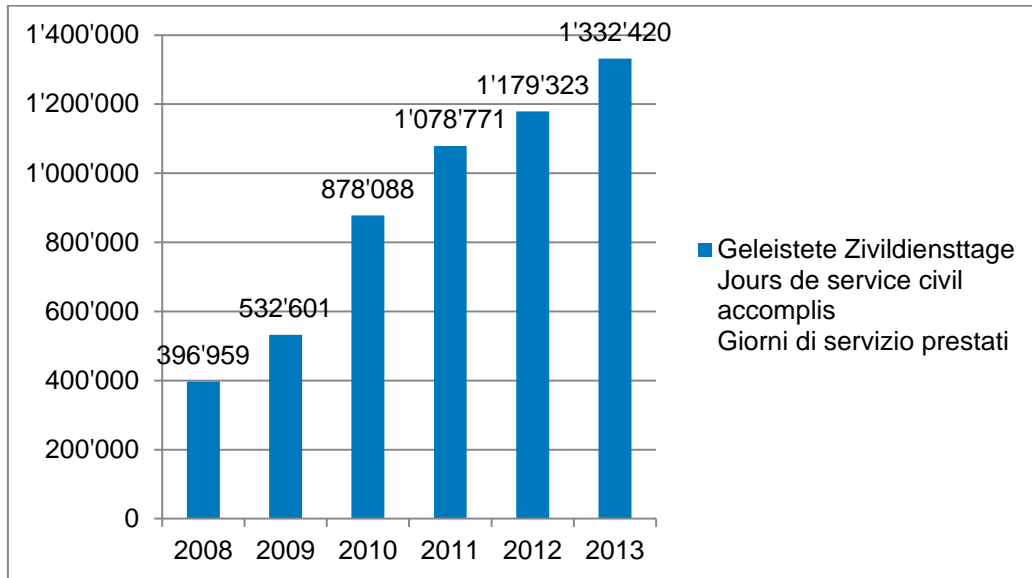


Figure 12 : Nombre de jours de service civil accomplis

En 2013, les jours de service civil accomplis étaient répartis comme suit entre les différents domaines d'activité :

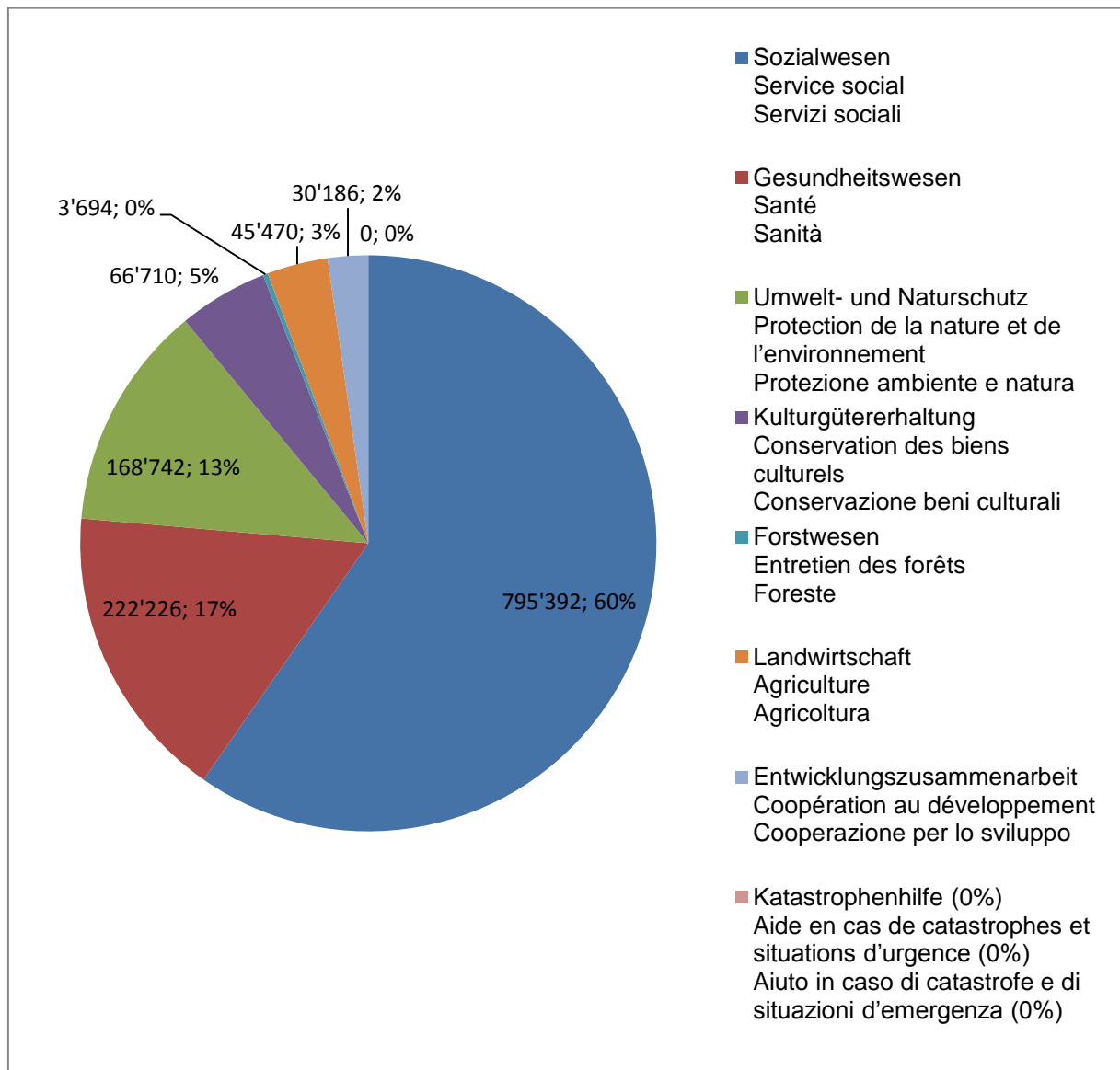


Figure 13 : Répartition des jours de service civil entre les domaines d'activité en 2013

Les affectations longues, d'une durée de six mois, et les 70 jours de service qui suivent doivent être accomplis dans des programmes prioritaires, dans les trois grands domaines d'affectation Service social, Santé et Protection de la nature et de l'environnement ou dans la coopération au développement. Le durcissement des règles de l'exécution suivant la révision de l'OSCi en 2011, depuis laquelle tous les jours de service civil doivent être accomplis dans deux domaines d'affectation au maximum, a conduit à une augmentation sensible de la charge de travail relative au traitement administratif, au contrôle de l'accomplissement des affectations et au conseil aux civilistes et a entraîné une nouvelle répartition entre les différents domaines d'activité. Il est notamment devenu plus difficile pour les agriculteurs de trouver des civilistes.

Il est de la responsabilité des civilistes, pendant leur temps libre, de planifier eux-mêmes leurs affectations et de conclure une convention avec un établissement d'affectation. Ceux qui ne remettent pas d'eux-mêmes une convention d'affectation dans les délais impartis sont convoqués d'office. Dans ce cas, l'organe d'exécution fixe un lieu et une période d'affectation et perçoit un émolument de traitement. Le nombre des convocations d'office a nettement baissé depuis 2011 :

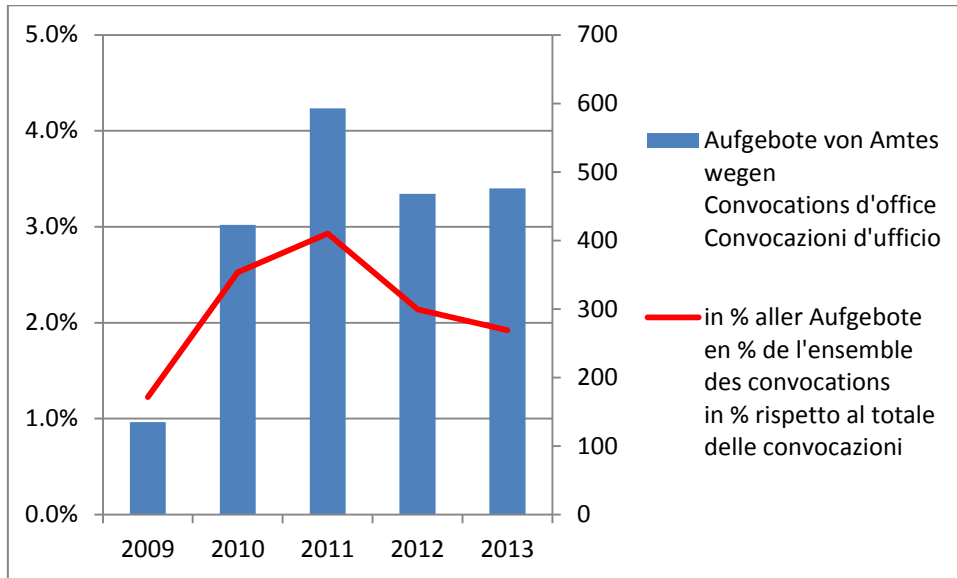


Figure 14 : Convocations d'office en chiffres absolus et en % de l'ensemble des convocations

La diminution du nombre des convocations d'office est un signe de la réussite de l'encadrement plus intensif et proactif des civilistes.

La figure suivante montre la part de civilistes libérés entre 30 et 34 ans après avoir accompli tous les jours de service ordonnés (cf. chiffre 4.4.2).

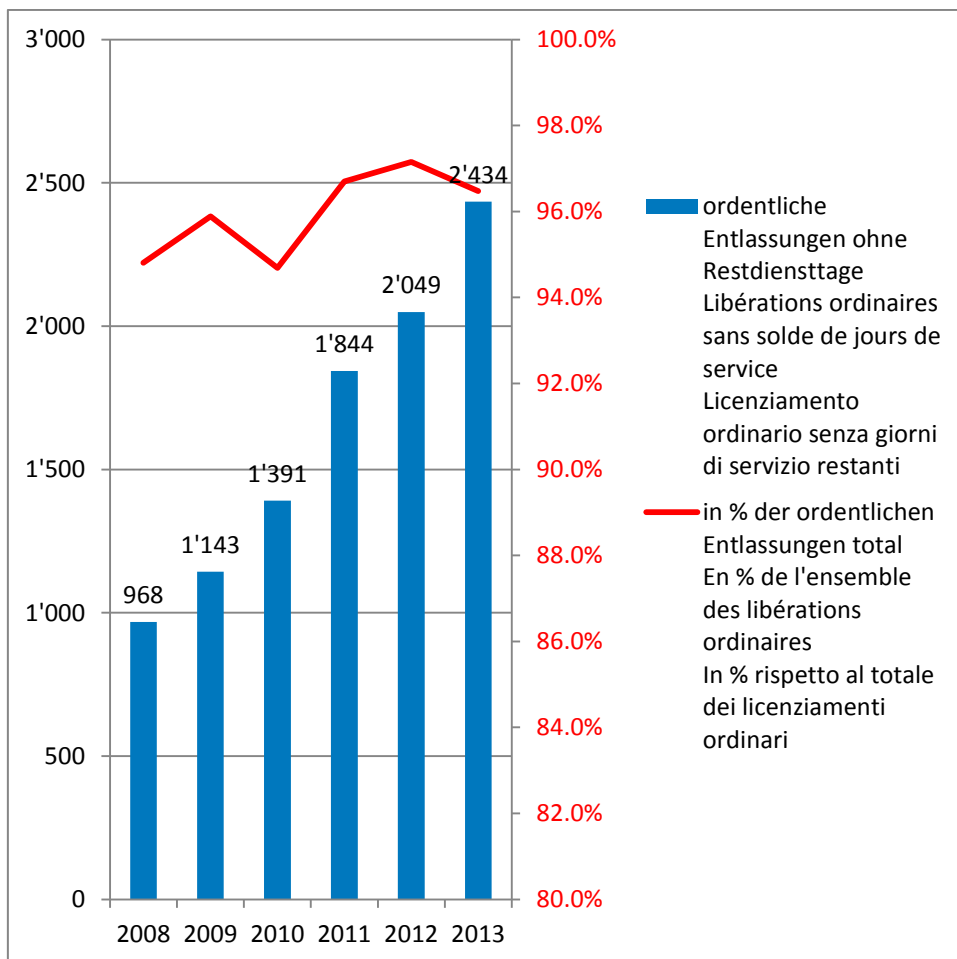


Figure 15 : Libérations ordinaires du service civil

La plupart des libérations ordinaires du service accordées alors qu'il restait un solde de jours de service à accomplir l'ont été pour des motifs sur lesquels l'organe d'exécution ne pouvait pas intervenir : congé à l'étranger/libération de service, problèmes de santé, absence d'affectation pour cause de procédure pénale ou de signalement dans le système de recherches informatisées de police de la Confédération (RIPOL).

Outre les civilistes libérés du service selon la procédure ordinaire, quelques rares civilistes sont libérés avant terme, ce qui est alors dû à des raisons médicales ou pénales, ou au décès des personnes en question. Les personnes ayant réincorporé l'armée ne sont pas comptabilisées car elles continuent de s'acquitter de leur obligation constitutionnelle en accomplissant un service personnel.²⁹ La figure ci-après indique le nombre absolu de libérations avant terme et le pourcentage que cela représente par rapport au nombre de civilistes ayant un solde de jours de service à accomplir.

