
Rapport du groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir

du 15 mars 2016

(Se fondant sur une décision du Conseil fédéral du 8 avril 2014, le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS a institué le 1^{er} mai 2014, un groupe de travail qu'il a placé sous l'égide de l'ancien conseiller national Arthur Loepfe. Ce groupe de travail est composé de représentants d'offices fédéraux, de conférences des gouvernements cantonaux et de conférences spécialisées ainsi que d'associations et d'organisations.)

Résumé	5
Zusammenfassung	12
Riassunto	18
1 Introduction	25
1.1 Notion de système de l'obligation de servir	25
1.2 Mandat du Conseil fédéral confié au groupe de travail et conditions-cadres	26
1.3 Démarche du groupe de travail	28
1.4 Débats politiques actuels	29
1.5 Relations avec d'autres travaux en cours	33
2 Le système actuel de l'obligation de servir	37
2.1 Système fédéral de l'obligation de servir	37
2.1.1 Base constitutionnelle et système d'affectation	37
2.1.2 Affectation des personnes astreintes au service, taux d'abandon, solde de jours de service	40
2.1.3 Service au sein de l'armée	43
2.1.4 Admission au service civil et affectations y relatives	45
2.1.5 Service au sein de la protection civile	49
2.1.6 Système de l'obligation de servir et instruments de la politique de sécurité	51
2.1.7 Dispositions d'ordre financier : taxe d'exemption de l'obligation de servir	52
2.1.8 Dispositions financières : allocations pour perte de gain	53
2.2 Autres obligations sur le plan cantonal : obligation de servir dans le corps des sapeurs-pompier	55
2.3 Participation des femmes	58
2.4 Vue d'ensemble : effectifs, obligations et engagement volontaire dans le système de l'obligation de servir	59
3 Contexte	61
3.1 Menaces et dangers, tendances	61
3.1.1 Menaces	61
3.1.2 Dangers	62
3.2 Perspectives démographiques	63
3.2.1 Evolution générale de la population, pyramide des âges	63
3.2.2 Potentiel pour le système de l'obligation de servir	63
3.2.3 Population résidente étrangère	64
3.3 Evolutions sociétales	65
3.3.1 La nouvelle génération de personnes astreintes au service	65
3.3.2 Egalité entre femmes et hommes	68
3.3.3 Bénévolat d'utilité publique	68
3.3.4 Soutien sociétal de modèles en matière de défense et de service	69
3.4 Evolutions possibles en matière de santé publique	71
3.4.1 Risque-t-on une pénurie de personnel soignant?	71
3.4.2 Décharger les familles s'occupant de personnes nécessitant des soins	73
3.4.3 Pénurie de médecins	73
3.5 Conclusions	75
4 Questions fondamentales du système de l'obligation de servir	79
4.1 Objectifs	79
4.1.1 Les organisations d'intervention en point de mire	79
4.1.2 Cohésion nationale en tant qu'aspect important, mais non pas comme une fin en soi	80
4.1.3 Viabilité du système de l'obligation de servir dans la société civile	81
4.2 Limites juridiques au développement	83
4.2.1 Interdiction du travail forcé ou obligatoire en règle générale et au regard de la santé publique	83
4.2.2 Principe de l'égalité de traitement : participation des femmes	85
4.2.3 Principe de non-influence sur le marché du travail et de neutralité concurrentielle	87
Rapport du groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir	2

4.3	Equité en matière d'obligations militaires	89
4.3.1	<i>Les trois critères du Conseil fédéral</i>	89
4.3.2	<i>Evaluation de l'exécution actuelle</i>	90
4.3.3	<i>Extension de l'obligation de servir aux Suissesses et aux ressortissants étrangers (femmes et hommes)</i>	94
4.4	Conclusions	96
5	Mandats d'étude	99
5.1	Besoin supplémentaire de personnes astreintes (mandat d'étude A1, mandat d'étude A2)	100
5.1.1	<i>Situation initiale</i>	100
5.1.2	<i>Constatations et mesures : besoins pour l'accomplissement des tâches d'intervention de l'armée, de la protection civile et des corps des sapeurs-pompiers</i>	101
5.1.3	<i>Constats et mesures : réfugiés</i>	103
5.1.4	<i>Constats et mesures : secteur de la santé</i>	103
5.1.5	<i>Constats et mesures : préventions de dangers naturels</i>	107
5.1.6	<i>Constats et mesures : besoins de la Croix-Rouge suisse et ses organisations au quotidien</i>	108
5.1.7	<i>Constats et mesures : police</i>	109
5.2	Nombre de personnes effectuant un service personnel	111
5.2.1	<i>Nombre d'hommes effectuant réellement un service (mandat d'étude B1, taux d'aptitude au service militaire, taux d'abandon)</i>	111
5.2.2	<i>Assurer les effectifs de l'armée</i>	120
5.2.3	<i>Adaptation des catégories d'aptitude au service militaire (mandat d'étude C4)</i>	126
5.3	Optimisation du service civil	128
5.3.1	<i>Durée identique du service militaire et du service civil (mandat d'étude C3)</i>	128
5.3.2	<i>Service civil volontaire (mandat d'étude B2)</i>	130
5.4	Optimisation de la protection de la population	135
5.4.1	<i>Incorporation de personnes aptes au service militaire dans la protection civile (mandat d'étude C2)</i>	135
5.4.2	<i>Intégration du service civil dans la protection civile (mandat d'étude D1)</i>	140
5.4.3	<i>Prestations de la protection civile dans d'autres organisations (mandat d'étude C1)</i>	143
5.4.4	<i>Extension des indemnités en vertu de la loi sur les allocations pour perte de gain (mandat d'étude E1)</i>	148
6	Modèles	150
6.1	Modèle 1 : « Statu quo plus »	155
6.1.1	<i>Principe de base</i>	155
6.1.2	<i>Aménagement</i>	158
6.1.3	<i>Répercussions financières</i>	161
6.1.4	<i>Nécessité d'adapter des dispositions constitutionnelles et légales</i>	163
6.2	Modèle 2 : « Obligation de servir dans la sécurité »	164
6.2.1	<i>Principe de base</i>	164
6.2.2	<i>Aménagement</i>	166
6.2.3	<i>Répercussions financières</i>	168
6.2.4	<i>Nécessité d'adapter des dispositions constitutionnelles et légales</i>	170
6.3	Modèle 3 : « Modèle norvégien »	171
6.3.1	<i>Contexte : évolution en Norvège</i>	171
6.3.2	<i>Aménagement en tant que modèle en Suisse</i>	173
6.3.3	<i>Répercussions financières</i>	176
6.3.4	<i>Nécessité d'adapter des dispositions constitutionnelles et légales</i>	177
6.4	Modèle 4 : « Obligation générale de servir »	178
6.4.1	<i>Principe de base</i>	178
6.4.2	<i>Aménagement</i>	179
6.4.3	<i>Variante « Service citoyen »</i>	185
6.4.4	<i>Répercussions financières</i>	186
6.4.5	<i>Nécessité d'adapter des dispositions constitutionnelles et légales</i>	188
7	Recommandations	189
7.1	Conflits en matière d'objectifs	189
7.1.1	<i>Assujettissement des femmes à l'obligation de servir</i>	189
7.1.2	<i>Equité face aux obligations militaires et besoins</i>	190
7.2	Recommandations individuelles issues des mandats d'étude	192
7.2.1	<i>Besoin supplémentaire de personnes astreintes (mandats d'étude A1 et A2 ; cf. chapitre 5.1)</i>	192

7.2.2	<i>Faut-il augmenter le nombre des personnes astreintes (mandat d'étude B1, mandat d'étude C4 ; voir plus haut au chapitre 5.2)</i>	195
7.2.3	<i>Optimisation du service civil (mandat d'étude C3, mandat d'étude B2 ; voir plus haut au chapitre 5.3)</i>	196
7.2.4	<i>Optimisation de la protection de la population (mandat d'étude D1, mandat d'étude C2, mandat d'étude C1, mandat d'étude E1 ; voir plus haut au chapitre 5.4)</i>	197
7.3	Evaluation des modèles	201
7.3.1	<i>Evaluation du premier modèle : « Statu quo plus » (voir plus haut au chapitre 6.1)</i>	201
7.3.2	<i>Evaluation du modèle 2 : « Obligation de servir dans la sécurité » (voir plus haut au chapitre 6.2)</i>	202
7.3.3	<i>Evaluation du modèle 3 : « Modèle norvégien » (voir plus haut au chapitre 6.3)</i>	204
7.3.4	<i>Evaluation du modèle 4 : « Obligation générale de servir » (voir plus haut au chapitre 6.4)</i>	205
7.4	Recommandation à propos des modèles	208

Résumé

Le 9 avril 2014, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de mettre en place un groupe de travail afin d'examiner le système de l'obligation de servir dans sa globalité. Le groupe a commencé ses travaux le 6 mai 2014. Le 15 mars 2016, il a remis au chef du DDPS son rapport destiné au Conseil fédéral. Il s'est focalisé sur les développements à long terme en déterminant les défis auxquels le système de l'obligation de servir devra faire face après 2030.

Le groupe de travail présente la première vue d'ensemble du système de l'obligation de servir, mettant en exergue les interactions entre l'armée, le service civil, la protection civile, la taxe d'exemption de l'obligation de servir et les allocations pour perte de gain. Son rapport permet de mener une discussion de fond au sujet du système de l'obligation de servir sur la base de faits.

Comment peut-on adapter le système de l'obligation de servir ?

Sans révision de la Constitution fédérale (art. 59 et 61), le système de l'obligation de servir ne peut être adapté que de façon très limitée. L'interdiction du travail forcé ou obligatoire (↗ chap. 4.2.1) et le principe de non-influence sur le marché du travail ainsi que de neutralité concurrentielle (↗ chap. 4.2.3) imposent en tous les cas des limites très strictes. Le rapport clarifie en outre la marge de manœuvre : certains éléments souhaitables sont interdits sur le plan juridique, par exemple l'engagement de personnes astreintes dans les secteurs du tourisme ou des énergies renouvelables.

Quels buts le système de l'obligation de servir doit-il viser ?

Le système de l'obligation de servir doit, dans tous les cas, garantir sur le plan du personnel les capacités requises à l'avenir par l'armée et la protection civile (↗ chap. 4.1), ce qui exige un nombre suffisant de personnes astreintes qualifiées. Le groupe de travail propose en outre d'élargir l'éventail des tâches classiques assumées par les organisations d'intervention existantes aux défis existentiels qui peuvent se présenter à la Suisse. Les critères à remplir devraient toutefois être élevés : les personnes astreintes ne doivent être engagées que dans les domaines où elles sont vraiment indispensables et où elles peuvent réellement apporter une contribution judicieuse (↗ chap. 4.2.1). Le système de l'obligation de servir doit aussi contribuer à la cohésion nationale, bien qu'il ne s'agisse pas d'un objectif du système en lui-même (↗ chap. 4.1.2).

Le système de l'obligation de servir doit-il faire l'objet d'une révision ?

Le groupe de travail est arrivé à la conclusion qu'il n'est pas urgent de modifier le système de l'obligation de servir de façon fondamentale. Selon les prévisions concernant l'évolution démographique de la population suisse, le nombre de personnes astreintes devrait rester stable sur le long terme (↗ chap. 3.2). Une augmentation des besoins en personnes astreintes n'a pas été identifiée (↗ chap. 5.1). De plus, aucune lacune grave d'exécution n'exige de réformer le système au plus vite en profondeur. L'application des treize recommandations formulées par le groupe de travail suffit à l'améliorer (↗ chap. 5 ; ↗ chap. 7.2 pour une vue d'ensemble des mesures).

Le groupe de travail présente quatre modèles pour développer le système de l'obligation de servir : *Statu quo plus* (↗ chap. 6.1), *Obligation de servir dans la sécurité* (↗ chap. 6.2), *Modèle norvégien* (↗ chap. 6.3) et *Obligation générale de servir* (↗ chap. 6.4). Les modèles ont été rendus aussi concrets que possible. Enfin, puisqu'il est nécessaire d'adapter la Constitution fédérale pour modifier profondé-

ment le système de l'obligation de servir (ce qui exige du temps), les débats politiques concernant son évolution à long terme doivent être engagés dès que possible.

Le groupe de travail considère son rapport comme une base de discussion politique. Il recommande de développer le système de l'obligation de servir dans le sens du *Modèle norvégien* (↗ chap. 7.4).

Trois aspects contextuels (↗ chap. 3) doivent faire l'objet d'une analyse approfondie continue. Il s'agit premièrement des menaces et des dangers (↗ chap. 3.1), qui risquent de rester variés sur le long terme et qui requièrent souplesse et adaptation de la part du système tout en accroissant les besoins en spécialistes. Le deuxième aspect concerne les changements sociétaux (↗ chap. 3.3) : remarquablement peu d'informations sont disponibles concernant les valeurs et les projets de vie des jeunes gens. Si une nouvelle génération doit continuer à soutenir le système de l'obligation de servir, les conséquences découlant de l'individualisation et de la diversification des modes de vie doivent être étudiées en détail, ce que le groupe de travail n'a pas pu faire. Le troisième aspect concerne les évolutions dans le domaine de la santé (↗ chap. 3.4 ; le présent résumé aborde cette thématique de manière plus détaillée ci-après).

Le rapport présente pour la première fois l'ensemble du système de l'obligation de servir dans sa réalité (↗ chap. 2), et ce, non en 2015, mais tel qu'il devrait être après 2018 et la mise en œuvre du développement de l'armée ainsi que de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ (↗ chap. 1.5). Seule une vue d'ensemble claire de l'état réel du système permettra l'émergence d'un débat objectif pour évaluer l'utilité des différentes propositions visant à le développer. Du fait qu'il existe des interfaces entre les corps de sapeurs-pompiers et le système de l'obligation de servir, les obligations de servir cantonales sont aussi présentées (↗ chap. 2.2), de même que les possibilités ouvertes aux femmes (↗ chap. 2.3).

Y a-t-il des conflits d'objectifs ?

En clarifiant les questions fondamentales, le groupe de travail a identifié deux conflits d'objectifs concernant le développement du système de l'obligation de servir (↗ chap. 7.1).

Il s'agit premièrement de la question de savoir si le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes doit être appliqué au système de l'obligation de servir, ou si le principe traditionnel prévoyant que seuls les hommes sont astreints au service et que les femmes peuvent s'engager volontairement doit continuer de prévaloir (↗ chap. 4.2.2). Le groupe de travail considère qu'une obligation de servir pour les femmes ne devrait pas être introduite en raison de réflexions de principe fondées sur le droit constitutionnel, mais pour des motifs liés en premier lieu aux besoins (↗ chap. 7.1.1). En d'autres termes, il s'agirait d'engager des femmes qualifiées dans les domaines où les spécialistes masculins font défaut.

Deuxièmement, le système de l'obligation de servir peut soit être axé sur les besoins des organisations d'intervention, soit occuper le plus grand nombre possible de personnes astreintes. Cette seconde option engendre des effectifs dont les organisations d'intervention n'ont pas besoin afin d'assumer leurs tâches. Dans les débats publics, l'équité en matière d'obligations militaires est souvent comprise comme signifiant qu'il est toujours préférable d'accomplir son service personnellement plutôt que de s'acquitter d'une taxe d'exemption, et que le plus grand nombre possible de jeunes gens devraient suivre cette voie. Le risque inhérent à cette manière de penser est de faire passer la question des besoins au second plan. Cependant, le groupe de travail considère que les besoins doivent se trouver au centre des réflexions (↗ chap. 7.1.2).

Qu'en est-il de l'équité en matière d'obligations militaires ?

Les critères fixés par le Conseil fédéral concernant l'équité en matière d'obligations militaires ne sont plus entièrement remplis par le système actuel (↗ chap. 4.3) : il est nécessaire de procéder à des améliorations. Certes, des critères objectifs permettent de déterminer qui accomplit le service militaire, le service

civil, le service de protection civile et qui n'accomplit pas de service. Mais l'armée et le service civil sont les seules organisations où toutes les personnes astreintes accomplissent du service personnellement. Ainsi, en 2014, seules 40 % des personnes astreintes à la protection civile ont accompli du service dans cette organisation. De plus, le groupe de travail juge que les abandons au sein du service militaire restent trop nombreux. Les contraintes temporelles, physiques et psychiques auxquelles sont soumises les personnes astreintes à servir au sein de l'armée et du service civil ne peuvent être comparées qu'au niveau systémique. Le groupe de travail n'a pas identifié de besoin d'agir à ce niveau. La taxe d'exemption de l'obligation de servir fait également partie de l'équité en matière d'obligations militaires. Elle doit être majorée afin de compenser le service accompli personnellement au sein de l'armée, du service civil ou de la protection civile.

Qu'en est-il de l'aptitude ?

Le taux d'aptitude est parfois critiqué comme trop bas (63,7 % de personnes aptes au service militaires et 11,7 % à la protection civile en 2015 ; ↗ chap. 5.2). L'état de santé des jeunes gens est généralement surestimé. Le taux d'aptitude est certes plus bas qu'auparavant, mais davantage de personnes aptes au service militaires restent finalement au sein de l'armée : si l'on compare la génération de 1966 avec celle de 1986, le taux d'abandon après le recrutement a été divisé par deux (↗ chap. 5.2.1.3). Les critères relatifs à l'aptitude sont plus stricts aujourd'hui non pas parce que l'armée n'aurait plus besoin de toutes les personnes astreintes au service militaire, mais pour réduire le nombre d'abandons ultérieurs. Par ailleurs, il n'est pas possible d'affirmer qu'il y a un recours systématique à de faux diagnostics médicaux attestant l'inaptitude au service par des personnes astreintes (↗ chap. 5.2.1.1). Les premiers résultats d'une étude scientifique concernant les différences considérables de taux d'aptitude entre les cantons sont désormais connus (↗ chap. 4.3.2.1). D'une part, les régions urbaines ont un taux d'aptitude plus bas, car elles sont davantage affectées par des problèmes socioéconomiques. D'autre part, des différences culturelles ont été constatées. Enfin, le niveau de formation joue un rôle, les jeunes de 20 ans qui n'ont pas terminé d'apprentissage ou qui n'ont pas de diplôme de maturité ayant souvent des problèmes sociaux ou médicaux.

Les profils d'exigences des fonctions doivent être examinés au sein de l'armée comme de la protection civile afin de mieux mettre à profit le potentiel des personnes astreintes (↗ chap. 5.2.3 ; un spécialiste informatique particulièrement myope pourrait par exemple aussi fournir des services utiles à l'armée). Le groupe de travail juge qu'il n'est pas utile de modifier les catégories d'aptitude (1. apte au service militaire / 2. inapte au service militaire mais apte au service de protection civile / 3. inapte au service militaire et inapte au service de protection civile). Si davantage de personnes astreintes accomplissent du service militaire, le nombre de personnes incorporées au sein des organisations de protection civile est, logiquement, à la baisse. Ainsi, les effectifs de la protection civile diminuent, comme le prévoit la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+.

Le service civil est-il accompli uniquement pour des raisons de conscience ?

Conformément à la volonté du Parlement, la présence ou non de raisons de conscience n'est plus évaluée dans le cadre de la procédure d'admission au service civil depuis 2009 (↗ chap. 2.1.4). La preuve par l'acte s'applique désormais : quiconque fait valoir des raisons de conscience en étant prêt à accomplir un service d'une durée une fois et demie supérieure est admis au service civil. La pratique montre que l'immense majorité des personnes astreintes au service civil accomplissent leurs jours de service. Le nombre des départs est négligeable. Après l'introduction de la preuve par l'acte, le nombre d'admissions a d'abord quadruplé avant qu'un durcissement de la procédure ne ramène ce chiffre à trois fois celui de la moyenne à long terme (↗ illustration 4 au chap. 2.1.4).

Le groupe de travail n'estime pas judicieux de prolonger ou de réduire la durée du service civil (↗ chap. 5.3.1). Après avoir discuté des conditions qui permettraient d'introduire un service civil volontaire destiné aux Suissesses, aux ressortissantes et ressortissants étrangers ainsi qu'aux personnes inaptes au service militaire (↗ chap. 5.3.2), il recommande de ne pas mettre cette idée en pratique.

Le service civil constitue-t-il un danger pour les effectifs de l'armée ?

Les effectifs de l'armée (↗ chap. 2.1.3) ne sont pas menacés pour l'instant par les admissions au service civil (↗ chap. 5.2.2). Le développement de l'armée nécessite chaque année 18 000 recrues qui ont suivi une instruction de base complète si la durée des obligations militaires est de neuf ans. En 2015, ce nombre n'a, pour la première fois, pas été atteint, ayant été inférieur de 2,4 % à cette valeur (2,8 % en 2016). Il n'est pas possible de prédire l'évolution de cette situation à long terme. Le groupe de travail préconise plutôt de rendre le service militaire plus attractif. Si, au cours des prochaines années, le nombre de recrues qui ont terminé leur instruction de base devait de nouveau être inférieur à 18 000, il conviendrait d'examiner en détail tous les départs (↗ 5.2.2.1), y compris les admissions au service civil.

Faut-il augmenter le nombre de personnes astreintes ?

S'agissant des besoins et des domaines d'engagement possibles, le groupe de travail tire les conclusions suivantes (↗ chap. 5.1) : dans les domaines d'engagement de l'armée, de la protection civile et des corps de sapeurs-pompiers, il est bien sûr possible d'envisager le pire (un manque de personnes astreintes), mais cette perspective reste trop floue pour chiffrer le besoin additionnel qu'elle entraînerait. Seule la maîtrise de certaines catastrophes et situations d'urgence nécessite des moyens supplémentaires qui pourraient être couverts grâce à des personnes astreintes au service civil. Le groupe de travail accueille favorablement l'idée de créer un cadre qui permette de le faire le cas échéant, en impliquant aussi les organisations actuelles d'intervention de la protection de la population.

Dans le domaine des réfugiés (↗ chap. 5.1.3), les informations disponibles au moment de la rédaction du rapport laissent supposer que les tâches futures pourraient être gérées par les personnes astreintes disponibles.

Le groupe de travail se prononce contre un appui apporté à la police par des personnes astreintes dans le travail quotidien (↗ chap. 5.1.7).

Le secteur de la santé fait-il partie du système de l'obligation de servir ?

Le secteur de la santé à proprement parler ne fait pas partie de la politique de sécurité (dans ce contexte, le groupe de travail se réfère à la définition de la politique de sécurité et à la liste des instruments de cette politique telles qu'elles figurent dans le projet de rapport sur la politique de sécurité mis en consultation ; ↗ chap. 1.5). Il convient toutefois d'examiner si des défis existentiels dont la maîtrise nécessiterait l'engagement de personnes astreintes se présenteront sur le long terme (↗ chap. 3.4). Par ailleurs, deux domaines du secteur de la santé sont liés au système de l'obligation de servir : les troupes sanitaires de l'armée et les services de premiers secours en tant que composantes de la protection de la population (↗ chap. 5.4.3.2).

Quels besoins se dessinent dans le secteur de la santé ?

Dans le secteur de la santé, les défis qui s'annoncent sont de taille (↗ chap. 3.4 pour une analyse, ↗ chap. 5.1.4 pour les mesures). Si le manque de médecins en général et de médecins de famille en particulier devait s'aggraver, le groupe de travail estime nécessaire d'examiner l'imposition d'une obligation de servir aux médecins nouvellement formés des deux sexes. Cette obligation peut aussi découler du manque de médecins militaires qui se dessine à l'horizon.

Pour l'heure, il n'est pas possible de savoir si le fort accroissement des besoins en matière d'assistance et de soins pourra être couvert à long terme, ou s'il sera nécessaire de recourir à des personnes astreintes afin d'éviter au moins partiellement une baisse de la qualité. Le groupe de travail recommande de continuer à suivre la situation dans ce domaine.

A titre de mesure provisionnelle, des personnes astreintes au service civil et à la protection civile doivent recevoir, sur une base volontaire, une formation d'auxiliaires de santé de la Croix-Rouge suisse (CRS) avec un engagement de six mois (↗ chap. 5.1.4 et 5.4.3). Ces personnes ne peuvent pas remplacer le personnel professionnel, mais elles peuvent lui fournir une assistance. Il s'agit ainsi de créer une réserve qui pourra s'avérer utile dans le dispositif de maîtrise des guerres, des catastrophes et des situations d'urgence. Les organisations de protection civile pourront tirer profit de cette réserve lors de leurs interventions : pour gérer des catastrophes et des situations d'urgence, il est important que la collaboration entre le secteur de la santé et les organisations de protection civile fonctionne sans accroc (↗ chap. 5.4.3). Le groupe de travail estime toutefois que les personnes astreintes à la protection civile ne conviennent pas pour fournir des services de premiers secours.

Par ailleurs, les personnes astreintes au service civil doivent pouvoir être davantage engagées en soutien des organisations d'aide et de soins à domicile qui assurent un mandat de prestations public ainsi que des organisations de la CRS (↗ chap. 5.1.4 et 5.1.6). De manière générale, il devrait aussi être possible d'accomplir du service de protection civile dans de telles organisations si elles sont intégrées au dispositif cantonal prévu en cas de catastrophe (↗ chap. 5.4.3). Les prestations importantes pour la protection de la population fournies notamment par des conducteurs de chien de sauvetage ou des nageurs-sauveteurs qui sont astreints à la protection civile doivent pouvoir être prises en compte au titre de l'obligation de servir.

Les corps de sapeurs-pompiers doivent-ils être intégrés au système de l'obligation de servir ?

Puisque les corps de sapeurs-pompiers, en leur qualité de moyens de la première heure, peuvent être renforcés par des organisations de protection civile en cas d'événement de longue durée, des chevauchements entre le personnel de ces différentes organisations seraient inappropriés. Par conséquent, le service accompli au sein des corps de sapeurs-pompiers ne doit pas être pris en compte au titre de l'obligation de servir dans la protection civile (↗ chap. 5.4.3). Le groupe de travail n'estime pas justifié de modifier la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes, pas plus que d'étendre aux corps de sapeurs-pompiers ou à d'autres organisations le droit aux allocations selon la loi sur les allocations pour perte de gain (↗ chap. 5.4.4). Ce serait même une erreur du point de vue de la politique étatique et de la nouvelle péréquation financière. En outre, il convient de prendre en considération le fait que le fonds de compensation des allocations pour perte de gain ne dispose pas de la marge de manœuvre nécessaire à l'octroi de davantage d'allocations.

La protection civile doit-elle être améliorée ?

La protection civile fera l'objet d'une réforme dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+. Le groupe de travail a examiné s'il convient d'incorporer dans la protection civile des personnes aptes au service militaire (↗ chap. 5.4.1). Il a rejeté cette option puisque le système actuel permettant de licencier des militaires au profit de la protection civile n'est pas encore épuisé. Il ne serait pas non plus judicieux de répartir les personnes astreintes au service civil entre les organisations de protection civile. Si l'on considère le système de l'obligation de servir dans son ensemble, il est plus pertinent d'utiliser sur le plan national le potentiel des personnes astreintes au service civil pour les cas de catastrophe ou les situations d'urgence. L'amélioration de la vue d'ensemble des profils de qualification des personnes astreintes profiterait tant à l'armée qu'au service civil et à la protection civile. Le groupe de travail juge qu'il ne serait pas judicieux d'intégrer le service civil au sein de la protection civile dans le système actuel (↗ chap. 5.4.2).

Les quatre modèles : de quoi s'agit-il ?

Quatre modèles visant le développement global et à long terme du système de l'obligation de servir sont décrits (↗ l'introduction du chap. 6 pour un aperçu) et évalués à l'aune de la politique de sécurité, de la politique étatique et de l'économie (↗ chap. 7.3).

Le modèle *Statu quo plus* (↗ chap. 6.1) reprend l'ensemble des treize recommandations proposées (↗ chap. 5). Il vise à améliorer l'équité en matière d'obligations militaires (sans causer de sureffectifs), à accroître la perméabilité entre les organisations d'intervention, à supprimer les inégalités de traitement, à contribuer à résoudre les problèmes de manque de personnel dans le secteur de la santé et à améliorer la situation financière du fonds de compensation des allocations pour perte de gain. Il tient compte des défis identifiables de façon pragmatique. De plus, il s'agit du seul modèle qui puisse être mis en œuvre sans révision de la Constitution.

Le modèle *Obligation de servir dans la sécurité* (↗ chap. 6.2) reprend l'ensemble des améliorations du modèle *Statu quo plus* et fusionne le service civil et la protection civile en une nouvelle organisation de protection contre les catastrophes. Il s'agit d'un modèle simple et innovant proposant une nouvelle manière d'appréhender l'équité en matière d'obligations militaires, accomplir personnellement du service ou s'acquitter de la taxe d'exemption étant considérés comme équivalents.

Le *Modèle norvégien* (↗ chap. 6.3) oblige les hommes et les femmes suisses à servir au sein de l'armée ou de la protection civile. Dans ce groupe deux fois plus important de personnes astreintes, les organisations sélectionnent les individus dont elles ont besoin. Les autres s'acquittent de la taxe d'exemption. Cette solution permet de résoudre durablement les problèmes de recrutement de spécialistes.

Le modèle *Obligation générale de servir* (↗ chap. 6.4) ne vient pas du groupe de travail. Il s'agit d'une idée axée sur la politique étatique qui est avancée régulièrement.

Pour les quatre modèles, l'aspect décisif n'est pas, en dernier lieu, de savoir comment un modèle aborde tel ou tel élément, mais plutôt de déterminer les éléments qu'il convient d'intégrer dans tous les cas au modèle retenu. Puisque les modèles introduisent des changements fondamentaux, la plupart d'entre eux nécessitent des modifications légales et constitutionnelles. Seul le modèle *Statu quo plus* peut être mis en œuvre sans modifier la Constitution fédérale.

Article 59 de la Constitution fédérale (RS 101):

¹ *Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. La loi prévoit un service civil de remplacement.*

² *Les Suissesses peuvent servir dans l'armée à titre volontaire.*

³ *Tout homme de nationalité suisse qui n'accomplit pas son service militaire ou son service de remplacement s'acquitte d'une taxe. Celle-ci est perçue par la Confédération et fixée et levée par les cantons.*

⁴ *La Confédération légifère sur l'octroi d'une juste compensation pour la perte de revenu.*

⁵ *Les personnes qui sont atteintes dans leur santé dans l'accomplissement de leur service militaire ou de leur service de remplacement ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération; si elles perdent la vie, leurs proches ont droit à une aide analogue.*

Article 61 de la Constitution fédérale (RS 101):

¹ La législation sur la protection civile relève de la compétence de la Confédération; la protection civile a pour tâche la protection des personnes et des biens en cas de conflit armé.

² La Confédération légifère sur l'intervention de la protection civile en cas de catastrophe et dans les situations d'urgence.

³ Elle peut déclarer le service de protection civile obligatoire pour les hommes. Les femmes peuvent s'engager à titre volontaire.

⁴ La Confédération légifère sur l'octroi d'une juste compensation pour la perte de revenu.

⁵ Les personnes qui sont atteintes dans leur santé dans l'accomplissement du service de protection civile ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération; si elles perdent la vie, leurs proches ont droit à une aide analogue.

Article 11 de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi ; RS 520.1)

Sont astreints à servir dans la protection civile les hommes de nationalité suisse qui y sont aptes (personnes astreintes).

Zusammenfassung

Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS am 9. April 2014 mit der Einsetzung einer Studiengruppe, die das Dienstpflichtsystem ganzheitlich überprüfen sollte. Sie nahm ihre Arbeit am 6. Mai 2014 auf und legte ihren Bericht am 15. März 2016 dem Chef VBS zuhänden des Bundesrates vor. Die Studiengruppe stellte die langfristigen Entwicklungen ins Zentrum: Welchen Herausforderungen steht das Dienstpflichtsystem nach dem Jahr 2030 gegenüber?

Die Studiengruppe legt erstmals eine Gesamtsicht des Dienstpflichtsystems vor und zeigt damit die Wechselwirkungen zwischen Armee, Zivildienst, Zivilschutz, Wehrpflichtersatzabgaben und Erwerbserersatzordnung auf. So kann das Dienstpflichtsystem faktenbasiert sachlich diskutiert werden.

Wie kann man das Dienstpflichtsystem anpassen?

Ohne Revision der Bundesverfassung (Art. 59 und 61) kann das Dienstpflichtsystem nur sehr eingeschränkt angepasst werden. In jedem Fall setzen das Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit (↗ Kap. 4.2.1) sowie das Gebot der Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität Schranken (↗ Kap. 4.2.3). Der Bericht klärt dazu die Handlungsspielräume: Gewünschtes ist oft rechtlich nicht zulässig; beispielsweise der Einsatz von Dienstpflichtigen im Tourismus oder zur Energiewende.

Welchen Zweck soll das Dienstpflichtsystem erfüllen?

Das Dienstpflichtsystem soll in jedem Fall die künftig geforderte Leistungsfähigkeit von Armee und Zivilschutz personell gewährleisten (↗ Kap. 4.1); dazu braucht es genügend qualifizierte Dienstpflichtige. Die Studiengruppe schlägt darüber hinaus vor, den Blick von den klassischen Aufgaben der bestehenden Einsatzorganisationen auf existenzielle Herausforderungen für die Schweiz zu erweitern. Dabei sollen jedoch hohe Hürden gelten: Dienstpflichtige sollen nur dort eingesetzt werden, wo es nicht anders geht und wo sie wirklich relevante Beiträge leisten können (↗ Kap. 4.2.1). Das Dienstpflichtsystem soll auch Beiträge zum nationalen Zusammenhalt leisten; dies ist jedoch nicht Selbstzweck des Systems (↗ Kap. 4.1.2).

Muss das Dienstpflichtsystem revidiert werden?

Die Studiengruppe ist zum Schluss gekommen, dass keine dringende Veranlassung besteht, das Dienstpflichtsystem grundlegend zu verändern. Gemäss den Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz dürfte die Zahl der Dienstpflichtigen langfristig stabil bleiben (↗ Kap. 3.2). Ein fassbarer Mehrbedarf nach Dienstpflichtigen wurde ebenfalls nicht identifiziert (↗ Kap. 5.1); auch liegen keine gravierenden Vollzugsmängel vor, die unmittelbar eine grundlegende Reform des Dienstpflichtsystems erforderlich machen. Zur Verbesserung des Systems reichen dreizehn Einzelempfehlungen (↗ Kap. 5; und für einen Überblick zu den Massnahmen ↗ Kap. 7.2).

Die Studiengruppe legt vier Modelle für die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems vor: «Status quo plus» (↗ Kap. 6.1), «Sicherheitsdienstpflicht» (↗ Kap. 6.2), das «norwegische Modell» (↗ Kap. 6.3) sowie die «Allgemeine Dienstpflicht» (↗ Kap. 6.4). Die Modelle wurden so weit wie möglich konkretisiert. Weil für grundlegende Änderungen des Dienstpflichtsystems die Bundesverfassung angepasst werden muss (was Zeit in Anspruch nimmt), muss die politische Diskussion zur langfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems frühzeitig beginnen.

Die Studiengruppe versteht ihren Bericht als Grundlage für die politische Diskussion des Dienstpflichtsystems. Gestützt auf den vorliegenden Bericht empfiehlt sie, das Dienstpflichtsystem nach dem «norwegischen Modell» weiter zu entwickeln (↗ Kap. 7.4).

Drei Bereiche des Umfeldes (↗ Kap. 3) müssen laufend weiter und vertieft analysiert werden: *Erstens* sind dies die Bedrohungen und Gefahren (↗ Kap. 3.1): Sie dürften langfristig vielfältig bleiben. Damit ist weiterhin ein flexibles und anpassungsfähiges Dienstpflichtsystem erforderlich; der Bedarf nach Spezialisten steigt. *Zweitens* sind dies die Veränderungen des gesellschaftlichen Umfeldes (↗ Kap. 3.3): Zu den Werten und Lebensentwürfen der Jugend liegen bemerkenswert wenig Befunde vor. Soll das Dienstpflichtsystem auch von einer neuen Generation getragen werden, müssen die Konsequenzen aus der Individualisierung und der Vielfalt der Lebensstile vertieft untersucht werden; das konnte die Studiengruppe nicht leisten. *Drittens* die Entwicklungen im Gesundheitswesen (↗ Kap. 3.4; darauf wird in dieser Zusammenfassung weiter unten eingegangen).