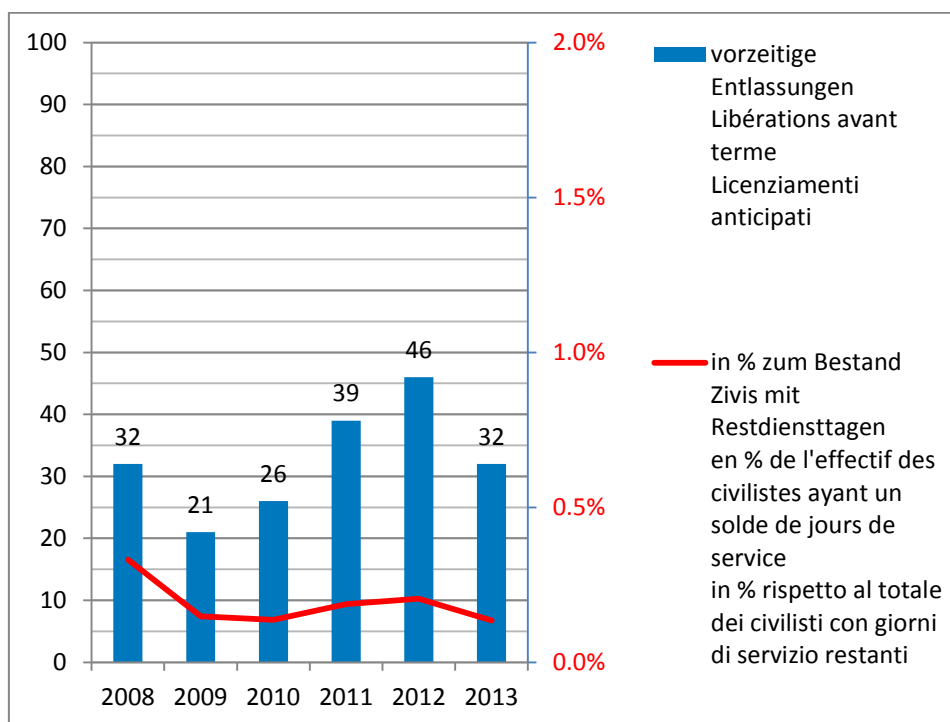


Figure 16 : Libérations du service civil avant terme

Conjuguées, les différentes mesures ont permis d'assurer un roulement normal du service civil malgré l'augmentation de l'activité ; ainsi, en 2012 et 2013 comme les années précédentes, toutes les personnes astreintes au service civil ont été convoquées dans les délais à leurs affectations et le pourcentage des civilistes qui accomplissent leurs obligations en matière d'affectations est toujours annuellement de 95 % à 100 %.

Après chaque affectation, les civilistes sont priés de remplir un questionnaire écrit. L'évaluation des questionnaires fait apparaître un haut degré de satisfaction concernant l'organe d'exécution, les affectations et les établissements d'affectation (sur une échelle de 1 à 6). Elle révèle cependant aussi que le nombre des places d'affectation est limité, ce qui est source de réelles difficultés pour la recherche d'affectations :

- Satisfaction concernant l'encadrement par les centres régionaux du service civil : 5,2
- Satisfaction concernant l'affectation et l'établissement d'affectation : 5,3

²⁹ Réincorporations dans l'armée : 3 en 2008, 1 en 2009, 7 en 2010, 14 en 2011, 10 en 2012, 8 en 2013.

- Satisfaction concernant le service civil : 4,8. Le nombre de places d'affectation et le système d'information sur les affectations obtiennent quant à eux une note d'évaluation relativement faible (4,4 et 4,6).
- Recherche d'affectations : pour décrocher une affectation, les civilistes ont en moyenne besoin de 3,6 semaines et doivent prendre contact avec 6,8 établissements d'affectation.

5.1.4 Reconnaissance et inspection des établissements d'affectation

Moyennant le recrutement actif de nouveaux établissements d'affectation, 818 nouveaux établissements offrant 2566 places d'affectation ont été reconnus en 2012 et 2013. Grâce à cela, en 2013 également, tous les civilistes devant accomplir une affectation ont trouvé une place. Toutefois, les civilistes doivent faire preuve de flexibilité en ce qui concerne le domaine, la période, la durée et le lieu d'affectation.

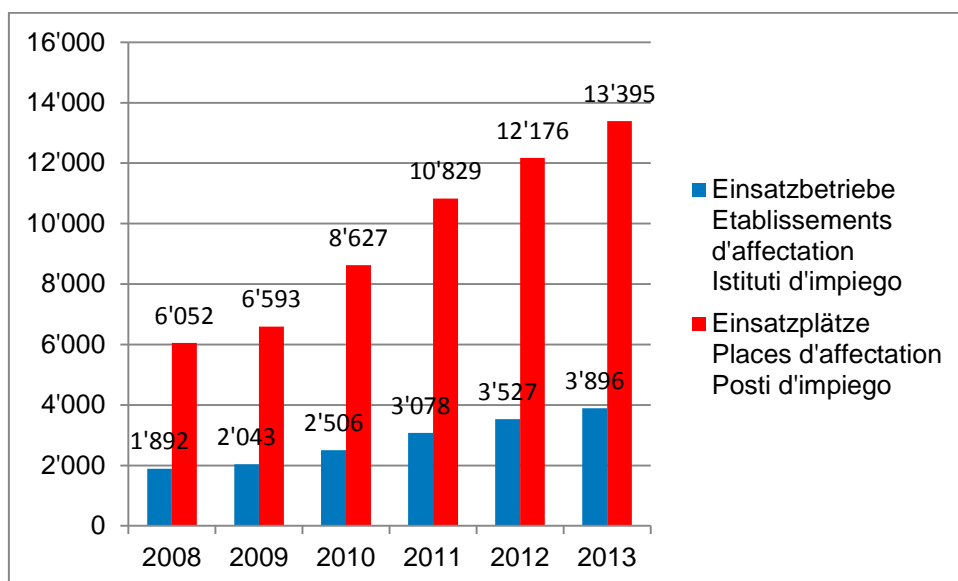


Figure 17 : Nombre d'établissements d'affectation et de places d'affectation

Les règles relatives aux affectations introduites suite à la révision de l'OSCI en 2011 représentent également un défi particulier pour le service chargé des reconnaissances. En effet, étant donné que la durée de l'affectation obligatoire dans un programme prioritaire a été prolongée et que celle de la première affectation a été portée à huit semaines pour tous les civilistes ayant accompli l'ER, il faut augmenter le nombre des places d'affectation répondant à ces critères.

Afin de garantir la qualité de l'exécution du service civil, le nombre des inspections a encore été nettement augmenté en 2013 :

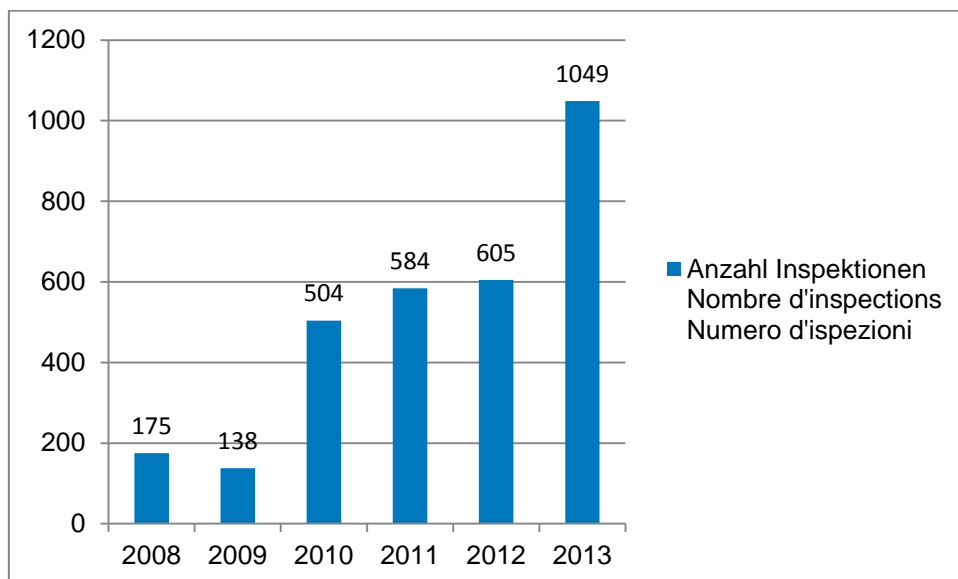


Figure 18 : Nombre d'inspections dans des établissements d'affectation

Les expériences acquises au cours des inspections sont exposées plus en détail au chiffre 6.1.

Dans le cadre des inspections, les établissements d'affectation et les civilistes sont également interrogés quant à leur satisfaction. En outre, tous les établissements d'affectation reçoivent chaque année un questionnaire à remplir. Les résultats de l'enquête 2013 auprès des établissements d'affectation sont représentés dans les figures ci-après :

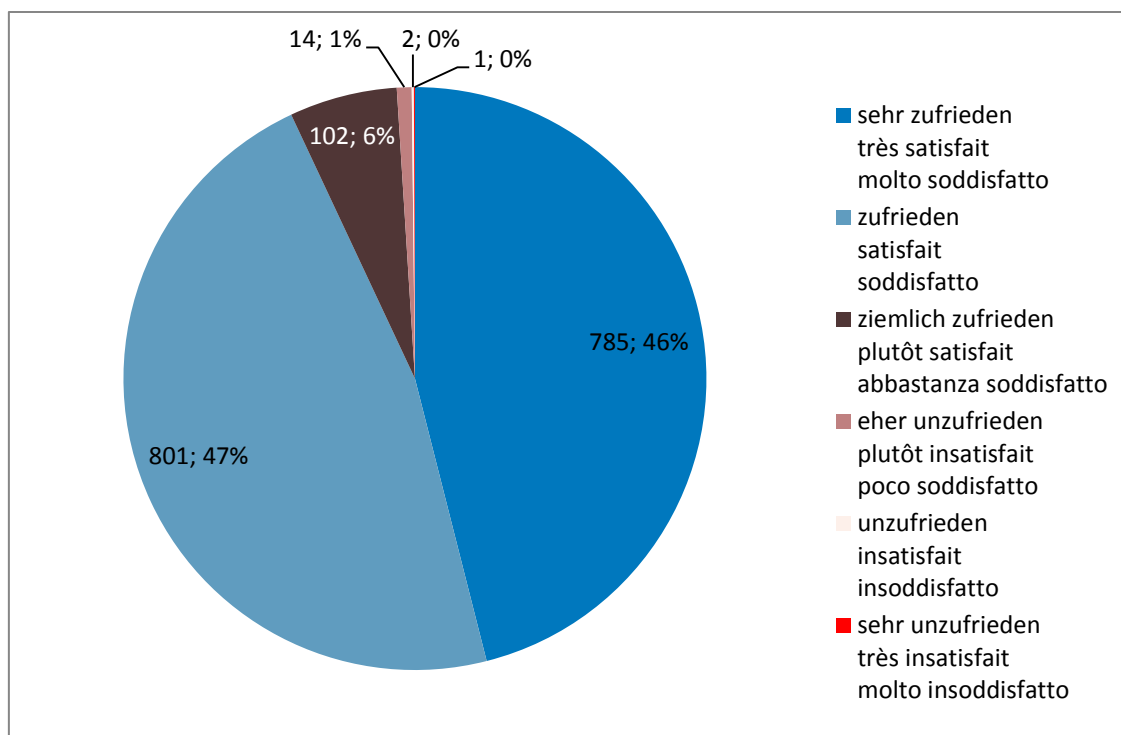


Figure 19 : Satisfaction concernant l'organisation des affectations de civilistes et les processus administratifs

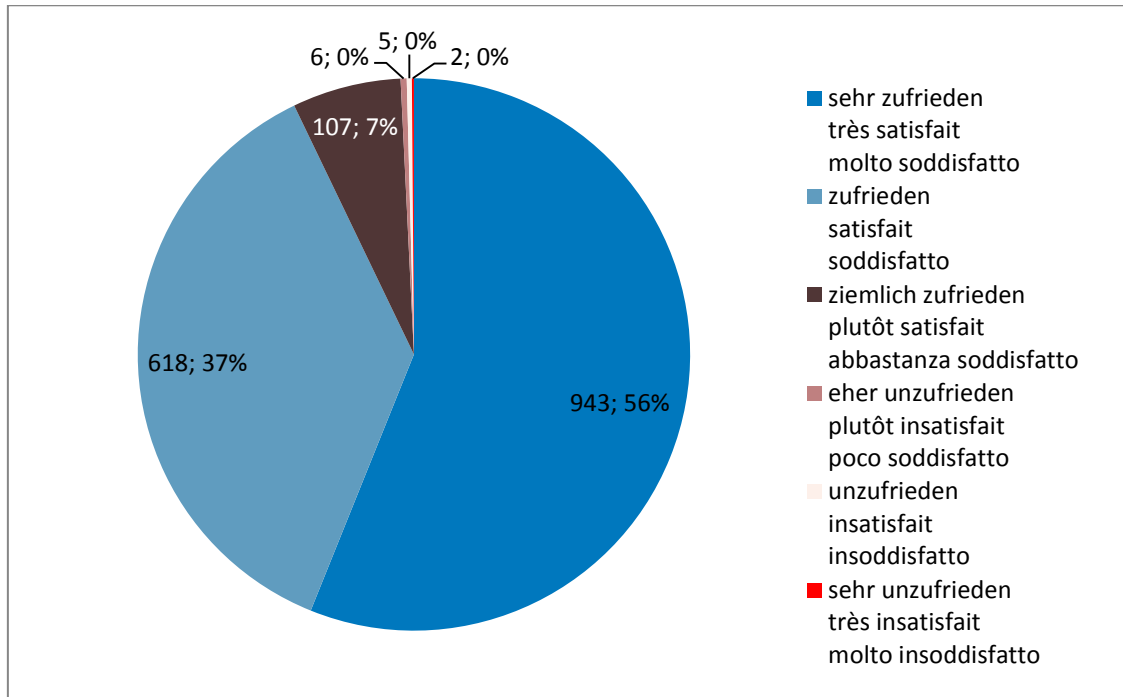


Figure 20 : Satisfaction vis-à-vis des civilistes (prestation et comportement)

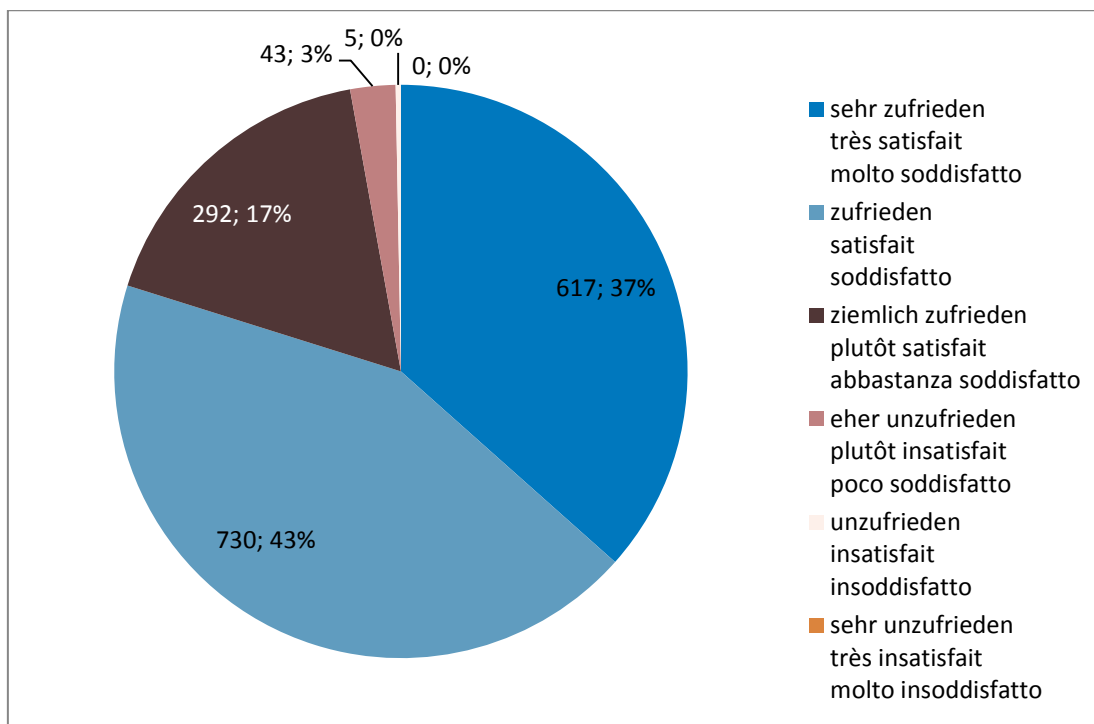


Figure 21 : Appréciation de l'utilité des affectations de service civil pour l'établissement d'affectation

5.1.5 Service juridique

Par rapport au total des convocations, la *proportion* des procédures disciplinaires engagées a largement augmenté entre 2008 et 2012, passant de 1,9 % à 2,9 %. En 2013, le nombre de procédures disciplinaires a toutefois marqué un net recul ; la proportion par rapport à l'ensemble des convocations a ainsi chuté à 2,1 %, soit en-dessous du pourcentage de 2009.

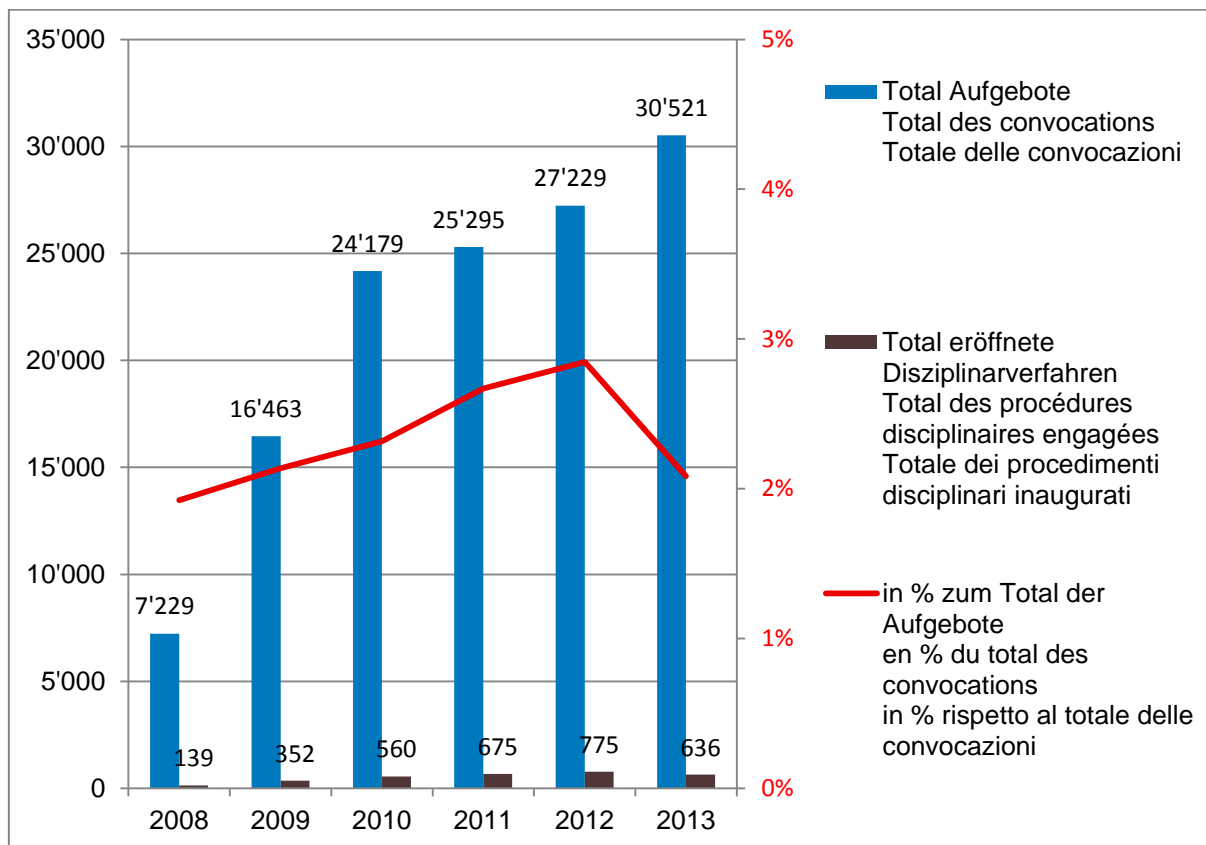


Figure 22 : Convocations et procédures disciplinaires engagées en chiffres absolus et en % des convocations

Depuis l'introduction de la preuve par l'acte, ce n'est qu'après leur admission que les civilistes sont convoqués au cours d'introduction d'une journée. Bien que les conséquences disciplinaires et pénales d'une absence non excusée soient explicitement rappelées dans les convocations aux cours, nombreux sont les civilistes qui manquent à leur devoir et ne se présentent pas au cours d'introduction. Par rapport au total des convocations au cours d'introduction, la proportion des procédures disciplinaires engagées pour cause d'absence à ce cours a d'abord augmenté entre 2009 et 2010, passant de 4,7 % à 5,8 %, puis elle a presque continuellement diminué, passant à 4,1 % en 2011 puis à 4,3 % en 2012 et ne s'élevant plus qu'à 2,3 % en 2013.

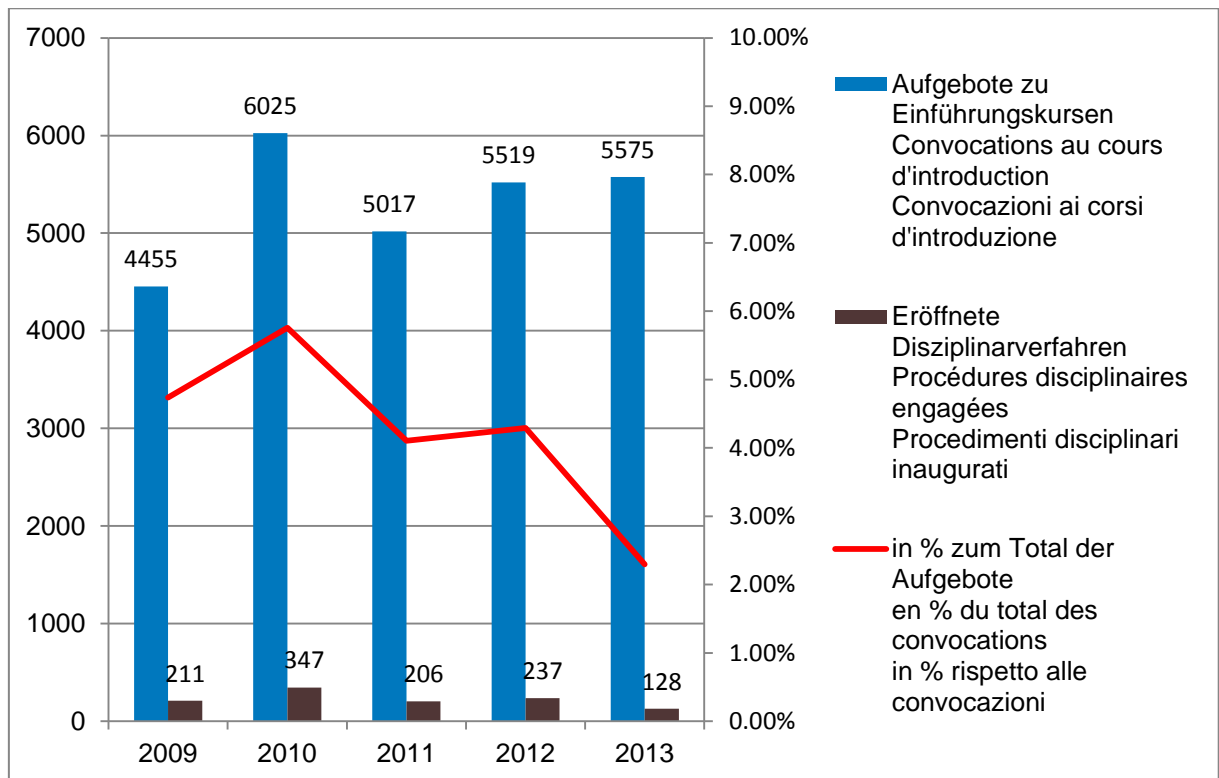


Figure 23 : Convocations au cours d'introduction et procédures disciplinaires pour absence en chiffres absolus et en % des convocations

5.2 Personnel et finances 2013

Pour gérer l'augmentation de l'activité, il a fallu engager du personnel supplémentaire, y compris après 2011 :

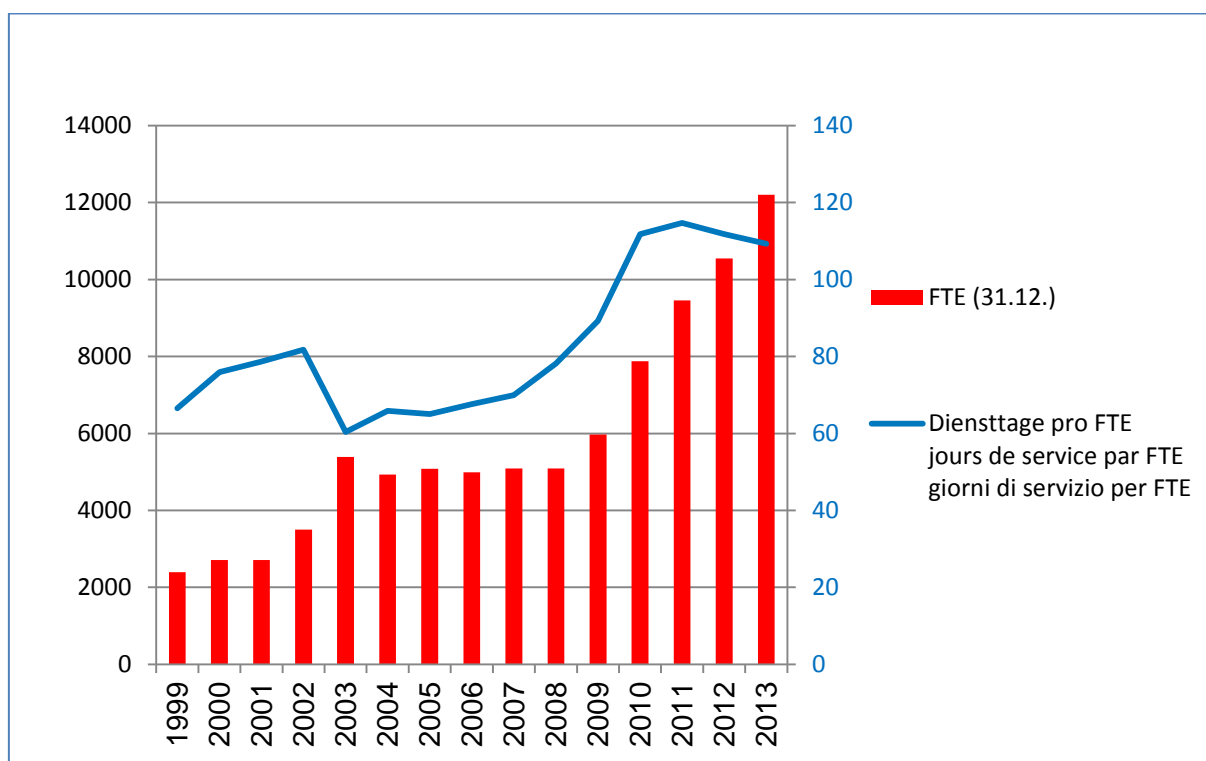


Figure 24 : Personnel de l'organe d'exécution en EPT³⁰ et jours de service civil par EPT

Grâce à l'amélioration de l'efficacité, entre 2009 et 2011, le personnel n'a pas augmenté dans les mêmes proportions que le nombre des jours de service accomplis. Entre 2011 et 2012, l'organe central a dû être adapté à la structure de l'organisation, ce qui a engendré une réduction des jours de service civil par EPT. En 2013, la productivité dépassait cependant de 40 % celle de 2008 (avant l'introduction de la preuve par l'acte).