Erstmals zeigt der Bericht den *Ist-Zustand des gesamten Dienstpflichtsystems* auf (↗ Kap. 2); darunter wird nicht der Zustand im Jahr 2015 verstanden, sondern das Dienstpflichtsystem, wie es sich nach 2018 mit einer weiterentwickelten Armee und einer umgesetzten Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» darstellen soll (↗ Kap. 1.5). Nur ein klarer Blick auf den Ist-Zustand des Dienstpflichtsystems erlaubt eine sachliche Diskussion; gestützt darauf kann der Nutzen von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems beurteilt werden. Weil Schnittstellen zwischen Feuerwehren und dem Dienstpflichtsystem bestehen, werden auch die kantonalen Dienstpflichten dargestellt (↗ Kap. 2.2) und die Möglichkeiten aufgezeigt, die den Frauen im Dienstpflichtsystem offenstehen (↗ Kap. 2.3).

Gibt es Zielkonflikte?

Bei der Klärung der Grundfragen hat die Studiengruppe zwei Zielkonflikte für die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems identifiziert (↗ Kap. 7.1):

Erstens die Frage, ob im Dienstpflichtsystem die *Gleichbehandlung von Mann und Frau* umgesetzt werden soll oder weiterhin das traditionelle Verständnis gelten soll, dass nur Männer dienstpflichtig sind und Frauen sich freiwillig engagieren können (↗ Kap. 4.2.2). Die Studiengruppe ist der Auffassung, dass eine Dienstpflicht für Frauen nicht aus prinzipiellen verfassungsrechtlichen Überlegungen eingeführt werden soll, sondern primär aus Bedarfsgründen (↗ Kap. 7.1.1); namentlich um qualifizierte Frauen dort einzusetzen, wo männliche Spezialisten fehlen.

Zweitens kann das Dienstpflichtsystem entweder auf den *Bedarf der Einsatzorganisationen* ausgerichtet sein oder *möglichst viele Dienstpflichtige beschäftigen*. Das führt zu Beständen, die die Einsatzorganisationen gar nicht benötigen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Die Wehrgerechtigkeit wird in der öffentlichen Diskussion gemeinhin so verstanden, dass es in jedem Fall besser ist, persönlich Dienst zu leisten, als eine Ersatzabgabe zu entrichten, und dass möglichst alle dies tun sollen – daraus ergibt sich die Gefahr, dass die Bedarfsfrage in den Hintergrund rückt. Für die Studiengruppe steht der Bedarf jedoch im Zentrum (↗ Kap. 7.1.2).

Wie steht es um die Wehrgerechtigkeit?

Die Kriterien, die der Bundesrat zur Wehrgerechtigkeit aufgestellt hat, werden im gegenwärtigen System nicht mehr vollumfänglich erfüllt (↗ Kap. 4.3); es besteht Optimierungsbedarf. Zwar wird aufgrund objektiver Kriterien entschieden, wer Militärdienst, wer Zivildienst und wer Schutzdienst im Zivilschutz und wer keinen Dienst leistet, doch leisten nur in Armee und Zivildienst alle Pflichtigen persönlich Dienst. Im Zivilschutz waren es 2014 nur 40 % der Schutzdienstpflichtigen. Ferner beurteilt die Studiengruppe die Ausfälle aus dem Militärdienst als nach wie vor zu hoch. Nur auf einer systemischen Ebene lassen sich die zeitlichen, physischen und psychischen Belastungen von Dienstpflichtigen in Armee und Zivildienst vergleichen. Hier erkennt die Studiengruppe keinen systemischen Handlungsbedarf. Auch zur Wehrgerechtigkeit gehört die Wehrpflichtersatzabgabe. Sie soll erhöht werden, um die persönliche Dienstleistung in Armee, Zivildienst oder Zivilschutz aufzuwiegen.

Wie steht es um die Tauglichkeit?

Die Tauglichkeit wird zuweilen als zu tief kritisiert (2015: 63,7 % Militärdiensttaugliche und weitere 11,7 % Schutzdiensttaugliche; ↗ Kap. 5.2). Dabei wird der Gesundheitszustand der jungen Männer gemeinhin überschätzt. Zudem ist die Tauglichkeit zwar tiefer als früher, doch bleiben dafür heute mehr Militärdiensttaugliche tatsächlich in der Armee: Die Ausfallquote nach der Rekrutierung hat sich im Vergleich von Jahrgang 1966 und Jahrgang 1986 mehr als halbiert (↗ Kap. 5.2.1.3). Wenn die Kriterien für die Tauglichkeit heute strenger sind, sollen also so die Zahl der späteren Ausfälle reduziert werden; nicht, weil die Armee nicht mehr alle Militärdienstpflichtigen brauchen würde. Ebenfalls nicht erhärten liess sich, dass Dienstpflichtige systematisch falsche medizinische Befunde vorspiegeln, um untauglich zu werden (↗ Kap. 5.2.1.1). Zu den beträchtlichen Tauglichkeitsunterschieden zwischen den Kantonen liegen erste Ergebnisse einer wissenschaftlichen Untersuchung vor (↗ Kap. 4.3.2.1). *Erstens* weisen urbane Regionen eine tiefere Tauglichkeit auf, weil sie auch Ballungsraum sozialer und wirtschaftlicher Probleme sind; *zweitens* bestehen offenbar kulturelle Unterschiede und *drittens* ist der Bildungsgrad relevant: Wer im Alter von zwanzig Jahren weder Lehrabschluss noch Matura hat, hat oftmals auch mit sozialen und gesundheitlichen Problemen zu kämpfen.

Um das Potenzial der Dienstpflichtigen noch besser auszuschöpfen, sollten die Anforderungsprofile für die Funktionen in Armee und Zivildienst überprüft werden (↗ Kap. 5.2.3; z.B. könnte auch ein stark kurzsichtiger IT-Spezialist der Armee wertvolle Dienste leisten). Als nicht zielführend beurteilt die Studiengruppe eine Veränderung der Tauglichkeitskategorien (1 - militärdiensttauglich / 2 - militärdienstuntauglich aber schutzdiensttauglich / 3 - militärdienstuntauglich und schutzdienstuntauglich). Leisten mehr Dienstpflichtige Militärdienst, so können weniger den Zivildienstorganisationen zugeteilt werden. Die Bestände im Zivildienst nehmen ab, so wie es die Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivildienst 2015+» vorsieht.

Wird Zivildienst nur aus Gewissensgründen geleistet?

Im Zulassungsverfahren zum Zivildienst wird nach dem Willen des Parlaments seit 2009 nicht mehr beurteilt, ob Gewissensgründe vorliegen oder nicht (↗ Kap. 2.1.4). Es gilt der Tatbeweis: Wer Gewissensgründe geltend macht und bereit ist, das Anderthalbfache zu leisten, wird zugelassen. In der Praxis zeigt sich, dass die überwiegende Mehrzahl der Zivildienstpflichtigen ihre Diensttage ableisten; Abgänge aus dem Zivildienst sind vernachlässigbar. Die Zahl der Zulassungen betrug zunächst vier Mal mehr, nachdem das Zulassungsverfahren verschärft wurde drei Mal mehr als im langjährigen Schnitt (↗ Abb. 4 im Kap. 2.1.4).

Eine Verlängerung oder eine Verkürzung des Zivildienstes hält die Studiengruppe allerdings für nicht zielführend (↗ 5.3.1). Weiter hat sie Rahmenbedingungen für einen freiwilligen Zivildienst für Schweizer Frauen, Ausländerinnen und Ausländer sowie Militärdienstuntaugliche diskutiert (↗ 5.3.2). Sie empfiehlt, diese Idee nicht weiter zu verfolgen.

Gefährdet der Zivildienst die Armeebestände?

Die Armeebestände (↗ Kap. 2.1.3) sind gegenwärtig durch die Zulassungen zum Zivildienst nicht gefährdet (↗ Kap. 5.2.2). Zur Weiterentwicklung der Armee (WEA) werden jährlich 18'000 fertig ausgebildete Rekruten benötigt, wenn die Militärdienstpflicht neun Jahre dauert; die Zahl wurde 2015 erstmals um 2,4 % unterschritten (2016: 2,8 %). Wie sich dies langfristig entwickelt, kann nicht gesagt werden. Die Studiengruppe empfiehlt deshalb, den Militärdienst attraktiver zu gestalten. Sollte die Zahl der fertig ausgebildeten Rekruten in den nächsten Jahren wiederholt unter 18'000 fallen, sind alle Abgänge integral zu überprüfen (↗ 5.2.2.1), auch die Abgänge in den Zivildienst.

Braucht es zusätzliche Dienstpflichtige?

Bezüglich des Bedarfs bzw. möglicher Einsatzfelder kommt die Studiengruppe zu folgenden Schlüssen (↗ Kap. 5.1): In den *Einsatzfeldern von Armee, Zivilschutz und Feuerwehren* sind zwar Worst-Case-Szenarien denkbar, in denen mehr Dienstpflichtige benötigt werden, als zur Verfügung stehen werden; sie lassen sich jedoch nicht so klar fassen, dass daraus ein Zusatzbedarf berechenbar wäre. Einzig zur Bewältigung von bestimmten *Katastrophen* und in bestimmten *Notlagen* liegt Zusatzbedarf vor, der mit Zivildienstpflichtigen gedeckt werden könnte. Die Studiengruppe begrüsst, dass die Voraussetzungen geschaffen werden sollen, damit Zivildienstpflichtige wirkungsvoll eingesetzt werden können; sie sollen dabei auch in den bestehenden Einsatzorganisationen des Bevölkerungsschutzes eingesetzt werden.

Im *Flüchtlingswesen* (↗ Kap. 5.1.3) gaben die bei Redaktionsschluss vorliegenden Informationen Grund zur Annahme, dass die anstehenden Aufgaben mit dem Einsatz der vorhandenen Dienstpflichtigen zu bewältigen sein werden.

Die Studiengruppe spricht sich mit Blick auf den Alltag gegen eine Unterstützung der *Polizei* mit Dienstpflichtigen aus (↗ Kap. 5.1.7).

Gehört das Gesundheitswesen zum Dienstpflichtsystem?

Als solches gehört das Gesundheitswesen nicht zur Sicherheitspolitik (die Studiengruppe orientiert sich dabei an der Definition von Sicherheitspolitik und an der Liste der sicherheitspolitischen Instrumente, wie sie im Vernehmlassungsentwurf zum sicherheitspolitischen Bericht vorgeschlagen wurde; ↗ Kap. 1.5). Es muss jedoch geklärt werden, ob sich langfristig existenzielle Herausforderungen ergeben, zu deren Bewältigung Dienstpflichtige eingesetzt werden müssten (↗ Kap. 3.4). Zudem sind zwei Bereiche des Gesundheitswesens mit dem Dienstpflichtsystem verknüpft: Die Sanitätstruppen der Armee und das sanitätsdienstliche Rettungswesen als Teil des Bevölkerungsschutzes (↗ Kap. 5.4.3.2).

Wo zeichnet sich Handlungsbedarf ab im Gesundheitswesen?

Das Gesundheitswesen steht grossen Herausforderungen gegenüber (Analyse: ↗ Kap. 3.4; Massnahmen: ↗ Kap. 5.1.4). Sollte sich der Ärztemangel im Allgemeinen und bei den Hausärztinnen und -ärzten im Speziellen verschärfen, soll aus Sicht der Studiengruppe die Verpflichtung von neu ausgebildeten Ärztinnen und Ärzten geprüft werden. Auslöser dazu kann auch der sich abzeichnende Mangel an Militärärzten sein.

Gegenwärtig ist offen, ob langfristig der grosse zusätzliche Personalbedarf in Betreuung und Pflege gedeckt werden kann oder ob auf Dienstpflichtige zurückgegriffen werden muss, um einen Qualitätsabbau zumindest teilweise aufzufangen. Die Studiengruppe empfiehlt, die Situation weiter zu verfolgen.

Als vorsorgliche Massnahme sollen Zivildienstpflichtige und Schutzdienstpflichtige auf freiwilliger Basis zu Pfleghelfern SRK ausgebildet und sechs Monate eingesetzt werden (↗ 5.1.4 und 5.4.3). Sie können Fachpersonal nicht ersetzen, aber unterstützen. So wird auch eine Reserve geschaffen, die im Dispositiv zur Bewältigung von Kriegen, Katastrophen und Notlagen wertvoll ist. Davon profitieren die Zivilschutzorganisationen im Einsatz; zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen ist es wichtig, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Gesundheitswesen und den Zivilschutzorganisationen reibungslos funktioniert (↗ Kap. 5.4.3). Hingegen ist die Studiengruppe der Auffassung, dass Schutzdienstpflichtige im sanitätsdienstlichen Rettungswesen keine relevanten Beiträge erbringen können.

Ergänzend sollen Zivildienstpflichtige vermehrt Spitex-Organisationen mit öffentlichem Leistungsauftrag sowie Organisationen des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) unterstützen (↗ 5.1.4 und 5.1.6). Generell soll Schutzdienst auch in solchen Organisationen geleistet werden können, wenn sie in das Katastrophendispositiv eines Kantons integriert sind (↗ Kap. 5.4.3). Wer z.B. als Rettungshundeführer oder als

Rettungsschwimmer bevölkerungsschutzrelevante Leistungen erbringt, soll dies an die Dienstpflicht anrechnen können, wenn er schutzdienstpflichtig ist.

Sollen die Feuerwehren ins Dienstpflichtsystem integriert werden?

Da Feuerwehren als Mittel der ersten Stunde durch Zivilschutzorganisationen verstärkt werden können, wenn ein Ereignis länger andauert, ist eine personelle Überschneidung dieser Organisationen unzweckmässig. Entsprechend soll Feuerwehrdienst nicht an die Schutzdienstpflicht angerechnet werden (↗ Kap. 5.4.3); ein solcher Eingriff in die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wäre nicht gerechtfertigt. Damit besteht auch keine Veranlassung, die Entschädigungen gemäss *Erwerbbersatzgesetz* auf die Feuerwehren oder weitere Organisationen auszudehnen (↗ Kap. 5.4.4). Dies wäre auch staatspolitisch und mit Blick auf den Neuen Finanzausgleich (NFA) falsch. Es trägt ferner dem Umstand Rechnung, dass der Erwerbbersatzfonds keinen Spielraum für weitergehende Entschädigungen aufweist.

Gibt es Optimierungsbedarf im Zivilschutz?

Der Zivilschutz wird mit der Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» reformiert. Die Studiengruppe hat dazu geprüft, ob dem Zivilschutz auch Militärdiensttaugliche zugeteilt werden sollen (↗ 5.4.1). Sie lehnt dies ab, weil mit Blick auf Armeeangehörige der bestehende Spielraum noch nicht ausgeschöpft wurde und es mit Blick auf Zivildienstpflichtige unzweckmässig wäre, diese auf Zivilschutzorganisationen zu verteilen. Aus einer Gesamtsicht auf das Dienstpflichtsystem ist es zweckmässiger, das Potenzial der Zivildienstpflichtigen im Fall von Katastrophen und Notlagen national zu disponieren. Wird die Übersicht über die Qualifikationsprofile der Dienstpflichtigen verbessert, profitieren Armee, Zivildienst und Zivilschutz zugleich. Eine Integration des Zivildienstes in den Zivilschutz hält die Studiengruppe im gegenwärtigen System für unzweckmässig (↗ 5.4.2).

Worum geht es in den vier Modellen?

Vier Modelle zur ganzheitlichen und langfristigen *Weiterentwicklung* des Dienstpflichtsystems werden beschrieben (↗ Einleitung von Kap. 6 für einen Überblick dazu) und sicherheitspolitisch, staatspolitisch und wirtschaftlich beurteilt (↗ Kap. 7.3).

Das *Modell «Status quo plus»* (↗ Kap. 6.1) übernimmt alle dreizehn Empfehlungen (↗ Kap. 5). Es will die Wehrgerechtigkeit verbessern (ohne Überbestände zu verursachen), die Durchlässigkeit zwischen den Einsatzorganisationen erhöhen, Ungleichbehandlungen beseitigen, Beiträge zur Behebung von Engpässen im Gesundheitswesen leisten und die Finanzlage des EO-Fonds verbessern. Es trägt den erkennbaren Herausforderungen pragmatisch Rechnung und kann als einziges Modell ohne Verfassungsrevision umgesetzt werden.

Im *Modell «Sicherheitsdienstpflicht»* (↗ Kap. 6.2) werden alle Verbesserungen des Modells „Status quo plus“ übernommen und darüber hinaus Zivildienst und Zivilschutz zu einer neuen Organisation Katastrophenschutz verschmolzen. Das Modell ist innovativ und einfach; es schlägt ein neues Verständnis von Wehrgerechtigkeit vor, indem gleichwertig sein soll, ob jemand persönlich Dienst leistet oder die Ersatzabgabe entrichtet.

Das *«norwegische Modell»* (↗ Kap. 6.3) verpflichtet Schweizer Männer und Frauen zum Dienst in Armee und Zivilschutz. Die Organisationen wählen aus der verdoppelten Zahl von Dienstpflichtigen diejenigen aus, die sie benötigen. Die übrigen entrichten die Ersatzabgabe. Damit lassen sich Rekrutierungsprobleme für Spezialistenfunktionen nachhaltig lösen.

Das *Modell «Allgemeine Dienstpflicht»* (↗ Kap. 6.4) ist keine Schöpfung der Studiengruppe; vielmehr wird eine immer wieder lancierte Idee geprüft. Sie ist staatspolitisch ausgerichtet.

Entscheidend ist bei den vier Modellen letztlich nicht, ob ein Modell in einem Element so oder anders ausgestaltet ist, sondern welche Elemente in jedem Fall diskutiert werden müssen. Da sie grundlegende Änderungen vorschlagen, erfordern die Modelle mehrheitlich Änderungen an Verfassung und Gesetz. Nur das Modell «Status quo plus» lässt sich ohne Änderung der Bundesverfassung umsetzen.

Artikel 59 der Bundesverfassung (SR 101):

¹ Jeder Schweizer ist verpflichtet, Militärdienst zu leisten. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor.

² Für Schweizerinnen ist der Militärdienst freiwillig.

³ Schweizer, die weder Militär- noch Ersatzdienst leisten, schulden eine Abgabe. Diese wird vom Bund erhoben und von den Kantonen veranlagt und eingezogen.

⁴ Der Bund erlässt Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls.

⁵ Personen, die Militär- oder Ersatzdienst leisten und dabei gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, haben für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes.

Artikel 61 der Bundesverfassung (SR 101):

¹ Die Gesetzgebung über den zivilen Schutz von Personen und Gütern vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte ist Sache des Bundes.

² Der Bund erlässt Vorschriften über den Einsatz des Zivilschutzes bei Katastrophen und in Notlagen.

³ Er kann den Schutzdienst für Männer obligatorisch erklären. Für Frauen ist dieser freiwillig.

⁴ Der Bund erlässt Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls.

⁵ Personen, die Schutzdienst leisten und dabei gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, haben für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes.

Artikel 11 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG; SR 520.1)

Männer mit Schweizer Bürgerrecht, die für die Schutzdienstleistung tauglich sind, sind schutzdienstpflichtig.

Il 9 aprile 2014 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport di istituire un gruppo di studio ai fini di una verifica globale del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Il gruppo di studio ha avviato i suoi lavori il 6 maggio 2014; il 15 marzo 2016 ha sottoposto il suo rapporto al capo del DDPS, all'attenzione del Consiglio federale. Il gruppo di studio ha focalizzato la sua attenzione sugli sviluppi a lungo termine, nel solco della seguente domanda: «di fronte a quali sfide si troverà il sistema dell'obbligo di prestare servizio dopo l'anno 2030?»

Nel suo rapporto, il gruppo di studio ha presentato per la prima volta una visione d'insieme del sistema dell'obbligo di prestare servizio. In tale sede ha illustrato le interrelazioni tra esercito, servizio civile, protezione civile, tassa d'esenzione dall'obbligo militare e indennità di perdita di guadagno, consentendo una discussione del sistema dell'obbligo di prestare servizio oggettiva e fondata su fatti concreti.

Come può essere adeguato il sistema dell'obbligo di prestare servizio?

Senza una revisione della Costituzione federale (art. 59 e 61) il sistema dell'obbligo di prestare servizio può essere adeguato soltanto in misura molto limitata. Inoltre, un adeguamento può aver luogo in ogni caso unicamente entro i limiti posti dal divieto del lavoro forzato e obbligatorio (↗ cap. 4.2.1) e dal principio della neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza (↗ cap. 4.2.3). I relativi margini di manovra sono illustrati nel rapporto: non sempre quanto auspicato è legalmente consentito. Ad esempio, è vietato l'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio nei settori del turismo o della svolta energetica.

Quale scopo deve adempiere il sistema dell'obbligo di prestare servizio?

In ogni caso il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve assicurare a livello di effettivi la futura auspicata capacità di prestazione dell'esercito e della protezione civile (↗ cap. 4.1); a tal fine è necessario un numero sufficiente di persone soggette all'obbligo di prestare servizio qualificate. Il gruppo di studio propone inoltre di volgere lo sguardo oltre i compiti tradizionali delle attuali organizzazioni di impiego e di estenderlo alle sfide esistenziali della Svizzera – nel rispetto, tuttavia, di condizioni particolarmente restrittive: le persone soggette all'obbligo di prestare servizio dovranno essere impiegate unicamente in assenza di alternative e per casi in cui potranno effettivamente fornire contributi determinanti (↗ cap. 4.2.1). Il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve inoltre consentire contributi a favore della coesione nazionale, ciò che tuttavia non deve costituire un fine a se stesso nel quadro del sistema (↗ cap. 4.1.2).

Il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve essere rivisto?

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che non sussiste alcun motivo impellente di modificare in maniera fondamentale il sistema dell'obbligo di prestare servizio. Conformemente ai pronostici sull'evoluzione della popolazione in Svizzera, il numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio dovrebbe rimanere stabile sul lungo termine (↗ cap. 3.2). Non è stata inoltre individuata alcuna concreta necessità di un maggior numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio (↗ cap. 5.1) e a livello di esecuzione non vi sono lacune gravi che rendano necessaria una riforma fondamentale del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Per un'ottimizzazione del sistema sono sufficienti 13 raccomandazioni specifiche (↗ cap. 5; per una panoramica delle misure, ↗ cap. 7.2).

Il gruppo di studio ha presentato quattro modelli di ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio: «status quo plus» (↗ cap. 6.1), «obbligo di prestare servizio di sicurezza» (↗ cap. 6.2), «modello norvegese» (↗ cap. 6.3) e «obbligo generale di prestare servizio» (↗ cap. 6.4). Per quanto possibile i modelli sono stati descritti in maniera concreta. Poiché una modifica fondamentale del sistema dell'obbligo di prestare servizio renderebbe necessario un adeguamento della Costituzione federale (che

richiederebbe molto tempo), il dibattito politico sull'ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio deve essere avviato tempestivamente.

Il gruppo di studio ritiene che il proprio rapporto possa fungere da base per il dibattito politico sul sistema dell'obbligo di prestare servizio. Sulla base del presente rapporto, raccomanda di sviluppare il sistema dell'obbligo di prestare servizio secondo il «modello norvegese» (↗ cap. 7.4).

Tre ambiti del contesto (↗ cap. 3) dovranno essere ulteriormente analizzati in maniera costante e approfondita: *in primo luogo*, le minacce e i pericoli (↗ cap. 3.1), che sul lungo termine dovrebbero continuare a essere molteplici. Di conseguenza, continuerà a essere necessario un sistema dell'obbligo di prestare servizio flessibile e adattabile; il fabbisogno di specialisti è in aumento. *In secondo luogo*, l'analisi summenzionata dovrà avere per oggetto i cambiamenti del contesto sociale (↗ cap. 3.3): la documentazione sui valori e sui progetti esistenziali dei giovani è notevolmente scarsa. Affinché il sistema dell'obbligo di prestare servizio sia sostenuto anche dalle nuove generazioni, si impone un'analisi approfondita delle conseguenze dell'individualizzazione e della molteplicità degli stili di vita. Tale analisi non ha potuto essere fornita nel quadro dei lavori del gruppo di studio. *In terzo luogo*, la suddetta analisi dovrà comprendere gli sviluppi della sanità pubblica (↗ cap. 3.4; nel quadro del presente riassunto, vedi più sotto).

Per la prima volta è illustrato nel rapporto lo *stato effettivo dell'intero sistema dell'obbligo di prestare servizio* (↗ cap. 2); per «stato effettivo» non si intende lo stato nell'anno 2015, bensì il sistema dell'obbligo di prestare servizio come si presenterà dopo il 2018 al termine dell'ulteriore sviluppo dell'esercito e dopo la concretizzazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» (↗ cap. 1.5). Soltanto una chiara determinazione dello stato effettivo del sistema dell'obbligo di prestare servizio consente di svolgere un dibattito oggettivo e di valutare l'utilità di proposte per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio. In considerazione delle interfacce con i pompieri, sono illustrati anche i vari obblighi di prestare servizio a livello cantonale (↗ cap. 2.2) e le possibilità a disposizione delle donne nel quadro del sistema dell'obbligo di prestare servizio (↗ cap. 2.3).

Vi sono conflitti tra obiettivi?

Durante il chiarimento dei quesiti fondamentali, il gruppo di studio ha individuato due conflitti tra obiettivi nel quadro dell'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio (↗ cap. 7.1):

il primo conflitto tra obiettivi concerne il quesito se nel sistema dell'obbligo di prestare servizio debba essere concretizzata la *parità di trattamento tra uomo e donna* o se debba invece continuare a essere applicata la concezione tradizionale in base alla quale soltanto gli uomini sono soggetti all'obbligo di prestare servizio e le donne possono prestare servizio su base volontaria (↗ cap. 4.2.2). Il gruppo di studio è del parere che un obbligo di prestare servizio militare per le donne non debba essere introdotto in base a motivi di principio di natura giuridico-costituzionale, bensì primariamente per motivi di necessità (↗ cap. 7.1.1), segnatamente per impiegare donne qualificate laddove mancano specialisti di sesso maschile.

Il secondo conflitto tra obiettivi consiste nel fatto che il sistema dell'obbligo di prestare servizio può essere orientato al *fabbisogno delle organizzazioni di impiego* oppure all'*impiego del numero maggiore possibile di persone soggette all'obbligo di prestare servizio*. Quest'ultima possibilità conduce a effettivi maggiori rispetto al fabbisogno delle organizzazioni di impiego per l'adempimento dei rispettivi compiti. Nel quadro dei dibattiti pubblici sulla parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare vige comunemente l'opinione che sia in ogni caso meglio prestare servizio di persona anziché pagare la tassa d'esenzione e che il servizio debba essere prestatato per quanto possibile da tutti. Tale concezione comporta il rischio che la questione del fabbisogno scivoli in secondo piano. Il gruppo di studio è per contro del parere che il fabbisogno sia un fattore centrale (↗ cap. 7.1.2).

Che ne è della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare?

I criteri fissati dal Consiglio federale per la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare non sono più completamente soddisfatti nel sistema attuale (7 cap. 4.3); è necessario un miglioramento. Per decidere chi debba prestare servizio militare, servizio civile o servizio di protezione in seno alla protezione civile oppure non prestare alcun servizio sono sì adottati criteri oggettivi, ma soltanto nell'esercito e nel servizio civile tutte le persone assoggettate prestano servizio di persona. Nella protezione civile, per contro, soltanto il 40% delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione ha prestato di persona servizio nel 2014. Inoltre, il gruppo di studio ritiene tuttora troppo elevato il numero di persone che abbandonano il servizio militare. Gli oneri temporali, fisici e psichici a cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio sono esposte nell'esercito e nel servizio civile sono paragonabili soltanto considerando il sistema nel suo insieme. A livello di sistema complessivo il gruppo di studio non ha individuato alcuna necessità di intervento. La questione della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare comprende inoltre la tematica della tassa d'esenzione dall'obbligo militare. La tassa va aumentata per contrappesare gli oneri del servizio prestato di persona nell'esercito, nel servizio civile o nella protezione civile.

Che ne è dell'idoneità?

La bassa quota di idoneità suscita talvolta commenti critici (stato 2015: 63,7% di idonei al servizio militare più 11,7% di idonei al servizio di protezione; 7 cap. 5.2). Al riguardo occorre osservare che lo stato di salute dei giovani uomini è comunemente sopravvalutato. Inoltre, va considerato che se la quota di idoneità è inferiore rispetto al passato, il numero di uomini idonei al servizio militare che rimangono effettivamente nell'esercito è attualmente superiore: la quota di abbandoni dopo il reclutamento si è ridotta di oltre la metà dal 1966 al 1986 (7 cap. 5.2.1.3). Gli attuali criteri più severi in materia di idoneità sono volti a ridurre il numero di successivi abbandoni e non sono stati introdotti perché l'esercito non avrebbe più bisogno di tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare. Parimenti è risultata infondata l'opinione secondo cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio presenterebbero sistematicamente risultati medici non corrispondenti al vero per essere dichiarate inabili (7 cap. 5.2.1.1). Riguardo alle notevoli variazioni della quota di idoneità nei Cantoni sono disponibili i primi risultati di un'indagine scientifica (7 cap. 4.3.2.1): *in primo luogo*, le regioni urbane registrano quote di idoneità minori, ma presentano anche un'elevata concentrazione di problemi sociali ed economici. *In secondo luogo*, sussistono manifestamente delle differenze culturali. *In terzo luogo*, è determinante il livello di istruzione: i ventenni non titolari né di un diploma di tirocinio né di una licenza di maturità hanno spesso anche problemi sociali e di salute.

Per poter sfruttare ancora meglio il potenziale delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio, occorre verificare i profili dei requisiti per le funzioni in seno all'esercito e alla protezione civile (7 cap. 5.2.3. Per es., anche uno specialista IT con una forte miopia potrebbe fornire preziosi servizi all'esercito). Il gruppo di studio non ritiene opportuna una modifica delle categorie di idoneità (1 – idoneo al servizio militare / 2 – non idoneo al servizio militare, ma idoneo al servizio di protezione / 3 – non idoneo al servizio militare e non idoneo al servizio di protezione). Se un numero maggiore di persone soggette all'obbligo di prestare servizio presta servizio militare, un numero minore di persone può essere attribuito alle organizzazioni di protezione civile. Gli effettivi della protezione civile diminuiscono, come previsto nel quadro della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+».

Il servizio civile è prestato unicamente per motivi di coscienza?

Conformemente alla volontà del Parlamento, dal 2009 la presenza o meno di motivi di coscienza non è più oggetto di valutazioni nel quadro della procedura di ammissione al servizio civile (7 cap. 2.1.4). Vale la prova dell'atto: è ammesso chi fa valere motivi di coscienza ed è disposto a prestare servizio per una maggiore durata, pari a una volta e mezza quella del servizio militare. Dalla prassi risulta che una grande

maggioranza delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile presta tutti i giorni di servizio previsti: la quota di abbandoni del servizio civile è trascurabile. Prima dell'inasprimento della procedura di ammissione il numero di ammissioni era di quattro volte superiore alla media pluriennale, dopo l'inasprimento era soltanto ancora di tre volte maggiore (↗ fig. 4, cap. 2.1.4).

Tuttavia il gruppo di studio non ritiene opportuno aumentare o diminuire la durata del servizio civile (↗ cap. 5.3.1). Il gruppo di studio ha inoltre discusso le condizioni quadro per un servizio civile su base volontaria per le donne svizzere, per gli uomini e le donne stranieri e per le persone dichiarate non idonee al servizio militare (↗ cap. 5.3.2). Il gruppo di studio raccomanda di non considerare ulteriormente tale ipotesi.

Le ammissioni al servizio civile pregiudicano gli effettivi dell'esercito?

Gli effettivi dell'esercito (↗ cap. 2.1.3) non sono attualmente pregiudicati dalle ammissioni al servizio civile (↗ cap. 5.2.2). Per l'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs) sono annualmente necessarie, nel quadro di un obbligo di prestare servizio militare della durata di nove anni, 18 000 reclute con istruzione completata; nel 2015 il numero di reclute con istruzione completata è stato per la prima volta inferiore a tale cifra, nella misura del 2,4% (2016: 2,8%). L'evoluzione a lungo termine non è prevedibile. Il gruppo di studio raccomanda pertanto di ripensare la struttura del servizio militare in maniera da renderlo più attrattivo. Se nei prossimi anni il numero di reclute con istruzione completata dovesse risultare di nuovo inferiore a 18 000, tutti gli abbandoni dovranno essere oggetto di una valutazione integrale (↗ 5.2.2.1), compresi i casi di abbandono del servizio militare con passaggio al servizio civile.

È necessario un maggior numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio?

Per quanto concerne il fabbisogno a livello di effettivi e i possibili ambiti di impiego, il gruppo di studio è giunto alle seguenti conclusioni (↗ cap. 5.1): negli *ambiti di impiego dell'esercito, della protezione civile e dei pompieri* sono ipotizzabili *worst case* con un maggior fabbisogno di persone soggette all'obbligo di prestare servizio rispetto agli effetti disponibili; tuttavia, non essendo tali scenari delineabili con sufficiente chiarezza, il fabbisogno supplementare non può essere calcolato. Con il ricorso a persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile può essere coperto soltanto il fabbisogno supplementare necessario per la gestione di determinate *catastrofi* e di determinate *situazioni di emergenza*. Il gruppo di studio accoglie positivamente il fatto che saranno create le premesse per un impiego efficace delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile; quest'ultime dovranno essere impiegate anche nelle attuali organizzazioni di impiego della protezione della popolazione.

Stando alle informazioni disponibili al termine della redazione del presente rapporto, i compiti imminenti nel *settore dei rifugiati* (↗ cap. 5.1.3) potranno essere adempiuti con l'impiego delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio a disposizione.

In considerazione della vita quotidiana, il gruppo di studio è contrario a un appoggio alla *polizia* mediante il ricorso a persone soggette all'obbligo di prestare servizio (↗ cap. 5.1.7).

Il settore della sanità pubblica è compreso nel sistema dell'obbligo di prestare servizio?

Di per sé la sanità pubblica non fa parte della politica di sicurezza (il gruppo di studio si attiene alla definizione di politica di sicurezza e all'elenco degli strumenti in materia di politica di sicurezza proposti nel progetto di rapporto sulla politica di sicurezza posto in consultazione; ↗ cap. 1.5). Bisognerà tuttavia accertare se sul lungo termine si presenteranno sfide esistenziali tali da dover essere gestite mediante il ricorso a persone soggette all'obbligo di prestare servizio (↗ cap. 3.4). Va inoltre considerato che due settori della sanità pubblica sono connessi con il sistema dell'obbligo di prestare servizio: le truppe sanitarie dell'esercito e i servizi sanitari di salvataggio in quanto parte della protezione della popolazione (↗ cap. 5.4.3.2).

Quali necessità di intervento si stanno delineando nel settore della sanità pubblica?

La sanità pubblica è di fronte a grandi sfide (analisi: ↗ cap. 3.4; misure: ↗ cap. 5.1.4). Il gruppo di studio ritiene che in caso di aggravamento della penuria di medici, in generale, e di medici di famiglia in particolare, si imporrebbe una verifica dell'obbligo per i medici di recente formazione. Un'altra ragione per procedere a tale verifica potrebbe essere rappresentata dalla probabile imminente carenza di medici militari.

Per il momento non è dato sapere se a lungo termine il notevole fabbisogno supplementare di personale nel settore dell'assistenza e delle cure potrà essere coperto o se sarà necessario ricorrere a persone soggette all'obbligo di prestare servizio per compensare almeno in parte un calo della qualità. Il gruppo di studio raccomanda di continuare a seguire l'evolvere della situazione.

Quale misura preventiva, su base volontaria le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile e le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione riceveranno un'istruzione di collaboratore sanitario della Croce Rossa Svizzera in vista di un impiego di sei mesi (↗ 5.1.4 e 5.4.3). Non potranno sostituire il personale specializzato, ma potranno appoggiarlo. In tal modo sarà inoltre creata un'importante riserva nel quadro del dispositivo per la gestione di eventi bellici, catastrofi e situazioni di emergenza. Ciò andrà a vantaggio delle organizzazioni di protezione civile durante gli impieghi: per la gestione di catastrofi e di situazioni di emergenza è importante che la collaborazione tra la sanità pubblica e le organizzazioni di protezione civile funzioni senza attriti (↗ cap. 5.4.3). Per contro il gruppo di studio è del parere che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione non siano in grado di fornire contributi di rilievo nei servizi sanitari di salvataggio.