Depuis 1999, l'organe d'exécution est géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. Depuis 2012, il ne gère plus qu'un groupe de produits (Exécution).

L'optique des crédits de l'organe d'exécution se présente comme suit :

Tableau 1 : Optique des crédits de l'organe d'exécution en millions de francs

Année	Revenu		Charges		Total	Charges nettes	Dépenses d'investissement
	Revenus de fonctionnement		Charges de fonctionnement	Charges de transfert			
2008	4.2		12.3	1.5	13.8	9.6	0
2009	5.5		15.1	2	17.1	11.6	0
2010	9.6		15.9	2.4	18.3	8.8	0.4
2011	13.8		20.4	2.8	23.2	9.4	1.3
2012	17.4		23.2	3.2	26.4	8.9	1.0
2013	21.4		26.4	3.4	29.8	8.5	4.6

³⁰ Sans les apprentis et les civilistes en affectation auprès de l'organe d'exécution (qui sont indemnisés, comme les personnes astreintes au service militaire, par des allocations pour perte de gain).

Depuis 2010, les charges nettes sont stables, à environ 9 millions. En 2009, les charges ont augmenté plus que le revenu, ce qui est imputable à l'introduction de la preuve par l'acte. Le revenu a pu être quintuplé par rapport à 2008. Dans le même temps, les charges ont seulement un peu plus que doublé. Les dépenses d'investissement étaient dues au projet TIC de mise au point de la nouvelle application spécialisée eZIVI.

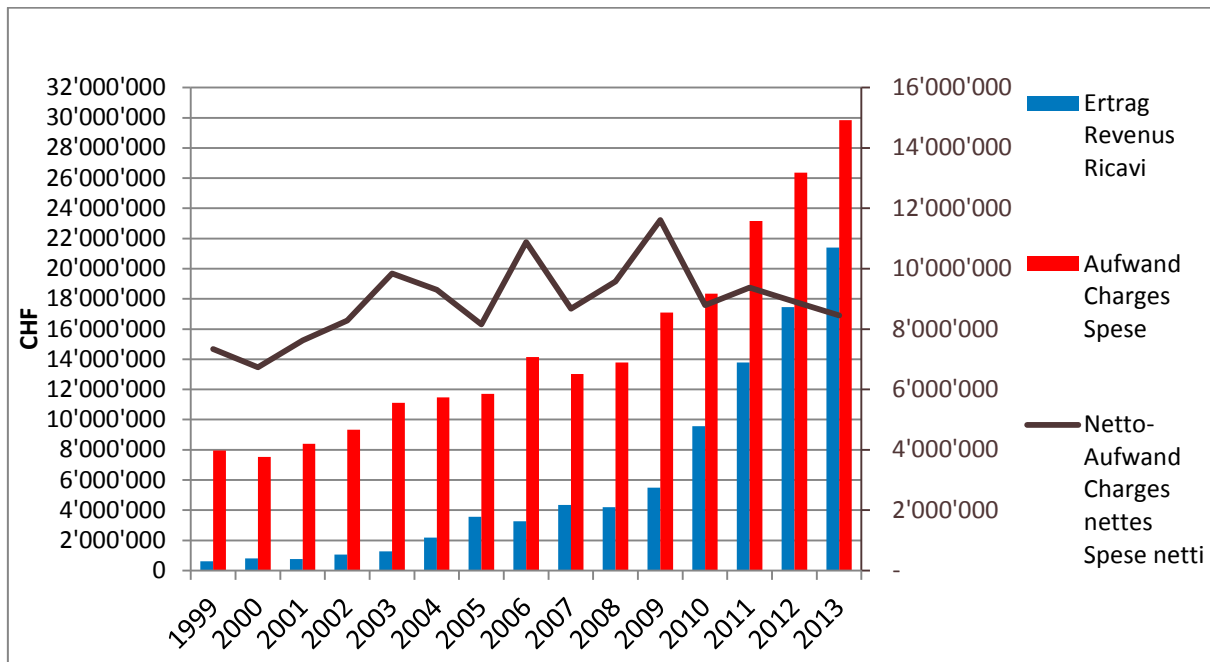


Figure 25 : Optique des crédits du service civil

La *comptabilité analytique* donne une image interne des finances. Contrairement aux charges nettes, les coûts nets ne contiennent pas les charges de transfert ni les prestations propres du projet eZIVI activées via le revenu. Cependant, grâce à des recettes proportionnellement plus élevées, les coûts nets ont continué à diminuer en 2012 et en 2013, malgré une augmentation des dépenses. Depuis 2010, ils sont nettement plus bas qu'avant l'introduction de la preuve par l'acte. L'amélioration de l'efficacité, en particulier depuis 2010, et l'augmentation en 2009 et en 2011 des contributions versées par les établissements d'affectation ont entraîné une réduction massive des coûts nets.

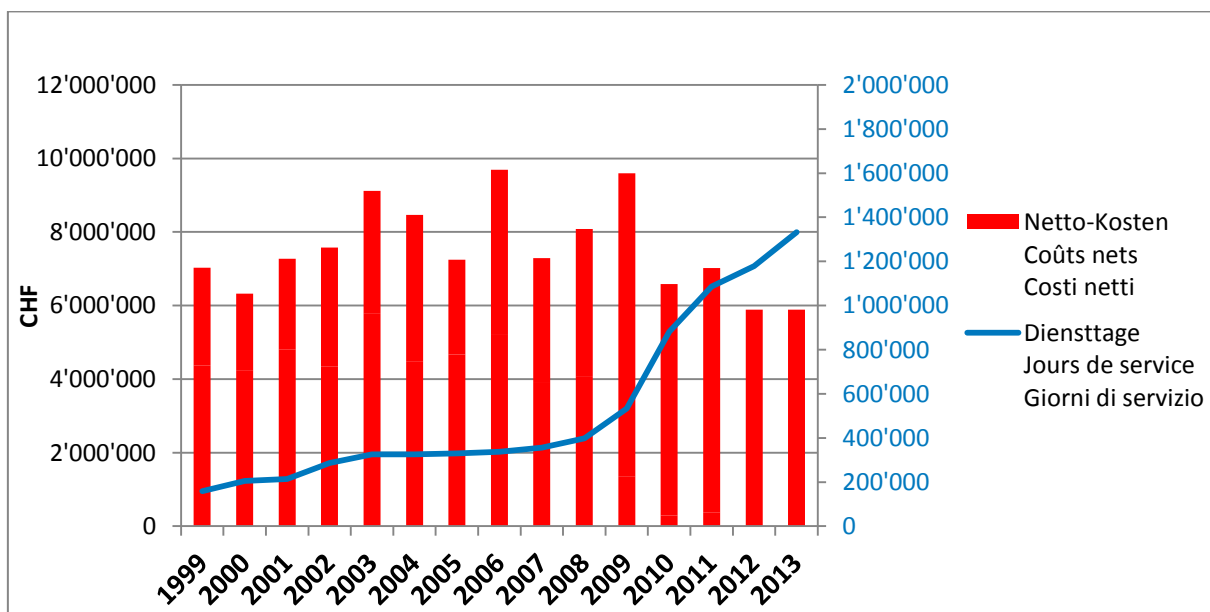


Figure 26 : Coûts nets et jours de service

La figure suivante montre l'évolution du nombre de jours de service et des coûts unitaires.

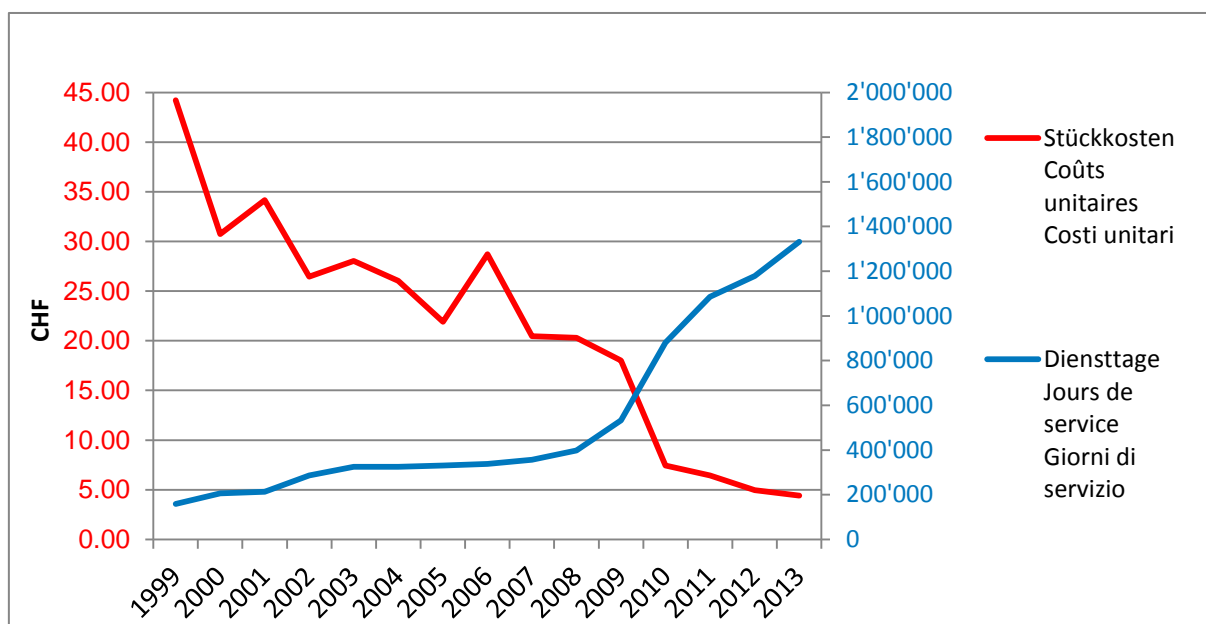


Figure 27 : Jours de service civil et coûts unitaires

Les coûts unitaires ont baissé, passant de 20 fr. 30 en 2008 (avant l'introduction de la preuve par l'acte) à 6 fr. 45 en 2011 et enfin à 4 fr. 40 en 2013. Dans la même période, (de 2008 à 2013), le nombre de jours de service a été triplé.

Le taux de couverture des coûts a pu être augmenté : il a passé de 34 % en 2008 à 81 % en 2013.

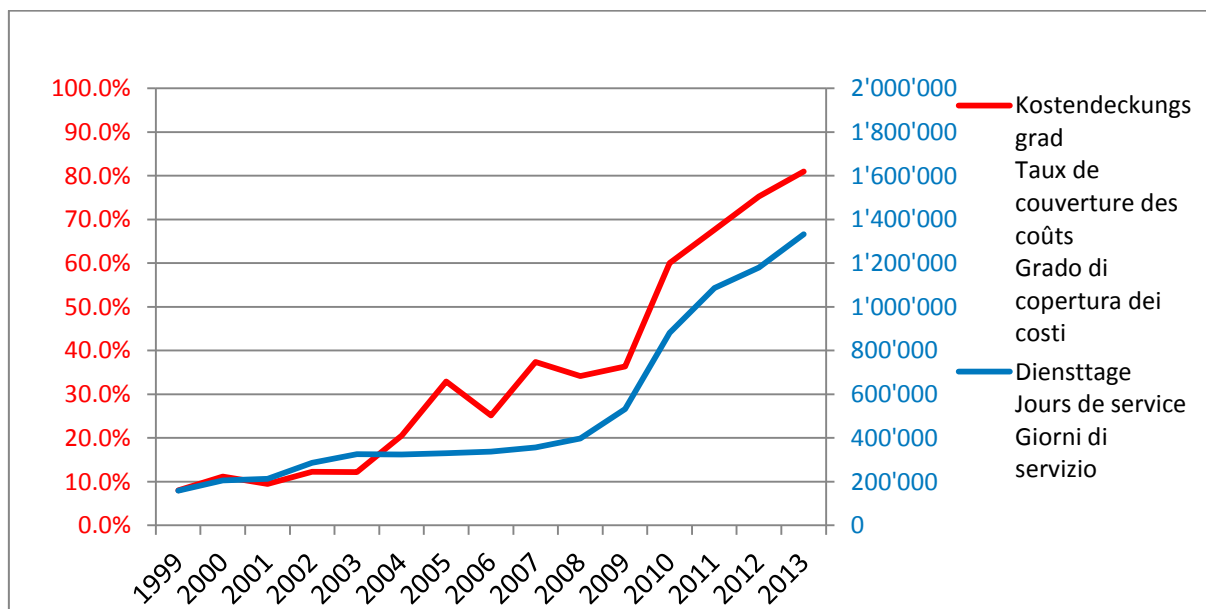


Figure 28 : Taux de couverture des coûts et jours de service

5.3 Axes prioritaires de l'exécution pour la période de 2012 à 2015 et perspectives

Le passage au régime de la preuve par l'acte, en 2009, puis la révision complète de l'OSCi, en 2011, ont représenté des défis importants pour l'organe d'exécution. En tant qu'unité administrative GMEB, il a analysé ces défis dans le cadre du rapport sur les résultats et les prestations 2009-2010 ainsi que lors de l'élaboration du nouveau mandat de prestations 2012-2015, et il a identifié six défis principaux.

C'est de ces défis principaux que découle la stratégie que le Conseil fédéral a assignée à l'organe d'exécution pour la période couverte par le mandat de prestations 2012 - 2015 :

- a) L'organe d'exécution maîtrise la croissance qui fait suite au nombre élevé de nouvelles personnes admises au service civil ; il augmente notamment le nombre de ses domaines d'affectation.
 - a1) L'offre de places d'affectation correspond à la demande des civilistes.
 - a2) L'organe d'exécution ajoute trois nouveaux domaines d'affectation à son portefeuille : économie alpestre / infrastructure dans les régions de montagne, aide et soins à domicile, écoles.
- b) L'organe d'exécution améliore la qualité de l'exécution, de la conduite et des prestations fournies à l'interne et par les civilistes.
 - b1) Les établissements d'affectation sont des partenaires d'exécution pour l'organe d'exécution.
 - b2) Les procédures, structures, instruments et règles d'exécution de l'organe d'exécution sont prévus pour faire face à la masse de travail et garantissent une amélioration de l'efficacité et de la qualité.
 - b3) Les compétences opérationnelles et de conduite nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie sont développées à l'interne et mises à profit.
- c) L'organe d'exécution consolide la position du service civil au sein de l'administration fédérale et son image dans l'opinion publique.
 - c1) L'organe d'exécution est l'institution de la Confédération qui fournit en situation ordinaire des travaux d'intérêt général là où les ressources manquent.
 - c2) L'organe d'exécution est intégré au Réseau national de sécurité.

En 2012 et 2013, ce sont avant tout les mesures clés suivantes qui ont été mises en œuvre :

- développement quantitatif et qualitatif des cours de formation et mise en place d'un système de gestion de la qualité des cours, au moyen de questionnaires, d'audits et d'entretiens ;
- définition d'une nouvelle stratégie pour la formation des civilistes, en vue de la mise en œuvre de la motion Müller Walter du 13 avril 2011 (11.3362 « Service civil. En tirer un meilleur parti en améliorant la formation ») ;
- garantie d'un nombre suffisant de places d'affectation grâce à des efforts continus pour en acquérir de nouvelles ;
- progression, conforme au calendrier prévu, des réflexions relatives aux trois éventuels nouveaux domaines d'activité, à savoir les soins médicaux à domicile, l'économie alpestre et l'école ;
- introduction d'une gestion systématique des connaissances en matière d'exécution ;
- application rigoureuse du respect des obligations en matière d'affectations : encore meilleure initiation des civilistes, afin qu'ils connaissent leurs devoirs et les accomplissent ; mise en place d'un système d'accompagnement des civilistes permettant d'améliorer le contact avec ceux qui nécessitent davantage d'encadrement ;
- développement des inspections ;
- clarification des besoins quant à l'engagement de civilistes en cas de catastrophe et de situation d'urgence.

Les mesures-clés suivantes nécessitent une attention et un travail particuliers pendant les années à venir :

- acquisition ciblée de places d'affectation pour des convocations d'office et des affectations longues ; optimisation des procédures en question ;
- achèvement du recrutement de nouveaux établissements et de l'acquisition de places d'affectation dans les domaines d'activité existants ;
- création de nouveaux domaines d'activité : suite et fin des trois projets, à savoir l'aide et les soins à domicile, l'économie alpestre et l'école ;
- élaboration d'un concept visant à mieux encadrer les établissements d'affectation ;

- élaboration d'un concept d'inspection visant à améliorer encore la qualité de l'exécution ; poursuite du développement quantitatif et qualitatif des inspections dans les établissements d'affectation ;
- renforcement du service juridique, de façon à raccourcir encore davantage la durée des procédures disciplinaires ;
- clarification quant au positionnement futur du service civil concernant le rôle qu'il pourrait jouer en tant qu'instrument de la politique de sécurité.

5.4 Résumé

L'organe d'exécution a pris à temps des mesures appropriées à tous les niveaux pour réagir à l'augmentation du nombre des admissions. L'exécution du service civil a donc été et reste assurée.

L'efficience a encore été accrue : les coûts unitaires par jour de service sont ainsi à 4 fr. 40 en 2013. Grâce à l'augmentation du taux de couverture des coûts à 81 %, les charges de fonctionnement nettes sont restées stables, à 5,8 millions de francs, malgré l'accroissement du nombre de civilistes.

La qualité a également été améliorée, ce qui se traduit par une diminution de la proportion des libérations avant terme, des convocations d'office et des procédures disciplinaires engagées. Par ailleurs, le nombre des inspections a continué d'augmenter et les civilistes et les établissements d'affectation expriment un haut degré de satisfaction.

Malgré la diminution du nombre des admissions, l'effectif de civilistes continuera d'augmenter pendant quelques années, jusqu'à ce que le nombre annuel des libérations dépasse celui des admissions. Cependant, grâce aux mesures mises en œuvre et à celles planifiées (révision de la LSC), l'exécution du service civil continuera d'être pleinement assurée.

6 Réponses à deux questions posées par la Commission de la politique de sécurité du Conseil national

6.1 Contrôle des affectations de service civil

Dans sa lettre du 15 janvier 2013 au conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national a écrit que, selon des articles de presse de l'année écoulée, les organisations d'utilité publique engagent volontiers des civilistes. Toutefois, de nombreux civilistes occupent selon ces journalistes des fonctions qui ne se seraient pas légalement autorisées, en réponse à quoi l'organe d'exécution a annoncé un renforcement des contrôles pour 2013. La Commission a donc demandé à ce que le présent rapport comporte des indications sur ces contrôles (nombre total, par canton, par domaine d'activité, etc.) ainsi que sur leurs résultats.

6.1.1 Faits et chiffres concernant les contrôles effectués en 2013

Les 1049 inspections menées en 2013 (figure 18, chiffre 5.1.4), représentent un doublement du nombre des inspections par rapport à 2010 et une augmentation de 73 % par rapport à 2012. En 2012, 20 % de tous les établissements d'affectation ont été inspectés, contre 30 % en 2013.

La figure suivante indique la répartition par canton des inspections effectuées en 2013.³¹

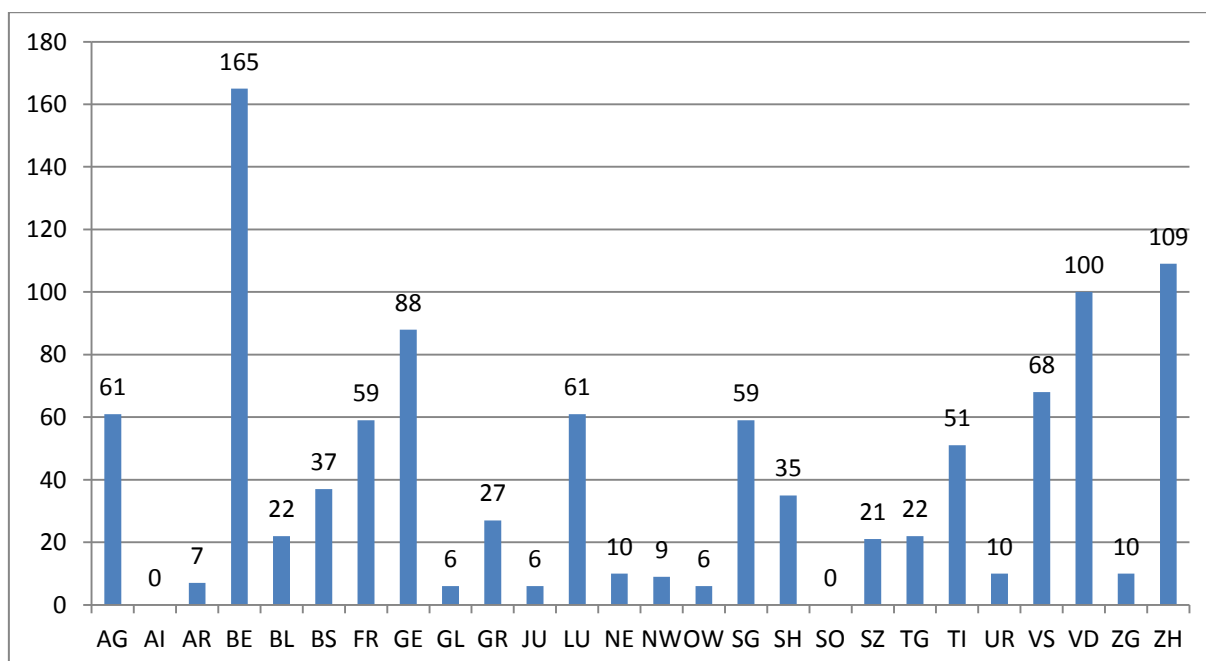


Figure 29 : Nombre d'inspections par canton en 2013

³¹ L'appartenance à un canton ne constitue pas un critère de décision quant au choix des établissements inspectés.

La figure suivante indique la répartition des inspections effectuées en 2013 par domaine d'activité du service civil :

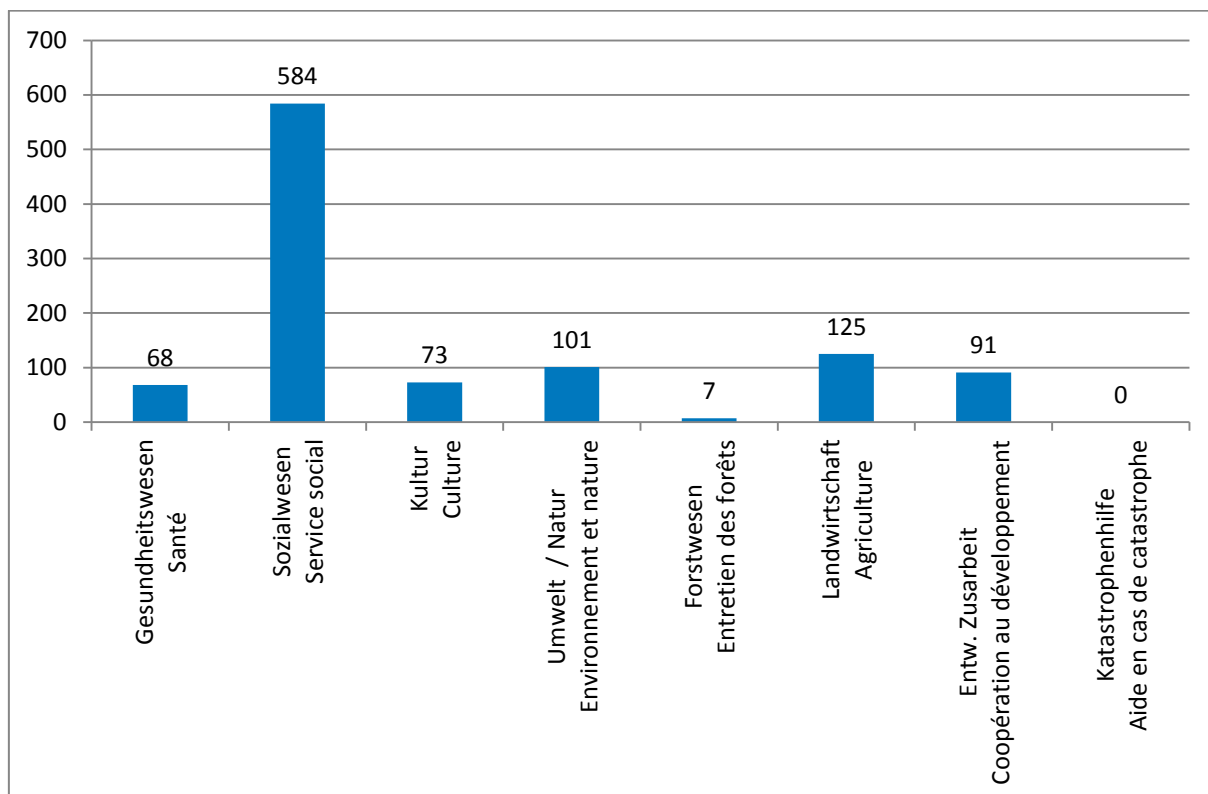


Figure 30 : Nombre d'inspections par domaine d'activité du service civil en 2013

En 2013, l'organe d'exécution a commencé à effectuer plus fréquemment et de manière régulière des inspections *non annoncées*, qui permettent de vérifier que le travail effectué par le civiliste correspond à la convocation et au cahier des charges de l'affectation. En 2013, l'organe d'exécution a procédé à 229 inspections non annoncées dans des établissements d'affectation (22 % des 1049 inspections).