In via supplementare, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile dovranno essere impiegate in misura maggiore in appoggio alle organizzazioni Spitex con mandato di prestazioni pubblico e alle organizzazioni della Croce Rossa Svizzera (CRS) (↗ 5.1.4 e 5.1.6). In generale, il servizio di protezione dovrà poter essere prestato anche in tali organizzazioni, se integrate in un dispositivo cantonale per la gestione di catastrofi (↗ cap. 5.4.3). Chi per esempio fornisce prestazioni determinanti ai fini della protezione della popolazione in qualità di conducente di cani da salvataggio o nuotatore di salvataggio, deve poter computare tali prestazioni sul totale obbligatorio di giorni di servizio se è soggetto all'obbligo di prestare servizio di protezione.

I pompieri devono essere integrati nel sistema dell'obbligo di prestare servizio?

Poiché i pompieri, in quanto mezzi di pronto intervento, possono essere rafforzati con il ricorso a organizzazioni di protezione civile in caso di evento di maggiore durata, non è opportuna una sovrapposizione di tali organizzazioni a livello di personale. Il servizio dei pompieri non va pertanto computato sul totale obbligatorio di giorni di servizio di protezione (↗ cap. 5.4.3): una simile ingerenza nella ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni non sarebbe giustificata. Di conseguenza non vi è motivo di estendere ai pompieri o a ulteriori organizzazioni le indennità ai sensi della *legge sulle indennità di perdita di guadagno* (↗ cap. 5.4.4). Ciò sarebbe errato anche sul piano della politica istituzionale e per rapporto alla Nuova perequazione finanziaria. Va inoltre considerato che il fondo delle indennità per perdita di guadagno non presenta margini di manovra per ulteriori indennità.

In seno alla protezione civile sono necessari miglioramenti?

La protezione civile sarà sottoposta a una riforma nel quadro della concretizzazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+». A tal riguardo, il gruppo di studio ha verificato se alla protezione civile debbano essere attribuite anche persone idonee al servizio militare (↗ 5.4.1). Tale ipotesi è stata respinta dal gruppo di studio, da un lato perché, per quanto concerne i militari, l'attuale margine di manovra non è ancora stato sfruttato appieno e, dall'altro, perché a livello di servizio civile non sarebbe opportuno ripartire le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile tra le organizzazioni di protezione civile. Considerando il sistema dell'obbligo di prestare servizio nel suo

insieme, in caso di catastrofi o di situazioni di emergenza è più opportuno poter disporre a livello nazionale del potenziale rappresentato dalle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile. Un'ottimizzazione della visione d'insieme dei profili di qualificazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio va contemporaneamente a vantaggio dell'esercito, del servizio civile e della protezione civile. Nel quadro del sistema attuale, il gruppo di studio non considera opportuna un'integrazione del servizio civile nella protezione civile (↗ 5.4.2).

Di che cosa trattano i quattro modelli?

Nel rapporto sono descritti quattro possibili modelli per l'*ulteriore sviluppo*, nel suo complesso e a lungo termine, del sistema dell'obbligo di prestare servizio (per una panoramica, ↗ introduzione al cap. 6). I quattro modelli sono stati inoltre valutati sui piani della politica di sicurezza, della politica istituzionale e dell'economia (↗ cap. 7.3).

Nel *modello «status quo plus»* (↗ cap. 6.1) sono state riprese tutte le 13 raccomandazioni (↗ cap. 5). Tale modello è volto a ottimizzare l'applicazione della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare (senza causare eccedenze di effettivi), a incrementare la permeabilità tra le organizzazioni di impiego, a eliminare disparità di trattamento, a contribuire alla risoluzione di difficoltà nella sanità pubblica e a migliorare la situazione finanziaria del fondo delle indennità per perdita di guadagno. In questo modello le sfide ravvisabili sono state considerate in maniera pragmatica. Si tratta inoltre dell'unico modello che può essere realizzato senza una revisione della Costituzione.

Nel *modello «obbligo di prestare servizio di sicurezza»* (↗ cap. 6.2) sono ripresi tutti i miglioramenti previsti nel modello «status quo plus» ed è inoltre proposta una fusione del servizio civile e della protezione civile in una nuova organizzazione per la protezione dalle catastrofi. Tale modello, innovativo e semplice, comprende una nuova concezione della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, nella quale è equivalente prestare servizio di persona o versare la tassa d'esenzione.

Nel *«modello norvegese»* (↗ cap. 6.3) gli uomini e le donne svizzeri sono soggetti all'obbligo di prestare servizio nell'esercito e nella protezione civile. Le organizzazioni selezionano gli effettivi di cui hanno bisogno dal numero complessivamente raddoppiato di persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Le persone rimanenti versano la tassa d'esenzione. Tale modello consente di risolvere in maniera duratura le difficoltà di reclutamento per funzioni specialistiche.

Il *modello «obbligo generale di prestare servizio»* (↗ cap. 6.4) non è stato concepito dal gruppo di studio, che ha inteso verificare in questa sede un'ipotesi orientata alla politica istituzionale e regolarmente avanzata.

In ultima analisi, nel quadro dei quattro modelli summenzionati non è determinante il modo in cui un modello è stato strutturato in un singolo elemento. Sono determinanti, invece, gli elementi che devono essere discussi in ogni caso. Poiché prevedono cambiamenti fondamentali, la maggior parte dei modelli rendono necessarie modifiche della Costituzione e a livello di legge. Soltanto il modello «status quo plus» può essere realizzato senza una modifica della Costituzione federale.

Articolo 59 della Costituzione federale (RS 101):

¹ *Gli uomini svizzeri sono obbligati al servizio militare. La legge prevede un servizio civile sostitutivo.*

² *Per le donne il servizio militare è volontario.*

³ *Chi non presta il servizio obbligatorio, militare o civile è tenuto a pagare una tassa. Questa tassa è riscossa dalla Confederazione mediante imposizione ed esazione da parte dei Cantoni.*

⁴ *La Confederazione emana prescrizioni per un'adeguata compensazione della perdita di guadagno.*

⁵ *Chiunque, nel prestare servizio militare o civile, patisce danni alla salute o perisce ha diritto per sé o per i propri congiunti a un adeguato sostegno da parte della Confederazione.*

Articolo 61 della Costituzione federale (RS 101):

¹ *La legislazione sulla protezione civile di persone e beni dalle conseguenze di conflitti armati compete alla Confederazione.*

² *La Confederazione emana prescrizioni sull'impiego della protezione civile in caso di catastrofi e in situazioni di emergenza.*

³ *Può dichiarare obbligatorio per gli uomini il servizio di protezione. Per le donne questo servizio è volontario.*

⁴ *La Confederazione emana prescrizioni per un'adeguata compensazione della perdita di guadagno.*

⁵ *Chiunque, nell'adempimento del servizio di protezione, patisce danni alla salute o perisce ha diritto per sé o per i propri congiunti a un adeguato sostegno da parte della Confederazione.*

Articolo 11 della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC; RS 520.1)

È tenuto a prestare servizio di protezione civile ogni cittadino svizzero di sesso maschile dichiarato abile a tale servizio.

1 Introduction¹

1.1 Notion de système de l'obligation de servir

La notion de *système de l'obligation de servir*² a été créée dans le cadre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+, approuvée par le Conseil fédéral en 2012. Elle désigne une réglementation à plusieurs facettes qui fixe la manière d'affecter les personnes astreintes au service aux organisations (d'intervention) que sont l'*armée*, le *service civil* et la *protection civile*, ainsi que les prestations qu'elles doivent y fournir. A cela s'ajoutent des dispositions d'ordre financier : en effet, en vertu du régime des *allocations pour perte de gain*, les personnes qui accomplissent du service sont indemnisées tandis que celles qui n'en accomplissent pas (à l'exception des personnes souffrant d'un handicap majeur³) doivent, elles, s'acquitter de la *taxe d'exemption de l'obligation de servir*. Le système comprend toutes les obligations liées à l'accomplissement d'un service personnel qui sont fixées à l'échelon fédéral : les *obligations militaires* d'après l'art. 59 de la Constitution fédérale (Cst.)⁴ et l'*obligation de servir dans la protection civile* d'après l'art. 61 Cst. en relation avec l'art. 11 de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)⁵. Les obligations militaires comprennent le service au sein de l'armée, le service civil de remplacement (ci-après le service civil), ainsi que la taxe d'exemption de l'obligation de servir pour les personnes inaptes au service. L'obligation de servir dans la protection civile est accomplie au sein de la protection civile. La notion de *système de l'obligation de servir* recouvre donc un champ plus vaste que celle d'*obligations militaires*. On retrouve cette notion dans les textes légaux, tout comme celle de service militaire, terme que l'on utilise d'ailleurs dans le langage courant ; le terme *obligations militaires* se retrouvent également dans la notion d'*égalité face aux obligations militaires* (cf. chapitre. 4.3).

Le système de l'obligation de servir vise à permettre aux organisations d'intervention que sont l'armée et la protection civile de gérer des situations particulières ou extraordinaires en convoquant, selon les besoins, des personnes astreintes au service. Le système a donc deux objectifs : il doit d'une part faire appel à toutes les personnes astreintes pour qu'elles accomplissent leur service personnel (pour autant qu'elles soient en mesure de l'accomplir) et, d'autre part, permettre aux instruments de la politique de sécurité de réagir aux dangers et aux menaces de façon appropriée. Les tâches de l'armée, du service civil et de la protection civile ne sont pas fixées dans le système de l'obligation de servir, mais dans d'autres articles constitutionnels et légaux. La coordination s'effectue au sein du Réseau national de sécurité⁶.

L'armée et la protection civile ont l'obligation de fournir des prestations afin de maîtriser des guerres, des crises, des catastrophes et des situations d'urgence. En découle un besoin d'effectifs de personnes astreintes au service. Il en va autrement du service civil : il permet à des jeunes hommes d'accomplir un service de remplacement s'ils déclarent qu'ils ne sont pas à même de concilier le service militaire avec

¹ Dans la version électronique du présent rapport, les liens mènent directement aux pages indiquées, respectivement aux documents mentionnés (état au 18 mars 2016). Les textes légaux de la Confédération sont cités selon la numérotation du Recueil systématique du droit fédéral (RS ; cf. <https://www.admin.ch>)

² Les notions et termes fondamentaux figurent dans un glossaire (cf. annexe 5).

³ Le Groupe de travail perçoit le terme « handicap majeur » comme obsolète. Aussi l'a-t-il repris uniquement parce que la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO) l'utilise pour déterminer le cercle des personnes exonérées (art. 4, al.1, LTEO ; RS 661)

⁴ RS 101. La teneur de l'art. 59 Cst. se trouve à la page 10.

⁵ RS 520.1. La teneur de l'art. 61 Cst. se trouve à la page 11. Le système coordonné de la protection de la population comprend la police, les corps de sapeurs-pompiers, les services de la santé publique (y c. les premiers secours), les services techniques et la protection civile.

⁶ Cf. illustration 5 *Système de l'obligation de servir et instruments de politique de sécurité*

leur conscience. Le service civil n'a donc pas d'effectif réglementaire à atteindre et n'est pas tenu de fournir des prestations. Il remplit des tâches d'utilité publique dans les secteurs qui manquent de ressources (sans que personne ne puisse revendiquer un droit à ces prestations) et il peut donc aussi convoquer les personnes astreintes au service civil afin de maîtriser des catastrophes et des situations d'urgence (voir chapitres 5.1.2 et 5.4.2).

Des dispositions détaillées précisent quelles personnes accomplissent quel type de service et déterminent les personnes qui en sont libérées, ainsi que celles qui doivent s'acquitter de la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Puisque toutes les personnes astreintes au service ne sont pas aptes à fournir les mêmes prestations, le service personnel accompli se distingue dès lors selon la charge physique, psychique et intellectuelle exigée, laquelle détermine si et dans quel domaine de l'armée, du service civil et de la protection civile la personne astreinte remplira son obligation de servir. Au sein de ces organisations, les personnes astreintes au service accomplissent des périodes de service de différentes durées. Par ailleurs, la taxe d'exemption tient, elle aussi, compte de la situation personnelle des personnes inaptes au service militaire : en effet, ces dernières ne paient pas un montant forfaitaire, mais trois pour cent de leur revenu imposable. Ainsi, chaque personne astreinte au service vit son obligation de servir de manière différente, également en ce qui concerne le type de service, sa fréquence et la prévisibilité des engagements.

1.2 Mandat du Conseil fédéral confié au groupe de travail et conditions-cadres

Le 9 mai 2012, dans le cadre de la « Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ », le Conseil fédéral a formulé les mandats (ci-après *mandats d'étude* ; cf. A1 à E1) d'un groupe de travail chargé d'examiner le système de l'obligation de servir. Cependant, le groupe de travail n'a pas été immédiatement mis en place, car l'initiative populaire « Oui à l'abrogation du service militaire obligatoire » a été déposée le 5 janvier 2012. Cette initiative proposait de remplacer le principe des obligations militaires par celui du volontariat comme socle de l'armée de milice, ce qui a été clairement rejeté par 73,2 % de non lors de la votation populaire du 22 septembre 2013.

Le 9 avril 2014, le Conseil fédéral a donc confié au groupe de travail le mandat suivant :

« Le groupe de travail doit approfondir globalement le système de l'obligation de servir. Dans ce contexte, il doit préparer différentes options afin de développer le système actuel, analyser ces dernières et sur cette base, élaborer des propositions d'amélioration concrètes ainsi que des modèles. Dans l'exécution de son mandat, le groupe de travail devra notamment tenir compte des éléments cruciaux suivants :

A. Besoins et domaines d'activité

A1 Déterminer les domaines d'activité où, le cas échéant, un besoin supplémentaire existe en matière d'engagement de personnes astreintes au service en cas de situations extraordinaires (les résultats de ce mandat d'étude se trouvent au chapitre 5.1).

A2 Déterminer les domaines d'activité où, le cas échéant, un besoin supplémentaire existe en matière d'engagement de personnes astreintes au service en cas de situation ordinaire et en cas de situation spéciale, sans que cela nuise à la performance des instruments de politique de sécurité en cas de situation extraordinaire (cf. chapitre 5.1).

B. Effectifs

B1 Déterminer comment, le cas échéant, augmenter la part des hommes accomplissant réellement un service au sein de l'armée, du service civil et de la protection civile, au moyen notamment de mesures permettant de réduire le nombre de départs après le recrutement (cf. chapitre 5.2.1).

B2 Déterminer s'il convient d'introduire un service civil volontaire pour les femmes, les ressortissants étrangers et les personnes déclarées inaptes au service militaire (cf. chapitre 5.3.2).

C. Perméabilité et interfaces

C1 Déterminer comment, le cas échéant, un service de protection peut être accompli au sein d'autres organisations (p. ex. sapeurs-pompiers) que la protection civile (cf. chap. 5.4.3⁷). *

C2 Déterminer comment, le cas échéant, le système de l'obligation de servir pourrait être rendu plus perméable, de sorte que des personnes déclarées aptes au service militaire puissent aussi être affectées, par exemple, à la protection civile (cf. chapitre 5.4.1). *

C3 Déterminer s'il convient d'ajuster la durée du service civil ordinaire à celle du service militaire (cf. chapitre 5.3.1).

C4 Déterminer si, dans ce contexte, les catégories d'aptitude actuelles (apte au service militaire / inapte au service militaire mais apte au service de protection civile / inapte au service militaire) sont encore judicieuses (cf. chapitre 5.2.2).

D. Service civil

D1 Déterminer comment, le cas échéant, le service civil pourrait être proposé parmi une palette plus large de possibilités que celles qu'offre l'actuelle protection civile pour l'accomplissement de cette astreinte au sein de la protection de la population (cf. chapitre 5.4.2). *

E. Elargissement du régime des allocations pour perte de gain

E1 Déterminer comment, le cas échéant, l'indemnité accordée en vertu de la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG) pourrait être étendue aux membres des formations de milice ainsi qu'aux volontaires du système coordonné de protection de la population et d'autres organisations (cf. chapitre 5.4.4). * »

Le groupe de travail est donc chargé d'élaborer des propositions non seulement en vue d'optimiser le système actuel de l'obligation de servir, mais aussi de le développer et de clarifier les interfaces avec des organisations fonctionnant sur une base cantonale (protection civile, corps de sapeurs-pompiers, une partie de ces derniers se fondant sur une obligation cantonale de servir dans le corps des sapeurs-pompiers) ou sur le volontariat (associations de samaritains, Société suisse de sauvetage [SSS] ou Société suisse pour chiens de recherche et de sauvetage [REDOG] en tant qu'organisations de sauvetage de la Croix-Rouge suisse). L'approche à long terme se situe au premier plan : comment améliorer le système de l'obligation de servir afin de relever des défis qu'il est déjà possible d'identifier maintenant et qui se concrétiseront d'ici quinze à vingt ans ?

⁷ Les quatre mandats d'étude portant le signe * sont issus de la « Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ ». L'annexe 2 présente ces mandats d'étude tels qu'ils ont été formulés initialement.

Pour la poursuite du développement du système de l'obligation de servir, le Conseil fédéral a fixé les conditions-cadres suivantes :

- a. Les propositions du groupe de travail doivent être compatibles avec l'interdiction du travail forcé énoncée dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (RS 0.101) ainsi qu'avec la Convention n° 29 concernant le travail forcé ou obligatoire (RS 0.822.713.9).
- b. Les activités des personnes astreintes au service, tant en situation ordinaire et qu'en situation particulière ne doivent avoir aucune influence sur le marché de l'emploi (neutralité du marché du travail).
- c. Le maintien des obligations militaires a été confirmé par le peuple et les cantons le 22 septembre 2013.
- d. Le groupe de travail ne doit pas remettre fondamentalement en question la répartition actuelle des tâches entre les instruments de politique de sécurité, mais émettre des propositions de modifications uniquement lorsque cela permettrait de couvrir de manière plus adéquate un besoin avéré.
- e. Le principe de milice, qui est issu d'une longue tradition, doit rester la base du système de l'obligation de servir.
- f. L'armée doit continuer d'être en mesure de couvrir ses besoins en personnel afin de pouvoir fournir les prestations requises en matière de politique de sécurité.

1.3 Démarche du groupe de travail

Le 1^{er} mai 2014, se fondant sur la décision du Conseil fédéral du 9 avril 2014, le conseiller fédéral Ueli Maurer, chef du DDPS, a institué le groupe de travail – qui bénéficie d'une large assise – sous la présidence de l'ancien conseiller national Arthur Loepfe. Ses membres n'ont pas été nommés à titre personnel, mais désignés par les associations, les organisations et les unités administratives (cf. annexe 1). Le groupe de travail a fait usage de sa compétence d'élargir le cercle défini par le Conseil fédéral. Il a ainsi intégré le délégué du Réseau national de sécurité ainsi que l'administration de la taxe d'exemption de l'obligation de servir, rattachée à l'Administration fédérale des contributions (AFC). En revanche, l'Office fédéral de la justice a décliné l'invitation à participer au groupe de travail, mais s'est mis à disposition pour clarifier des aspects juridiques.

Entre le 6 mai 2014 et le 15 mars 2016, le groupe de travail s'est réuni 21 fois pour des séances d'une journée. Il a entendu des experts, des auteurs d'interventions politiques et des personnes ou organismes concernés (Union patronale suisse, Union suisse des arts et métiers, Union syndicale suisse, Travail.Suisse, Union des villes suisses, Association des communes suisses, Conseil suisse des activités de jeunesse et Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse). S'organisant parfois sous la forme de sous-groupes, le groupe de travail a élaboré des propositions visant à améliorer le système de l'obligation de servir, examiné des modèles constituant des alternatives, et finalement approuvé le présent rapport. Dès lors, ce rapport reflète un large consensus du groupe de travail, mais ne signifie pas pour autant que chaque élément de ce rapport ait été adopté à l'unanimité. Les prises de position minoritaires ne sont mentionnées que dans les recommandations figurant aux chapitres 5 et 7.

1.4 Débats politiques actuels

Au milieu des années 1990, la Commission d'étude sur l'obligation générale de servir (CEOS) avait déjà analysé l'opportunité de remplacer l'obligation de servir dans l'armée par une obligation générale de servir⁸. Dans son rapport, la CEOS a présenté différents modèles, recommandant d'appliquer le modèle *Statu quo plus* et de développer le système de l'obligation de servir dans la direction du modèle *Obligation générale de servir dans l'armée et dans la protection civile*. Elle a déconseillé d'introduire le modèle *Obligation générale de servir*. A l'époque, plusieurs groupes privés avaient publié des propositions visant à développer le système de l'obligation de servir (cf. annexe 3). La CEOS n'avait pas pour mandat d'examiner le système (qui n'incluait pas encore le service civil⁹) dans sa globalité. Depuis, le système de l'obligation de servir a été profondément modifié et tant l'armée que la protection civile prévoient encore d'autres adaptations (cf. chapitre 2).

Lorsque le groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir a commencé ses travaux en mai 2014, plusieurs interventions concernant différents aspects du système de l'obligation de servir étaient en suspens au Parlement, tandis que d'autres ont été soumises, retirées ou retirées au cours des travaux du groupe de travail. Ces interventions reflètent les débats politiques en cours (cf. illustration 1). Etant donné que, dans ses prises de position concernant ces interventions, le Conseil fédéral s'est souvent référé audit groupe de travail, ce dernier s'est penché sur les questions soulevées par lesdites interventions.

⁸ Cf. rapport final de la CEOS, du 20 août 1996

⁹ La base constitutionnelle du service civil existe depuis le 17 mai 1992, mais la CEOS a rendu son rapport avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le service civil, le 1^{er} octobre 1996.

Sujet	Interventions en suspens durant les travaux du groupe de travail ¹⁰
a. Demande générale : examen du système de l'obligation de servir	<ul style="list-style-type: none"> - Postulat Hiltbold 13.4263 « Redéfinition de l'obligation de servir ? ». Ce postulat a été retiré le 2 décembre 2015.
b. Modèle concret : introduction d'une obligation générale de servir	<ul style="list-style-type: none"> - Motion von Graffenried 13.3905 et postulat von Graffenried 13.3906, portant le même titre « Remplacement du service militaire par une obligation générale de servir » ; rejetés par le Conseil national le 16 juin 2015 - Postulat Reynard 13.4312 « Pour une nouvelle obligation de servir. Le service-citoyen » ; retiré le 15 décembre 2015 - <i>Postulat du groupe vert libéral 15.3290 « Renforcer le système de milice par un service citoyen généralisé » ; rejeté par le Conseil national le 10 mars 2016.</i>
c. Le service civil en point de mire : adaptation ou repositionnement	<ul style="list-style-type: none"> - Motion Eichenberger 09.3861 « Rapport équitable entre la durée du service civil et celle du service militaire » ; rejetée par le Conseil des Etats le 23 septembre 2014 - Initiative parlementaire Engelberger 10.528 « Pour un service civil, et non un libre-service » ; classée après que le Conseil national n'y a pas donné suite le 5 mai 2015 - Motion du groupe des Verts 13.3864 « Aligner la durée du service civil sur celle du service militaire » ; classée par le Conseil national le 25 septembre 2015 - Initiative cantonale du canton de Vaud 13.308 « Ouvrir le service civil aux femmes sur une base volontaire » ; en suspens - Motion du groupe des Verts 13.3865 « Service civil volontaire pour les femmes, les étrangers et les personnes inaptes au service » ; classée par le Conseil national le 25 septembre 2015 - Motion Streiff-Feller 13.3062 « Service civil. Permettre les affectations dans des écoles » ; rejetée par le Conseil national le 9 mars 2015 - Motion Geissbühler 13.3730 « Non à la présence de civilistes dans les écoles suisses » ; rendue obsolète par la révision de la LSC en 2015 - Postulat Hassler 15.3637 « Service civil. Faciliter les affectations dans l'agriculture » ; accepté par le Conseil national le 25 septembre 2015 - Pétition de la Session fédérale des jeunes 2013 13.2064 « Egalité entre le service civil et militaire » ; le 25 septembre 2014, le Conseil des Etats n'y a pas donné suite
d. La protection civile en ligne de mire : adaptation de la réglementation	<ul style="list-style-type: none"> - Motion 14.3590 Müller « Taxe d'exemption de l'obligation de servir. Etendre le droit à une réduction à toute la durée du service effectué par les membres de la protection civile » adoptée par le Conseil national le 26 septembre 2014 et par le Conseil des Etats le 10 mars 2015

¹⁰ Uniquement les initiatives cantonales, les initiatives parlementaires, les motions, les postulats et les pétitions. Les questions et les interpellations n'ont pas été prises en considération, car de telles interventions demandent simplement des renseignements et non des modifications ou des rapports approfondis. Les chiffres mentionnés font référence aux numéros de dossier utilisés par les services du Parlement dans le système *Curia Vista* (cf. <http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/curia-vista.aspx>).

Illustration 1 : Interventions parlementaires concernant le système de l'obligation de servir déposées ou en suspens pendant les activités du groupe de travail.

*La plupart des interventions qui étaient encore en suspens au début des travaux entrepris par le groupe de travail au printemps 2014 furent rejetées, classées ou retirées en parallèle aux travaux dudit groupe de travail. Nous faisons figurer ici en **caractères gras** les trois interventions parlementaires déposées qui, au moment de la clôture de la rédaction du présent rapport, étaient soit encore en suspens, soit acceptées. En italique figurent les interventions parlementaires qui n'avaient pas encore été déposées lorsque le groupe de travail a commencé son activité.*

a) Demande générale : examen du système de l'obligation de servir

Comme indiqué au chapitre 1.1, le Conseil fédéral a ordonné en 2012 l'examen du système de l'obligation de servir. Le rapport du Conseil fédéral du 9 mai 2012 intitulé « Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ » comportait des mandats d'étude concrets destinés au groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir (cf. annexe 2). Le potentiel d'harmonisation des différentes réglementations concernant les organisations fédérales et cantonales y figurait au premier plan.

L'initiative populaire « Oui à l'abrogation du service militaire obligatoire » a élargi les débats. La campagne de votation a été marquée par la volonté de la population que les jeunes Suisses continuent à accomplir un service personnel en faveur de leur pays – l'initiative a ainsi été clairement rejetée le 22 septembre 2013 par 73,2 % de non, tant par le peuple que par tous les cantons. Des voix critiques se sont toutefois aussi fait entendre : se fondant sur quelques chiffres, elles ont mis en doute l'application concrète de l'égalité face aux obligations militaires (cf. chapitre 4.3 ainsi que les résultats présentés au chapitre 5.2.1, mandat d'étude B1). Par ailleurs, le résultat de la votation a été interprété comme un mandat visant à développer le système de l'obligation de servir. Après que le système de l'obligation de servir a été complété par étapes sur plusieurs décennies, le Conseil fédéral a reconnu que l'initiative était une occasion de discuter du système actuel. Un examen en profondeur lui a paru opportun. C'était également l'avis défendu dans le postulat Hiltbold, qui demandait un rapport indiquant comment redéfinir l'obligation de servir et ce que cette redéfinition exigerait.

b) Modèle concret : introduction d'une obligation générale de servir

Différentes ébauches de solutions ont été proposées au cours de ces quarante dernières années en vue de remplacer le système par le modèle d'une obligation générale de servir (cf. annexe 3). Ce modèle vise principalement à ce que les personnes astreintes puissent choisir librement dans quelle organisation elles souhaitent accomplir leur service. Ainsi, ce sont des considérations de politique générale et non des impératifs de politique de sécurité qui figurent au premier plan (contribution à la collectivité, intérêt pour les personnes astreintes, égalité entre les hommes et les femmes, intégration des ressortissants étrangers).

Jusqu'à présent, le Parlement a toujours rejeté des interventions allant dans le sens d'une obligation générale de servir. Ce fut aussi le cas en 2013 concernant la motion du groupe vert'libéral 12.4114 intitulée « Développement de l'obligation de servir ». Jusqu'à la clôture de la rédaction du présent rapport, quatre autres interventions encore ont été rejetées ou retirées.

Récemment, seuls deux organismes ont repris cette idée en dehors du Parlement : la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ)¹¹ et Avenir Suisse. Tous deux s'interrogent : l'obligation de servir ne devrait-elle pas s'appliquer également aux Suissesses ainsi qu'aux ressortissants étrangers (cf. chapitres 4.2 et 4.3). La CFEJ voudrait élargir les domaines des tâches des personnes astreintes, tandis qu'Avenir Suisse souhaiterait inclure toutes les activités de milice qui sont accomplies au profit des pouvoirs publics, ce qui permettrait de remplir son obligation de servir aussi en étant politicien de milice¹². Cette idée avait déjà été lancée en 2004 par la fondation Liber'all¹³. Elle proposait un modèle de cycle de vie où la somme des services accomplis serait calculée à l'âge de 70 ans. Si cette somme s'avérait inférieure au minimum requis, la personne devrait s'acquitter d'une compensation financière (diminution de l'AVS ou impôts supplémentaires).

Dans ce contexte, le chef du DDPS a demandé au groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir de se pencher plus attentivement sur le modèle d'une obligation générale de servir (cf. chapitre 6.4).

c) Le service civil en ligne de mire : adaptation ou repositionnement

En 2009, la suppression de l'examen de conscience et l'introduction de la solution de la preuve par l'acte pour le service civil a conduit à une forte augmentation du nombre d'admissions au service civil, ce qui a provoqué un débat animé. Sur mandat des Commissions de la politique de sécurité, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)¹⁴ a présenté trois rapports concernant les effets de la solution de la preuve par l'acte, qui ont été approuvés par le Conseil fédéral en juin 2010, en juin 2012 et en juin 2014¹⁵. Leurs conclusions sont présentées au chapitre 2.1.4. Sur la base du troisième rapport, le Conseil fédéral a estimé en été 2014 qu'il n'était pas nécessaire de prendre de nouvelles mesures à l'échelon de la loi ou de l'ordonnance en vue de réduire le nombre d'admissions au service civil ou son attrait. Il n'a pas non plus jugé opportun que soit élaboré un nouveau rapport sur les effets de la solution de la preuve par l'acte, les questions subséquentes devant être traitées par le groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir. Les Commissions de la politique de sécurité se sont ralliées à la position du Conseil fédéral, mais les avis ont toutefois divergé à ce sujet au sein de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national.

En parallèle, des auteurs d'interventions parlementaires ont proposé des mesures d'amélioration, alors que d'autres ont demandé un changement de système pour le service civil (intégration de femmes et de ressortissants étrangers sur une base volontaire). Tous ces éléments ont constitué le socle des mandats d'étude B2 et C3 du groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir (cf. chapitre 5.3.2 et 5.3.1).

d) La protection civile en ligne de mire : adaptation de la réglementation

Le développement de la protection civile se fonde sur la « Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ », dont le concept de mise en œuvre a été élaboré le 9 mai 2012 parallèlement

¹¹ Cf. le rapport « *Le contrat citoyen* », d'octobre 2011, ainsi que le rapport qui lui fait suite, publié en septembre 2013. Le conseiller d'Etat Pierre Maudet, président de la CFEJ, a participé au groupe de travail en sa qualité de représentant de la CCDJP.

¹² Cf. « *Etat citoyen et citoyens dans l'Etat* ». En février 2013, Avenir Suisse avait déjà proposé de transformer le service militaire obligatoire dans un livre intitulé *Idées pour la Suisse. 44 chances d'avenir*.

¹³ Cf. « *Von der allgemeinen Wehrpflicht zur allgemeinen Dienstpflicht* » (Du service militaire obligatoire à l'obligation générale de servir).

¹⁴ Alors dénommé Département fédéral de l'économie (DFE)

¹⁵ Cf. les rapports consacrés aux « effets de la solution de la preuve par l'acte »

aux travaux du groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir¹⁶. Peu d'interventions parlementaires ont été déposées à ce sujet.

A l'été 2014, la motion Müller¹⁷ a demandé la modification de la pratique actuelle concernant la taxe d'exemption de l'obligation de servir. En tant que personnes assujetties inaptes au service militaire, les membres de la protection civile doivent s'acquitter de la taxe d'exemption, dont le montant annuel est réduit de 4 % pour chaque jour de service accompli au sein de la protection civile. Puisque les limites d'âge sont différentes pour l'armée et la protection civile et que les personnes astreintes à la protection civile n'accomplissent généralement que quelques jours de service par année, l'obligation de servir au sein de cette dernière organisation est constituée de deux phases. Dans la première phase, les personnes astreintes à la protection civile peuvent réduire leur taxe d'exemption de par le nombre de jours de service accomplis, ce qui n'est plus possible lors de la deuxième phase du fait que ces personnes ne sont plus tenues au paiement de cette taxe. La motion demande que la réduction de la taxe d'exemption s'applique à toute la durée du service actif au sein de la protection civile.

1.5 Relations avec d'autres travaux en cours

Rapport sur la politique de sécurité

Sous la conduite du DDPS, un nouveau rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse a été élaboré, qui devrait être approuvé en 2016.¹⁸ La définition de la politique de sécurité et la palette des instruments en la matière ne devraient pas subir de modifications. Le groupe de travail s'est rallié à cette notion de la politique de sécurité. Il s'est fondé sur le projet mis en consultation, notamment aussi concernant des menaces et des dangers.

Développement de l'armée

Le groupe de travail a pu s'appuyer sur le message du Conseil fédéral du 3 septembre 2014 sur le développement de l'armée ainsi que sur les concepts liés à sa mise en œuvre¹⁹, une décision du Parlement faisant toutefois encore défaut à l'époque. Le groupe de travail s'est concentré sur la future armée, avec le nouveau profil des prestations, un effectif réglementaire de 100 000 militaires dans la nouvelle organisation de l'armée, ainsi qu'un effectif réel visé de 140 000 militaires au maximum²⁰. Concernant le modèle d'instruction, le groupe de travail s'est fondé sur le modèle prévoyant six cours de répétition (CR) de 19 jours de service chacun et une réduction de trois semaines de la durée de l'école de recrues (ER)²¹.

¹⁶ Les interactions entre le groupe de travail et la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ sont analysées au chapitre. 1.5.

¹⁷ Motion Müller 14.3590 « Taxe d'exemption de l'obligation de servir. Etendre le droit à une réduction à toute la durée du service effectué par les membres de la protection civile »

¹⁸ Cf. projet du rapport 2016 de politique de sécurité qui a fait l'objet, en novembre 2015, d'une procédure de consultation. Voir à ce sujet www.vbs.admin.ch. >thèmes

¹⁹ Le message du 3 septembre 2014 relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée a été publié dans la FF **2014** 6693. Il requiert notamment la révision de la loi sur l'armée (LAAM ; RS 510.10).

²⁰ Cf. chap. 2.1.3 pour la différence entre effectifs réglementaires et effectifs réels ainsi que la proposition du Conseil des Etats de laisser les militaires en service long incorporés plus longtemps.

²¹ Actuellement, les personnes astreintes accomplissent 6 ou 7 CR de 19 jours. Le Conseil fédéral a proposé d'introduire des cours de répétition de 12 jours de service, tandis que le Conseil des Etats s'est prononcé en faveur de cinq cours de répétition de 19 jours lors des débats parlementaires, le Conseil national optant, quant à lui, pour six cours de répétition de 19 jours. Le groupe de travail s'est fondé sur cette dernière option. La réduction de la durée de l'école de recrues a fait l'unanimité.

Les résultats du groupe de travail n'ont pas d'influence sur la mise en œuvre du développement de l'armée dès 2018, car des modifications fondamentales du système de l'obligation de servir requièrent une adaptation des bases légales, ce qui peut exiger plusieurs années de débats politiques.

Service civil

A l'automne 2015, le Parlement a adopté la révision de la loi fédérale sur le service civil (LSC²²). Les bases correspondantes ont été élaborées avant la mise sur pied du groupe de travail. Le contenu de la loi est présenté au chapitre 2.1.4.

Mise en œuvre de la stratégie « Protection de la population et protection civile 2015+ »²³

La stratégie « Protection de la population et protection civile 2015+ » a été mise en œuvre au moyen d'une organisation de projet de la Confédération et des cantons. Par ailleurs, le Conseil fédéral a confié quatre mandats d'étude au groupe de travail en vue d'appliquer cette stratégie (cf. chapitre 1.2 et annexe 2).

Concernant le projet *Protection de la population*, ledit groupe de travail a contrôlé le profil des prestations de la protection de la population ainsi que la coordination entre la Confédération et les cantons concernant la prévention et la gestion des événements. En outre, il s'agissait de montrer par quels moyens l'interopérabilité et la collaboration pouvaient être améliorées dans le domaine de l'instruction, et ce tant sur le plan intercantonal qu'au niveau des organisations partenaires.

En ce qui concerne le projet *Protection civile* le profil des prestations, les effectifs, l'organisation ainsi que le système de prestations et d'instruction de la protection civile ont été vérifiés. Il s'agissait également de créer des centres de renfort intercantonaux, d'améliorer l'interopérabilité pour les interventions de la protection civile dans toute la Suisse et d'élaborer une planification prévisionnelle dans la perspective d'un conflit armé.

L'organisation de projet et le groupe de travail ont travaillé en parallèle. Le fait que ce dernier comptait parmi ses membres les deux chefs de projet a facilité sa tâche. Comme pour l'armée, le point de départ des réflexions n'était pas la situation de la protection civile en 2014, mais la stratégie et la planification de la mise en œuvre.

Les travaux concernant les effectifs ainsi que le système de prestations et d'instruction étaient particulièrement en rapport avec l'objet du groupe de travail. Dans le cadre du projet *Protection civile*, le groupe de travail a examiné l'option d'adapter le nombre de jours de service à celui de l'armée, du moins pour une partie des personnes astreintes à servir dans la protection civile. Ainsi, les bases pour la révision de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi²⁴) ont été créées. La répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons est maintenue. Cela s'applique également à la police en sa qualité d'organisation partenaire du système coordonné de la protection de la population²⁵.

²² Le message concernant la modification de la loi fédérale sur le service civil a été publié dans la FF **2014** 6493. La loi sur le service civile (LSC ; RS 824.0) est en voie de révision.

²³ Cf. le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+. A propos du système coordonné de la protection de la population, voir le glossaire à l'annexe 6.

²⁴ RS **520.1**

²⁵ Cf. rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045, du 3 mars 2010, « Sécurité intérieure. Clarification des compétences »

Taxe d'exemption de l'obligation de servir et allocations pour perte de gain

Les travaux relatifs à une révision de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO²⁶) démarreront en 2016, à savoir dès que les Chambres fédérales auront adopté les bases légales concernant le développement de l'armée. L'objectif est que la LTEO puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Ainsi, les acquis du groupe de travail pourront être pris en considération.

La loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG²⁷) n'est pas en cours de révision.

Par ailleurs, aucune organisation en dehors du système de l'obligation de servir ne s'occupait, à l'été 2014, de projets de réforme dont les interactions avec les travaux du groupe de travail auraient dû être examinées.

²⁶ RS 661

²⁷ RS 834.1

2 Le système actuel de l'obligation de servir

2.1 Système fédéral de l'obligation de servir

Le présent chapitre décrit pour la première fois l'état réel du système global de l'obligation de servir, à savoir le système d'affectation et les flux de personnel. Dans des sections distinctes consacrées à *l'armée*, au *service civil* et à la *protection civile* sont présentés l'ampleur des prestations des personnes astreintes et dès lors le nombre de jours de service accomplis chaque année (instruction et engagement) ainsi que l'effectif de l'organisation. Le sous-chapitre traitant du service civil décrit également quelles mesures ont permis d'abaisser à nouveau le nombre d'admissions au sein de cette organisation après que ce nombre avait été multiplié par quatre à la suite de l'introduction de la solution de la preuve par l'acte en 2009 (cf. illustration 4).

2.1.1 Base constitutionnelle et système d'affectation

Conformément aux *obligations militaires* selon l'art. 59 Cst.²⁸, les dispositions suivantes s'appliquent actuellement : les hommes de nationalité suisse qui sont aptes au service militaire sont astreints au service militaire. S'ils ne peuvent pas concilier le service militaire avec leur conscience, ils accomplissent un service civil de remplacement. S'ils sont inaptes au service militaire, ils doivent s'acquitter de la taxe d'exemption²⁹. S'ils souffrent « d'un handicap majeur »³⁰, ils sont exonérés de la taxe.

Sur la base de *l'obligation de servir* dans la protection civile selon l'art. 61 Cst. en lien avec l'art. 11 LPPCi³¹, les hommes de nationalité suisse sont astreints à servir dans la protection civile s'ils sont inaptes au service militaire (et n'accomplissent donc pas de service au sein de l'armée ou du service civil). S'ils sont également inaptes au service de protection civile, ils n'accomplissent aucun service personnel. L'obligation de servir dans la protection civile se situe ainsi en aval par rapport aux obligations militaires. Les personnes astreintes à servir dans la protection civile accomplissent leur service personnel tout en devant s'acquitter de la taxe d'exemption puisque, étant déclarées inaptes au service militaire, elles ne peuvent pas remplir leurs obligations militaires. Le montant annuel est réduit de 4 % pour chaque jour de service accompli au sein de la protection civile pendant l'année respective.

Dans le contexte du système de l'obligation de servir, il est judicieux de faire la distinction entre *l'obligation de servir* et la *mise en œuvre organisationnelle* : le service de protection civile est accompli au sein d'organisations de protection civile, mais il pourrait être aussi organisé de manière différente sans requérir des modifications de son principe. Il est d'usage que la notion de *service civil* s'applique tant à l'obligation de servir qu'à l'organisation de mise en œuvre, ce qui pourrait également être modifié sans qu'il soit nécessaire de modifier le service civil en tant que service de remplacement du service militaire.

²⁸ RS 101. La teneur de l'art. 59 Cst. se trouve à la page 10.

²⁹ La taxe d'exemption doit aussi être payée par les personnes astreintes au service qui sont déclarées aptes mais qui ne peuvent pas accomplir un service prévu au sein de l'armée ou du service civil pour des raisons personnelles.

³⁰ Cette notion est issue de l'art. 4, al. 1, LTEO (RS 661).

³¹ RS 520.1. Selon l'art. 61 Cst., la Confédération *peut* déclarer le service de protection civile obligatoire, ce qu'elle a fait à l'art. 11 LPPCi. La teneur de ces art. se trouve à la page 11.

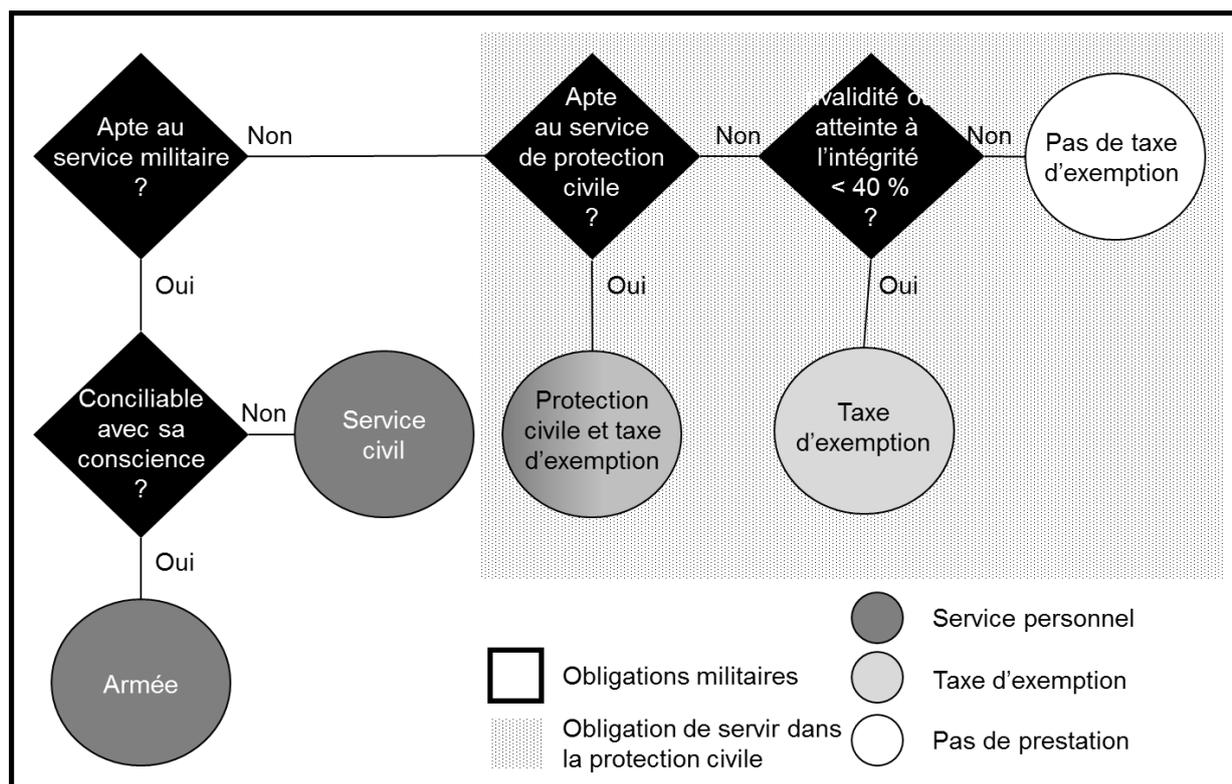


Illustration 2 : Schéma d’affectation selon le système actuel de l’obligation de servir

Les cercles et les nuances de gris indiquent comment les obligations militaires et le service de protection civile se superposent partiellement : une partie des personnes astreintes au service militaire sont astreintes à servir dans la protection civile, à savoir les personnes inaptes au service militaire mais en mesure de servir dans la protection civile. Cela donne les possibilités suivantes :

1.) Les jeunes hommes suisses qui sont aptes au service militaire accomplissent un **service personnel** au sein de l’armée ou du service civil ; ceux qui sont aptes à un service de protection l’accomplissent au sein de la protection civile.

2.) Seuls ceux qui sont aptes au service de protection civile doivent accomplir un **service personnel** et s’acquitter d’une **taxe d’exemption** (parce qu’ils sont inaptes au service militaire ; le montant de la taxe est réduit pour chaque jour de service accompli ; la durée du service de protection civile est toutefois plus longue que celle de l’obligation de s’acquitter de la taxe, cette dernière étant axée sur les obligations militaires).

3.) Les hommes suisses qui sont inaptes tant au service militaire qu’au service de protection civile doivent uniquement s’acquitter d’une **taxe d’exemption**.

4.) **Pas de prestation** : sont exonérées de toute contribution personnelle ou financière les personnes qui bénéficient d’une rente de l’assurance-invalidité ou présentent une atteinte à l’intégrité supérieure à 40 % (handicap majeur »³²) ou encore qui ont subi, durant leur service militaire ou leur service civil, une atteinte à la santé ayant abouti à une inaptitude à servir.

Le fait que des personnes astreintes à servir au sein de l’armée, du service civil ou de la protection civile peuvent être exemptées du service parce qu’elles exercent des activités indispensables (par exemple au sein de la police ou de services de sauvetage) n’apparaît pas dans le graphique ci-dessus. En 2015, cette dispo-

³² Une rente AI de 25 % suffit déjà à libérer la personne concernée du paiement de la taxe d’exemption. La notion d’handicap majeur vient de l’art. 4, al. 1, LTEO (RS 661).

sition³³ concernait quelque 7700 hommes. N’apparaît pas non plus le fait que les personnes aptes au service militaire doivent aussi s’acquitter de la taxe d’exemption si elles déplacent un service prévu au sein de l’armée ou du service civil pour des raisons personnelles. Cette disposition n’est pas mentionnée, parce que la taxe d’exemption est remboursée aux personnes aptes au service militaire lorsqu’elles ont rempli intégralement leur obligation de servir.

L’affectation au sein de l’armée ou de la protection civile se fonde sur des critères médicaux ainsi que sur des considérations liées à la sécurité. Deux décisions sont prises lors du *recrutement* commun : premièrement, les recruteurs apprécient l’*aptitude*³⁴. Ils évaluent ainsi les capacités physiques, psychiques et intellectuelles du conscrit. Deuxièmement ils déterminent l’*affectation* ; les personnes aptes au service militaire sont affectés à une fonction au sein de l’armée et celles qui sont aptes au service de protection civile à la protection civile. Lors de ce processus, les recruteurs tiennent compte des aptitudes professionnelles et sportives pour une fonction.

Toute personne ayant des antécédents judiciaires n’est admise ni à l’armée, ni au service civil, ni à la protection civile³⁵. En outre, depuis 2011, les conscrits qui présentent un potentiel de violence ne sont pas non plus admis³⁶. Les décisions en matière d’aptitude à servir sont rarement attaquées ; en 2014, seuls 207 conscrits non admis sur 40 500 ont interjeté recours. Une grande majorité des recourants (86 % en 2013 et 91 % en 2014) souhaitait être incorporée au sein de l’armée, une minorité voulant être déclarée inapte au service. Actuellement, sont en principe recrutés les hommes de nationalité suisse âgés de 19 ans³⁷. Les conscrits sont autant que possible recrutés de manière à ce que le délai entre le recrutement et l’école de recrues se situe entre trois et douze mois au maximum. Le développement de l’armée prévoit encore davantage de flexibilité : l’école de recrues devrait être accomplie entre la 19^e et la 25^e année, le recrutement devant avoir lieu peu avant son début, autrement dit, au plus tôt à 19 ans et au plus tard à 24 ans. De cette manière, l’école de recrues s’adapte beaucoup mieux au déroulement de la vie des jeunes adultes : en effet, les personnes astreintes au service sont recrutées lorsqu’elles ont effectivement achevé leur formation du cycle secondaire II (apprentissage professionnel ou maturité). Cela améliorera les possibilités d’attribuer aux personnes astreintes une fonction au sein de l’armée ou de la protection civile qui correspond à leurs qualifications. C’est le sujet du chapitre 5.2.2.

³³ Cf. art. 17 et 18 LAAM (RS 510.10). Il s’agissait de 4909 militaires (état en 2015), de 91 membres du service civil (état en 2013) ainsi que de quelque 2700 membres de la protection civile (état en 2014, l’exactitude de ce chiffre n’est pas assurée). Parmi ces derniers, une partie est libérée de la protection civile à titre anticipé. Cf. art. 12a et 20 LPPCi (RS 520.1).

³⁴ Les bases légales ad hoc sont l’ordonnance sur le recrutement (OREC ; RS 511.11), l’ordonnance du DDPS sur le recrutement (OREC-DDPS ; RS 511.110), l’ordonnance concernant l’appréciation médicale de l’aptitude au service militaire et de l’aptitude à faire du service militaire (OAMAS ; RS 511.12) et les directives médico-militaires (*Nosologia Militaris*) ainsi que l’ordonnance concernant l’appréciation médicale de l’aptitude au service de protection civile et de l’aptitude au service de protection civile (OAMP ; RS 520.15).

³⁵ Selon les art. 21 et 22 LAAM (RS 510.10), ne sont pas recrutées ou sont exclues de l’armée les personnes dont la présence est incompatible avec les impératifs du service militaire parce qu’elles ont été condamnées pour un crime ou un délit, ou à une mesure entraînant une privation de liberté. Ce principe s’applique aussi au service civil conformément à l’art. 12, al. 1, LSC (RS 824.0). Les personnes astreintes à servir dans la protection civile qui sont condamnées à des peines privatives de liberté ou à des peines pécuniaires d’au moins 30 jours-amende peuvent être exclues du service de protection civile, conformément à l’art. 21 LPPCi (RS 520.1).

³⁶ Le chapitre 5.2.2 expose comment ce phénomène affecte l’alimentation des corps de troupe de l’armée.

³⁷ S’il est manifeste que le conscrit ne pourra pas être recruté, il ne devra pas se présenter personnellement au recrutement. En 2014, tel fut le cas pour 4,8 % des conscrits qui étaient inaptes au service en raison d’un handicap physique ou psychique, en raison d’antécédents judiciaires ou d’un potentiel de violence élevé excluant toute présence au sein de l’armée ou de la protection civile, en raison d’une procédure pénale en suspens ou d’une peine à purger, ou en raison d’une situation personnelle irrégulière ayant entraîné un report du recrutement.

2.1.2 Affectation des personnes astreintes au service, taux d’abandon, solde de jours de service

En fonction des décisions qui ont été rendues au recrutement, la majorité d’une classe d’âge est affectée à l’armée ou à la protection civile. Le taux d’aptitude au service – publié chaque année – prend en compte toutes les personnes qui accompliront ultérieurement un service civil comme si elles étaient aptes au service militaire, même si elles n’accompliront jamais de service au sein de l’armée. Les personnes souhaitant accomplir un service civil doivent être déclarées aptes au service militaire lors du recrutement avant de pouvoir être admises au service civil. Le taux d’aptitude au service se fonde sur les résultats de ce recrutement. Par ailleurs, l’affectation n’est pas une décision définitive. Au besoin, l’aptitude, peut aussi être ré-examinée après qu’une personne a commencé à effectuer son service militaire ou à servir dans la protection civile, cette possibilité menant à d’autres diminutions de l’effectif. Concernant le service civil, les obstacles sont plus élevés : ce n’est qu’en cas d’incapacité de travail avérée qu’une personne astreinte au service civil en est libérée.

Tout cela conduit à de multiples flux de personnel, comme l’illustre l’exemple ci-après des hommes suisses nés en 1986 (cf. chapitre 3.2 pour les questions liées à la démographie).

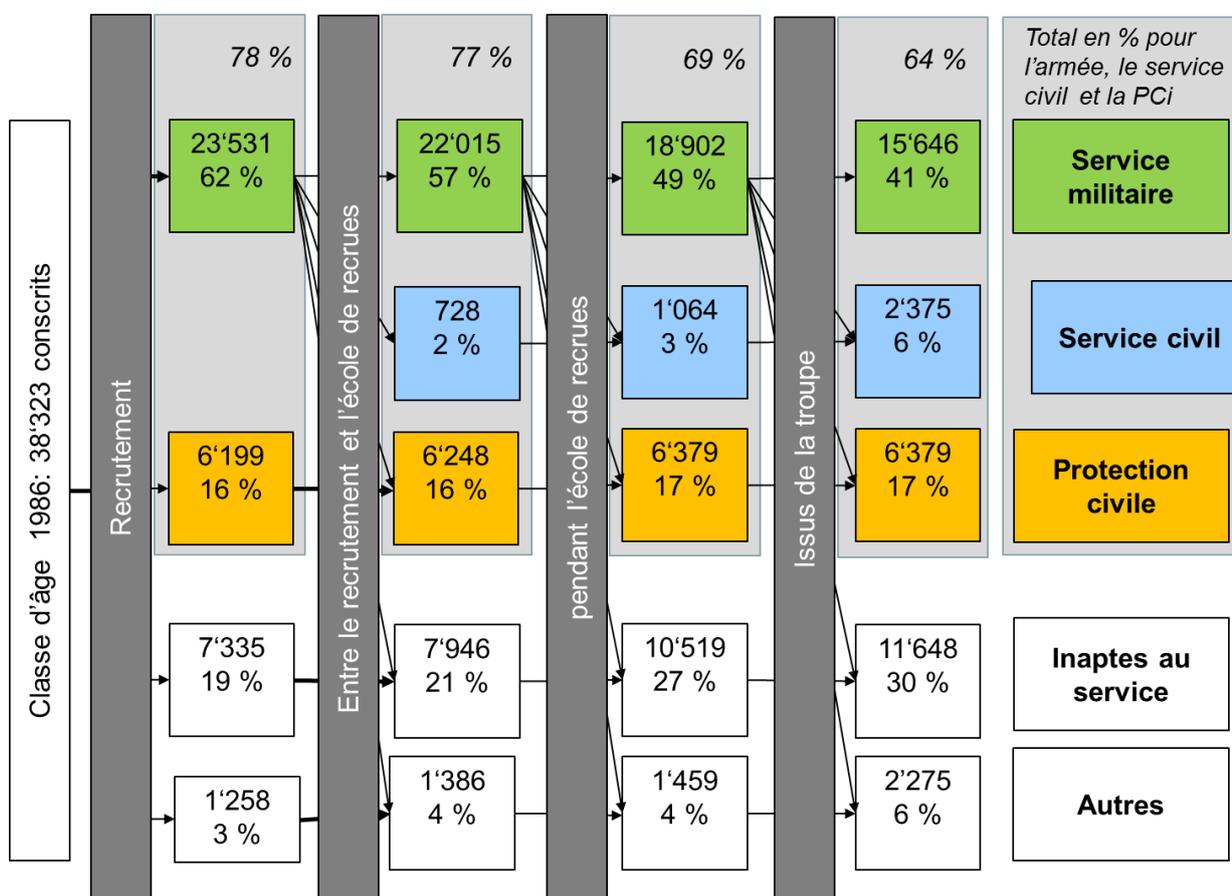


Illustration 3 : Affectation des effectifs dans le système de l’obligation de servir selon l’exemple des hommes suisses nés en 1986 (état au 1^{er} janvier 2015)

Pour le système de l’obligation de servir, il convient de savoir non seulement combien de personnes astreintes au service sont affectées ou admises dans telle ou telle organisation, mais aussi combien y restent réellement. Pour cela, le taux d’aptitude lors du recrutement est insuffisant, car il ne présente pas l’évolution des flux de personnel dans le temps. C’est pourquoi ce sont les années de naissance des hommes suisses se trouvant déjà depuis plusieurs années dans le système de l’obligation de servir qui font

l’objet de statistiques (cf. chap. 5.2.1). Le graphique ci-dessus présente les chiffres des flux de personnel pour tous les hommes suisses nés en 1986. La plupart d’entre eux ont été recrutés en 2005 ; en 2015, ils avaient 29 ans (le graphique montre leur répartition au 1^{er} janvier 2015). Tous les pourcentages se rapportent à l’ensemble des 38 323 conscrits nés cette année-là (1986). Cette classe d’âge convient particulièrement pour faire une analyse approfondie, parce qu’elle a été recrutée en vertu du système actuel de recrutement et qu’elle est maintenant depuis 10 ans dans le système de l’obligation de servir, permettant ainsi une observation sur le long terme. N’oublions pas toutefois que lorsque les hommes de cette classe d’âge avaient 23 ans, les règles d’admission au service civil ont changé (en 2009, l’examen de la conscience a été aboli). Cependant, à cette époque, la plupart avaient déjà achevé leur école de recrues.

Il s’avère que le nombre de personnes accomplissant du service militaire baisse de manière continue. Le nombre de personnes totalement inaptes au service s’accroît avec le temps, tandis que celui des membres de la protection civile reste presque identique, car les personnes ayant accompli 50 jours de service au sein de l’armée ou n’importe quel nombre de jours de service civil et qui sont ensuite déclarées inaptes ne sont actuellement plus incorporées dans la protection civile.

La catégorie « Autres » représente tous les cas de jeunes hommes aptes au service mais qui ne sont pas autorisés à accomplir un service personnel ou qui cessent de l’accomplir, car :

- a. leur présence est incompatible avec les impératifs militaires en raison d’un jugement pénal (art. 21 et 22 LAAM) tant et si bien qu’ils ne sont pas recrutés ou sont exclus de l’armée ;*
- b. ils se sont établis durablement à l’étranger ;*
- c. ils sont exemptés du service (p. ex. ecclésiastiques, policiers, gardes-frontière ; art. 18 LAAM) ;*
- d. ils ont disparu sans laisser de traces (personnes disparues) ;*
- e. ils sont décédés.*

Tous ces motifs expliquent pourquoi ces jeunes hommes n’ont pas pu être incorporés au sein du service civil ou de la protection civile³⁸.

La question du nombre de personnes déclarées aptes au service militaire et accomplissant la totalité leur service n’a commencé à susciter un intérêt que tout récemment. Il convient d’opérer une distinction entre deux thématiques différentes : le *taux d’abandon* et le *solde des jours de service*.

2.1.2.1 Taux d’abandon

Par *taux d’abandon*, on entend le pourcentage d’hommes nés une certaine année qui ont d’abord été déclarés aptes au service militaire mais qui ont quitté l’armée par la suite. Les résultats de l’enquête menée par le groupe de travail à ce propos figurent au chapitre 5.2. Dans ce contexte, il y a trois perspectives à considérer :

Premièrement : il convient de se pencher sur l’égalité face aux obligations militaires. Le passage de militaires au service civil ne doit pas figurer parmi les abandons, parce qu’il s’agit ici d’une voie permettant de quitter l’armée qui est expressément prévue sur les plans constitutionnel et légal et que les personnes astreintes au service civil accomplissent aussi personnellement du service³⁹. L’illustration 3 montre que cela

³⁸ Depuis 2011, les personnes astreintes au service ne sont plus recrutées ou sont exclues de l’armée si elles présentent un potentiel de violence accru. Cf. le chapitre 5.2.2 à ce propos.

³⁹ Voir le chapitre 4.3, car seules les personnes qui, leur du recrutement, ont été déclarées aptes au service militaire peuvent être admises au service civil.

touchait 15 % de la classe d’âge de 1986⁴⁰. Sur les 62 % d’hommes initialement déclarés aptes au service militaire, 41 % accomplissaient encore du service militaire et 6 % du service civil à l’âge de 29 ans, ce qui signifie donc que 47 % des hommes nés en 1986 était encore aptes au service militaire (ou avaient déjà accompli leurs jours de service, que ce soit au sein de l’armée ou du service civil).

Deuxièmement : il faut considérer l’efficacité de l’armée. Il convient de tenir compte du passage de militaires au service civil, parce que cela diminue le nombre de ceux qui peuvent être mobilisés dans l’armée. Les personnes astreintes au service civil peuvent certes être convoquées dans le contexte de la maîtrise de situations de catastrophe et d’urgence, mais pas pour soutenir l’armée.

Troisièmement : Il faut tenir compte de l’instruction dans l’armée. Les militaires restent incorporés un certain temps, même s’ils ont accompli tous leurs jours de service prescrits. Ils continuent à faire partie de l’effectif de l’armée, mais concernant leur instruction, ils n’ont plus aucun cours de répétition à effectuer. Le développement de l’armée a pour objectif de créer des instruments en vue de mieux piloter l’effectif militaire. Toutefois, ces instruments n’influent pas tous sur l’effectif des militaires prenant part à l’instruction.

2.1.2.2 Solde de jours de service

Le thème du *solde de jours de service* concerne le nombre de militaires libérés de leurs obligations militaires alors qu’ils n’ont pas accompli tous leurs jours de service. Il s’agit de vérifier si des militaires peuvent *de facto* se soustraire à leurs obligations militaires en s’acquittant de la taxe d’exemption au lieu d’effectuer personnellement un service militaire alors qu’ils y sont astreints. Cette supposition n’a pas été confirmée.

Au cours de ces vingt dernières années, les conditions-cadres régissant l’ampleur et le calendrier du service militaire ont changé à plusieurs reprises de par les réformes d’Armée 95 en 1995 et d’Armée XXI dès l’année 2004. Les changements introduits par Armée XXI ont touché des personnes astreintes au service militaire qui avaient été recrutées jusqu’à dix ans auparavant et qui avaient donc jusqu’alors accompli des périodes de service militaire dans des conditions totalement différentes. Cela a conduit à des distorsions passagères qui disparurent progressivement.

Concrètement, en 2013, 3418 militaires nés en 1979 ont été libérés alors qu’ils n’avaient pas accompli tous leurs jours de service, soit 15 % des hommes nés cette année-là ayant été incorporés au sein de l’armée⁴¹. Un conflit d’objectifs est ainsi résolu comme l’exige le droit en vigueur : est libéré quiconque atteint la limite d’âge, même s’il n’a pas accompli tous ses jours de service. S’il s’est acquitté de la taxe d’exemption, elle ne lui sera pas remboursée.

Les hommes nés en 1979 ont été recrutés en 1998. Pour ces militaires, les conditions-cadres ont changé plusieurs fois pendant leur service militaire, tant et si bien qu’il leur était parfois difficile d’accomplir la totalité des jours de service. Selon le modèle d’instruction d’Armée 95, après une école de recrues de quinze semaines (au lieu de 18 à 21 semaines actuellement), ils commençaient les cours de répétition et devaient avoir accompli tous leurs jours de service à l’âge de 42 ans. Par conséquent, ils ne devaient accomplir chaque année qu’un nombre réduit de jours de service, à savoir un cours de répétition de deux semaines par année ou un cours de répétition de trois semaines tous les deux ans. Et c’est ce que voulait le système. Avec l’introduction d’Armée XXI, une partie de ces militaires, – qui avaient alors 25 ans –, a été incorporée dans le pool de personnel, car c’est ainsi que les sureffectifs devaient être résorbés. Au sein de

⁴⁰ On y expose aussi les raisons pour lesquelles le groupe de travail considère que cette classe d’âge est représentative de la situation actuelle.

⁴¹ Sont incorporées au sein de l’armée les personnes qui ont effectué leur école de recrues (on les appelle « militaires instruits »).

ce pool, ils devaient également accomplir un nombre réduit de jours de service, et ce jusqu’à l’âge de 34 ans révolus. Certains n’ont pas du tout été convoqués et ne se sont pas acquittés de la taxe d’exemption, car ils n’ont pas activement déplacé un service. Le groupe de travail considère au premier abord cet élément comme problématique sous l’angle de l’équité en matière d’obligations militaires (cf. chap. 4.3) mais comme approprié en définitive. La question du remboursement de la taxe d’exemption ne se posait que pour les militaires qui, pour des raisons personnelles, ont dû déplacer un service planifié. La taxe d’exemption ne leur a pas été remboursée du fait qu’ils n’ont pu compenser les jours de service prévus et non effectués. Le groupe de travail est ici aussi d’avis que cet état de fait est approprié.

En 2008, le temps imparti à l’accomplissement des jours de service a, une nouvelle fois été réduit d’une année avec l’introduction du principe selon lequel les soldats et les sous-officiers ne sont plus convoqués durant la dernière année de leurs obligations militaires. Dans de telles conditions, il est concevable que les déplacements de service (cours de répétition) pour des raisons personnelles (p. ex., formation ou perfectionnement professionnels) aient eu rapidement des effets de plus en plus problématiques.⁴²

Ainsi, c’est principalement la transition entre les réformes de l’armée de 1995 et de 2004 qui a eu pour effet les libérations de militaires ayant des soldes de jours de service. Trop d’hommes ont été incorporés dans la nouvelle armée en raison de leur âge, alors qu’ils avaient accompli trop peu de jours de service du point de vue d’Armée XXI. Par la suite, beaucoup de militaires n’ont quasi pas été convoqués. Dès 2018, ce problème ne se posera plus dans l’ampleur actuelle, puisque les hommes nés en 1984 seront libérés du service. Leurs obligations militaires ayant généralement débuté en 2004, ils ont été les premiers à servir exclusivement sous le régime d’Armée XXI.

Sur la base de ces expériences, le groupe de travail a formulé des propositions d’amélioration dans le modèle *Statu quo plus* en faveur des militaires ayant été exemptés du service durant une longue période ou qui avaient leur domicile à l’étranger (cf. chap. 6.1). Dans le cadre de la mise en œuvre du développement de l’armée, le groupe de travail suggère de fixer des dispositions transitoires adéquates. Le groupe de travail considère en effet que l’accomplissement des jours de service ne doit pas dans tous les cas constituer la priorité (cf. chap. 7.1).

2.1.3 Service au sein de l’armée⁴³

2.1.3.1 Prestations des personnes astreintes au service militaire

Au moment de la finalisation du présent rapport, le Parlement n’avait pas encore adopté le développement de l’armée. Le groupe de travail est parti du principe que les soldats effectueront à l’avenir six cours de répétition⁴⁴. En d’autres termes, dès 2018, les soldats accompliraient 245 jours de service (au lieu de 260 actuellement) : 2 à 3 jours de recrutement, 124 jours d’école de recrues et 6 cours de répétition de 19 jours chacun, majorés encore de 4 à 5 jours de cours de spécialistes ou de soutien aux cours préparatoires de cadres⁴⁵. Les militaires en service long devraient effectuer 280 jours de service d’une seule traite et les cadres le nombre de jours requis par leur grade et leur fonction.

⁴² Les commandants de troupe critiquent les autorisations accordées par l’Administration militaire aux demandes de déplacement de service (cours de répétition), les qualifiant de trop libérales. En réalité, leur pourcentage est assez stable depuis des décennies et se situe autour de 25 %.

⁴³ Bases : art. 59, al. 1, Cst. (RS 101) et Message relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l’armée

⁴⁴ Le chap. 1.5 présente les différentes positions sur cette question.

⁴⁵ Vu que le Parlement a adopté le développement de l’armée, le Conseil fédéral en déterminera le nombre. Par ailleurs, il convient de relever que la LAAM (RS 510.10) ne fixe habituellement pas le nombre de jours de service à

Il est toutefois incontestable que, désormais, les soldats ne devront plus être libérés de leurs obligations militaires lorsqu’ils auront atteint un certain âge, mais après une certaine durée de service. Cette durée doit débiter l’année qui suit celle où la personne astreinte a accompli son école de recrues et devra compter neuf ans (la loi déterminera une durée maximale de douze ans).⁴⁶ C’est dans cette période que le militaire devra effectuer ses cours de répétition. L’école de recrues devrait être accomplie entre l’âge de 19 et 25 ans, de manière à ce qu’elle soit mieux adaptée au parcours de vie des personnes astreintes au service militaire.

Quiconque est déclaré inapte tant au service militaire qu’au service de protection civile peut être admis à un service militaire spécial au lieu de s’acquitter de la taxe d’exemption. Cette possibilité a été introduite en 2012 à la suite d’un arrêt de la Cour européenne des droits de l’homme⁴⁷. Jusqu’en 2015, quelque 490 personnes se sont intéressées à cette option, mais une centaine seulement a accompli un tel service jusqu’à présent. Leurs capacités étant réduites, ces personnes effectuent leurs jours de service sans arme dans l’administration militaire ou un centre logistique de l’armée.

2.1.3.2 Nombre de jours de service accomplis chaque année au sein de l’armée

La majorité des quelque 5,5 millions de jours de service par an accomplis à l’armée continueront d’être utilisés pour l’instruction. L’armée se prépare ainsi à gérer des situations extraordinaires de grande ampleur qui requièrent des mises sur pied massives de formations de troupes bien instruites.

En 2015, 207 140 jours de service (ou jours-hommes) ont été consacrés à des engagements, ce qui représente 3,6 % des 5 792 623 jours de service effectués. 105 849 jours, à savoir 1,8 % ont été accomplis par des volontaires dans le cadre du service de promotion de la paix. 76 478 jours (soit 1,3 %) ont été effectués lors d’engagements subsidiaires de sûreté. Les catastrophes ont pu être gérées dans une large mesure par les autres organisations d’intervention, si bien que l’armée n’a dû consacrer que 1477 jours de service (soit 0,03 %) à cette tâche. 23 336 jours de service (soit 0,4 %) ont été effectués pour l’appui d’activités civiles et d’activités hors du service notamment lors de la Fête fédérale de tir à Rarogne⁴⁸.

Les engagements de l’armée sont généralement effectués par des troupes qui accomplissent déjà du service (militaires en service long, formations d’intervention) ou dont le cours de répétition se déroule pendant la période d’un engagement prévisible (p. ex. WEF). De tels engagements sont logiquement imputés à la durée du service d’instruction obligatoire. Au cours de ces dernières décennies, les engagements subsidiaires de sûreté et d’aide en cas de catastrophe requis ont pu être pris en charge dans le cadre du système de la disponibilité échelonnée de l’armée, ce qui devrait aussi être possible à l’avenir. La dernière fois que des troupes ont été mobilisées remonte à 1999, dans le contexte d’inondations.

effectuer réellement (à l’origine, il y en avait 225 pour le développement de l’armée), mais une limite supérieure maximale (280 selon le développement de l’armée, art. 42, al. 2, du projet de LAAM).

⁴⁶ Cf. art. 13, al. 2, du projet de LAAM

⁴⁷ Arrêt de la Cour européenne des droits de l’homme du 30 avril 2009 n° 13444/04. La base légale formelle pour ces services sera créée dans le contexte de la révision en cours de la LAAM (RS 510.10 ; cf. art. 6, al. 1, let. c, du projet de LAAM) en lien avec le développement de l’armée. Cf. chap. 5.2.2, mandat d’étude C4.

⁴⁸ Base : ordonnance concernant l’appui d’activités civiles et d’activités hors du service avec des moyens militaires (OACM ; RS 513.74)

2.1.3.3 Effectif de l’armée

L’effectif de l’armée doit être assuré afin qu’elle puisse accomplir les tâches qui lui ont été dévolues⁴⁹. Mais dans ce chapitre, nous n’exposerons que les effectifs réglementaire et réel de l’armée. L’illustration 3 ci-dessus illustre le flux de personnel d’une classe d’âge alors que le chapitre 5.2 fournit une appréciation globale des augmentations et diminutions de l’effectif de l’armée.

A l’avenir, *l’effectif réglementaire*⁵⁰ (c’est-à-dire le nombre visé de militaires pouvant être engagés simultanément) devra s’élever à 100 000 militaires (par rapport à un maximum de 200 000 en 2016).