À chaque inspection, l'organe d'exécution rédige à l'attention de l'établissement d'affectation un rapport dans lequel il mentionne les irrégularités qui lui sont reprochées ; il indique ensuite les mesures à mettre en œuvre par l'établissement d'affectation dans un délai précis. Les fautes graves donnent lieu à des charges particulières, à un avertissement ou à un retrait de la qualité d'établissement d'affectation. Lorsque des charges ou un avertissement sont prononcés, l'organe d'exécution observe l'établissement d'affectation et procède à de nouvelles inspections à des intervalles rapprochés.

Le tableau suivant dresse un aperçu des remarques concernant les affectations :

Tableau 2 : Remarques concernant les affectations

Remarque concernant les affectations	Nombre	Fréquence ³²
Le cahier des charges n'est pas respecté : <ul style="list-style-type: none"> Le civiliste n'effectue pas les activités énoncées dans le cahier des charges. Le civiliste ne respecte pas le pourcentage de temps de travail prévu pour chaque activité. Les horaires de travail indiqués dans le cahier des charges ne sont pas respectés. Le lieu de travail n'est pas respecté. 	31	24 %
Le temps de travail n'est pas respecté ou insuffisamment contrôlé : <ul style="list-style-type: none"> Le temps de travail n'est pas noté. Les heures supplémentaires ne sont pas correctement compensées. Le décompte du temps de travail des civilistes n'est pas contrôlé. Les jours de service sont mal calculés sur la formule de déclaration. 	12	9 %
Les indemnités ne sont pas calculées conformément à ce qui est inscrit dans la convocation : <ul style="list-style-type: none"> Le montant versé n'est pas correct. Les indemnités sont versées (beaucoup) trop tard. Les indemnités ne sont pas versées du tout. 	66	52 %
L'encadrement et/ou la formation du civiliste sont insuffisants.	4	3 %
Aucun certificat de travail n'est délivré : <ul style="list-style-type: none"> L'établissement d'affectation n'a pas délivré de certificat de travail à la fin de l'affectation ou ne l'a pas envoyé à l'organe d'exécution. 	5	4 %
Rapports entre le civiliste et l'établissement d'affectation : <ul style="list-style-type: none"> Le civiliste travaillait déjà dans l'établissement d'affectation. Il existe un lien de parenté problématique entre le civiliste et l'un des membres de l'établissement d'affectation. 	2	2 %

Le tableau suivant dresse un aperçu des remarques concernant les conditions de reconnaissance :

Tableau 3 : Remarques concernant les conditions posées à la reconnaissance

Remarque concernant les conditions posées à la reconnaissance	Nombre	Fréquence ³³
L'influence de certains cahiers des charges sur le marché du travail doit être vérifiée.	2	2 %
Suite à la modification de la forme juridique ou des statuts de l'établissement d'affectation, il convient de vérifier si celui-ci peut encore prétendre à la qualité d'établissement d'affectation du service civil.	4	3 %
Les activités effectuées par le civiliste ne peuvent pas être rattachées suffisamment clairement à un domaine d'activité du service civil.	2	2 %

³² Fréquence en pourcentage de toutes les remarques formulées.

³³ Fréquence en pourcentage de toutes les remarques formulées.

Cinq inspections ont donné lieu en 2013 à des mesures particulières, déterminées à chaque fois selon la situation et suivant le principe de proportionnalité :

- Les civilistes d'un établissement d'affectation qui propose des affectations à l'étranger payaient eux-mêmes leurs billets d'avion et faisaient à la fin de leur affectation encore un don à cet établissement. Bien que ces versements aient été faits sur une base volontaire, ils représentent une atteinte à la loi et à l'ordonnance. L'établissement d'affectation a été enjoint de rembourser les sommes aux civilistes. Par ailleurs, il a dû examiner s'il lui serait financièrement possible de continuer à faire appel à des civilistes. Finalement, l'établissement a renoncé à sa qualité d'établissement d'affectation.
- Un exploitant agricole a reçu un avertissement parce qu'il avait pris pour civiliste son propre fils ; il a par ailleurs été sommé de respecter à l'avenir les dispositions légales. L'organe d'exécution l'a également menacé de lui retirer sa reconnaissance en cas de nouvelle infraction. Le principe de proportionnalité est entré en jeu : l'agriculteur se trouvait dans une situation d'urgence et il a certes agi intentionnellement, mais sans être conscient qu'il violait des dispositions légales.
- Un civiliste déjà engagé au sein de l'établissement d'affectation en qualité de chef de projet y effectuait parallèlement une affectation de service civil. Le civiliste percevait de l'établissement d'affectation son salaire en tant que chef de projet et les indemnités dues au titre de l'affectation de service civil, ce à quoi s'ajoutait l'allocation pour perte de gains versée par la caisse de compensation. L'établissement d'affectation a été sommé d'exiger le remboursement des salaires pour la durée de l'affectation. L'organe d'exécution a déposé une plainte pénale contre le civiliste et contre l'établissement d'affectation. Il a également ordonné l'annulation de l'affectation de service civil et la non prise en compte des jours de service civil effectués. L'établissement d'affectation doit expliquer comment des atteintes aussi flagrantes à la loi et à l'ordonnance ont pu être commises.
- Un établissement d'affectation avait assigné un civiliste à un autre projet que celui approuvé par le CR. L'établissement a invoqué des retards dans la réalisation du projet approuvé. Cette modification a toutefois eu lieu sans que l'organe d'exécution en ait été informé et sans qu'un descriptif du second projet lui ait été remis. L'établissement d'affectation a reçu un avertissement et il lui a été expliqué de quelle manière il aurait dû procéder. Étant donné que le projet auquel le civiliste a été assigné peut également être rattaché à un domaine d'activité du service civil, l'affectation a néanmoins pu être poursuivie.
- Des civilistes effectuaient au cours de leur affectation également des activités qui pourraient être qualifiées de touristiques. En outre, les horaires de travail des civilistes n'étaient pas saisis par écrit et leur charge de travail était insuffisante. Enfin, l'établissement d'affectation ne versait pas les indemnités à temps aux civilistes. Suite à l'inspection, qui a soulevé des questions de fond quant à la reconnaissance de l'établissement d'affectation, et aux remarques qui ont été formulées, l'établissement a finalement renoncé à sa qualité d'établissement d'affectation.

Lors des inspections (et dès le processus de reconnaissance des établissements), l'organe d'exécution accorde une grande importance au respect des dispositions de l'art. 6 LSC, relatives à la protection de l'industrie et de l'artisanat et à l'absence d'influence sur le marché du travail (les affectations ne doivent pas compromettre des emplois existants ni dégrader les conditions de salaire et de travail ni fausser le jeu de la concurrence). L'absence d'influence sur le marché du travail est clairement règlementée et peut facilement être contrôlée sur place. Si l'organe d'exécution constate des atteintes à cette réglementation, il prononce un avertissement à l'encontre de l'établissement d'affectation ou, dans les cas graves, ordonne le retrait de sa reconnaissance.

Les règles relatives à l'exécution du service civil sont très nombreuses. Toutefois, en 2013, 11 % seulement des inspections (12,2 % des inspections annoncées et 7 % des inspections non annoncées) ont donné lieu à des remarques, dont la grande majorité ne concernait que des irrégularités mineures ; on peut en déduire que, dans la plupart des établissements d'affectation, l'engagement des civilistes est conforme à la loi et aux règlements en vigueur. Par ailleurs, la proportion des inspections

qui ont donné lieu à des remarques a baissé de 3,5 % par rapport à 2012, d'où la conclusion que l'amélioration de l'encadrement des établissements d'affectation porte ses fruits.

6.1.2 Critiques formulées dans des articles de presse, résultat des contrôles et mesures prises en 2012

Alors qu'en 2012 l'organe d'exécution a eu connaissance de six articles de presse critiques concernant des affectations de service civil, il n'en a découvert aucun en 2013. Les critiques portaient à chaque fois sur des atteintes à des dispositions légales. Suite à chaque article, l'organe d'exécution a d'abord vérifié les conditions de reconnaissance de l'établissement d'affectation concerné puis procédé à une inspection pendant qu'une affectation y avait lieu. Lorsque des manquements ont été constatés – dans un cas, notamment, l'organe d'exécution a conclu à la non-conformité de l'affectation avec la loi et les règles applicables – des mesures ont été prises en conséquence.

Dans un septième article publié en 2012, il était question d'un directeur de foyer qui avait été licencié sans préavis pour avoir fait travailler des civilistes sur le chantier de sa maison privée. L'organe d'exécution n'a cependant pas été informé de ce cas par l'article de presse mais par l'intermédiaire de civilistes travaillant sur ce chantier. Il a très rapidement ordonné la cessation immédiate de toutes les affectations de service civil qui y étaient en cours et a déposé une plainte contre le directeur, laquelle s'est conclue par le licenciement sans préavis de ce dernier. Après que l'organe d'exécution eut formé les (nouveaux) responsables, l'établissement a de nouveau été autorisé à engager des civilistes. L'organe d'exécution a ensuite procédé à une inspection non annoncée de l'établissement et n'a pas constaté d'irrégularités.

6.2 Allocation pour perte de gain pour des prestations accomplies après la fin d'une formation

Dans sa lettre du 15 janvier 2013 au conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national a écrit que, d'après des articles de presse publiés en 2012, les civilistes qui accomplissent une partie de leur service après avoir terminé une formation supérieure sont très avantagés sur le plan financier. Les indemnités versées par les caisses de compensation varient cependant d'un canton à un autre.

Selon la Commission de la politique de sécurité du Conseil national, le rapport doit donc indiquer quel est le montant des indemnités versées par canton et fournir des données statistiques relatives au nombre de civilistes qui effectuent une partie de leur service après avoir terminé leurs études.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), qui dépend du Département fédéral de l'intérieur (DFI), est compétent pour traiter ces questions et y a répondu comme suit [trad.] :

Etant donné que ces données [informations concernant le nombre de civilistes qui finissent une formation juste avant d'effectuer une affectation et qui, selon le régime de l'allocation pour perte de gain, bénéficient d'une réglementation particulière concernant le montant de leur allocation] ne sont pas systématiquement saisies par les caisses de compensation AVS chargées de verser les allocations pour perte de gain, nous avons demandé, dans le cadre de la réponse au postulat du 5 novembre 2012, déposé par la CPS-CN (12.3982), à ce qu'elles soient relevées du 1^{er} juin au 31 décembre 2013.

D'après les dispositions en vigueur, les personnes qui finissent leur formation juste avant de commencer une affectation sont considérées de la même manière que celles qui exercent une activité professionnelle. Dans ces cas-là, le montant de l'allocation pour perte de gain est calculé sur la base du salaire initial versé selon l'usage local dans la profession concernée. Selon ce système, on part du principe que les jeunes diplômés recherchent immédiatement un emploi et entreraient donc rapidement dans la vie active. Ces personnes bénéficient ainsi d'un allègement considérable de la preuve ; en effet, la charge de la preuve, qui devrait incomber à la personne astreinte, est renversée et l'on présume que la personne astreinte a la volonté d'exercer une activité lucrative. Toutefois, l'administration peut annuler cette présomption en apportant la preuve du contraire (renversement de

la charge de la preuve), lorsqu'elle est convaincue que la personne astreinte au service civil n'aurait pas entamé d'activité professionnelle en l'absence d'une affectation. Cette pratique a été récemment confirmée par un arrêt du Tribunal fédéral (cf. ATF 9C_364/2009, du 10 juin 2010), donnant ainsi à l'administration une certaine marge d'appréciation dans l'application de la règle de présomption. Il en résulte que l'application n'est pas toujours uniforme.

Pendant la période où les données ont été relevées, 1492 personnes en tout ont déposé une demande visant à ce que leur allocation soit calculée sur la base du salaire initial versé selon l'usage local dans la profession concernée. Ces demandes se répartissent comme suit entre l'armée et le service civil :

Tableau 4 : Demandes d'allocations calculées sur la base du salaire initial versé selon l'usage local

	Total	Demandes rejetées	Demandes acceptées
Total	1492	194	1298
Armée	1078	137	941
Service civil	414	57	357

La CPS-CN a par ailleurs exprimé le souhait que le rapport du DEFR relatif au service civil fasse état du nombre et du montant des allocations versées par canton. Toutefois, énumérer ces chiffres ne livrerait pas d'informations très pertinentes et cela pourrait conduire à des mésinterprétations. Les autorités compétentes pour la fixation et l'octroi des APG sont les caisses de compensation AVS. La Suisse en compte environ 80 réparties sur le territoire ; elles dépendent de cantons, d'associations professionnelles ou de la Confédération. Pour les employés, la caisse de compensation compétente est celle à laquelle l'employeur a versé des cotisations AVS avant le service. Tandis que ne sont affiliés aux caisses de compensation cantonales que les employeurs dont le siège se situe dans le canton en question, les employeurs de l'ensemble du pays peuvent s'affilier à la caisse de compensation de leur association professionnelle ou de leur secteur d'activité. Les étudiants qui n'exercent pas d'activité professionnelle relèvent quant à eux de la caisse de compensation du canton où se situe le siège de leur établissement de formation, ce qui ne correspond pas toujours à leur canton de domicile.