Il y a lieu de distinguer cet effectif réglementaire de *l’effectif réel*. La Confédération peut aussi exercer une influence sur l’effectif réel, non pas par l’intermédiaire de l’ampleur du facteur démographique que constitue le nombre de naissances lors d’une année donnée, mais en fixant le nombre de classes d’âge soumises aux obligations militaires. Dans le système actuel, quelque 18 000 recrues instruites peuvent être nouvellement incorporées dans l’armée chaque année⁵¹. En d’autres termes, si seuls les hommes âgés de 20 ans étaient astreints au service militaire, l’armée aurait un effectif réel de 18 000 soldats environ, alors qu’elle disposerait d’un effectif de 180 000 soldats (sans les cadres) si les hommes âgés de 20 à 29 ans (dix classes d’âge) y étaient astreints. Les militaires effectuant un service long étant libérés plus tôt, ils génèrent une diminution de l’effectif réel.

Le développement de l’armée vise un effectif réel de 140 000 militaires (1^{er} mars 2015 : 170 369 militaires). Ce nombre est atteint à moyen terme lorsque chaque année 18 000 personnes astreintes terminent avec succès leur école de recrues et que les militaires en service long (au maximum 15 % de l’effectif d’une année de recrutement) sont libérés directement après leur période de service et que les autres militaires sont libérés, comme prévu, neuf ans après l’école de recrues⁵².

Les officiers continuent de servir jusqu’à l’âge de 42 ou de 50 ans, puis sur une base volontaire jusqu’à l’âge de 60 ans. Toutes ces dispositions doivent permettre d’assurer que l’armée puisse, dans le pire des cas, convoquer simultanément 100 000 militaires, tout en conservant une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir dispenser des militaires. Les conflits d’intérêts entre l’armée et le monde de l’économie doivent aussi être clarifiés en cas d’engagement. Par ailleurs, les effectifs réglementaire et réel permettent de savoir combien de militaires l’armée pourra engager. C’est pourquoi on n’inclut pas les écoles de recrues dans les effectifs. Si les recrues font certes partie de l’armée, elles ne peuvent être engagées pour toutes les missions, parce qu’il convient d’achever préalablement leur instruction.

2.1.4 Admission au service civil et affectations y relatives

Les personnes astreintes au service militaire qui déclarent qu’elles ne peuvent pas concilier le service militaire avec leur conscience, mais qui sont prêtes à effectuer, au sein du service civil, 1 fois et demie le nombre de jours de service afférents au service militaire (ce qu’on appelle la *preuve par l’acte*), sont ad-

⁴⁹ Cf. condition-cadre e, chap. 1.2 ci-avant

⁵⁰ Pour illustrer concrètement l’effectif réglementaire, voici un exemple provenant du monde du sport : le football se joue avec 11 joueurs par équipe (effectif réglementaire) mais pour que l’équipe puisse mettre à tout moment engager 11 joueurs sur le terrain, plus de 11 joueurs doivent s’entraîner (effectif réel).

⁵¹ Cf. illustration 17 au chap. 5.2 mais cf. chapitre 3.2 pour les questions de démographie.

⁵² La libération et la durée du service allongée des cadres sont prises en compte. Lors des débats parlementaires de 2015, le Conseil des Etats a proposé que les militaires en service long devraient rester incorporés durant quatre ans après avoir accompli leur période de service ; cette disposition particulière concernerait quelque 11 000 militaires dont il faudrait délibérément ne pas tenir compte dans l’effectif réel ; de plus, il n’y aurait pas lieu d’ajuster l’effectif réglementaire.

misés au service civil à leur demande écrite⁵³. Le système de la preuve par l’acte déploie ses effets depuis 2009. Depuis lors, on ne vérifie plus si ces personnes ont réellement des motifs de conscience.

Si, entre 1997 et 2008, le service civil admettait chaque année entre 1000 et 1600 admissions, ce nombre est passé à 8536 durant les douze premiers mois suivant la suppression de l’examen de conscience, le 1^{er} avril 2009. En réponse à cette forte hausse, des mesures ont été prises afin de réduire l’attractivité du service civil et d’éviter que des militaires ne se dérobent spontanément et de manière irréfléchie à leurs obligations militaires en présentant une demande d’admission au service civil. En 2015, 5836 hommes ont été admis au service civil.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total des demandes	1657	1750	1741	1946	7223	7396	5800	6404	6561	7357	7519
Répartition temporelle des demandes (en %)											
<i>avant l’ER</i>	<i>(il n’existe aucune donnée à ce sujet)</i>			39 %	*48 %	52 %	47 %	41 %	45 %	49 %	44 %
<i>pendant l’ER</i>				20 %	*21 %	11 %	9 %	11 %	9 %	7 %	12 %
<i>après l’ER</i>				41 %	*27 %	37 %	44 %	48 %	46 %	44 %	44 %
Total des admissions	1382	1441	1463	1632	6720	6826	4670	5139	5423	5757	5836

Illustration 4 : Admissions au service civil entre 2005 et 2015

La solution de la preuve par l’acte est appliquée depuis le 1^{er} avril 2009. Le 1^{er} février 2011, la procédure d’admission a été durcie à l’échelon de l’ordonnance. Lorsque l’on regarde le nombre d’admissions pour une année donnée, il convient de garder à l’esprit qu’elles concernent des hommes suisses de différentes classes d’âge. En effet, les personnes astreintes au service militaire peuvent présenter en tout temps une demande d’admission au service civil. Les chiffres de ce tableau ne peuvent donc pas être comparés à ceux de l’illustration 3, car ce dernier n’analyse que la classe d’âge 1986.

** La répartition temporelle des demandes de 2009 ne présente aucune indication dans 4 % des cas.*

2.1.4.1 Durcissement des admissions en 2011

La procédure d’admission a été durcie à l’échelon de l’ordonnance, toutefois l’examen de conscience n’a pas été réintroduit. Depuis 2011, la décision concernant une demande d’admission au service civil n’est rendue qu’après quatre semaines au minimum, et seulement si le militaire concerné maintient expressément sa demande. Par conséquent, l’auteur de la demande n’est plus libéré du service dans un délai de quelques jours comme c’était le cas auparavant. Les recrues qui présentent une demande d’admission au service civil sont convoquées à un entretien. Il ne s’agit pas d’un examen de conscience, mais plutôt de donner l’occasion à l’armée de leur proposer une alternative en son sein si ces personnes ont d’autres motifs que le cas de conscience. En outre, davantage d’informations sont fournies concernant les règles et les obligations du service civil. Les conditions-cadres des engagements au sein du service civil ont également été durcies (voir ci-dessous le chap. 2.1.4.4). Ces mesures ont, dans un premier temps, réduit le nombre annuel de demandes à 4700, mais depuis lors, ce nombre a de nouveau augmenté de 23 %.

⁵³ Bases : art. 59, al. 1, Cst. (RS 101) et LSC (RS 824.0)

2.1.4.2 *Analyse des effets de la solution de la preuve par l’acte (2010 à 2014)*

Le Conseil fédéral a révélé les effets de la solution de la preuve par l’acte dans trois rapports publiés entre 2010 et 2014. Les conclusions de ces rapports peuvent être résumées ainsi : il a été constaté que la solution de la preuve par l’acte est conforme à la Constitution, qu’il n’y a *de facto* pas de libre choix entre le service militaire et le service civil, et que ce dernier ne constitue pas non plus une menace pour les effectifs de l’armée mais qu’il contribue au contraire à l’égalité face aux obligations militaires. Le Conseil fédéral a estimé qu’il n’était pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires.

Aucune autre intervention n’a été déposée au Parlement à ce sujet, et deux propositions ont même été rejetées : l’augmentation de la durée du service civil⁵⁴ et la limitation de la période durant laquelle une demande d’admission peut être déposée au seul recrutement⁵⁵.

Par ailleurs, en 2015, une enquête mandatée par l’organe d’exécution du service civil a révélé que trois personnes sur cinq pensaient qu’un ressortissant suisse en bonne santé disposait d’un libre choix entre le service militaire et le service civil, Il est vrai aussi que des personnes interrogées provenant de Suisse alémanique et des personnes entre 15 et 49 ans sont significativement plus souvent de l’avis contraire.⁵⁶

2.1.4.3 *Révision de la loi fédérale sur le service civil en 2015*

Le Parlement a adopté la révision de la LSC (RS 824.0) lors de la session de l’automne 2015. Les principales nouveautés sont les suivantes : exécution rationnelle et efficace du service civil malgré l’augmentation du nombre de civilistes, obligation pour le requérant de participer à une journée d’introduction sur les conséquences d’une admission au service civil, ceci constituant une condition à une telle admission, amélioration de la formation des personnes astreintes au service civil en vue de leurs affectations (en particulier dans les domaines des soins et de l’assistance), affectations élargies de personnes astreintes au service civil dans l’instruction publique. Le 9 septembre 2015, devant le Conseil des Etats, le conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann, chef du Département fédéral de l’économie, de la formation et de la recherche (DEFR), s’est référé au troisième rapport consacré aux effets de la solution de la preuve par l’acte, qui conclut que le service civil ne constitue pas une menace pour les effectifs de l’armée.

2.1.4.4 *Prestations des personnes individuelles astreintes au service civil*

Au sein du service civil, toutes les personnes astreintes n’effectuent pas le même nombre de jours de service du fait qu’ils accomplissent 1,5 fois le nombre de jours de service qu’ils auraient encore dû effectuer au sein de l’armée (un facteur de 1,1 est utilisé pour les anciens cadres de l’armée)⁵⁷. Actuellement, cela correspond à 390 jours de service au maximum et même à 450 jours pour les militaires en service long admis au service civil. Si, à l’avenir, les militaires accompliront 245 jours de service – respectivement 280 pour les militaires en service long –, le nombre maximal de jours de service au sein du service civil sera alors de 368 jours (420 jours pour les militaires en service long). A l’instar de ce qui devrait être prévu pour l’armée, il conviendra de remplacer l’âge fixe de libération de l’obligation de servir par un nombre d’années de service.

⁵⁴ Motion Eichenberger 09.3861 « Rapport équitable entre la durée du service civil et celle du service militaire », cf. chap. 1.4

⁵⁵ Initiative parlementaire Engelberger 10.528 « Pour un service civil, et non un libre-service », cf. chap. 1.4

⁵⁶ Enquête représentative effectuée en février 2015 auprès de la population suisse sur mandat de l’organe d’exécution du service civil. Cf. <https://www.zivi.admin.ch/fr/> > Documentation > Sondages

⁵⁷ Cf. chap. 5.3.1 (mandat d’étude C3) pour la question de la durée du service civil

La répartition des jours de service au service civil se situe dans le droit-fil de la réglementation prévue dans l’armée : d’abord un service de longue durée, puis des services plus courts. Quiconque dépose une demande d’admission au service civil avant ou durant l’école de recrues doit accomplir, dans les trois ans qui suivent l’admission au service civil, un engagement de longue durée d’au moins 180 jours au sein de l’un des programmes prioritaires (cf. chap. 2.1.4.5) du service civil (le cas échéant, réparti en deux tranches effectuées au même endroit au cours de deux années successives). De plus, la personne astreinte au service civil doit par la suite accomplir encore au moins 70 jours dans ce programme prioritaire. Si l’admission au service civil a lieu après l’école de recrues, le premier engagement doit être de 54 jours au moins et avoir lieu au plus tard au cours de l’année civile suivant l’admission). Certaines de ces conditions ont été introduites en 2011 afin de réduire l’attractivité du service civil. Concernant le solde de ses jours de service, la personne astreinte au service civil dispose d’une grande liberté en matière d’affectations, mais est tenue d’effectuer son service par blocs de quatre semaines au moins et ne peut pas le déplacer à sa guise. Grâce à ces dispositions détaillées, plus de 95 % des personnes astreintes au service civil ont accompli l’ensemble de leurs jours de service lors de leur libération ordinaire.

2.1.4.5 *Nombre de jours de service accomplis chaque année au sein du service civil*

En 2015, environ 1,62 million de jours de service a été effectué au sein du service civil. Dans l’immense majorité des cas, il s’agissait d’affectations dans différents secteurs d’activités : 59 % des jours de service concernaient le domaine social, 19 % le secteur de la santé, 12 % la protection de l’environnement et de la nature, les 10 % restants concernant d’autres secteurs d’activités⁵⁸. Ainsi, 90 % des jours de service sont accomplis dans les deux programmes prioritaires du service civil : soins et assistance ainsi que protection de l’environnement et de la nature. A l’avenir, les personnes astreintes au service civil seront davantage affectées à des écoles, mais sans responsabilité en matière d’enseignement. En 2015, le postulat Hassler 15.3637, qui souhaite faciliter l’affectation de personnes astreintes au service civil dans l’agriculture, a été adopté.

Depuis quelques années, des cours préparent les personnes astreintes au service civil à leurs affectations. En 2014, quelque 27 000 jours de service ont été utilisés à cet effet, ce qui constitue moins de 2 % du total des jours de service. Pour des raisons d’équité en matière d’obligations militaires (cf. chap. 4.3), les personnes astreintes au service civil peuvent aussi être convoquées dans le cadre de la gestion de catastrophes ou de situations d’urgence, ce qui n’a encore jamais été nécessaire⁵⁹.

2.1.4.6 *Nombre de personnes astreintes au service civil*

Le nombre total des personnes astreintes au service civil s’élevait à presque 41 000 personnes à la fin de l’année 2015. A moyen terme, ce nombre continuera d’augmenter, car le nombre annuel d’admissions dépasse celui des libérations⁶⁰.

⁵⁸ A savoir la coopération au développement et la culture (musées, archives, bibliothèques, protection des monuments historiques, archéologie). Cf. rapports annuels sur le service civil.

⁵⁹ Service ordinaire et extraordinaire sous forme de service d’assistance et de service actif, cf. art. 7a et 14 LSC (RS 824.0)

⁶⁰ A l’instar des personnes astreintes au service militaire, les personnes astreintes au service civil ne sont pas libérées dès qu’elles ont accompli leur dernier jour de service, mais seulement lorsqu’elles ont atteint l’âge auquel elles auraient été libérées de l’armée si elles avaient effectué leur service militaire. Celui qui a accompli du service civil avant l’ER ou après cette dernière en tant que sdt ou sof sera libéré au plus tôt à l’âge de 30 ans ; celui qui était officier sera libéré lorsqu’il sera plus âgé.

2.1.5 Service au sein de la protection civile

Le service de protection civile n’est pas régi de la même manière que les obligations militaires : la loi fédérale prescrit un cadre que les cantons adaptent à leurs besoins avec leurs organisations de protection civile cantonales et communales⁶¹. Jusqu’en 2004, toutes les personnes aptes au service devaient encore accomplir du service au sein de la protection civile après leur service militaire. Depuis lors, le service de protection civile n’est plus obligatoire après le service militaire, mais remplace ce dernier⁶². La situation est différente si la personne devient inapte au service militaire après le recrutement : si elle a accompli moins de 50 jours de service au sein de l’armée et qu’elle est médicalement apte à servir au sein de la protection civile, elle est incorporée dans cette structure.

2.1.5.1 Prestations des personnes astreintes à la protection civile

Actuellement, le nombre de jours d’instruction est plus réduit qu’à l’armée : l’instruction de base dure 10 à 19 jours au maximum, auxquels peuvent s’ajouter des jours de service pour les personnes qui suivent des formations et des perfectionnements destinés aux spécialistes (cinq à douze jours au maximum répartis sur quatre ans). Les personnes astreintes à la protection civile n’ont pas un nombre fixe de jours de service à accomplir. Des limites maximales sont toutefois prévues sur le plan légal : 19 jours au maximum pour des tâches de spécialiste, 21 jours par année pour des engagements au profit de la collectivité (p. ex. en faveur de grandes manifestations sportives). Il n’est pas possible d’accomplir plus de 40 jours de protection civile par année, cours de répétition (2 à 7 jours) compris. Cela n’inclut toutefois pas les engagements dans le cadre de catastrophes ou de situations d’urgence, le service étant alors effectué en fonction des besoins. En principe, les personnes astreintes doivent, davantage que les militaires, s’attendre à être convoquées à court terme pour de tels engagements.

Les personnes astreintes à la protection civile n’effectuent pas toutes le même nombre de jours de service. En 2014, seules 40 % des personnes astreintes ont accompli du service (cf. illustration 6), la moyenne étant de six jours. Certaines personnes sont incorporées dans la réserve après l’instruction de base, voire directement après le recrutement. Certaines personnes astreintes n’accomplissent donc pas un seul jour de service. La situation varie selon les cantons en fonction des effectifs. Ainsi, les cantons ruraux, tels que le canton de Thurgovie, ont des difficultés à atteindre l’effectif réglementaire, alors que des cantons comme celui de Zurich sont en sureffectifs et disposent donc d’une grande réserve de personnes non utilisées et non instruites. Les membres de la protection civile sont tous libérés du service à l’âge de 40 ans. Cependant, quelque 3000 personnes astreintes ont été libérées du service de manière anticipée, une pratique qui n’a jusqu’à présent pas été systématiquement documentée, si bien que le chiffre réel pourrait s’avérer plus élevé.

La stratégie « Protection de la population et de la protection civile 2015+ » vise à ce que les membres de la protection civile puissent désormais effectuer jusqu’à 245 jours de service (comme dans le modèle de base pour les militaires) et restent incorporés pour une durée maximale de douze ans. Par ailleurs, le service de protection civile pourra être accompli non seulement dans le canton de domicile, mais aussi dans les cantons qui en ont besoin, ce qui permettra de compenser les sureffectifs et les sous-effectifs entre les cantons.

⁶¹ Bases : art. 61 Cst. (RS 101), loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile LPPCi (RS 520.1), stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+, leurs planifications de mise en œuvre

⁶² Les personnes astreintes au service de la protection civile sont inaptes au service militaire et sont donc assujetties à la taxe d’exemption de l’obligation de servir (cf. chapitre 2.1.1)

2.1.5.2 *Nombre de jours de service accomplis chaque année au sein de la protection civile*

En 2014⁶³, quelque 391 233 jours de service ont été accomplis, dont 305 222 pour l’instruction (220 195 dans le cadre de cours de répétition) et 86 011 pour des engagements, l’immense majorité de ces derniers (79 %) ayant été effectués au profit de la collectivité (échelons cantonal, régional ou national). En 2014, aucune catastrophe ou situation d’urgence de grande ampleur ne s’est produite, si bien que seuls 21 % des jours d’engagement ont été accomplis dans ce domaine (y. c. des travaux de remise en état après des catastrophes et des situations d’urgence).

A la suite de la mise en œuvre de la stratégie « Protection de la population et de la protection civile 2015+ », le nombre total de jours de service augmentera vraisemblablement, en raison principalement de la prolongation de la durée de l’instruction des cadres et des cours de répétition. On peut estimer que ce nombre sera d’environ 550 000 jours de service, ce qui correspond à une augmentation de quelque 24 millions de francs des prestations du régime des allocations pour perte de gain (APG).

2.1.5.3 *Effectif de la protection civile*

En 2014, quelque 134 000 personnes étaient astreintes à la protection civile. 73 000 d’entre elles ont œuvré au sein des organisations de protection civile, les 61 000 personnes restantes étant incorporées dans la réserve. Cependant, seules 56 790 personnes astreintes à la protection civile ont accompli du service en 2014 (cf. illustration 6). La stratégie « Protection de la population et de la protection civile 2015+ » prévoit un effectif réglementaire de 70 000 à 80 000 personnes. La réserve sera supprimée.

⁶³ Les données pour 2015 n’étaient pas encore disponibles à la fin des travaux de rédaction du présent rapport.

2.1.6 Système de l’obligation de servir et instruments de la politique de sécurité

Dans le système de l’obligation de servir, les personnes astreintes accomplissent du service au sein d’organisations de milice qui font partie des instruments de la politique de sécurité, ces derniers incluant également des organisations professionnelles et volontaires. Ce système global permet d’assumer des tâches qui relèvent de la compétence de la Confédération, des cantons et des communes (voir le tableau 5 ci-après).

Système de l’obligation de servir	Instruments de la politique de sécurité		
	Organisations de milice avec des personnes astreintes	Organisations professionnelles	Organisations de volontaires
		Politique extérieure (I)	
Armée	Armée (I)		
	Système coordonné de protection de la population (I, II, III)		
		Police (II)	
	Corps de sapeurs-pompiers (II, III)		
		Santé publique (II, en partie secteur privé)	
		Services techniques (III)	
Protection civile	Protection civile (k)		
		Services de renseignement (I)	
		Police (II, III)	
		Politique économique (I)	
		Administration des douanes (I)	
Service civil	Service civil (b)		

Illustration 5 : Système de l’obligation de servir et instruments de la politique de sécurité

Cette énumération se fonde sur l’ébauche du rapport sur la politique de sécurité 2016. Les tâches sont réparties entre la Confédération (I), les cantons (II) et les communes (III).

La protection civile constitue un cas particulier : si l’obligation de servir y est fixée à l’échelon fédéral, cette organisation est principalement un instrument dépendant des cantons. La manière de le structurer et de le doter de moyens diffère selon les cantons.

La police est considérée d’une part directement comme un instrument de la politique de sécurité (s’agissant de son rôle central dans la sécurité intérieure), d’autre part comme un élément du système coordonné de protection de la population (s’agissant de ses contributions à la gestion des catastrophes et des situations d’urgence, qui constitue la tâche principale de la protection de la population)⁶⁴.

⁶⁴ Cf. chap. 2.2 pour les corps de sapeurs-pompiers, chap. 3.4 et 5.1.4 pour la santé publique

2.1.7 Dispositions d’ordre financier : taxe d’exemption de l’obligation de servir⁶⁵

Quiconque n’est pas en mesure de remplir personnellement ses obligations militaires (au sein de l’armée ou du service civil) s’acquitte d’une taxe d’exemption à titre de remplacement⁶⁶. Sont concernées tant des personnes déclarées inaptes au service militaire que des personnes déclarées aptes, par exemple, si elles déplacent un cours de répétition pour des raisons personnelles). Les premières s’acquittent actuellement de la taxe de leurs 20 à leurs 30 ans (soit pendant onze ans), et les secondes jusqu’à l’âge de 34 ans comme le veut la réglementation, mais ces dernières bénéficient d’un remboursement de la taxe si elles accomplissent entièrement leur obligation de servir⁶⁷. Les personnes déclarées aptes au service militaire ne paient pas la taxe d’exemption pour des jours de service qu’ils auraient dû accomplir mais pour lesquels ils n’ont pas été convoqués⁶⁸. Les bases ad hoc figurent dans la LTEO⁶⁹ qui se fonde sur l’art. 59, al. 3, Cst.⁷⁰.

En principe, les personnes astreintes à la protection civile doivent aussi s’acquitter de la taxe d’exemption parce qu’elles sont inaptes au service militaire. Le montant de cette dernière, calculé sur une base annuelle et décompté chaque année, est réduit de 4 % pour chaque jour de service accompli durant l’année. Cependant, cette disposition ne s’applique pas jusqu’à la fin de l’obligation de servir dans la protection civile à 40 ans, mais seulement jusqu’à la fin de l’année au cours de laquelle la personne atteint l’âge de 30 ans, à savoir jusqu’au moment où les obligations militaires prennent fin⁷¹.

Le développement de l’armée aboutit au fait que l’obligation de servir prend fin au plus tard lorsque la personne atteint sa 36^e année. C’est de cette même limite d’âge dont il est question dans la mise en œuvre de la stratégie « Protection de la population et protection civile 2015+ ». Il s’agira alors d’adapter les dispositions de la taxe d’exemption.

Les personnes inaptes au service militaire ne sont pas assujetties à la taxe lorsqu’elles touchent une rente de l’assurance-invalidité, présentent une atteinte à l’intégrité physique supérieure à 40 %, si elles souffrent d’un handicap physique ou psychique majeur ou si elles ont subi une atteinte à leur santé lors de leur service militaire ou de leur service civil ayant causé leur inaptitude au service militaire⁷².

La taxe d’exemption correspond à 3 % du revenu imposable (sur la base de la taxation de l’impôt fédéral direct), avec un minimum fixé à 400 francs⁷³. La taxe est réduite de dix pour cent par tranche de 50 jours de service de service militaire ou 75 jours de service au sein du service civil avant que la personne concernée ne soit déclarée inapte au service militaire⁷⁴.

⁶⁵ Le chap. 4.3.2.4 énonce si la réglementation actuelle est suffisante en ce qui concerne l’équité en matière d’obligations militaires.

⁶⁶ Cf. art. 1 de la Loi fédérale sur la taxe d’exemption de l’obligation de servir (LTEO ; RS 661). Sont assujettis à la taxe les hommes astreints au service qui sont domiciliés en Suisse ou à l’étranger et qui, au cours d’une année civile (année d’assujettissement) ne sont pas, pendant plus de six mois, incorporés dans une formation de l’armée et ne sont pas astreints au service civil et n’effectuent pas le service militaire ou le service civil qui leur incombent en tant qu’hommes astreints au service. (teneur de l’art. 2, al. 1, LTEO)

⁶⁷ Cf. art. 3, al. 2, LTEO

⁶⁸ Cf. art. 2, al. 2, LTEO ; le groupe de travail a d’abord considéré que cela constituait un problème dans le contexte de la problématique du solde de jours de service, mais a finalement majoritairement estimé que cette situation était adéquate et raisonnable. Cf. chapitre 2.1.2.2.

⁶⁹ RS 661

⁷⁰ RS 101. La teneur de l’art. 59 Cst. se trouve à la page 10.

⁷¹ Cf. ci-dessus, au chapitre 1.4 à propos de la motion Müller 14.3590 « Taxe d’exemption de l’obligation de servir. Étendre le droit à une réduction à toute la durée du service effectué par les membres de la protection civile »

⁷² Cf. art. 4, al. 1, LTEO. Cette disposition règle d’autres exceptions encore. Être au bénéfice d’un quart de rente de l’assurance-invalidité suffit déjà pour être exonéré de la taxe d’exemption du service militaire

⁷³ Cf. art. 13 LTEO en corrélation avec l’art. 11 LTEO.

⁷⁴ Cf. art. 15 LTEO

La taxe d’exemption est perçue par les cantons sur mandat de la Confédération⁷⁵. Les cantons sont indemnisés à raison de 20 % du montant versé, ceci afin de couvrir leurs charges administratives.

En 2015, 256 000 personnes assujetties à la taxe d’exemption ont versé 173 millions de francs et 18 millions ont été remboursés (quelque 214 000 personnes étaient inaptes au service militaire et assujetties à la taxe et 42 000 personnes avaient demandé à déplacer leur service).

2.1.8 Dispositions financières : allocations pour perte de gain

La personne astreinte au service touche des allocations pour perte de gain (APG) pour chaque jour de service qu’elle accomplit au sein de l’armée, du service civil ou de la protection civile. La base ad hoc est inscrite aux art. 59, al. 4, et 61, al. 4, Cst.⁷⁶ ainsi que dans la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (LAPG⁷⁷). Le montant de ces indemnités ne dépend pas de la fonction exercée dans le cadre du service, mais du revenu civil. L’objectif est d’assurer une sécurité sociale aux personnes qui accomplissent du service en couvrant en principe 80 % de leur revenu au minimum⁷⁸. Les hauts revenus font exception : en effet l’indemnisation en fonction des revenus de l’activité lucrative est limitée à 196 francs par jour (auxquels s’ajoutent d’éventuelles allocations familiales, allocations pour charge d’assistance et allocations d’exploitation). A l’inverse, toutes les personnes qui effectuent un service (même si elles sont sans emploi) se voient garantir une allocation d’au moins 62 francs par jour. Du fait que les personnes astreintes au service peuvent réduire leurs coûts fixes pendant l’école de recrues, elles reçoivent uniquement le montant minimal durant cette période. Par souci d’égalité de traitement, cette disposition s’applique également aux 145 premiers jours consacrés au service civil ainsi qu’à l’instruction de base de la protection civile. Les participants aux cours de cadres de Jeunesse et sport (J+S) et aux cours pour moniteurs de jeunes tireurs touchent aussi des APG.

Le régime des APG est une assurance sociale dont les ressources financières sont gérées au sein d’un fonds indépendant du budget de la Confédération. En sa qualité d’assurance nationale, elle couvre l’ensemble de la population : les employés, les employeurs, les indépendants et les personnes sans activité lucrative doivent contribuer à ce fonds, qu’ils soient citoyens suisses ou non.

Ainsi, les contributions proviennent également de personnes qui ne toucheront jamais d’allocations de maternité ou d’allocations pour perte de gain pour leur service au sein de l’armée, du service civil ou de la protection civile. Les cotisations APG sont versées à parts égales par l’employeur et l’employé et sont déduites du salaire avec les cotisations AVS et AI.

Lorsque l’assurance-maternité (congé de maternité payé pour les mères exerçant une activité lucrative, sur la base de l’art. 116 Cst.⁷⁹) a été introduite, il a été décidé de la financer également au moyen des ressources du fonds APG. La mise en œuvre a eu lieu en 2005. Simultanément, les allocations versées aux personnes accomplissant du service ont augmenté, ce qui a conduit à une baisse continue du capital du fonds APG. Par conséquent, le Conseil fédéral a fixé le montant des cotisations à 0,5 % du revenu pour les années 2011 à 2015. Le fonds APG s’est redressé, tant et si bien que le Conseil fédéral a diminué le montant des cotisations à 0,45 % pour les années 2016 à 2020, ce qui conduit à une baisse annuelle des recettes du fonds APG de 190 millions de francs. Des demandes ont été formulées à plusieurs reprises afin de pouvoir utiliser les

⁷⁵ Cf. art. 22 LTEO

⁷⁶ RS 101. La teneur des art. 59 et 61 Cst. se trouve aux pages 10 et 11.

⁷⁷ RS 834.1

⁷⁸ Selon l’Office fédéral des assurances sociales (OFAS), il n’y a pas de statistiques établissant le nombre d’employeurs qui accordent à leur personnel un salaire intégral et prennent donc à leur charge le reliquat de 20 pour cent. La majorité des versements concerne des prestations octroyées sur la base de taux journaliers qui se situent au-dessous du taux maximum.

⁷⁹ RS 101

APG dans d’autres domaines de la politique sociale : le congé de paternité, le congé parental⁸⁰, le congé d’adoption⁸¹ ainsi que le soutien aux personnes qui assistent et soignent leurs proches⁸². Bien que le temps ne soit pas encore venu de prendre une décision concernant l’un ou l’autre de ces projets, une chose est certaine : ils ne sont pas réalisables sans augmentation des cotisations APG.

S’agissant du système de l’obligation de servir, cela signifie que le fonds APG – dans son mode de financement actuel – ne dispose pas de la moindre marge de manœuvre pour indemniser un plus grand nombre de personnes astreintes au service ou de jours de service, car cela exigerait également un accroissement des cotisations APG.

	Montant (francs)	Bénéficiaires (nombre)	En % ¹⁾
Armée	573,622 millions	127 920	72 %
Service civil	141,867 millions	18 060	52 %
Protection civile	48,837 millions	56 790	40 %
Recrutement	3,137 millions	24 740	1) Par rapport à l’effectif total de l’organisation tel que mentionné dans le tableau 10
Formation des cadres J+S	10,791 millions	23 090	
Cours pour moniteurs de jeunes tireurs	73 000	200	
Maternité	748,771 millions	77 630	
Total	1,527098 milliard	328 430	

Illustration 6 : Bénéficiaires et montants des allocations pour perte de gain en 2014

Le plus grand groupe des bénéficiaires était constitué des militaires, les congés maternité formant le poste dont le montant était le plus élevé. Au moment de la clôture de la rédaction du présent rapport, on ne disposait pas encore des chiffres pour 2015.

En 2014, 24 740 recrues ont obtenu des allocations pour perte de gain alors que 38 898 conscrits se sont présentés au recrutement. En vérifiant le bien-fondé de ces chiffres, le groupe de travail a constaté que chaque année, plus de 10 000 recrues n’ont pas fait valoir leur droit au régime des allocations pour perte de gain bien qu’elles aient été informées de leur droit lors du recrutement. Seule une faible fraction de ces personnes fait valoir leur droit ultérieurement (le droit aux allocations pour perte de gain se prescrit par cinq ans).

⁸⁰ Plusieurs interventions parlementaires à ce sujet sont encore en suspens, dont la motion 14.3068 « Congé parental en lieu et place de l’allocation de maternité » du groupe des Verts libéraux.

⁸¹ En 2015, le Parlement a donné suite à l’initiative parlementaire Romano 13.478 « Introduire des allocations en cas d’adoption d’un enfant ».

⁸² Dans sa réponse à l’interpellation Piller Carrard 15.3776 « Soutien aux parents d’un enfant gravement malade », le Conseil fédéral a annoncé qu’il déciderait à l’été 2016 s’il entend proposer au Parlement d’introduire un congé d’assistance payé.

2.2 Autres obligations sur le plan cantonal : obligation de servir dans le corps des sapeurs-pompiers

Le système actuel de l'obligation de servir se fonde sur le droit fédéral, bien que la protection civile – qui en fait partie – soit organisée sur le plan cantonal et que les cantons se chargent de percevoir la taxe d'exemption de l'obligation de servir sur mandat de la Confédération. Parallèlement à ce système, il existe diverses obligations cantonales fondées sur les constitutions des cantons. Parmi ces derniers, certains obligent, par exemple, les citoyens à accepter d'être élus pour exercer une fonction politique (obligation d'exercer certaines fonctions).

Certains cantons appliquent également des dispositions constitutionnelles et légales qui permettent aux autorités d'exiger des prestations exceptionnelles en cas de catastrophe ou de situation d'urgence⁸³. Ces dispositions peuvent concerner l'ensemble de la population (obligations de tout un chacun) ou seulement des spécialistes (p. ex., le personnel de santé). Dans la vie quotidienne, seule l'obligation de servir dans le corps des sapeurs-pompiers revêt une importance pour la population, puisqu'elle s'applique à tous. Dans une large mesure, les autres obligations sont sans conséquences ou peuvent être ignorées dans le cadre du développement du système de l'obligation de servir.

Au cours de ces quinze dernières années, l'effectif global du corps des sapeurs-pompiers a diminué d'un tiers. En 1999, il comptait encore quelque 160 000 hommes et femmes tandis qu'en 2014, ce nombre avait régressé à quelque 90 000 hommes et femmes. Actuellement, sur ce nombre, quelque 89 500 hommes et femmes sont engagés au sein d'un corps de sapeurs-pompiers de milice, et environ 1300 sont des sapeurs-pompiers professionnels œuvrant au sein des quatorze corps de sapeurs-pompiers professionnels. Le concept « Sapeurs-pompiers 2015 » élaboré en 2009 ne fixait aucun effectif à atteindre. Dans l'esprit de ce concept, il s'agissait plutôt de déterminer le nombre de sapeurs-pompiers nécessaires au cas par cas.

En plus des corps de sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, il existe des formes mixtes : dans les villes, les corps de sapeurs-pompiers professionnels disposent tous de sapeurs-pompiers volontaires pouvant leur prêter main-forte pour maîtriser des événements majeurs ou constituent une réserve dans le cas où trop d'incidents quotidiens surviennent simultanément. De leur côté, les corps de sapeurs-pompiers volontaires des grandes communes disposent de plus en plus souvent aussi de collaborateurs professionnels (p. ex., commandants, chefs de l'instruction, préposés au matériel).

En 2014, il y a eu 63 686 interventions sur alarme dans toute la Suisse. Ces interventions peuvent durer de quelques heures à quelques jours.

Obligation cantonale de servir dans un corps de sapeurs- pompiers	Absence d'obligation cantonale de servir
Cantons de BE, LU, SZ, OW/NW, GL, ZG, FR, SO, BS/BL, SH, AR/AI, SG, GR, AG, TG, JU respectivement 57 % de la population suisse	Cantons de ZH, UR, TI, VD, VS, NE, GE respectivement 43 % de la population suisse

Illustration 7 : Organisation des corps de sapeurs-pompiers selon les cantons

⁸³ Cf. pour un aperçu en la matière l'expertise sur les obligations des citoyens dans les divers cantons.

L’obligation de servir dans le corps des sapeurs-pompiers existe dans certains cantons, mais pas dans tous⁸⁴ : 43 % de la population vit dans des régions qui ne connaissent pas (ou plus) une telle obligation. Uri, le Tessin, le Valais, Neuchâtel et Genève n’ont jamais eu d’obligation cantonale de servir dans le corps des sapeurs-pompiers, tandis que Zurich l’a abolie en 1991 et Vaud en 2012. Dans ces cantons, les tâches incombant aux sapeurs-pompiers sont effectuées par des professionnels ou des volontaires. Dans la pratique, qu’il existe ou non une obligation de servir dans le corps des sapeurs-pompiers, ce service est volontaire dans tous les cantons. Il convient également de noter que tant les corps de sapeurs-pompiers volontaires que les corps de sapeurs-pompiers fondés sur une obligation cantonale de servir sont des organisations de milice.

		Corps de sapeurs-pompiers volontaires	
		Obligation cantonale de servir	Absence d’obligation cantonale de servir
Corps de sapeurs-pompiers professionnels	Non	<i>Corps de sapeurs-pompiers volontaires uniquement ; l’obligation de servir permet d’assurer le financement</i> Cantons : SZ, OW/NW, GL, ZG, FR, SO, BL, SH, AR/AI, GR, AG, TG, JU soit 31 % de la population suisse	<i>Corps de sapeurs-pompiers volontaires uniquement</i> Cantons : UR, VS soit 4 % de la population suisse
	Oui	<i>Corps de sapeurs-pompiers volontaires et corps de sapeurs-pompiers professionnels ; l’obligation de servir permet d’assurer le financement</i> Cantons : BE, LU, BS, SG soit 26 % de la population suisse	<i>Corps de sapeurs-pompiers volontaires et corps de sapeurs-pompiers professionnels</i> Cantons : ZH, TI, VD, NE, GE soit 39 % de la population suisse
		Total Cantons : BE, LU, SZ, OW/NW, GL, ZG, FR, SO, BS/BL, SH, AR/AI, SG, GR, AG, TG, JU soit 57 % de la population suisse (cf. illustration 7)	Total Cantons : ZH, UR, TI, VD, VS, NE, GE soit 43 % de la population suisse (cf. illustration 7)

Illustration 8 : les quatre formes des corps de sapeurs-pompiers existant dans les cantons

Dans tous les cantons, il existe des corps de sapeurs-pompiers volontaires. Quelques cantons les complètent par des corps de sapeurs-pompiers professionnels, tandis que d’autres se fondent sur une obligation cantonale de servir. Ce sont là les quatre formes d’organisation figurant dans ce tableau.

L’obligation de servir dans le corps des sapeurs-pompiers est réglée différemment selon les cantons. En général, les hommes et femmes sont incorporés dès l’âge de 18, 19 ou 20 ans et quittent le service lorsqu’ils sont âgés de 48 à 52 ans. Les personnes qui ne servent pas dans un corps de sapeurs-pompiers doivent s’acquitter d’une taxe d’exemption. En outre, les législations cantonales règlent les questions liées à l’organisation, à l’instruction et à l’équipement des corps de sapeurs-pompiers. L’instruction de base dure généralement cinq jours, et l’instruction subséquente est en principe organisée en dehors des heures de travail habituelles (soirées ou samedis).

⁸⁴ Cf. les statistiques sapeurs-pompiers pour ces données chiffrées ainsi que les suivantes dans cette section

Les coûts (y. c. la solde des sapeurs-pompiers) sont assumés par les communes ou les associations de communes. La solde est en partie exonérée de l’impôt⁸⁵. Les cantons prennent en charge une partie des dépenses des corps de sapeurs-pompiers soit par l’intermédiaire des assurances immobilières de droit public, soit au moyen de contributions provenant d’un fonds de protection contre l’incendie, qui est alimenté par des assurances privées dans les cantons ne disposant pas d’assurances immobilières.

Les corps de sapeurs-pompiers sont confrontés à différents problèmes : le principe du domicile engendre des sous-effectifs dans certaines régions, le recrutement est parfois difficile, les départs et les arrivées sont parfois si nombreux dans la tranche d’âge des 18 à 25 ans (notamment en cas de changement de domicile) qu’il est difficile de maintenir le savoir-faire. De plus, le regroupement de plusieurs corps de sapeurs-pompiers entraîne éventuellement une augmentation significative des interventions et ces dernières ne peuvent être assumées que de manière limitée en plus des activités professionnelles des sapeurs-pompiers volontaires. Souvent les corps de sapeurs-pompiers diminuent de taille ou fusionnent pour des raisons d’efficacité. Le groupe de travail n’a toutefois décelé, sur tout le territoire suisse, aucun problème grave qui exigerait des mesures immédiates.

⁸⁵ La solde est exonérée de l’impôt pour les tâches principales des corps de sapeurs-pompiers. Ce sont les cantons qui fixent le montant maximal qui est exonéré. S’agissant de l’impôt fédéral direct, le montant exonéré s’élève à 5000 francs. Cf. la loi fédérale du 17 juin 2011 sur l’exonération de la solde allouée pour le service du feu.

2.3 Participation des femmes

Le système de l'obligation de servir n'a pas imposé aux femmes d'accomplir un service personnel. Les Suissesses peuvent néanmoins accomplir du service militaire à titre volontaire. Si une femme choisit cette option et qu'elle est admise au sein de l'armée, elle assume dès lors les mêmes droits et devoirs qu'un militaire masculin. En outre, elle n'est pas automatiquement libérée de l'armée si elle est enceinte ou qu'elle doit s'occuper de ses enfants, mais elle a la possibilité de déplacer son service. Les femmes ne s'acquittent pas de la taxe d'exemption de l'obligation de servir, car elles ne sont pas astreintes au service militaire.

En 2015, 1083 femmes étaient incorporées au sein de l'armée (soit 0,6 % de l'effectif), la moitié d'entre elles en tant que cadres. Toutes les fonctions militaires sont ouvertes aux femmes depuis 2004. Dès lors, la durée de leur service militaire est identique à celle des hommes ayant le même grade et la même fonction.

En principe, les femmes n'ont pas accès au service civil⁸⁶. En revanche, elles peuvent servir au sein de la protection civile, et ce indépendamment de leur nationalité. En 2012, seules 418 femmes ont toutefois fait usage de cette possibilité.

Les femmes (tant les Suissesses que les ressortissantes étrangères) doivent cotiser au fonds APG. Si elles accomplissent volontairement du service au sein de l'armée ou de la protection civile, elles touchent des allocations pour perte de gain.

Lorsqu'il existe une obligation de servir dans le corps des sapeurs-pompiers, cette dernière s'applique également aux femmes. Pour les couples, certains cantons prévoient toutefois que seul l'un des conjoints est astreint au service ou que l'autre n'est pas soumis à la taxe d'exemption.

⁸⁶ En pratique, quelques femmes se sont fait volontairement recruter par l'armée pour ensuite faire valoir qu'elles ne pouvaient pas accomplir du service militaire pour des raisons de conscience. Elles ont ensuite été admises au service civil. Depuis 1996, une telle situation s'est produite 27 fois. Si cette manière de procéder ne correspond pas à l'art. 59, al. 1, Cst. – cette disposition prévoyant un service civil uniquement pour les hommes –, le droit pour les femmes accomplissant du service militaire de présenter une demande d'admission au service civil pour des raisons de conscience était déjà mentionné dans le message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur le service civil du 22 juin 1994 (FF **1994** III 1597 ; cf. p. 1622).

2.4 Vue d'ensemble : effectifs, obligations et engagement volontaire dans le système de l'obligation de servir

Organisation	Hommes suisses	Femmes suisses	Ressortissantes étrangères	Ressortissants étrangers
• Armée	Obligatoire	Volontaire	-	-
• Service civil	Sur demande, pour des raisons de conscience ; uniquement pour les personnes aptes au service militaire (service de remplacement équivalant au service militaire) ⁸⁷	- ⁸⁸	-	-
• Protection civile (PCi)	Obligatoire (seulement pour les personnes inaptes au service militaire) ⁸⁹	Volontaire	Volontaire	Volontaire
Taxe d'exemption de l'obligation de servir				
• Assujettissement	<i>Personnes inaptes au service militaire et personnes déplaçant leur service dans l'armée ou dans le service civil</i>	-	-	-
• Droit au remboursement	<i>Personnes déplaçant leur service dans l'armée ou dans le service civil lorsque l'obligation de servir a été accomplie intégralement</i>	-	-	-
• Droit à une réduction	<i>Quiconque a accompli des jours de service militaire ou de service civil ou a accompli des jours de PCi entre sa 20^e et sa 30^e année.</i>	-	-	-
Régime des allocations pour perte de gain (APG)				
• Paiement des cotisations APG	X	X	X	X
• Droit aux APG	X	<i>En cas d'accomplissement d'un service volontaire, au sein de la PCi, de droit à un congé de maternité payé ou d'accomplissement d'un cours de cadres J+S</i>	<i>En cas d'accomplissement d'un service volontaire au sein de la PCi ou d'un cours de cadres J+S</i>	

Illustration 9 : Obligation de s'engager dans l'armée, le service civil et la protection civile, engagement volontaire, ainsi que taxe d'exemption de l'obligation de servir et droit aux allocations pour perte de gain.

⁸⁷ Depuis 2009, l'admission au service civil ne se fonde plus sur l'examen de conscience mais sur la preuve par l'acte qui est accomplie par presque toutes les personnes astreintes au service civil. Cf. chapitre 2.1.4

⁸⁸ Dans la pratique, seules quelques femmes ont été admises au service civil. Cf. chap. 2.3.

⁸⁹ Est également accomplie de manière volontaire : les personnes devenant inaptes au service militaire mais qui sont toutefois aptes au service de la protection civile sont exemptées du service de protection civile lorsqu'elles ont accompli 50 jours de service au sein de l'armée. Elles peuvent toutefois accomplir un service volontaire dans la protection civile et ainsi réduire le montant de leur taxe d'exemption.

	Effectif total		Dont		
	2014/15	Après la mise en œuvre des réformes en cours	Suissesses	Etrangères	Etrangers
Armée ⁹⁰	Effectif maximal en 2016 : 200 000 (120 000 actifs et 80 000 dans la réserve)	Effectif réglementaire visé : 100 000			
	Effectif réglementaire au 1 ^{er} mars 2015 : 182 338				
	Effectif réel au 1^{er} mars 2015 : 170 369	Effectif réel au maximum : 140'000 ⁹¹	Au 1^{er} mars 2015 : 1083	-	-
	(S’y ajoutent chaque année quelque 20 000 nouvelles recrues)	(S’y ajoutent chaque année quelque 20 000 nouvelles recrues)			
Service civil	2014 : 34 487	A moyen terme : de 40 000 à 50 000	-	-	-
Protection civile	2014 : env. 134 000 (73 000 actifs et 61 000 dans la réserve)	Effectif réel visé : 76 000	<i>Aucune information disponible concernant la répartition exacte</i> <i>En 2012, 418 femmes (suisses et étrangères) et 2410 hommes (suisses et étrangers) ont servi à titre volontaire dans la PCi.</i>		
Total	Env. 338 000	Env. 260 000	<i>Aucune information disponible concernant la répartition exacte, environ 3900 en 2014</i>		

Illustration 10 : Effectifs dans le système de l’obligation de servir

Des 338 000 hommes qui se trouvent dans le système actuel de l’obligation de servir, certains n’ont plus de jours de service à accomplir au sein de l’armée, du service civil ou de la protection civile. Au cours de ces dernières années, l’effectif réel de l’armée a baissé pour des raisons démographiques ; l’effectif réglementaire n’est plus atteint. L’effectif du service civil, quant à lui, a augmenté (cf. chapitre 2.1.4), tandis que celui de la protection civile a diminué. Avec les réformes en cours au sein de l’armée et de la protection civile, l’effectif total du système de l’obligation de servir baissera de près d’un quart. Voir le chapitre 2.2 pour les effectifs des corps de sapeurs-pompiers.

⁹⁰ Cf. chapitre 2.1.3 pour les définitions des notions d’effectif réglementaire et d’effectif réel.

⁹¹ Il est possible que l’effectif réel soit plus élevé d’environ 11 000 militaires ; dans le cadre du DEVA, le Conseil des Etats a proposé d’incorporer pendant quatre ans, dans une réserve inactive, les militaires en service long qui ont accompli leurs jours de service. Ces militaires-là ne sont toutefois pas recensés dans l’effectif réel. Cf. chapitre 2.1.3.3.

3 Contexte

3.1 Menaces et dangers, tendances⁹²

Lorsque les menaces et dangers changent, cela a évidemment des conséquences sur les tâches des instruments de la politique de sécurité qui se fondent sur les personnes astreintes à servir (cf. illustration 5). Cela peut impliquer que l'on aura besoin d'un nombre de personnes astreintes différent ou de personnes disposant d'autres qualifications. S'agissant de développer le système de l'obligation de servir à long terme, les menaces et les dangers doivent aussi être considérés à long terme. Une *menace* implique toujours une volonté de nuire à la Suisse ou à ses intérêts. Il n'en va pas de même des *dangers* : ils dépendent de l'environnement et peuvent avoir une cause technique (par exemple, panne d'électricité), sociétale (par exemple, pandémie) ou naturelle (par exemple, tremblement de terre). Des catastrophes ou des situations d'urgence en constituent les conséquences.

Géographiquement, la Suisse est un petit pays (il occupe le 133^e rang sur 193 Etats en matière de superficie et le 96^e rang en matière de population). Mais économiquement, sur le plan mondial, il est une puissance économique moyenne (21^e rang quant à son produit intérieur brut [PIB]). Dans un monde globalisé dans lequel les distances apportent moins de sécurité qu'autrefois, davantage d'événements survenant dans le monde ont des effets sur la Suisse.

Depuis la publication du rapport sur la politique de sécurité 2010, des événements cruciaux, voire dramatiques se sont produits : Printemps arabe, catastrophe nucléaire de Fukushima, annexion de la péninsule de Crimée par la Russie, combats dans l'est de l'Ukraine, montée en puissance du groupe terroriste « Etat islamique », flux migratoires vers l'Europe et cyberattaques pour ne mentionner que les plus importants. Et pourtant tout n'est pas différent qu'il y a cinq ans. La Suisse continue à être confrontée à une *large palette de menaces et de dangers* ; à long terme, cela ne changera pas, même si divers événements ne sont guère prévisibles.

3.1.1 Menaces

Les sociétés d'Afrique du Nord, du Proche-Orient et du Moyen-Orient sont en profonde mutation, frappées par l'instabilité et les crises qui favorisent le terrorisme, la criminalité organisée, la traite des êtres humains, le trafic de drogues et d'armes ainsi que la corruption. Ces phénomènes constituent tant les causes que les conséquences d'Etats fragiles et de conflits. Ils ont des répercussions sur la politique de sécurité de la Suisse, également sous la forme de dommages collatéraux. Face à cette situation, il est encore et toujours peu probable que la Suisse soit impliquée dans un conflit majeur en Europe. Les autres menaces importantes auxquelles la Suisse est exposée peuvent être résumées par les mots-clés suivants : recherche illégale de renseignements et manipulation d'informations (tant dans le cyberspace qu'à l'encontre de la Suisse en tant que place financière, de recherche et de fourniture de prestations de services), terrorisme et extrémisme violent ainsi que criminalité. Au premier plan figure le terrorisme djihadiste, aux yeux duquel la Suisse est une ennemie puisque qu'elle fait partie de l'Occident.

Globalement, la Suisse est connectée de multiples manières à son environnement, qui devient plus confus : la mondialisation progresse, elle s'urbanise. Dans les pays émergents, la prospérité et la technologie génèrent une nouvelle classe moyenne et la suprématie de l'Occident est de plus en plus confrontée à des puissances telles que la Chine, l'Inde, le Brésil ou la Turquie. L'évolution technologique est marquée par

⁹² Base : projet du rapport de la politique de sécurité. S'agissant de l'état des travaux y relatifs, voir le chapitre 1.5.

la miniaturisation, l'automatisation, la mise en réseau et une utilisation accrue du cosmos. Les conséquences de toutes ces tendances ne sont pas que positives, mais cependant pas non plus uniquement négatives. Sur les plans économique, financier, social et politique, l'Europe s'avère être moins robuste que ce qu'on estimait jusque-là.

3.1.2 Dangers

On estime que les deux risques les plus importants en ce qui concerne les dangers liés à des catastrophes et des situations d'urgence sont les pannes d'électricité à grande échelle durant plusieurs semaines et les pandémies⁹³. Mais il faut s'attendre à des vagues de chaleur, à des séismes (au vu des énormes ravages qu'ils peuvent provoquer), des pannes de courant électrique affectant toute une région, des tempêtes, des pannes touchant les technologies de l'information et de la communication, des flux de réfugiés, des chutes d'objets volants et des épizooties. Outre ces événements de grande ampleur, il convient aussi de prendre en considération les événements qui se produisent chaque année. Ils mobilisent régulièrement des organisations d'intervention et pourraient être atténués par des mesures préventives (cf. chapitre 5.1.5). Vu le changement climatique, il faut aussi s'attendre à des phénomènes atmosphériques encore plus extrêmes tels que des tempêtes et de fortes précipitations de pluie ou de neige. Ils ont pour conséquences des inondations, des éboulements ou des avalanches, de brusques vidanges de poches d'eau en relation avec les glaciers ou une instabilité des pentes glaciaires provoquant des glissements de terrain. Mais il faut aussi s'attendre à de longues périodes de sécheresse. En outre, on peut constater une évolution problématique dans les régions de montagne : le permafrost fond. Les conséquences de ces événements et leur évolution touchent de plus en plus de gens dans une Suisse fortement peuplée et causent des dommages à des infrastructures de plus en plus denses⁹⁴.

⁹³ Catastrophes et situations d'urgence en Suisse, rapport technique sur la gestion des risques 2015

⁹⁴ Il est vrai que la banque de données des intempéries de l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) [pour la période allant de 1972 à 2014] et la statistique portant sur les dommages élémentaires de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) [pour la période de 1995 à 2014] ne fait pas état d'un nombre de sinistres à la hausse, mais révèle qu'ils fluctuent fortement du fait que les sinistres de grande ampleur se produisent de façon irrégulière.

3.2 Perspectives démographiques

3.2.1 Evolution générale de la population, pyramide des âges

La population résidant en Suisse augmente : en 1990, elle plafonnait encore à 6,75 millions, mais elle a atteint 8,24 millions de personnes en 2014 et, dans son scénario de référence, l'Office fédéral de la statistique part de l'idée que la Suisse comptera quelque 9,86 millions de personnes en 2035. Mais plus l'on se projette vers un avenir lointain, plus les scénarios démographiques divergent. En d'autres termes, il se pourrait aussi qu'en 2035, la fourchette atteigne un demi-million d'habitants. Par ailleurs, à partir du milieu de la décennie 2021-2030, la génération des personnes de plus de 60 ans constituera le plus large groupe de la population, non seulement en Suisse, mais aussi dans nombre de pays européens. Aussi la santé publique helvétique sera-t-elle confrontée à des défis : un nombre croissant de personnes très âgées nécessitent la mise en place d'un encadrement et de soins, et le nombre des personnes en âge de travailler ne progresse pas au même rythme. Il s'agira dès lors d'augmenter le taux d'emploi : davantage de femmes, de personnes ayant atteint l'âge de la retraite, de jeunes et de personnes handicapées doivent être intégrés dans le marché du travail (mot-clé : Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié). L'Office fédéral de la statistique part de l'idée que le taux des naissances demeurera stable alors que celui des décès augmentera rapidement entre 2020 et 2035. L'immigration constitue un élément quasi imprévisible, parce qu'à court terme, elle réagit à l'évolution politique et économique tant internationale que nationale.

3.2.2 Potentiel pour le système de l'obligation de servir

Le système de l'obligation de servir concerne actuellement pour l'essentiel des jeunes hommes suisses âgés de 19 à 30 ans. S'il fallait discuter de modifications du système, il s'agirait d'élucider si des changements démographiques durables (comparativement aux chiffres énoncés dans le tableau 3 ci-dessus) sont prévisibles pour ce groupe d'âge.

	1985	2000	2014	2035
	(classe d'âge 1966)	(classe d'âge 1981)	(classe d'âge 1995)	(classe d'âge 2016)
Hommes suisses âgés de 19 ans	44'859	34'189	36'973	36-38'000
Femmes suisses âgées de 19 ans	42'695	32'355	35'691	35-37'000

Illustration 11 : Potentiel démographique pour le système de l'obligation de servir de 1985 à 2035.

Plus haut, le tableau 3 illustre en détail la situation actuelle avec, pour exemple, la classe d'âge 1986 (on y expose aussi pourquoi le groupe de travail considère cette classe d'âge comme représentative de la situation prévalant actuellement). Ce tableau-ci révèle que le nombre d'hommes conscrits âgés de 19 ans a changé avec le temps, mais qu'il devrait néanmoins rester stable à long terme. Ces chiffres constituent la base de calcul pour évaluer sur combien de personnes astreintes à servir on peut compter à long terme dans tel ou tel modèle (cf. aperçu dans l'illustration 21, ainsi que les chapitres 6.1.2.3, 6.2.2.2, 6.3.2.3 et 6.4.2.2 ; données fournies par l'Office fédéral de la statistique).

Au cours des vingt dernières années, le nombre total de jeunes hommes suisses âgés de 19 à 30 ans a diminué, passant de 483 000 en 1993 à 401 000 en 2002 pour remonter à quelque 453 000 en 2014. L'Office fédéral de la statistique ne s'attend pas à de brusques variations pour l'avenir. En 2035, le

nombre pourrait se monter à 435 000 hommes suisses. D’ici à l’année 2035, on peut ainsi compter sur un nombre annuel stable de 33 000 à 37 000 conscrits suisses. Les chiffres concernant les femmes suisses de cette même classe d’âge sont pratiquement identiques.

3.2.3 Population résidente étrangère

Plus le nombre de personnes habitant à demeure en Suisse mais ne disposant pas d’un passeport helvétique augmente, plus la question se pose quant aux droits et obligations qu’il conviendrait qu’elles partagent avec la population suisse. Cette question peut être résolue par le biais de naturalisations ou de réglementations spéciales (par exemple, intégration dans le système de l’obligation de servir ou droit de vote et d’élection en faveur des étrangers).

En 2014, le groupe des personnes de 19 à 30 ans pertinent pour le système de l’obligation de servir comptait en Suisse 183 000 hommes et 172 000 femmes de nationalité étrangère.

Les *naturalisations* ne sont évidemment guère prévisibles mais ce n’est que si leur tendance à augmenter devait durer qu’elles constitueraient un facteur à prendre en considération dans le système de l’obligation de servir. Au cours de ces dernières années, pour la totalité de ce segment de personnes ayant entre zéro et trente ans, le nombre annuel de naturalisations a atteint un nombre de quatre à cinq chiffres au maximum (11 877 naturalisation en 2006, 6640 en 2014). Les naturalisations pourront certes engendrer des fluctuations dans les effectifs des écoles de recrues, respectivement dans l’instruction de base de la protection civile, mais pas influencer de manière durable les effectifs globaux de l’organisation du système de l’obligation de servir.

	1985	2000	2014	2035
Etrangers (hommes et femmes)	960 700	1 424 400	1 998 500	2 976 400
en % de la population résidente permanente	15 %	20 %	24 %	30 %

Illustration 12 : Quote-part des étrangers (hommes et femmes) par rapport à la population résidente permanente en Suisse de 1985 à 2035.

Au cours du 20^e siècle, le nombre d’étrangers et étrangères titulaires d’un permis de séjour a fluctué. Durant ces dernières décennies, il a augmenté à un niveau encore jamais atteint. Ce phénomène s’explique par l’immigration, par une politique restrictive en matière de naturalisations ainsi que par le fait que la population étrangère connaît une forte natalité mais un taux de mortalité relativement faible (données fournies par l’Office fédéral de la statistique).

Un revirement de la tendance s’est produit en Suisse entre les années 2002 et 2010 en ce qui concerne les pays de provenance de la population résidente étrangère. En effet, la proportion de personnes provenant de la région linguistique alémanique et de la zone septentrionale de l’Union européenne a significativement augmenté. Ce revirement de tendance a aussi modifié les profils professionnels et de formation. Tandis que les immigrés ont longtemps constitué une simple main-d’œuvre disposant d’un niveau d’instruction faible à moyen, ceux qui sont issus des nouveaux pays de provenance sont, pour moitié au moins, des personnes hautement qualifiées. C’est pourquoi, en évoquant cette nouvelle immigration, on parle d’immigrants « de la couche sociale supérieure »⁹⁵.

⁹⁵ Voir à ce propos le rapport de 2012 concernant la libre circulation de personnes ainsi que les rapports de l’observatoire du seco relatifs aux répercussions de la libre circulation de personnes sur le marché suisse de l’emploi dans les années 2005 à 2015.

3.3 Evolutions sociétales

Lorsqu'un changement des structures sociales et économiques se produit, il a souvent aussi un impact sur les personnes astreintes à servir qui doivent alors procéder à des aménagements pour pouvoir concilier leur service, leur profession, leur formation ou formation continue et leur vie familiale. Ces changements peuvent aussi influencer sur leur disposition à effectuer du service. Aussi le groupe de travail, prenant en considération les changements intervenus au cours de ces dernières années et ceux qui se produiront dans un proche avenir, a-t-il discuté de la manière dont la future génération de jeunes hommes astreints à servir se distinguera des générations précédentes (cf. chapitre 3.3.1). Etant donné que certains modèles prévoient une obligation de servir pour les femmes (cf. chapitre 6), ce chapitre comportera des éléments statistiques concernant la situation de ces dernières (chap. 3.3.2). Les considérations juridiques à ce propos figurent au chapitre 4.2.2 et la position du groupe de travail au chapitre 7.1. Enfin, il y a lieu de s'interroger au sujet des perspectives en matière de volontariat (chapitre 3.3.3.) et de l'acceptation de modèles alternatifs de défense (chapitre 3.3.4). Toutefois, le groupe de travail a renoncé à établir des scénarios sur les mutations sociétales à long terme.

3.3.1 La nouvelle génération de personnes astreintes au service

Depuis 30 ans, l'on dispose de nombreuses découvertes scientifiques ponctuelles au sujet de la jeunesse, mais une enquête sur le long terme en la matière fait encore défaut.⁹⁶ De nombreux éléments n'en sont ainsi qu'au stade de l'estimation. Mais une enquête représentative effectuée en 2004 révèle que les jeunes de 17 ans n'accordent qu'une importance minime au volontariat (bénévolat) et à l'engagement politique⁹⁷. Ce sont les aspects de la vie tels que les partenaires, la formation et le travail rémunéré qui sont au centre de leurs préoccupations. Cela confirme l'évolution au cours de ces dernières décennies, comme l'avaient démontré d'autres études entreprises en Suisse et dans les pays voisins : les jeunes n'ont cure des domaines idéalistes abstraits et sont fort égocentriques. Cela ne signifie pas pour autant que la jeune génération n'est plus disposée à s'investir. En effet, la première étude sur le long terme à ce sujet, réalisée en 2006, a démontré que la jeunesse suisse était plus empathique, plus responsable et plus encline à fournir des efforts qu'on aurait pu l'imaginer⁹⁸.

Les personnes qui seront recrutées dans environ quinze ans sont nées il y a quelque cinq ans (en Suisse ou ailleurs). En sociologie, on appelle les personnes nées depuis le nouveau millénaire « la génération Z ». Cette génération Z sera conduite par la « génération Y » (personnes nées entre 1981 et le tournant du 20^e siècle). Il est possible d'évaluer avec précision le nombre de représentants de ces jeunes générations (voir chapitre 3.3.). Par contre, l'on ne peut procéder qu'à des supputations concernant leurs valeurs et leur comportement. On ignore si les « nouveaux ambitieux » (passionnés de technologie, axés sur leur carrière, à la recherche de leur épanouissement personnel), les « expérimentalistes » (spontanés, anticonventionnels, ouverts à de nouvelles influences culturelles) ou les « rebelles hédonistes » (axés sur le plaisir, inadaptés et refusant la société de la performance) constitueront la majorité. Mais comme dans chaque génération, diverses orientations de base se développent en parallèle (partisans de valeurs traditionnelles, de modernité, de nouvelle orientation), qui évolueront différemment en fonction des possibilités socié-

⁹⁶ Cf. à ce propos l'étude de SHELL en Allemagne (www.shell.de > Über Shell > Gesellschaftliches Engagement). En Suisse, d'après les renseignements obtenus auprès du professeur Karl. W. Haltiner, directeur scientifique des enquêtes fédérales auprès de la jeunesse, ch-X (anciens examens des recrues) un monitoring à long terme sur les jeunes adultes est en voie d'élaboration.

⁹⁷ Cf. « Ma Suisse et moi », chapitre 5.2

⁹⁸ Programme national de recherche 52 « Enfance et jeunesse en Suisse » COCON www.nfp52.ch.

tales et économiques⁹⁹. Il convient aussi de relever qu'il existe des différences significatives selon les régions linguistiques et le genre (hommes/femmes). La nouvelle génération est globalement plus hétérogène. La diversité accrue des valeurs est une caractéristique de l'individualisation et de la pluralisation des modes de vies au sein de la société moderne.

3.3.1.1 Formation

La formation et le perfectionnement professionnels préoccupent beaucoup plus qu'autrefois la jeune génération après qu'elle ait achevé un apprentissage ou obtenu une maturité¹⁰⁰. Cet échelon de formation dit tertiaire a pris de l'importance au cours de ces vingt dernières années. Entre 1995 et 2012, la proportion de personnes ayant achevé des études dans une université ou une haute école spécialisée (tertiaire A) a plus que triplé, passant de 9 à 31%. En 2012, on constatait une augmentation supplémentaire de 14% des personnes ayant suivi une formation de haut niveau (tertiaire B), la proportion d'hommes étant nettement plus élevée que celle des femmes. L'Office fédéral de la statistique part du principe que ces taux progresseront encore au cours de ces prochaines années.

3.3.1.2 Monde du travail

En Suisse, la population qui y réside en permanence bénéficie d'une solide formation et elle est bien intégrée dans le marché du travail. Les personnes astreintes au service exercent une activité lucrative ; c'est pourquoi le système de l'obligation de servir devra, à l'avenir aussi, être compatible avec les impératifs économiques. Le monde du travail suisse est actuellement en pleine mutation structurelle : les tâches routinières sont délocalisées à l'étranger, les prestations de services sont au cœur des activités et elles exigent principalement une main-d'œuvre qualifiée¹⁰¹. Les femmes suisses et les étrangers (hommes et femmes) exerçant des activités lucratives sont, eux aussi, qualifiés, ce qui explique pourquoi la proportion d'hommes suisses astreints au service a diminué dans de nombreux secteurs professionnels. Moins il y a d'hommes suisses et plus il y a de femmes et d'étrangers qui, par exemple, font des études de médecine, si bien que le réservoir de recrutement pour les médecins militaires s'amenuise¹⁰². Il n'y a pas que dans des professions aussi hautement qualifiées que l'on observe une telle évolution. L'on constate aussi de tels goulots d'étranglement chez les cuisiniers, les chauffeurs poids lourds et les conducteurs de machines

⁹⁹ Mais cela peut aussi conduire à de nouveaux projets de vie. Une étude de l'année 2008 a classé les personnes âgées de 20 ans de l'année 1994 en plusieurs groupes : « axées sur la performance », « réalistes », « individualistes », « prosociales » et « hédonistes » ; pour les personnes ayant atteint l'âge de vingt ans en 2003, on a utilisé le terme « décideurs flexibles » à la place d'« axés sur la performance ». Cf. Valeurs et perspectives d'avenir

¹⁰⁰ Examens finals 2014, Office fédéral de la statistique

¹⁰¹ Entre 1995 et 2015, le nombre de personnes exerçant une activité lucrative dans les divers secteurs professionnels a changé de manière significative. On dénombre moins d'employés de bureau, d'artisans ou d'ouvriers mais davantage de prestataires de services, de techniciens et encore bien plus de professions nécessitant une formation universitaire et de cadres. Pour les deux derniers groupes professionnels cités, le pourcentage d'étrangers (hommes et femmes confondus) a nettement progressé dans la même période. (cf. l'enquête suisse sur la population active [ESPA] Activité professionnelle et temps de travail – Données détaillées Résultats détaillés de l'ESPA de l'Office fédéral de la statistique). Cette situation reflète les mutations du paysage de l'éducation en Suisse, mais aussi les innovations technologiques et la croissance de la population.

¹⁰² A propos du manque de médecins en Suisse, voir le chapitre 3.4.3. En 2007, pour la première fois, davantage de femmes que d'hommes ont achevé leurs études de médecine (335 femmes pour 289 hommes). Depuis lors, le nombre de femmes médecins a davantage augmenté que celui des médecins hommes. En 2013, le pourcentage des femmes médecins qui se sont présentées aux examens fédéraux de médecine était de quelque 62 % (518 femmes pour 318 hommes ; données : Office fédéral de la statistique). Le nombre des futurs candidats aux études de médecine est toutefois limité par le nombre de places d'études ; par ailleurs, en raison du changement de l'image professionnelle dans ce secteur, la baisse de l'intérêt des hommes titulaires d'une maturité pour les études de médecine joue aussi un rôle.

de chantier. Mais chez les médecins, le problème s'aggrave : s'ils font du service militaire, ils doivent composer avec des désavantages dans leur carrière civile. En effet, de par leurs absences motivées par leurs obligations militaires, ils sont désavantagés, en particulier par rapport à leurs confrères étrangers et leurs consœurs lorsqu'il est question d'occuper des fonctions de cadre. Cette situation a déjà maintenant pour conséquence que, pour certaines activités spécialisées au sein de l'armée et de la protection civile, l'on ne trouve pas suffisamment de personnes astreintes disposant des qualifications professionnelles requises.

3.3.1.3 Obligations sociales, famille et santé publique¹⁰³

Il est difficile d'évaluer empiriquement dans quelle mesure la jeune génération se sent engagée sur le plan social. Après tout, lorsque de jeunes personnes vivent en concubinage au lieu de se marier, cela ne change pas grand-chose¹⁰⁴. En s'occupant davantage de tâches ménagères, les hommes sont plus impliqués au sein de la famille. Et s'ils réduisent leur activité lucrative au profit de l'éducation de leurs enfants, cela modifie peu leur temps d'occupation¹⁰⁵. Mais lorsque la création d'une famille est reportée, par exemple, pour des raisons de formation continue, (la sociologie utilise pour cette catégorie de personnes le terme de « Postponers »), cette situation peut atténuer les conflits d'intérêts liés aux obligations militaires¹⁰⁶. Les projets de vie comportant une importante participation à l'encadrement des enfants et aux tâches ménagères constituent actuellement minoritaires chez les hommes, mais pourraient toutefois augmenter.

Des *troubles d'adaptations* autant psychiques que sociales sont d'ores et déjà perceptibles au sein du système de l'obligation de servir. Ces troubles influencent l'aptitude au service militaire et notamment le taux d'abandon au sein de l'armée (cf. chapitre 5.2). La tendance accrue à l'individualisme et à la pluralisation a pour conséquence qu'aujourd'hui de nombreux jeunes adultes ont beaucoup plus de peine que les anciennes générations à se soumettre à une organisation fortement hiérarchisée et à s'intégrer dans un environnement où règne la discipline. D'aucuns ont déjà beaucoup de peine lors de l'école de recrues à passer la nuit dans le même dortoir. La nouvelle génération pratique beaucoup de sport, mais ne dispose pourtant pas de la condition de forme physique requise pour accomplir son service militaire. Alors que les phénomènes décrits ci-dessus n'affectent que peu, voire pas du tout le service civil et la protection civile, l'armée en revanche subit de plein fouet les conséquences de l'écart croissant entre la vie au service militaire (pesanteur de la hiérarchie) et la vie civile permettant des expériences plus délassantes.

¹⁰³ Cf. Enquête sur les familles et les générations (EFG) 2013, premiers résultats. Office fédéral de la statistique 2015

¹⁰⁴ Ce n'est que dans trois ménages sur dix (29 %) que le couple se charge en commun des tâches ménagères. Et dans 5 % des ménages seulement, l'homme accomplit l'essentiel des tâches ménagères.

¹⁰⁵ Actuellement, la garde des enfants est encore essentiellement une tâche dévolue à la femme. La répartition de la garde des enfants entre l'homme et la femme n'est égalitaire que lorsque les deux partenaires travaillent à plein temps ou à temps partiel. Dans ce cas, la garde des enfants n'est principalement assumée par les mères que dans la moitié des cas (52 % lorsque le couple travaille à plein-temps, 46 % si tous deux travaillent à temps partiel). Les enfants restent, quoi qu'il en soit, un sujet important. Seuls 7 % des hommes et femmes de 20 à 29 ans ont indiqué ne pas vouloir d'enfant.

¹⁰⁶ Trois femmes sur dix ayant obtenu un diplôme de formation du niveau tertiaire n'ont pas d'enfant. Chez les hommes, il n'existe aucun rapport entre le niveau de formation et le nombre d'enfants.