Sur la période de relevé, les caisses de compensation cantonales étaient compétentes pour 568 personnes (255 militaires / 313 civilistes) et les caisses de compensation d'associations pour 924 (823 militaires / 101 civilistes).

7 Bilan : résultats et nécessité d'agir

Certes, le nombre des *admissions au service civil* a de nouveau légèrement augmenté en 2012 et 2013, de 10 puis de 5 % (5139 et 5423 admissions). Cela correspond à plus de trois fois le nombre d'admissions de 2008, année précédant l'introduction de la preuve par l'acte (1632 admissions), et à plus du double du chiffre donné lors de l'estimation faite en 2008 (on tablait sur environ 2500 admissions par année après l'introduction de la preuve par l'acte). Les chiffres de 2012 et 2013 sont cependant, notamment grâce aux mesures de réduction de l'attrait du service civil mises en œuvre en 2011, nettement au-dessous du nombre d'admissions enregistré l'année suivant l'introduction de la preuve par l'acte (d'avril 2009 à mars 2010), puisqu'il se montait à 8536. Dans le deuxième rapport déjà, le Conseil fédéral était arrivé à la conclusion qu'il n'était momentanément pas nécessaire d'intervenir, ni à l'échelon de la loi ni à celui de l'ordonnance, même si le nombre des admissions était nettement supérieur à ce qui avait été prévu en 2008. En comparaison avec la période précédant l'introduction de la preuve par l'acte (2008), les *départs de l'armée* en raison des admissions au service civil ont augmenté d'environ 3800.

Cette évolution engendre avant tout les *effets* suivants :

- Si les conditions générales restent inchangées, le service civil ne compromet ni les effectifs de l'Armée XXI ni ceux prévus pour le développement de l'armée (DEVA), puisque l'armée doit être réduite à 140 000 militaires et que le renouvellement planifié tient déjà compte des départs vers le service civil.
- Le service civil contribue à l'égalité face aux obligations militaires :
 - Presque 50 % des conscrits évalués (recrutement) sortent de l'école de recrues en tant que militaires instruits. Avec le service civil, près de 55 % des conscrits remplissent leur devoir constitutionnel sous forme de service personnel dans l'armée ou le service civil.
 - À 30 ans, l'âge auquel on peut être libéré au plus tôt de ses obligations de service, environ 40 % des conscrits doivent encore s'acquitter d'une partie de leur service militaire et 8 % d'une partie de leur service civil.
- Les militaires nés en 1977 ou en 1978 qui ont été libérés de leur service selon la procédure ordinaire alors qu'ils avaient entre 30 et 34 ans ont effectué en moyenne 208 jours de service militaire chacun (soit 80 % des 260 jours dus). Les civilistes qui ont été libérés de leur service selon la procédure ordinaire en 2012 ou en 2013 ont quant à eux effectué en moyenne 382 jours de service civil chacun (soit 98 % des jours ordonnés).
- Le nombre de civilistes continuera d'augmenter pendant plusieurs années, jusqu'à ce que le nombre annuel des libérations dépasse celui des admissions. L'exécution du service civil est néanmoins assurée à tous les égards. En outre, l'organe d'exécution a continué d'améliorer l'efficacité et la qualité de l'exécution.

À la lumière de ces résultats, *aucune mesure supplémentaire* visant à influencer le nombre d'admissions au service civil *ne s'impose*, que ce soit au niveau de la loi ou de l'ordonnance.

Le 9 avril 2014, le Conseil fédéral a institué le *groupe d'étude sur l'obligation de servir*. Ce groupe d'étude est chargé d'analyser l'ensemble du système de l'obligation de servir, notamment les questions relatives à l'égalité face aux obligations militaires qui ne peuvent pas être traitées dans le présent rapport

8 Recommandations

Sur la base de ces résultats et des explications qui ont précédé, il est recommandé :

- a) de ne pas prendre de mesures supplémentaires en vue de diminuer encore le nombre des admissions au service civil et l'attrait de ce dernier, ni au niveau de la loi, ni au niveau de l'ordonnance ;
- b) de ne pas présenter d'autre rapport sur les effets du régime de la preuve par l'acte.

9 Annexe

9.1 Analyse des données (cf. chiffre 2)

9.1.1 Procédure d'admission au service civil (cf. chiffre 2.1)

Depuis l'introduction du service civil, en 1996, jusqu'à fin 2013, 46 212 requérants ont été admis.

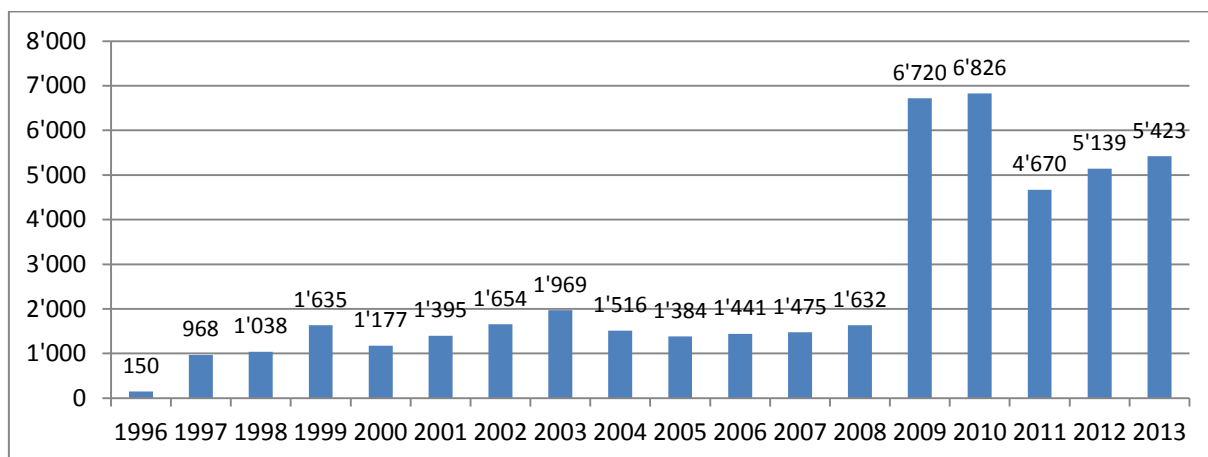


Figure 31 : Nombre d'admissions par an

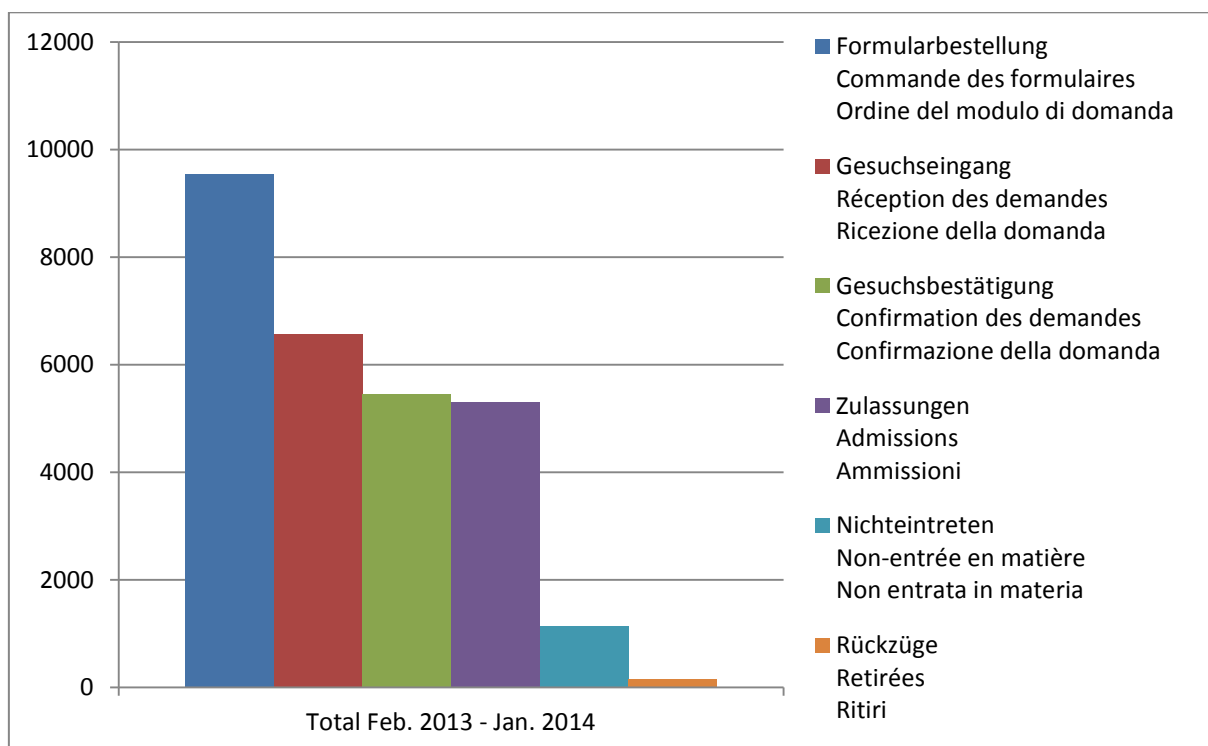


Figure 32 : Procédure d'admission, de la commande de formulaire jusqu'à la décision³⁴

³⁴ Le nombre des admissions ne peut être directement comparé avec celui des confirmations de demandes en raison du nombre variable des dossiers en cours et du délai de réflexion de quatre semaines.

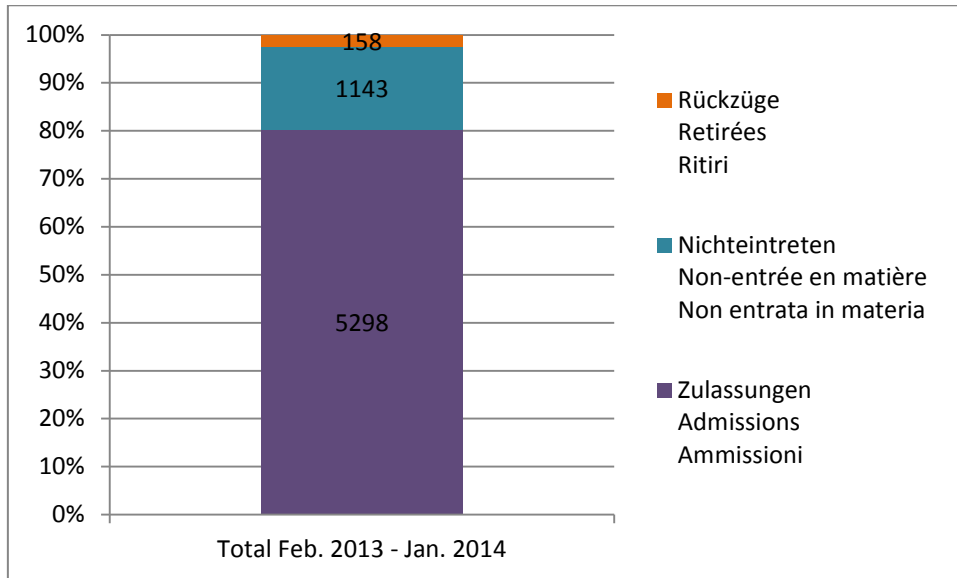


Figure 33 : Types de décision concluant la procédure d'admission

La complication de la procédure d'admission, depuis la révision de l'OSCi en février 2011, a conduit à ce que :

- seuls 69 % des commandes de formulaires aboutissent à une demande ;
- la proportion des décisions de classement/retrait et de non-entrée en matière est passée de 5 % à 20 %.

9.1.2 Départs de l'armée (cf. chiffre 2.2)

9.1.2.1 Résultats du recrutement de l'armée

Jusqu'en 2011, en moyenne 65 % des conscrits étaient déclarés aptes au service militaire lors du recrutement. Depuis 2012, ce taux a baissé d'environ 2 % suite aux contrôles de sécurité relatifs aux personnes.

Tableau 5 : Aptitude au service militaire lors du recrutement

Recrutement	Dont aptes au service militaire		
	Conscrits évalués		Pourcentage
2006	37 377	24 133	64,57 %
2007	38 182	25 321	66,32 %
2008	37 078	23 940	64,57 %
2009	38 341	25 277	65,93 %
2010	40 535	26 807	66,13 %
2011	41 028	26 700	65,08 %
2012 ³⁵	40 082	24 814	61,91 %
2013 ³⁶	39 675	25 213	63,55 %
TOTAL 2006-2013	312 298	202 205	64.75 %

³⁵ Les chiffres de 2012 comportent les déclarations d'inaptitude dues aux contrôles de sécurité relatifs aux personnes.

³⁶ Les chiffres de 2013 ne comportent pas les déclarations d'inaptitude dues aux contrôles de sécurité relatifs aux personnes. Si ces dernières étaient prises en compte, le taux ne serait que de 63,4 %.