3.3.2 Egalité entre femmes et hommes

Des obligations identiques vont en général de pair avec des droits identiques. D'un point de vue *politique*, c'est certes théoriquement le cas, mais les femmes sont cependant sous-représentées dans tous les cénaclés politiques¹⁰⁷. Concernant leur *niveau de formation*, il existe encore et toujours des différences chez les femmes, mais par rapport à autrefois, cette différence s'est nettement atténuée. Cette évolution devrait se poursuivre. Aujourd'hui déjà, les femmes entre 25 et 34 ans ont davantage de diplômes universitaires que les hommes de la même tranche d'âge. Cela ne signifie toutefois pas que les femmes réussissent mieux sur le plan professionnel. Le taux d'emploi des femmes a certes progressé au cours de ces vingt dernières années, mais en 2014, il était de 79 %, à savoir encore et toujours inférieur à celui des hommes (89 %)¹⁰⁸. De fait, par rapport à 1991, davantage d'hommes et de femmes travaillent à temps partiel, mais les différences restent encore aujourd'hui très importantes : six femmes sur dix et seulement 1,6 homme sur dix travaillent à temps partiel. Cela provient du fait que les femmes s'investissent davantage dans le bénévolat et qu'elles assument la plus grande part des tâches ménagères ainsi que de l'encadrement de leur enfants et de proches parents (voir à ce propos les chapitres 3.3.1 et 3.3.3). A exigences professionnelles égales, les femmes ont encore et toujours des salaires inférieurs à ceux des hommes, surtout lorsqu'il s'agit d'activités exigeant de hautes qualifications. Au demeurant, de telles différences ne sont pas totalement explicables¹⁰⁹.

3.3.3 Bénévolat d'utilité publique

En matière de statistiques, on entend par bénévolat toute activité non rémunérée effectuée en dehors des tâches ménagères et familiales, même si la personne reçoit un défraiement pour son activité bénévole. Le bénévolat consiste en un engagement institutionnel au sein d'associations, de partis politiques et d'organisations, mais également un engagement personnel informel en faveur de voisins, de membres de la famille, etc.¹¹⁰. Ainsi le bénévolat est davantage qu'un engagement en faveur de la communauté et diffère de l'engagement de milice qui est également en partie volontaire, bien que le système de l'obligation de servir contraigne les hommes suisses à effectuer du service.

En 1997, selon l'Office fédéral de la statistique, presque la moitié de la population résidente s'est investie dans des activités bénévoles (47 %). En 2013, le pourcentage se montait encore à 33 %. Selon le « Monitoring du volontariat suisse », ce pourcentage était aussi de 47 % en 2009¹¹¹. En 2013, 665 millions d'heures de bénévolat ont été fournies. L'Office fédéral de la statistique a calculé qu'il aurait fallu dépenser 41 milliards de francs pour faire effectuer ces tâches par une main-d'œuvre rémunérée. Cela étant,

¹⁰⁷ Politique et participation politique, fiche de synthèse de la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF). En 2015, le pourcentage des femmes au Conseil national était de 32% et au Conseil des Etats de 15% ; en 2013, dans les gouvernements cantonaux, ce pourcentage se situait à 23 % et dans les Parlements cantonaux à 25%. En 2012, au sein des autorités législatives des villes helvétiques, il était de 29,5%.

¹⁰⁸ En 1991, 68 % des femmes âgées entre 15 à 64 ans avaient une activité lucrative ou étaient en recherche d'un emploi, alors que ce taux s'élevait à 91% chez les hommes.

¹⁰⁹ Cf. www.bfs.admin.ch > thèmes > 03 – Travail et activité lucrative > salaires, revenus du travail > indicateurs (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/04.html>).

¹¹⁰ La plus grande part de l'engagement institutionnel est encore et toujours fournie en faveur d'associations sportives. Mais le bénévolat est aussi mis en œuvre dans des organisations culturelles, ecclésiastiques, socio-caritatives et politiques. Il existe toutefois depuis toujours des différences : les hommes – et d'une façon générale les hommes non issus de la migration, habitant la campagne et vivant en Suisse alémanique – s'engagent davantage dans des activités bénévoles que les femmes, les immigrés, les citadins et les personnes vivant dans d'autres régions de Suisse. On estime que ces différences-là s'accroîtront encore. Dans le bénévolat informel, les comportements par genre (homme/femme) sont inversés : 26 % des femmes sont actives (ce taux augmente jusqu'au groupe d'âge des 65 à 74 ans) pour seulement 15 % des hommes.

¹¹¹ Cf. sgg-ssup.ch > bénévolat > monitoring du bénévolat

c'est une minorité de personnes qui fournit un travail supplémentaire important. Si ce bénévolat diminuait, cela aurait une incidence économique, sociétale et en matière de politique étatique, mais ne remettrait toutefois pas en question de manière existentielle le fonctionnement de la société et de l'Etat. La diminution du bénévolat démontre également que de nos jours, les activités sont de plus en plus rémunérées totalement professionnalisées, sans pour autant qu'elles soient en mesure de couvrir tous les besoins¹¹².

Il en va quasi de même pour les fonctions de milices en matière de politique communale.¹¹³ La moitié des communes sont confrontées à des difficultés pour pourvoir toutes les fonctions. Au niveau national, ce sont quelque 120 000 à 130 000 fonctions qui sont actuellement assumées par 100 000 personnes environ. Les petites communes – qui fonctionnent selon le principe de milice – sont les plus touchées par cette problématique. Ce phénomène devrait encore s'accroître. Une étude effectuée en 2014 révèle qu'aux élections communales du canton d'Argovie¹¹⁴, le nombre de candidats est de plus en plus souvent juste suffisant pour repourvoir tous les sièges. Cela ne vaut pas pour les communes des grandes agglomérations. En revanche, la durée de fonction et les taux de fluctuation sont restés stables sur le long terme. Une extension de l'obligation de servir pourrait résoudre ces problèmes, ce qu'a proposé Avenir Suisse¹¹⁵, mais ce n'est pas la seule option, car des modèles de rémunération et d'engagement plus flexibles pourraient également pallier ces manques. Et par ailleurs le potentiel féminin n'est pas épuisé.

3.3.4 Soutien sociétal de modèles en matière de défense et de service

Le système de l'obligation de servir doit être assumé par la société civile. En 2015, dans son enquête représentative annuelle, l'EPF de Zurich a aussi interrogé la population suisse à propos de modèles de service alternatifs, comme elle l'avait déjà fait auparavant¹¹⁶, ce qui a permis de mettre au jour les changements d'opinion.

C'est le modèle d'une obligation générale de servir pour les hommes seulement qui a obtenu la plus large adhésion : 60 % des personnes interrogées se sont prononcées en faveur de ce modèle¹¹⁷. Ce résultat correspond cependant à 10 % de moins que dans les années 2011 et 2013. Des experts expliquent ainsi cette baisse : plus l'adhésion à ce modèle baisse, plus ce que ce modèle pourrait impliquer pour les personnes concernées est mis en lumière. Le modèle qui vient en second rang est celui qui opte pour le maintien du service militaire sans transformation en obligation de service : 57 % des personnes interrogées se sont déclarées favorables à ce modèle¹¹⁸, à savoir 9 % de plus qu'en 2013 respectivement 8 % de plus qu'en 2005. L'initiative populaire fédérale « Oui à l'abrogation du service militaire obligatoire » semble avoir amélioré l'acceptation du service militaire.

Le modèle d'une obligation générale pour les hommes et les femmes n'a obtenu la majorité que de justesse : 53 % des personnes interrogées se sont prononcées en faveur de ce modèle. Ici encore l'adhésion par rapport à 2013 a chuté (-6 %) ; en 2011, 52 % des personnes avaient plébiscité ce modèle. Quant au

¹¹² A propos de la situation en matière de santé publique. Cf. chapitre 3.4

¹¹³ Il convient de relever que certaines fonctions au niveau communal sont exercées à titre de profession à plein temps, d'autres en plus d'un autre emploi, d'autres encore sur la base d'indemnités ; autrement dit, toutes les personnes engagées au niveau communal n'exercent pas des fonctions de milice.

¹¹⁴ Cf. l'organisation de milice de l'exécutif communal du canton d'Argovie.

¹¹⁵ Etat de citoyens et citoyens d'Etat, cf. chapitres 1.4 et 6.4.3 Variante : Le service de citoyenneté

¹¹⁶ Cf. étude « Sécurité 2016 »

¹¹⁷ La question était formulée comme suit : « Transformer le service militaire actuel en une obligation de servir seulement pour les hommes, les hommes pouvant choisir librement s'ils veulent accomplir un service militaire ou un service civil ou un service social. »

¹¹⁸ Libellé de la question : « Maintenir le service militaire actuel pour les hommes et ne le transformer en aucun cas en obligation générale de servir. »

modèle prévoyant l'extension de l'obligation de servir aux femmes, il ne remporte clairement pas la majorité puisque 30 % seulement des personnes interrogées pouvaient s'imaginer cette option¹¹⁹.

Il est frappant de constater que des personnes interrogées se soient en majorité prononcées en faveur de modèles qui se contredisent. Ainsi, une majorité s'est prononcée à la fois pour et contre l'introduction d'une obligation générale de servir. Tibor Szvircevs Tresch, directeur de cette étude, explique ce phénomène par les divergences en matière d'information de la population. Dans la jeune génération concernée aussi, nombre de personnes n'ont encore aucune opinion à ce sujet. L'enquête effectuée auprès de jeunes de 17 ans n'a pas fourni de résultats fondamentalement différents¹²⁰. On ne peut donc pas dire qu'il y ait une fracture générationnelle dans la perception des modèles de service militaire ou d'obligation de servir. Toutefois, seul un petit nombre de personnes interrogées s'intéressent à ces questions.

¹¹⁹ Cf. l'appréciation juridique de l'intégration des femmes dans le système de l'obligation de servir au chapitre 4.2.2. et, à propos de la position du groupe de travail, voir chapitre 7.1.

¹²⁰ Cf. l'étude « Ma Suisse et moi », chapitre 6.3

3.4 Evolutions possibles en matière de santé publique

La santé publique en tant que telle ne fait certes pas partie de la politique de sécurité, mais elle est néanmoins pertinente à deux égards concernant le développement du système de l'obligation de servir : premièrement, il s'agira d'élucider si les évolutions possibles en matière de santé publique exigent un engagement accru de personnes astreintes à servir (le groupe de travail a formulé à ce propos des conditions-cadres au chapitre 4.1). Ainsi, il conviendra en particulier d'examiner s'il existe, dans les deux domaines de la santé publique, un besoin d'agir lié au système de l'obligation de servir, à savoir les troupes sanitaires de l'armée et le service de sauvetage sanitaire en tant qu'élément de la protection de la population. Dans le présent chapitre, le groupe de travail expose les évolutions pertinentes face à cette toile de fond en matière de santé publique. Le groupe de travail en tire les conséquences pour le système de l'obligation de servir au chapitre 5.1.

3.4.1 Risque-t-on une pénurie de personnel soignant?

A partir des années 1990, le domaine des soins était déjà confronté à des défis. A l'époque cependant, la Commission d'étude sur l'obligation générale de servir (CEOS) estimait qu'il n'y avait encore aucune raison de recommander des mesures concrètes.¹²¹ Malheureusement, la situation ne s'est pas détendue depuis lors. Il est clair qu'à long terme, l'évolution démographique (cf. chapitre 3.2) engendrera une augmentation significative du besoin de prestations de soins et d'encadrement. C'est la conclusion à laquelle parvient le rapport national 2009 sur les besoins en effectifs dans les professions de santé.

Répondant à une demande, la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) a expliqué qu'il s'agissait de faire une distinction selon le secteur et les degrés de qualification : dans le secteur hospitalier, le *personnel auxiliaire* (personnel non qualifié, tel que notamment auxiliaires de santé CRS autrement dit, personnel sans diplôme du degré secondaire II qui apparaît dans la statistique de l'Office fédéral de la statistique sous le terme « autre personnel soignant ») représente actuellement moins de 10 pour cent. Dans ce secteur-là, il manque surtout du *personnel soignant et d'encadrement diplômé* (donc de titulaires d'un diplôme du degré de formation tertiaire), autrement dit de personnes titulaires d'un diplôme en soins infirmiers (ES) ou d'une Haute école spécialisée (HES) et de personnel disposant d'une spécialisation en soins d'urgence, en soins intensifs, d'infirmiers/infirmières anesthésistes ou de bloc opératoire. Toujours est-il que le personnel auxiliaire augmente étant donné que l'on ne parvient pas à recruter le personnel qualifié nécessaire. Les formations internes supplémentaires prennent davantage d'importance et les équipes de personnel soignant sont plus hétérogènes qu'autrefois (mélange de compétences).

Le secteur *des soins de longue durée* (homes pour personnes âgées, établissements médicaux-sociaux EMS) manque aussi actuellement surtout de *personnel infirmier et d'encadrement diplômé*. Par conséquent, 90 % des établissements de soins de longue durée éprouvent des difficultés à recruter du personnel qualifié¹²². Dès lors, on engage significativement plus de *personnel non qualifié* dans ce secteur : il constitue ainsi en moyenne un tiers de tout le personnel. A ce niveau de qualification, les problèmes de relève sont moindres, mais la situation varie selon les régions.

La relève en personnel soignant formé en Suisse ne peut de loin pas couvrir les besoins¹²³. On forme ainsi davantage de personnel au degré secondaire II (assistants en soins et santé communautaire ASSC et aides en soins et accompagnement AFP) en tant que personnel de soins et d'encadrement bien qu'il existe là un

¹²¹ Cf. rapport de la CEOS

¹²² Etude Swiss Nursing Homes Human Resources Project, état en 2013

¹²³ Rapport national sur les besoins en effectifs dans les professions de santé 2009

besoin accru et des goulots d'étranglement aigus. Aussi les carences en personnel ne peuvent-elles être comblées que par le biais de l'engagement de personnel étranger. Certains grands établissements hospitaliers ou similaires en recrutent activement. Les deux tiers de ce personnel infirmier étranger proviennent d'Allemagne et de France, le dernier tiers étant principalement issu d'autres pays européens. Certains établissements recrutent même du personnel dans le monde entier, ce qui a pour conséquences des problèmes de compréhension de la langue et de qualité. C'est pourquoi les milieux concernés organisent des cours de langues ainsi que des cours complémentaires et de rattrapage pour familiariser le personnel étranger avec le système suisse de santé.

L'observatoire de la santé (OBSan)¹²⁴ pronostique pour 2020 un besoin *supplémentaire* de main-d'œuvre thérapeutique et de soins pour la Suisse se situant entre 25'000 et 48'000 personnes (ce qui représente une hausse de 13 à 25 %¹²⁵ par rapport à 2009). Par ailleurs, une étude bernoise plus récente fait état d'un besoin supplémentaire d'ici l'année 2030 se situant entre 26 et 50 % en ce qui concerne les assistants en soins, les professionnels de la santé ainsi que le secteur des soins intensifs ou continus, alors que, pour les soins de longue durée, il sera de plus de 50 %¹²⁶. Il n'est pas possible de prévoir si, à long terme, le besoin global dans le secteur des soins et de l'encadrement pourra être couvert par du personnel autochtone (mot-clé : Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié¹²⁷) ou en ayant recours à du personnel provenant de l'étranger (mot-clé : libre circulation des personnes respectivement mise en œuvre de l'initiative fédérale populaire « Contre l'immigration de masse »). La CDS estime elle aussi que ce sera difficile.

Il convient également de se demander quelles prestations les proches parents pourraient fournir et comment les prestations ambulatoires (Spitex), les structures de jour et de nuit ainsi que les moyens techniques auxiliaires pourraient décharger tous les milieux concernés. Avec une bonne prise en charge en matière de santé, l'augmentation de l'espérance de vie implique aussi que les individus seront plus longtemps autonomes et en bonne santé¹²⁸. Par voie de conséquences, la stratégie « Santé 2020 » du Conseil fédéral entend ne pas agir seulement au niveau du personnel de santé¹²⁹. S'il existe actuellement des gou-

¹²⁴ www.obsan.admin.ch

¹²⁵ Cf. le rapport « Personnel soignant en Suisse », respectivement la fiche de synthèse de ce document (www.obsan.admin.ch >publication/personnel soignant

¹²⁶ Cf. Panorama des professions de santé, chap. 10.2. page 114 (en allemand uniquement)

¹²⁷ En Suisse, selon le rapport national sur les besoins en effectifs dans les professions de santé 2009, on forme trop peu de personnel soignant par année (5000 de moins que nécessaire) pour le secteur hospitalier, les maisons de retraite, les établissements médico-sociaux ainsi que pour Spitex. Sous le titre « Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié », la Confédération met en œuvre diverses mesures visant à mieux exploiter le potentiel autochtone de main-d'œuvre qualifiée dans les professions en manque de personnel, dont le secteur des soins. Cf. Etat des lieux du SECO et du Secrétariat de la CDEP relatif au rapport « Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié – Analyse de la situation et rapport sur les mesures ». Dans les professions des soins, le nombre annuel de diplômes obtenus au niveau de la formation professionnelle de base a doublé depuis 2007. Ce nombre a aussi augmenté à l'échelon tertiaire. Cf. à ce propos le rapport final relatif au Masterplan « Formation aux professions des soins ». Ce rapport conclut que le maintien et la création de places de formation et de stages pratiques devrait continuer d'avoir une priorité élevée.

¹²⁸ Voir à ce sujet l'étude de François Hoepflinger intitulée « Demographischer und gesellschaftlicher Wandel des Alters und Folgen für die Pflege im Alter » (changements démographiques et mutation sociétale en matière de vieillissement de la population et conséquences pour les soins aux personnes âgées). Selon Obsan, la stratégie « en ambulatoire avant le milieu hospitalier » commence à porter ses fruits puisque, entre 2006 et 2013, le pourcentage de personnes de plus de 65 ans entrées en maison de retraite ou en établissement médico-social a diminué ; mais ces personnes encore à domicile nécessitent davantage de prestations Spitex. Cf. le rapport Soins de longue durée aux personnes âgées en Suisse

¹²⁹ La stratégie formule à cet effet quatre champs d'action : assurer la qualité de vie, renforcer l'égalité des chances et l'auto-responsabilité, assurer et augmenter la qualité des soins, élaborer une transparence, mieux diriger et coordonner.

lots d'étranglement en matière de personnel, il n'y a pas pour autant de situation d'urgence. Les avis divergent quant à savoir s'il y a une telle situation d'urgence se produira à long terme.

Une chose est cependant claire pour le groupe de travail : il faut empêcher une baisse de la qualité en matière de soins et d'assistance. Il existe des indices concrets de ce problème : les établissements manquant de personnel soignant et d'encadrement qualifié, ce sont des civilistes (des personnes astreintes au service civil) qui se chargent notamment d'actes simples et des contacts sociaux avec les patients. Dans certains établissements de soins, les équipes de nuit sont en partie dirigées sur place par du personnel dont le niveau de formation correspond à celui d'un auxiliaire de santé CRS¹³⁰. La formation d'auxiliaire de santé CRS (120 heures de théorie et au moins 12 jours de pratique) est dispensée par la Croix-rouge suisse (CRS) ; elle est soutenue financièrement par le Fonds AVS. Les soldats sanitaires ou d'hôpital de l'Armée suisse atteignent aussi ce niveau de formation à l'école de recrues.

3.4.2 Décharger les familles s'occupant de personnes nécessitant des soins

Un facteur influe sur le besoin de soins dans les établissements de soins stationnaires (hôpitaux, maisons de retraite et établissements médico-sociaux), à savoir combien de temps les personnes tributaires de soins peuvent rester à domicile avec l'aide de leur parenté et d'organisations professionnelles (Spitex¹³¹). Actuellement, en Suisse, quelque 700 000 personnes sont tributaires d'une aide, nombre auquel s'ajoutent quelque 1000 enfants qui tombent gravement malades chaque année. Environ 330 000 personnes en âge de travailler effectuent régulièrement et bénévolement des tâches de soins et d'encadrement. Selon l'Association suisse des services d'aide et des soins à domicile (Spitex), environ 64 millions d'heures de soins et d'encadrement ont été fournies par des proches de patients en 2013. S'il fallait payer ce travail bénévole, son coût se monterait à quelque 3,5 milliards de francs (le coût total de toutes les organisations Spitex s'élevait à 1,9 milliard de francs en 2013).

En décembre 2014, le Conseil fédéral a décidé d'améliorer les conditions-cadres concernant l'assistance et les soins apportés par des proches aux membres de leur famille pour qu'ils puissent s'engager à long terme. Se fondant sur le « Plan d'action de soutien et de décharge en faveur des proches aidants », le Conseil fédéral prévoit les améliorations suivantes : offres d'information, adéquation de l'activité lucrative avec les soins aux proches¹³² ainsi qu'offres visant à alléger les tâches des proches. Concernant ces dernières, elles s'orientent sur deux axes : d'une part le soutien aux familles par des bénévoles, d'autre part une augmentation des places dans les maisons de retraite ou les EMS durant les périodes de vacances. On relève ici les points de convergence suivant avec le système de l'obligation de servir : les personnes astreintes au service pourraient décharger les familles concernées et inversement, les personnes astreintes au service qui prennent soin de proches pourraient être déchargées.

3.4.3 Pénurie de médecins

Les soins médicaux de premier recours ne constituent pas un élément du système de l'obligation de servir, mais ils ont néanmoins des interconnexions possibles : lorsqu'on décèle des goulots d'étranglement, on

¹³⁰ Les directives diffèrent d'un canton à l'autre. Elles doivent être respectées pour obtenir l'autorisation d'exploitation.

¹³¹ Les prestations prodiguées en dehors d'un établissement hospitalier sont fournies par des organisations d'utilité publique et d'autres organisations à but lucratif. En 2014, 79 % de toutes les prestations ont été fournies par les organisations d'utilité publique Spitex qui font partie de l'Association suisse des services d'aide et des soins à domicile.

¹³² On examine aussi s'il convient d'engager des fonds provenant du Fonds du régime des allocations pour perte de gain. Cf. chapitre 2.1.8

peut se demander si le problème ne pourrait pas être résolu par un système obligatoire ; lorsque le nombre de médecins suisses astreints au service baisse, cela a un impact sur le service sanitaire de l'armée et par conséquent sur la performance des organisations d'intervention du système de l'obligation de servir.

Il est nécessaire d'agir principalement dans deux domaines : d'une part, dans les régions rurales, les médecins de famille qui prennent leur retraite rencontrent toujours plus de difficultés à trouver un confrère ou une consœur pour reprendre leur cabinet de médecine de premier recours. Au cours de ces dix prochaines années, environ la moitié des quelque 6000 médecins de premier recours prendront leur retraite¹³³. Les futurs médecins de premier recours formés en Suisse ne pourront prendre le relais de tous les médecins arrivés à la retraite. Et si de nombreux cabinets de médecins de premier recours sont remplacés par un centre de santé, encore faut-il disposer de médecins¹³⁴ dans ces centres. Les cantons ont augmenté le nombre de places de formation pour les étudiants en médecine d'environ 40 % entre 2009 et 2013¹³⁵. On ne sait toujours pas quand seront mis en œuvre les moyens financiers supplémentaires annoncés en 2015 et les places d'études en médecine de premier recours. Par ailleurs, 50 % des médecins formés n'optent jamais pour une activité clinique après avoir obtenu leur diplôme¹³⁶ ; de plus, un médecin assistant sur sept abandonne la profession et un médecin sur cinq n'exerce temporairement pas sa profession¹³⁷.

A cela s'ajoute le fait que le pourcentage des femmes médecins augmente (actuellement, 62 % des étudiants en médecine sont des femmes). La formation menant au diplôme fédéral de médecin coûte entre 500 000 et 700 000 francs¹³⁸. En matière de santé publique, des sommes considérables sont donc investies dans la formation de médecins sans amélioration notable de la situation évoquée plus haut. Et le flux de médecins qualifiés étrangers stagne depuis que les conditions de travail se sont significativement améliorées ces dernières années dans les pays environnants¹³⁹.

¹³³ Cf. le bulletin Obsan intitulé « Médecins de premier recours »

¹³⁴ Cf. le modèle des soins médicaux de l'étude bernoise « Panorama professions de la santé 2030 »

¹³⁵ Cf. la réponse du Conseil fédéral à la question Friedl « Études de médecine. Nombre de places disponibles en 2015 » (15.5015).

¹³⁶ C'est ce qui a déjà été dit à l'occasion de la cérémonie de remise de diplômes de la faculté de médecine de l'Université de Berne, en 2011. Une étude à ce sujet est en cours.

¹³⁷ Peter Meier-Abt, professeur de médecine, président de l'Académie Suisse des Sciences Médicales (ASSM), dans un article intitulé « Jeder fünfte Arzt wechselt den Beruf » (un médecin sur cinq change de profession) paru le 13 septembre 2015 dans la *NZZ am Sonntag*.

¹³⁸ Coûts des études de médecine, 1999, Etude de l'Office fédéral de la statistique de l'année 2003.

¹³⁹ Selon la FMH, le pourcentage de médecins étrangers est de 30 % alors que le pourcentage d'étrangers dans la population est de 24 %).

3.5 Conclusions

Les conséquences pour le système de l'obligation de servir ne sont pas évidentes, à plus forte raison qu'elles vont même en partie à contre-courant. Les *menaces* et *dangers* sont multiples : en effet, personne ne peut prévoir ce qui se produira concrètement et dans quelle ampleur. Les instruments de la politique de sécurité (cf. chapitre 5) doivent donc pouvoir être mis en œuvre de manière flexible. Cette flexibilité est d'ailleurs soutenue par le système de l'obligation de servir, qui procure aux instruments de la politique de sécurité les réserves nécessaires en personnel. Le chapitre 5.1.2 aborde la question de savoir si cet effectif d'hommes est suffisant ou s'il existe un besoin supplémentaire de personnes astreintes. Il faut en effet toujours s'attendre à un besoin accru en personnel là où il s'agit de contacts humains (par exemple, en cas d'engagements ou de missions d'assistance lors de situations d'urgence), mais c'est aussi une question liée à la *croissance de la population*. La palette globale des menaces et dangers potentiels ne permet toutefois pas de définir le *besoin global* de personnes astreintes à servir.

Dans ce contexte, il importe que les effectifs puissent être augmentés rapidement en cas d'urgence. C'est le cas dans l'actuel système de l'obligation de servir : au besoin, on peut appeler sous les drapeaux des personnes d'anciennes classes d'âge ayant accompli une formation de base (une classe d'âge représentant environ entre 15 000 à 20 000 hommes). Elles ne peuvent cependant œuvrer efficacement que si elles disposent encore du niveau de formation requis et peuvent être équipées.

Les effectifs de l'armée, de la protection civile et des corps de sapeurs-pompier diminueront à moyen terme. Seul le nombre total de personnes astreintes au service civil augmentera encore pendant quelques années, jusqu'à ce que le nombre d'admissions soit égal à celui des libérations (cf. chapitre 2.1). Nombreux seront alors ceux qui ne côtoieront plus des personnes astreintes et qui en déduiront à tort que l'équité face à l'obligation de servir n'est plus respectée (cf. chapitre 4.3). Et la proportion d'étrangers au sein de la population résidente renforcera ce sentiment (cf. chapitre 3.2).

Par ailleurs, il faut que les instruments de la politique de sécurité puissent déployer leurs effets de manière coordonnée et en toutes circonstances, car les menaces et les dangers s'enchaînent fréquemment à telle enseigne qu'un seul instrument ne suffira pas à les maîtriser. Pour le système de l'obligation de servir, cela signifie notamment qu'il faudra déceler plus clairement d'éventuels chevauchements en matière d'effectifs du fait que les corps de sapeurs-pompier, la protection civile et l'armée sont engagés conjointement en cas de grandes catastrophes.

Le *nombre* des personnes astreintes à servir effectivement à disposition est stable à long terme. L'évolution démographique de la classe d'âge astreinte au service n'implique donc pas une nécessité d'agir dans les dix à quinze prochaines années pour garantir les effectifs réglementaires dans le système actuel de l'obligation de servir. Il convient toutefois de relever qu'il ne s'agit pas seulement de savoir s'il y aura suffisamment de personnes astreintes à disposition. En effet, il convient également d'examiner combien de personnes astreintes serviront effectivement au sein de telle ou telle organisation (cf. chapitre 5.2).

Il convient de relever qu'à long terme, les *exigences* posées aux personnes astreintes changeront aussi. Au gré du *développement technologique*, l'armée et la protection civile continueront à bénéficier de machines et de systèmes d'armes qui deviendront plus performants et nécessiteront moins d'hommes pour les manœuvrer. En revanche, il faudra davantage de *spécialistes*. Dans ce contexte, on ne peut exclure que le progrès technique privera l'armée de milice de nombreuses tâches devenues trop complexes à accomplir. On peut admettre qu'en principe, la Suisse formera suffisamment de spécialistes. Toujours est-il que trois problèmes se posent au système actuel de l'obligation de servir :

Premièrement, les spécialistes doivent souvent avoir effectué des formations de niveau tertiaire. En d'autres termes, il n'y a pas de médecins ou d'ingénieurs de 19 ans pouvant être recrutés et engagés dans des missions. Tant l'armée que la protection civile et le service civil doivent ainsi continuer à contribuer à la formation des personnes astreintes, suivre le parcours professionnel ou académique de ces dernières et pouvoir les affecter de manière flexible à de nouvelles fonctions lorsqu'elles ont acquis un savoir-faire pertinent.

Deuxièmement, le nombre de personnes qualifiées et astreintes au service diminue. Les femmes¹⁴⁰ et les étrangers¹⁴¹ acquièrent un savoir-faire pertinent dans le cadre de leur formation et de leur profession. Le système actuel de l'obligation de servir n'exerce aucune influence sur ce point. La concrétisation de l'égalité entre femmes et hommes n'est pas encore suffisamment avancée dans tous les domaines pour permettre l'introduction de la conscription obligatoire des femmes. Par ailleurs, la question de la conciliation de l'obligation de servir avec l'éducation des enfants se pose actuellement avec plus d'acuité pour les femmes que pour les hommes.

Troisièmement, la pénurie de spécialistes pèsera également sur le système de l'obligation de servir. D'une part, les personnes astreintes assumeront bien davantage qu'actuellement une fonction correspondant à leur profession. La marge de manœuvre pour assumer, au service militaire, des tâches autres que celles effectuées dans la vie civile diminuera grandement. D'autre part, des personnes qualifiées astreintes au service civil seront engagées afin de maîtriser des catastrophes et des situations d'urgence et qu'elles devraient donc servir dans la protection civile (on ne peut pas engager des civilistes dans l'armée, cf. chapitre 5.4.2).

Pour ce qui est du système de l'obligation de servir, une question se pose : des domaines sociétaux primordiaux en matière de travail d'utilité publique sont-ils menacés du fait de la baisse de l'engagement et, par conséquent, existe-t-il dans ce contexte un besoin accru de prestations obligatoires qui devrait être couvert par le système de l'obligation de servir ? Le groupe de travail aborde cette question au chapitre 5.1.6, avec, en point de mire les activités de la Croix-Rouge suisse et de ses organisations.

Et enfin, il y a encore lieu de mettre en lumière le conflit d'intérêts – qui s'exacerbera encore – auquel font face les personnes astreintes à servir entre le service, la profession, la famille, la formation et la formation continue. Les périodes de service plus longues (école de recrues, affectations initiales au service civil) doivent être coordonnées avec les obligations professionnelles et en matière de formation. En outre, les personnes qui suivent un cursus dans le système rigide du système de Bologne ou effectuent une formation continue ou postgrade onéreuse à côté de leur activité professionnelle disposent de moins de liberté d'action même pour des périodes de service plus brèves qu'autrefois (cours de répétition, respectivement quatre semaines d'affectation au service civil). Les médecins qui effectuent du service militaire sont déjà actuellement désavantagés, en particulier concernant leurs possibilités d'accès à des fonctions de cadre. Même ceux qui bénéficient d'une journée fixe, destinée aux pères, par semaine de travail doivent coordonner les divers aspects de leur vie militaire et familiale, ce qui constitue une charge supplémentaire qui a des conséquences financières. Sans assouplissement des conditions, il sera difficile d'abaisser le taux de 25 % – d'ailleurs stable depuis quelques décennies –, des militaires qui déplacent leur cours de répétition. Dans l'ensemble, on ne peut cependant pas en déduire que la jeune génération préférerait telle

¹⁴⁰ Concernant l'intégration actuelle des femmes, voir les chapitres 2.3 et 2.4. Les considérants de droit quant à l'obligation de servir des femmes se trouvent au chapitre 4.2.2 ; le groupe de travail expose sa position à ce propos au chapitre 7.1. Dans le « modèle norvégien » exposé au chapitre 6.3 et le modèle « Obligation générale de servir » (chapitre 6.4), le service est également obligatoire pour les femmes.

¹⁴¹ La question est abordée sous l'angle de l'égalité face aux obligations militaires au chapitre 4.3.3. Dans le modèle « Obligation générale de servir » (voir le chapitre 6.4), les étrangers (hommes et femmes) sont astreints à l'obligation de servir. Voir les chapitres 2.3 et 2.4 concernant leur intégration actuelle.

ou telle forme d'obligation de servir ou souhaiterait même se soustraire davantage à l'obligation de servir. Pour tirer de telles conclusions, il faudrait procéder à des enquêtes approfondies. Ce que l'on peut constater, c'est que la jeune génération est plus hétérogène ; diverses orientations de base coexistent. On peut donc en déduire que les instruments visant à la cohésion nationale deviennent plus importants (cf. chapitre 4.1).

L'évolution au sein de la *santé publique* mérite une attention particulière. On ne peut exclure, à long terme, qu'une situation d'urgence se produise. C'est pourquoi le groupe de travail aborde, au chapitre 5.1.4, de possibles contributions du système de l'obligation de servir.

4 Questions fondamentales du système de l'obligation de servir

4.1 Objectifs

Dans ce chapitre, le groupe de travail expose à quoi devrait servir le système de l'obligation de servir. Plus loin dans ce document, ces objectifs serviront de modèles (cf. chapitre 6) et de lignes directrices pour les recommandations (voir chapitre 5). Le groupe de travail ne considère pas la base constitutionnelle actuelle du système de l'obligation de servir comme constituant une limite ou un obstacle, mais il est d'avis que l'article 59 de la Constitution fédérale devrait être révisé si la situation le nécessitait.¹⁴²

4.1.1 Les organisations d'intervention en point de mire

Le groupe de travail est d'avis que le système de l'obligation de servir doit être axé sur les besoins de la politique de sécurité et qu'à l'avenir, il doit dans tous les cas garantir, sur le plan du personnel, les capacités requises par les organisations d'intervention que sont l'armée et la protection civile.

Le but du système de l'obligation de servir fait l'unanimité. Il s'agit de garantir, en matière de ressources humaines, les capacités requises par les organisations d'intervention que sont l'armée et la protection civile afin qu'elles puissent contribuer à la protection du pays et de sa population. En complément, le service civil propose un service de remplacement aux personnes aptes au service militaire qui ne peuvent pas concilier cette forme de service avec leur conscience.

L'armée manque déjà de spécialistes dans certains domaines. Ce problème s'accroîtra malgré le développement de l'armée. Le cercle des personnes astreintes doit-il être élargi lorsque le nombre requis de personnes astreintes qualifiées n'est plus atteint ? Et cela surtout parce que ce problème empêche l'armée et la protection civile de remplir entièrement leurs tâches. Le système de l'obligation de servir doit être développé de manière à résoudre durablement cette problématique¹⁴³.

Les capacités qui seront requises à l'avenir pour l'armée et la protection civile nécessiteront moins de personnes astreintes que dans le système actuel¹⁴⁴, notamment parce que les systèmes techniques modernes exigent, à prestations égales, moins de personnel mais, en revanche, ce personnel doit être bien plus qualifié. Dans ce contexte-là, il convient aussi de tenir compte de l'équité face aux obligations militaires (cf. chapitre 4.3).

Le groupe de travail estime que le système de l'obligation de servir doit aussi contribuer à résoudre des problèmes vitaux.¹⁴⁵

¹⁴² La teneur de l'article 59 Cst se trouve en page 10.