9.1.2.2 Départs de l'armée après le recrutement et avant le début de l'école de recrues

En 2008 (avant l'introduction de la preuve par l'acte), un bon 3 % des personnes astreintes au service militaire étaient admises au service civil. Au cours des années suivantes, cette proportion a augmenté, atteignant environ 10 % en 2012 et 2013. À l'inverse, celle des personnes déclarées inaptes au service militaire a chuté, passant de 5 % en 2005 à environ 1,4 % dans les années 2010 à 2012, avant de remonter à 3,1 % en 2013.

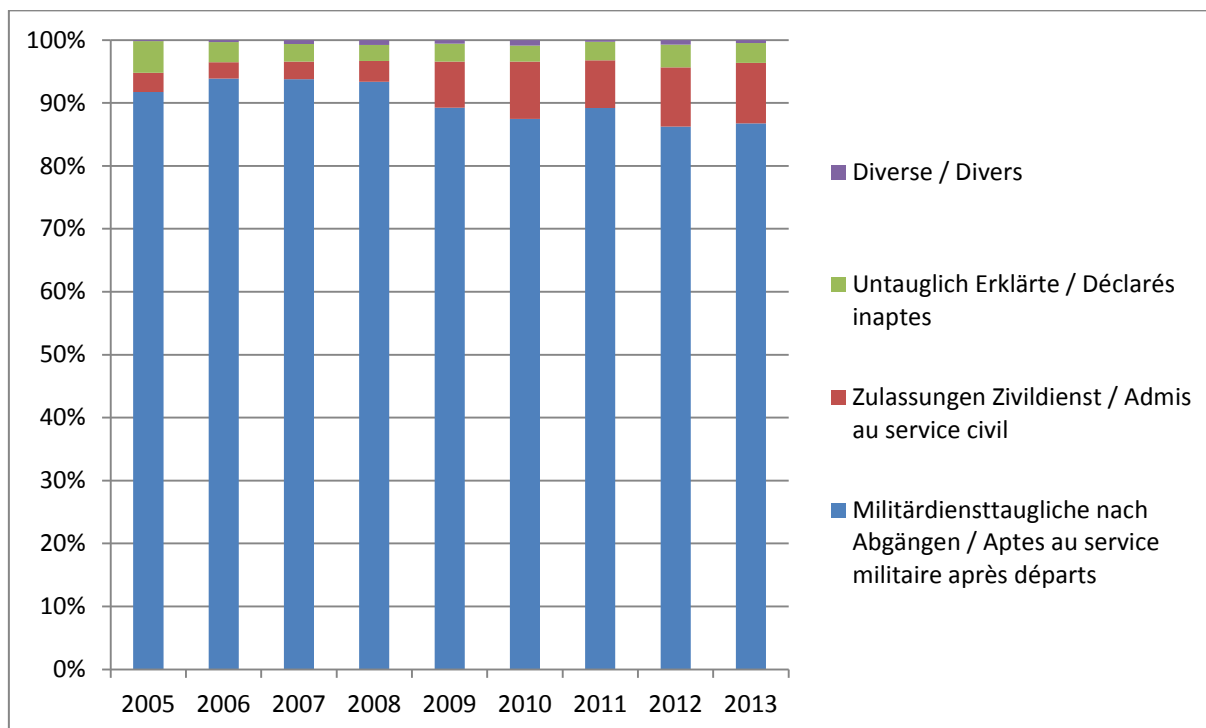


Figure 34 : Départs après le recrutement et avant le début de l'école de recrues (source : DDPS)

9.1.2.3 Départs de l'école de recrues

2006 à 2008 : Avant l'introduction de la preuve par l'acte, presque 16 % des hommes se présentant au recrutement étaient licenciés ; 1 % était admis au service civil.

2009 : Au cours de l'année où a été introduite la preuve par l'acte, 3,7 % ont été admis au service civil. Parmi les hommes se présentant au recrutement, le pourcentage des licenciements n'a toutefois que faiblement augmenté (18,4 %) car le nombre des conscrits réformés pour raison médicale était en diminution.

2010 à 2011 : S'élevant à 16,3 % puis à 16,1 %, le taux des recrues licenciées est pratiquement revenu au même niveau que durant les années précédant l'introduction de la preuve par l'acte. Seulement 2 % puis 1,1 % de ces hommes ont été admis au service civil.

2012 : Le taux des recrues licenciées a marqué une progression, atteignant 17,9 %. La proportion des personnes admises au service civil est cependant restée stable à un niveau faible, de 1,2 % ; c'est le nombre des licenciements pour raisons administratives qui a augmenté.

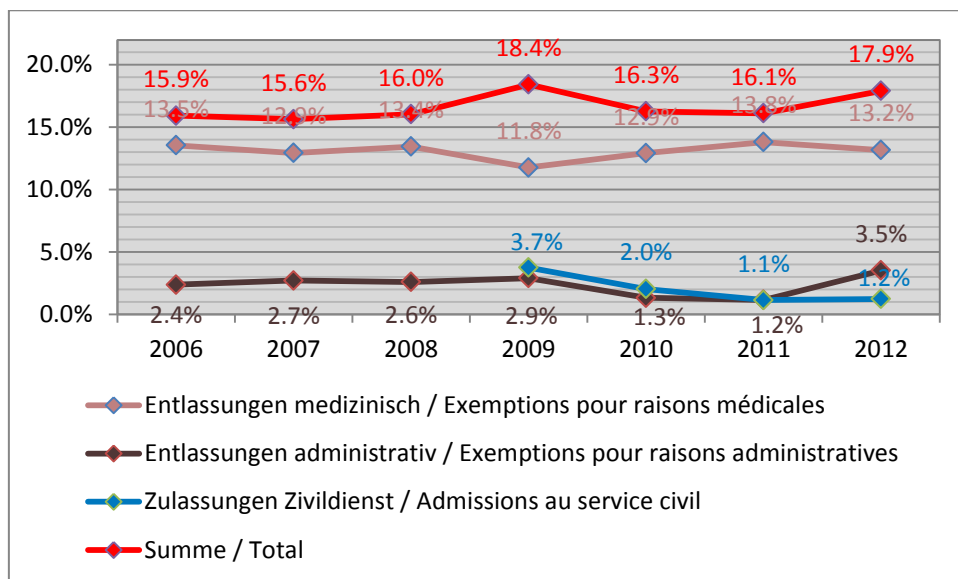


Figure 35 : Départs de l'école de recrues

9.1.2.4 Départs de militaires instruits

Après avoir fortement augmenté suite à l'introduction de la preuve par l'acte, le nombre des départs pour le service civil a diminué à partir de 2011.

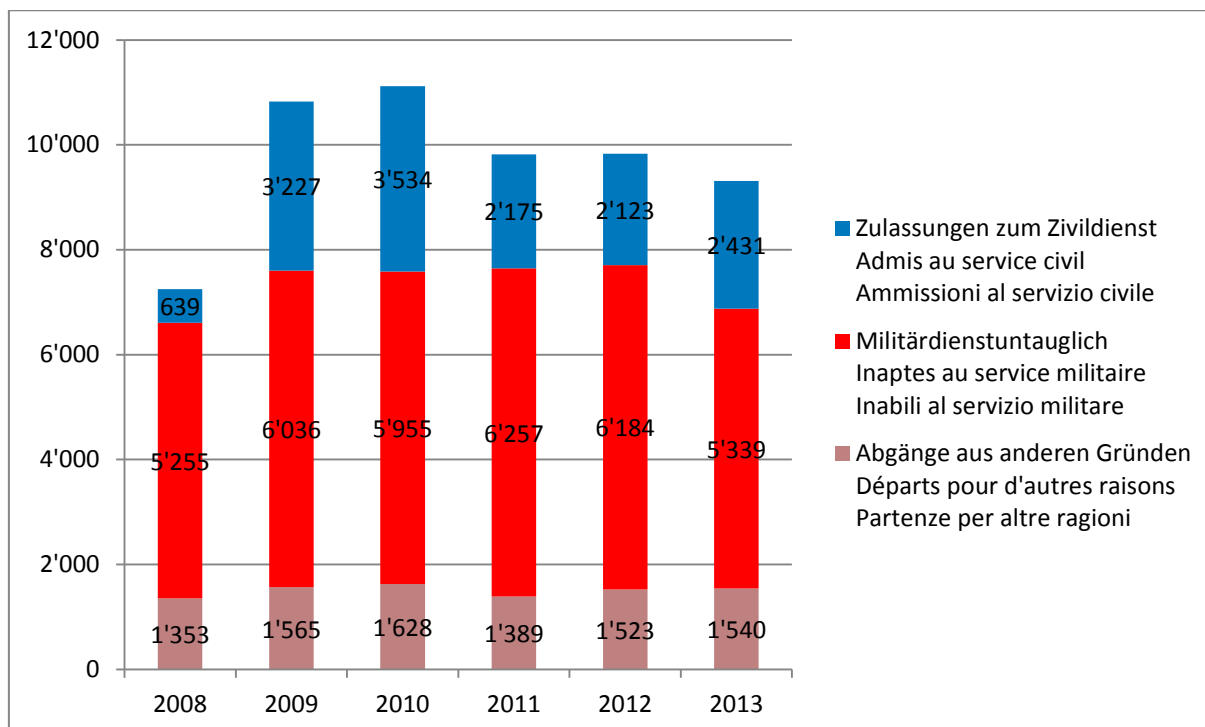


Figure 36 : Départs de militaires instruits, en chiffres absolus³⁷

³⁷ Départs pour autres motifs : incorporations dans des pools d'après l'art. 3 OOA, libérations du service militaire, militaires non incorporés ou double-nationaux, exclusions fondées sur la LAAM ou le CPM, militaires portés disparus ou décédés.

9.2 Égalité face aux obligations militaires, Suisses libérés selon la procédure ordinaire (cf. chiffre 4.4)

Service militaire :

- En tout, le nombre des militaires âgés de 30 à 34 ans qui ont été libérés du service selon la procédure ordinaire en n'ayant aucun solde de jours de service à accomplir s'est élevé, pour l'année de naissance 1977, à 10 386 (45 %), et à 11 428 (51 %) pour l'année de naissance 1978. Ils avaient respectivement effectué en tout 2 672 871 et 2 926 903 jours de service militaire, soit respectivement 257 et 256 jours par militaire en moyenne.
- Pour ces mêmes années, le nombre des militaires libérés selon la procédure ordinaire alors qu'il leur restait un solde des jours de service à accomplir s'est élevé à 5076 (21,9 %) et à 3732 (16,6 %). Ils avaient respectivement effectué 432 929 et 324 122 jours de service. Le nombre des jours de service n'ayant pas été accomplis était de 248 696 et 178 323, soit 36,5 % et 35,5 % des jours de service dus. C'est donc plus d'un tiers de ses jours de service militaire que ce groupe n'avait pas accompli.

Si l'on résume les résultats de ces deux années, on constate que les 30 622 militaires instruits ont accompli 6 356 825 jours de service, soit 80 % des 7 961 720 jours de service (260 par militaire) dus.

Service civil :

- En 2012, 2109 civilistes ont été libérés de leur service selon la procédure ordinaire ; 60 d'entre eux (2,8 %) avaient un solde de jours de service à accomplir. Sur les 489 159 jours de service civil ordonnés, ils en avaient effectué 480 936 (98,3 %). Par rapport à la durée maximale du service civil, qui est de 390 jours, cela correspond à 383 jours par civiliste.
- En 2013, 2523 civilistes ont été libérés selon la procédure ordinaire ; 89 d'entre eux (3,5 %) avait un solde de jours de service à accomplir. Sur les 593 514 jours de service civil ordonnés, ils en avaient effectué 578 962 (97,5 %). Par rapport à la durée maximale du service civil, qui est de 390 jours, cela correspond à 380 jours par civiliste.

Si l'on résume les résultats de ces deux années, on constate que les 4632 civilistes libérés du service selon la procédure ordinaire ont accompli 1 059 898 jours de service, soit 98 % des 1 082 673 jours de service civil ordonnés (390 par civiliste).

Liste des abréviations

Abréviation	Signification
APG	Régime des allocations pour perte de gain
CPM	Code pénal militaire (RS 321.0)
CPS	Commission(s) de la politique de sécurité
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DEVA	Développement de l'armée
DFE	Département fédéral de l'économie (DEFR depuis 2013)
EA	Établissement d'affectation du service civil
EPT	Equivalent plein temps
ER	Ecole de recrues
ESC	Entretien relatif à la demande d'admission au service civil (avec les requérants ayant déposé leur demande pendant l'ER, au centre de recrutement)
LAAM	Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire ; loi sur l'armée (RS 510.10)
LAPG	Loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile ; loi sur les allocations pour perte de gain (RS 834.1)
LSC	Loi fédérale sur le service civil (RS 824.0)
MSC	Évaluation des motifs des requérants au service civil (lors du cours d'introduction au service civil, interview par écrit des civilistes ayant présenté leur demande avant ou après l'ER)
OOA	Ordonnance sur l'organisation de l'armée (RS 513.11)
OOMi	Ordonnance concernant les obligations militaires (RS 512.21)
OOrgA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée ; organisation de l'armée (RS 513.1)
OSCi	Ordonnance sur le service civil (RS 824.01)
TCC	Taux de couverture des coûts