¹⁴³ Trois pistes peuvent être évoquées : *premièrement*, la différenciation des profils d'exigences dans le système actuel (cf. chapitre 5.2.2) ; *deuxièmement*, l'élargissement du système de l'obligation de servir aux Suissesses (cf. chapitre 4.2.2 ; chapitre 6.3 « Modèle norvégien » et chapitre 6.4, modèle « Obligation générale de servir ») et aux ressortissants étrangers (hommes et femmes, cf. chapitre 4.3.4) et chapitre 6.4 modèle « Obligation générale de servir » ; troisièmement de nouvelles procédures de recrutement (cf. le modèle « Obligation de servir dans la sécurité » au chapitre 6.2).

¹⁴⁴ Pour des raisons qui relèvent des dispositions constitutionnelles de la Confédération, le nombre de personnes astreintes par classe d'âge ne peut être diminué ; la durée de service est réduite, Cf. chapitres 2.1.3 et 5.2

¹⁴⁵ L'Office fédéral de la justice estime qu'une interprétation ouverte de la notion « problèmes vitaux » n'est pas conciliable avec l'interdiction du travail forcé et obligatoire ; voir chapitre 4.2.1.

Le système de l’obligation de servir doit aussi contribuer, sous certaines conditions, à résoudre des problèmes vitaux qui ne sont pas directement liés à la politique de sécurité, mais qui peuvent néanmoins exercer une influence sur la capacité des organes étatiques à assumer leurs tâches. Il est nécessaire d’agir dans des situations particulières ou extraordinaires, notamment dans les domaines où l’inaction peut causer directement ou indirectement des problèmes de sécurité. Le groupe de travail a formulé des conditions pour l’engagement de personnes astreintes (cf. chapitre 4.2.1).

Le groupe de travail a exposé l’évolution de l’environnement au chapitre 3. Le chapitre 5.1 présente les tâches qui, selon le groupe de travail, doivent être accomplies par des personnes astreintes au service.

4.1.2 Cohésion nationale en tant qu’aspect important, mais non pas comme une fin en soi

Le groupe de travail estime que le système de l’obligation de servir doit également contribuer à la cohésion nationale.

Le système de l’obligation de servir poursuit un autre but et doit continuer de le remplir : le service au sein de l’armée, du service civil et de la protection civile peut promouvoir l’intégration des individus au sein de la société civile. Les personnes astreintes peuvent considérer leur service comme une contribution pertinente au bien-être de la société. Elles collaborent avec des personnes provenant de différents horizons socio-économiques et régions linguistiques. Cet objectif répond à la mission de promotion de la cohésion nationale mentionnée dans la Constitution fédérale¹⁴⁶ et a été abordé à plusieurs reprises dans des interventions parlementaires¹⁴⁷. Malgré tout, en réponse à l’interpellation Berberat 14.4020, le Conseil fédéral a estimé qu’il n’était pas nécessaire de prendre des mesures particulières pour promouvoir les langues au sein de l’armée.

Le système de l’obligation de servir peut permettre aux individus d’accomplir quelque chose de concret au bénéfice de la société pendant leur service. Il peut également leur apprendre qu’il est judicieux et nécessaire de s’engager au profit de la collectivité, par exemple, en politique ou dans des associations. Les formations et perfectionnements dispensés par l’armée, le service civil et la protection civile peuvent également s’avérer utiles pour l’économie, en particulier si les compétences acquises dans le cadre du service sont aussi reconnues et appréciées sur le marché du travail civil¹⁴⁸. Le groupe de travail estime que ces contributions sont importantes, même si elles ne peuvent pas être chiffrées.

Les expériences de vie en communauté n’ont de sens que si les personnes concernées considèrent qu’elles sont positives. Le point de départ doit être le monde dans lequel vit la jeune génération (cf. chapitre 3). C’est sur cette génération qu’il s’agit d’axer les attraits du système de l’obligation de servir. Le groupe de travail est cependant conscient que cela dépend fortement des opinions personnelles et de l’environnement dans lequel le service est accompli. L’estime que la société porte aux personnes qui accomplissent du service joue aussi un rôle dans ce contexte. De plus, le groupe de travail est conscient du

¹⁴⁶ Art. 2, al. 2, Cst. But (RS 101) : « Elle [la Confédération suisse] favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays. »

¹⁴⁷ L’objectif figure explicitement dans le postulat Reynard 13.4312 « Pour une nouvelle obligation de servir. Le service-citoyen ». L’engagement de personnes astreintes au profit de la collectivité est également abordé dans le postulat Hiltpold 13.4263 « Redéfinition de l’obligation de servir ? », dans la motion von Graffenried 13.3905 « Remplacement du service militaire par une obligation générale de servir » et le postulat von Graffenried 13.3906, au titre identique, ainsi que dans la motion du groupe vert’libéral 12.4114 « Développement de l’obligation de servir », pour ne citer que les interventions déposées depuis 2010. Voir à ce propos le chapitre 1.4.

¹⁴⁸ Cf. l’analyse économique en termes d’utilité et de coûts figurant dans le document intitulé « L’importance de l’armée pour la Suisse »

fait que le système actuel n’englobe pas la majorité de la société civile, puisqu’il n’inclut pas la grande majorité des femmes ni tous les ressortissants étrangers.

La cohésion nationale n’est pas une fin en soi du système de l’obligation de servir, mais ce dernier y contribue quand même. Il convient de renforcer cet aspect-là dans le cadre du développement du système.

4.1.3 Viabilité du système de l’obligation de servir dans la société civile

Afin de pouvoir remplir les objectifs énoncés jusque-là, le système de l’obligation de servir doit aussi satisfaire à certaines exigences sociétales et économiques implicites. Si l’on veut que le système de l’obligation de servir soit viable, les obligations des jeunes personnes astreintes à servir doivent aussi pouvoir être accomplies. Cela concerne aussi bien les questions en matière d’exigences posées quant à l’aptitude au service militaire que celles relatives au modèle du service à accomplir. Les interactions entre l’armée, le service civil et la protection civile d’une part, et la société et l’économie d’autre part, sont multiples, mais elles conduisent aussi parfois à des conflits d’intérêts. Le système de l’obligation de servir doit, par conséquent, bien tenir compte tant des nouveaux fardeaux que doivent porter les personnes astreintes dans leur formation et vie professionnelle que des exigences accrues auxquelles elles doivent se soumettre dans leur environnement sociétal (voir à ce sujet le chapitre 3.3). Par exemple, le nombre de personnes astreintes devrait diminuer qui font passer leur profession et leur formation professionnelle après l’accomplissement du service obligatoire et qui peuvent dès lors effectuer leur service militaire lorsque l’armée l’exige. Le vieillissement de la société civile conduira sans nul doute à ce que les personnes astreintes, elles aussi, s’occuperont de plus en plus de leur parenté et leur prodigueront des soins¹⁴⁹. Si l’obligation de servir devait s’étendre aux femmes, ce phénomène s’accroîtrait évidemment¹⁵⁰. Il faudrait alors examiner si les deux conjoints ou partenaires du couple devant prendre soin de leurs enfants ou de membres de leur famille sont en mesure d’accomplir un service.

L’économie bénéficie de la sécurité à laquelle l’armée, le service civil et la protection civile contribuent, et le monde économique souhaite en outre que les absences liées au service soient supportables. Dans l’idéal, le service devrait apporter aux personnes concernées de nouvelles qualifications utiles à l’économie. Il est évidemment difficile de savoir ce que cela signifie puisque tout évolue rapidement dans le monde du travail actuel: les trentenaires travaillent beaucoup moins fréquemment dans la profession qu’ils ont apprise qu’il y a une trentaine d’années. Inversement, les personnes astreintes acquièrent, dans le cadre de leur service, de nouvelles qualifications qu’elles n’avaient pas au moment de leur recrutement.¹⁵¹

La société civile escompte que les personnes astreintes soient traitées comme des citoyens majeurs et responsables. Le système de l’obligation de servir ne devrait pas entrer en concurrence avec le marché du travail et le bénévolat (cf. chapitre 4.2.3), car ces derniers sont essentiels au bon fonctionnement de la société. Il y a d’autres questions actuellement importantes au sein de la société, notamment concernant l’égalité entre femmes et hommes (cf. chapitres 4.2.2 et 7.1) ainsi que l’intégration des ressortissants étrangers (cf. chapitre 4.3.4). Il est vrai toutefois que ces thématiques ne constituent ni l’objectif ni la raison d’être du système de l’obligation de servir.

¹⁴⁹ Ces personnes-là devraient pouvoir être soutenues. Voir la recommandation 3 à ce sujet au chapitre 5.1.4.2.

¹⁵⁰ Voir à ce sujet les chapitres 4.2.2 et 7.1. Dans deux modèles sur quatre, à savoir dans le modèle dit « norvégien » et le modèle « Obligation générale de servir », l’homme et la femme sont astreints à servir ; voir chapitres 6.3 et 6.4.

¹⁵¹ Voir la recommandation 10, au chapitre 5.4.1.5.

Les obligations militaires et l’obligation de servir dans la protection civile n’ont pas été créées afin de mettre en œuvre des idées sociétales dissociées d’un besoin concret. Au contraire, le développement du système de l’obligation de servir doit être au premier chef axé sur les besoins (cf. chapitre 7.1).

Les mesures préconisées visent en premier lieu à améliorer les capacités d’engagement des organisations, telles que l’armée et la protection civile, tout en étant en accord avec la réalité économique et sociétale. Ces mesures devraient autant que possible améliorer le système actuel de l’obligation de servir (cf. chapitre 5 concernant les mesures préconisées).

4.2 Limites juridiques au développement

Si l'Etat souhaite octroyer la plus grande liberté possible à ses citoyens, il s'efforce évidemment de leur imposer le moins d'obligations possible. Par conséquent, le système actuel de l'obligation de servir ne doit être élargi que pour des raisons importantes. L'obligation de servir se situe donc entre la sécurité et la liberté, qui sont deux objectifs que poursuit la Suisse : elle souhaite en effet assurer la sécurité et la liberté du pays, tout en accordant à la population la plus grande autonomie possible. Le développement du système de l'obligation de servir doit être évalué à l'aune de cette double exigence. Au demeurant, il conviendra de tenir compte de l'ordre juridique suisse. Les limites que fixe actuellement l'obligation d'accomplir un service militaire ou un service de protection civile en conformité avec les dispositions constitutionnelles (articles 59 et 61 Cst.¹⁵²) ne s'appliquent qu'à l'exécution du système actuel, mais pas aux autres modèles. Par conséquent, la présentation de chaque modèle indique si sa mise en œuvre nécessite ou non une révision de la Constitution (cf. chapitres 6.1.4, 6.2.4, 6.3.4 et 6.4.5).

4.2.1 Interdiction du travail forcé ou obligatoire en règle générale et au regard de la santé publique

4.2.1.1 *Incontestablement autorisées : l'obligation de servir dans l'armée, la protection civile et le service civil en tant que service de remplacement ; prestations de tous en cas de situations de danger*

L'Etat ne peut pas obliger ses citoyens (hommes et femmes) à accomplir n'importe quelle tâche, car un travail forcé ou obligatoire restreindrait leur liberté individuelle. Les élargissements éventuellement prévus du système de l'obligation de servir doivent être compatibles avec les droits fondamentaux garantis par la Constitution (par exemple, art. 10 Cst.¹⁵³) ainsi qu'avec la réglementation concernant le travail forcé ou obligatoire, à savoir l'art. 4 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme, CEDH¹⁵⁴), l'art. 8, al. 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁵⁵, ainsi que la Convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant le travail forcé ou obligatoire¹⁵⁶. L'interdiction du travail forcé ou obligatoire fait partie des dispositions contraignantes du droit international public : elle ne peut être abrogée ou modifiée par des Etats individuels ou par la concertation de divers Etats, car ce pacte est l'expression de l'intérêt communautaire¹⁵⁷. Conformément à la Constitution, il y a lieu de considérer le droit international contraignant lorsqu'il s'agit d'amender certaines dispositions constitutionnelles¹⁵⁸.

Le service militaire, le service civil et le service de protection civile ne sont explicitement pas considérés comme du travail forcé ou obligatoire. Voilà qui rend un certain élargissement possible au niveau du droit (par exemple, l'obligation de servir pour les hommes et les femmes). Selon une doctrine juridique unanime, il ne s'agit cependant pas de considérer les institutions en tant que telles, mais bel et bien leur but : il est parfaitement admissible d'élargir le système de l'obligation de servir afin que l'armée ou la protection civile puisse mieux accomplir les missions qui lui sont dévolues. En revanche, il serait inadmissible d'élargir l'obligation du service militaire afin que l'Armée suisse puisse exercer une activité commerciale grâce à la main-d'œuvre que constituent les personnes astreintes. Sur le plan juridique, le droit d'un Etat à

¹⁵² RS 101; la teneur des articles 59 et 61 Cst. se trouve aux pages 10 et 11.

¹⁵³ Droit à la vie et liberté personnelle (RS 101)

¹⁵⁴ Conclue le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974 (RS 0.101)

¹⁵⁵ RS 0.103.2

¹⁵⁶ Adoptée à Genève le 28 juin 1930 et entrée en vigueur pour la Suisse le 23 mai 1941 (RS 0.822.713.9)

¹⁵⁷ Cf. art. 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (RS 0.111)

¹⁵⁸ Ce principe s'applique aux initiatives populaires selon l'art. 139 Cst., à la révision totale de la Constitution fédérale en vertu de l'art. 193 Cst., et pour les révisions partielles selon l'art. 194 Cst. (RS 101).

obliger ses citoyens (hommes et femmes) à fournir temporairement des prestations particulières en cas de danger sérieux, direct et imminent fait également l’unanimité¹⁵⁹.

4.2.1.2 Controverse : « obligations civiques normales » et « assurer la survie »

Il y a deux autres domaines encore pour lesquels il est possible d’élargir le système de l’obligation de servir à certaines conditions : *premièrement*, tout travail ou service qui fait partie des « obligations civiques normales » des citoyens et *deuxièmement* qui permet d’assurer la survie de l’Etat et de la société civile. La doctrine juridique n’est cependant pas unanime à ce sujet¹⁶⁰. Il n’existe de jugements de la Cour européenne des droits de l’homme qu’à propos des « obligations civiques normales » des citoyens¹⁶¹. Ces jugements pourraient, par exemple, servir de base à introduire ou à réintroduire l’obligation de servir dans le corps des sapeurs-pompiers. Il est vrai qu’il n’y a guère d’incitation à prendre une telle mesure. Le groupe de travail estime que le cadre de ce qui pourrait encore constituer des « obligations civiques normales » devrait être défini restrictivement.

Il en va de même de l’engagement de personnes astreintes afin d’assurer la survie de l’Etat et de la société et qui ouvre un autre champ de réflexion. Il ne s’agit pas de se défendre en cas de guerre, de se protéger de menaces terroristes, de catastrophes ou de situations d’urgence puisque l’armée et la protection civile s’en chargent déjà avec des personnes dont le service n’est pas considéré comme un travail forcé ou obligatoire. Sont visées ici des situations dans lesquelles l’Etat et la société font face à un autre problème existentiel. Puisqu’il n’y a pas de consensus sur la marge de manœuvre dans ce domaine et ce ni dans la doctrine juridique, ni dans les débats politiques, le groupe de travail propose de placer la barre assez haut et de lier, afin d’assurer la survie de l’Etat et de la société, l’engagement de personnes astreintes aux trois conditions suivantes :

1. le problème est avéré ;
2. le secteur privé (le marché de l’emploi notamment) est incontestablement dans l’incapacité de résoudre ce problème ;
3. l’engagement de personnes astreintes (sur une période plus ou moins longue) apporte une contribution substantielle à la résolution du problème ; dans ce contexte, le principe de non-influence sur le marché du travail et de neutralité concurrentielle peut être mis en œuvre différemment (cf. chapitre 4.2.3).

L’Office fédéral de la justice a relevé que « des situations structurelles représentant une menace » ne justifient pas pour autant l’engagement de personnes astreintes¹⁶². Aussi, au regard de la santé publique (cf. chapitre 4.2.1.3), le groupe de travail n’a-t-il pas jugé nécessaire d’intégrer ce critère.

Enfin, la marge de manœuvre permettant d’élargir le système de l’obligation de servir, tout en respectant l’interdiction du travail forcé ou obligatoire, ne peut être évaluée que lorsque l’on est en présence de la

¹⁵⁹ Des bases légales ad hoc existent : conformément à l’art. 79, al. 2, LAAM (RS 510.10), le Conseil fédéral peut, en cas d’extrême nécessité et en dernier recours, obliger tous les Suisses à se mettre à la disposition du pays et à contribuer à le défendre dans la mesure de leurs forces. Certains cantons connaissent des réglementations similaires s’agissant des catastrophes et des situations d’urgence. Cf. Schweizer, Bürgerpflichten (n’a été publié qu’en allemand).

¹⁶⁰ Cf. St.Galler Kommentar zur Bundesverfassung (commentaire saint-gallois de la Constitution fédérale ; en allemand seulement) ; remarques liminaires à propos de la Constitution relative à la sécurité

¹⁶¹ Cf. jugement du 18 juillet 1994 en la cause Karlheinz Schmidt contre la République fédérale d’Allemagne (astreinte à servir dans le corps de sapeurs-pompiers ; jugement du 20 septembre 2006 en la cause Zarb Adami contre la République de Malte (appelé comme juré d’assises) ; jugement du 14 septembre 2010 en la cause Steindel contre la République fédérale d’Allemagne (participation au service d’urgence médicale)

¹⁶² Cf. Birk Internationaler Kommentar zur EMRK, Art. 4, Randziffer 63 (Birk, commentaire international au sujet de la CEDH, art. 4, chiffre marginal 63)

mise en œuvre concrète d’un modèle (cf. chapitre 6.4.5, qui ne clarifie toutefois pas la question par rapport au modèle « Obligation générale de servir »). Il ne s’agit d’ailleurs essentiellement pas de savoir qui d’autre doit être astreint au service et comment ce dernier doit être organisé, mais plutôt quel but il poursuit. Etant donné que le service civil (en tant que service de remplacement pour les personnes ne pouvant pas accomplir de service militaire pour des raisons de conscience) n’est pas non plus considéré comme un travail forcé ou obligatoire, les champs d’activités des personnes astreintes au service civil peuvent donc être élargis (c’est-à-dire que ces personnes peuvent être engagées pour n’importe quelle tâche civile). Le principe de non-influence sur le marché du travail et de neutralité concurrentielle reste bien entendu applicable également dans ce cas (cf. chapitre 4.2.3 ci-après).

4.2.1.3 *Le système de l’obligation de servir et la santé publique*

La santé de la population est précieuse. Le groupe de travail estime qu’il est indispensable que l’Etat puisse affecter des personnes astreintes au service à des tâches relevant de la santé publique si les soins médicaux à la population ne pouvaient plus être garantis à la suite d’une défaillance du marché. Si les processus habituels de la santé publique ne pouvaient plus être maintenus, tout débat pour savoir s’il s’agit d’un problème structurel ou aigu serait naturellement oiseux. Mais dans un tel cas, les personnes astreintes ne devraient être engagées que jusqu’à ce que le marché du travail soit à nouveau en mesure d’assurer les soins médicaux.

Le groupe de travail n’est pas parvenu à la conclusion que l’état actuel de la santé publique (cf. chapitre 3.4) rendrait nécessaire de remodeler le système de l’obligation de servir en ce sens qu’il y aurait lieu d’engager beaucoup de personnes astreintes dans ce domaine. A long terme, il faut cependant s’attendre à devoir agir dans ce secteur. Voilà pourquoi le groupe de travail ne propose au chapitre 5 que des mesures visant à créer les conditions pour que le système de l’obligation de servir puisse fournir des contributions importantes si cela devait s’avérer nécessaire (cf. chapitre 5.1.4). Par ailleurs, le groupe de travail est d’avis que les personnes astreintes pourraient acquérir un savoir-faire en matière de santé qui pourrait être utile en temps de guerre, de crises, de catastrophes et de situations d’urgence. C’est pourquoi le groupe de travail propose que la possibilité soit donnée aux personnes astreintes d’engranger davantage que jusqu’ici des expériences en matière de santé publique (voir chapitre 5.4). Dans ce contexte, elles devraient s’annoncer comme volontaires, car personne ne doit être obligé de soigner ou d’encadrer d’autres personnes.

Le groupe de travail n’a pas l’intention d’introduire de service social obligatoire et il se prononce contre le modèle « Obligation générale de servir ». Il se contente de constater que, dans ce modèle, l’obligation de servir s’accomplirait également sous la forme de services à la communauté similaires à ce qui se pratique actuellement au sein du service civil (voir chapitre 6.3.). Quant à savoir si et comment ce modèle est conciliable avec l’interdiction du travail forcé, le groupe de travail laisse cette question en suspens mais exprime son scepticisme (cf. chapitre 6.4.5).

4.2.2 *Principe de l’égalité de traitement : participation des femmes*

Le fait que seuls les hommes suisses sont astreints au service militaire dispose d’une assise juridique et historique. Durant longtemps, le service militaire exigeait de la majorité des militaires des performances physiques élevées auxquelles les hommes étaient généralement mieux à même de répondre. A l’époque, l’image des rôles respectifs des femmes et des hommes impliquait que seuls ces derniers fissent du service militaire.

Le Tribunal fédéral a déterminé qu’en sa qualité de réglementation spéciale de la Constitution fédérale, l’obligation de servir au sein de l’armée pour les hommes conformément à l’art. 59 Cst.¹⁶³ prime sur le principe constitutionnel général de l’égalité de traitement entre hommes et femmes figurant à l’art. 8 Cst.¹⁶⁴. Quant à la forme, la réglementation est donc conforme à la Constitution, mais l’inégalité de traitement est manifeste quant au fond¹⁶⁵, à plus forte raison qu’il existe aujourd’hui au sein de l’armée de nombreuses fonctions de spécialistes qui ne requièrent pas une grande force physique. Par ailleurs, aujourd’hui, les femmes peuvent servir à titre volontaire dans toutes les fonctions de l’armée ; on ne s’imagine plus du tout que des fonctions soient réservées aux seuls les hommes. De plus, dans le domaine de la santé, le nombre de médecins militaires est à peine suffisant, alors que la majorité des étudiants des facultés de médecine sont des femmes, et que ces dernières ne sont pas astreintes au service (cf. chap. 3.4).

Comment résoudre ce problème ? L’initiative populaire « Oui à l’abrogation du service militaire obligatoire » aurait introduit l’égalité de traitement entre les hommes et les femmes (puisque tant les hommes que les femmes auraient pu accomplir du service dans la milice volontaire), mais elle a été nettement refusée en 2013 par 73,2 % de non. Jusqu’à présent, les autres options (extension de l’obligation de servir au sein de l’armée aux femmes, armée de métier) n’ont pas non plus été considérées comme judicieuses. En raison de l’interdiction du travail forcé ou obligatoire, l’obligation de servir ne pourrait de toute façon être étendue aux femmes que si elle était indispensable sur le plan militaire.

Il est encore plus ardu de justifier le fait que seuls les hommes sont astreints au service de protection civile, d’autant qu’il s’agit d’un service non armé et que l’obligation de servir dans le corps des sapeurs-pompiers s’applique aujourd’hui tant aux hommes qu’aux femmes¹⁶⁶. En 1992, le Tribunal fédéral a rejeté une action en justice à ce sujet¹⁶⁷. Là non plus, les autres options n’ont jusqu’à présent pas pu réunir une majorité¹⁶⁸. Ajoutons encore à ce propos que la Cour européenne des droits de l’homme a jugé que la taxe d’exemption au service du corps de sapeurs-pompiers s’appliquant uniquement aux hommes constitue une mesure discriminatoire¹⁶⁹.

Sur le plan des limites juridiques, l’extension du système actuel de l’obligation de servir doit donc respecter le principe de l’égalité de traitement entre tous les citoyens. Un élargissement substantiel du système actuel n’incluant pas les Suissesses dans le cercle des personnes astreintes serait admissible uniquement dans des cas exceptionnels dûment motivés. Cette question touche également à l’équité en matière d’obligations militaires lato sensu, c’est-à-dire dans un sens large (cf. chapitre 4.3.4). La position du groupe de travail sur cette thématique figure au chapitre 7.1.

¹⁶³ RS 101. La teneur de l’art. 59 Cst. se trouve en page 10.

¹⁶⁴ Arrêt du Tribunal fédéral (ATF) 8C_232/2014 du 21 avril 2015 (considérant 5.2.3) et ATF 2C_221/2009 du 21 janvier 2010 (considérant 2.1)

¹⁶⁵ Cf. Commentaire saint-gallois et Commentaire bâlois de l’art. 59 Cst., ainsi que Bondolfi, *Wehrpflicht*, pp. 139 ss.

¹⁶⁶ Cf. chapitre 2.2 et 2.1.5 pour les bases légales de la protection civile, ainsi que Commentaire saint-gallois de l’art. 61 Cst.

¹⁶⁷ ATF 118 Ia 341 du 9 novembre 1992

¹⁶⁸ En 1957 (soit avant l’introduction du suffrage féminin), la population suisse a rejeté l’article concernant la protection civile notamment, car il prévoyait la possibilité d’introduire une obligation de servir pour les femmes.

¹⁶⁹ Infraction à l’art. 14 de la Convention européenne des droits de l’homme CEDH. Cf. jugement du 18 juillet 1994 de la Cour européenne de droits de l’homme A/291-B en la cause Karlheinz Schmidt contre la République fédérale d’Allemagne. Dans ses considérants, la Cour a cependant laissé en suspens la question de savoir s’il y avait des raisons pertinentes pour traiter différemment les hommes des femmes au sujet de l’obligation de servir dans un corps de sapeurs-pompiers.

4.2.3 Principe de non-influence sur le marché du travail et de neutralité concurrentielle

Le principe de la liberté économique pose des limites au système de l’obligation de servir : la Confédération ne doit pas exercer d’influence sur le marché libre du travail ou fausser le jeu de la concurrence lorsqu’elle recourt aux prestations des personnes astreintes¹⁷⁰. Le problème se pose différemment pour l’armée, le service civil et la protection civile. Ainsi, l’armée et la protection civile interviennent en cas de guerres, de crises, de catastrophes et de situations d’urgence. En temps normal, l’instruction figure donc au premier plan. Il convient néanmoins de déterminer dans quelles circonstances des militaires et des membres de la protection civile sont autorisés à fournir des prestations au bénéfice de tiers. Il en va tout autrement de la situation du service civil : le service civil peut certes être engagé afin de maîtriser des catastrophes ou des situations d’urgence, mais, en temps normal, les personnes astreintes au service civil accomplissent leurs jours de service dans un cadre professionnel, ce qui nécessite une réglementation particulière pour éviter, dans toute la mesure du possible, d’influencer le marché du travail et de fausser le jeu de la concurrence.

4.2.3.1 Armée

Lorsque des militaires démolissent des bâtiments, construisent des passerelles, apportent un soutien lors de manifestations, telles que des compétitions de ski ou fêtes de lutte¹⁷¹, ces activités-là sont perçues par le public et il est vrai qu’elles pourraient exercer une influence sur le marché du travail et fausser le jeu de la concurrence. C’est pourquoi elles sont soumises à certaines conditions¹⁷². Ainsi, l’armée doit nécessairement en tirer un bénéfice en matière d’instruction. En outre, ces activités doivent être dans l’intérêt public. Les manifestations doivent revêtir une importance nationale ou internationale. De plus, les effectifs engagés à cet effet doivent être adaptés à ces activités, qui ne doivent pas entraver outre mesure la capacité d’engagement et les programmes d’instruction de l’armée. Les tâches de police de sûreté sont exclues, les obstacles étant bien plus importants (nécessité d’un engagement de l’armée en service d’appui ou en service actif). Enfin, il est possible de faire appel à l’armée uniquement si les autres moyens sont insuffisants (aide d’associations civiles ou militaires, du service civil ou de la protection civile). Si une manifestation réalise un bénéfice, une partie de ce bénéfice doit être reversée au Fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain (APG) qui finance la perte de gain des militaires.

4.2.3.2 Service civil

Les personnes astreintes au service civil accomplissent leurs jours de service dans des établissements d’affectation, c’est-à-dire des organisations faisant partie des marchés du travail primaire ou secondaire¹⁷³. Le service civil ne peut être dissocié du marché du travail. En effet, il n’est pas possible dans ce contexte de respecter de manière absolue le principe de non-influence et de neutralité concurrentielle. Néanmoins, le service civil s’y efforce quand même dans la mesure où son exécution est axée sur trois objectifs¹⁷⁴, à savoir : ne pas mettre en danger des postes de travail, ni porter atteinte aux salaires, ni fausser les conditions concurrentielles, ni enfin favoriser certaines organisations en leur procurant un avan-

¹⁷⁰ Une dérogation à cette interdiction n’est possible que si une disposition constitutionnelle l’autorise explicitement. Cf. art. 94, al. 4, Cst. (RS 101).

¹⁷¹ En 2014, l’armée a fourni 26 192 jours de service à cet effet. Cf. chapitre 2.1.3

¹⁷² Cf. art. 2 de l’ordonnance concernant le soutien à des activités civiles et des activités hors du service avec des moyens militaires (OACM ; RS 513.74)

¹⁷³ La notion de « *marché du travail secondaire* » se rapporte à la totalité des rapports de travail subventionnés par l’Etat.

¹⁷⁴ Art. 6 LSC (RS 824.0)

tage. Comme les normes légales sont mises en œuvre de manière systématique, les infractions à ces règles sont rares et, d’ailleurs, les concurrents de ces établissements d’affectation veillent au grain.

Trois éléments visent à mettre en œuvre les objectifs susmentionnés. *Premièrement*, chaque affectation est liée à un *cahier des charges*. Les travaux d’intérêt général figurent au premier plan des affectations du service civil, la moitié du temps de travail au maximum pouvant être consacrée à des activités d’artisan qualifié¹⁷⁵. *Deuxièmement*, l’établissement d’affectation doit s’acquitter d’une *contribution d’affectation* découlant du fait qu’il bénéficie de la main-d’œuvre de personnes astreintes au service civil. Son montant dépend du niveau de salaire habituel et s’élève au minimum à 8 francs 40 et au maximum à 70 francs par jour. En outre, l’établissement d’affectation doit fournir le logement, les repas, les vêtements et chaussures de travail ou indemniser en conséquence les personnes astreintes au service civil. Il doit également leur verser un argent de poche (les militaires touchent une solde). *Troisièmement*, le nombre de *personnes astreintes au service civil* pouvant être actives simultanément au sein d’un établissement d’affectation est limité en fonction du nombre de postes occupés à plein temps dans cet établissement. Par exemple, un établissement d’affectation comportant 100 postes de travail ne peut engager simultanément que 7 personnes astreintes au service civil¹⁷⁶. Cette restriction vise à empêcher que des organisations, voire des branches entières deviennent tributaires du service civil, comme cela a été le cas en Allemagne pour une partie du secteur de la santé.

Ces trois éléments sont réglés en détail par l’ordonnance sur le service civil (OSCi ; RS **824.01**). Les contributions d’affectation doivent, quant à elles, empêcher que des personnes astreintes au service civil financées par l’intermédiaire des APG ne concurrencent le bénévolat. Pour mettre en œuvre les éléments susmentionnés, l’organe d’exécution du service civil dispose de procédures de reconnaissance pour les établissements d’affectation, de prérogatives en matière d’inspection et de compétences pénales. Il est explicitement interdit d’engager des personnes astreintes au service civil sur leur lieu de travail, dans une institution où elles ont récemment accompli une formation ou un perfectionnement professionnels, où elles collaborent à titre bénévole, ou pour des activités qui bénéficieraient à leur propre famille (ou à des proches).

4.2.3.3 Protection civile

Chaque année, les organisations de protection civile peuvent consacrer un nombre limité de jours de service à des « interventions en faveur de la collectivité » (cf. chapitre 2.1.5)¹⁷⁷. La notion de « *collectivité* » s’applique à des autorités, à des organisations ainsi qu’à des associations. Comme dans le cas de l’armée, les engagements doivent présenter une utilité pour l’instruction et ne peuvent être accomplis que si les tâches en question ne peuvent être gérées autrement. S’agissant de la concurrence et des profits, la réglementation est moins stricte que dans l’armée : les engagements ne doivent pas concurrencer « de façon excessive » les entreprises privées, et les projets auxquels la protection civile apporte son soutien ne doivent pas avoir « pour objectif premier » la réalisation d’un profit.

¹⁷⁵ Le conseiller national Malama a demandé en vain dans une motion (11.3733) que cette réglementation soit modifiée.

¹⁷⁶ L’art. 9 de l’ordonnance sur le service civil (OSCi ; RS **824.01**) règle les exceptions.

¹⁷⁷ Cf. l’ordonnance sur les interventions de la protection civile en faveur de la collectivité (OIPCC ; RS **520.14**)

4.3 Équité en matière d'obligations militaires

Dans les débats politiques, différents arguments sont avancés pour démontrer que l'équité en matière d'obligations militaires¹⁷⁸ n'est plus garantie, mais sans que cette notion soit définie. Ainsi, différentes facettes du système de l'obligation de servir sont problématisées. Certains affirment que trop peu d'hommes accomplissent du service¹⁷⁹, d'autres que trop de militaires sont libérés avec un solde de jours de service¹⁸⁰, d'autres encore, qu'il y a trop de personnes astreintes au service civil et que l'accès au service civil est beaucoup trop facile¹⁸¹. Est donc considéré comme une atteinte à l'équité en matière d'obligations militaires ce qui est perçu comme une application injuste d'obligations constitutionnelles. Dans ce cadre, les obligations militaires (art. 59 Cst.¹⁸²) figurent au premier plan. S'agissant de l'obligation de servir dans la protection civile, la question concerne uniquement le nombre de personnes astreintes qui accomplissent personnellement un service.

Le fait que des personnes astreintes à servir refusent tout service contrevient au principe de l'égalité face aux obligations militaires, mais vu le faible nombre de ces personnes, le thème des objecteurs de conscience n'est pas considéré comme pertinent.¹⁸³

4.3.1 Les trois critères du Conseil fédéral

Dans sa réponse au postulat Wicki (05.3526), le Conseil fédéral a formulé des critères relatifs à une application équitable des obligations militaires. Dans le message concernant l'initiative populaire « Oui à l'abrogation du service militaire obligatoire », il les a répétés de la manière suivante¹⁸⁴ :

« *Premièrement*, il faut déterminer, sur la base de critères objectifs, qui accomplit un service militaire, un service civil, un service de protection civile et qui n'accomplit pas de service du tout.

Deuxièmement, il faut que le plus grand nombre possible de personnes astreintes accomplisse ses obligations militaires par le biais d'une prestation personnelle au sein de l'armée, du service civil ou de 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. »

Il n'y a pas d'autre définition de l'équité en matière d'obligations militaires. Les trois critères découlent du contenu de l'art. 59 Cst. Dans son rapport en réponse au postulat Wicki, le Conseil fédéral a en outre déjà indiqué que l'évolution de la société peut conduire à une réévaluation du principe d'équité en matière d'obligations militaires, et que celui-ci est ressenti en fonction de la sensibilité de chacun. Ainsi, la marge d'appréciation s'élargit, d'autant que les critères susmentionnés sont plus ou moins délimités. Il ne s'agit

¹⁷⁸ Le rapport de la CEOS utilisait la notion d'*équité en matière de service* (cf. chap. 9.1 dudit rapport). Il s'agit d'un synonyme d'*équité en matière d'obligations militaires*, une expression employée depuis les années 1980 dans le cadre d'interventions parlementaires.

¹⁷⁹ P. ex., le conseiller national von Graffenried dans le développement de ses interventions visant à une obligation générale de servir (cf. chapitre 1.4)

¹⁸⁰ P. ex. la *Sonntags-Zeitung* du 23 février 2013 (cf. chapitre 2.1.3)

¹⁸¹ P. ex. le conseiller national Hans Fehr lors de l'heure des questions du 2 juin 2009 (question 09.5191) ou le chef de l'Armée lors d'un entretien avec l'*Aargauer Zeitung*, le 5 octobre 2015

¹⁸² RS 101. La teneur de l'art. 59 Cst. se trouve à la page 10.

¹⁸³ Au sein de l'armée, il s'agit de 2 à 7 militaires par année, encore moins au service civil. Dans la protection civile, les chiffres sont vagues, parce qu'en pratique les personnes récalcitrantes sont affectées à la réserve ou libérées prématurément.

¹⁸⁴ Rapport en réponse au postulat Wicki (05.3526) sur l'égalité face aux obligations militaires, chap. 4.1.4 du message concernant l'initiative populaire « Oui à l'abrogation du service militaire obligatoire »

toutefois pas de se contenter d’affirmer que l’équité en matière d’obligations militaires est une question subjective. Puisqu’il s’agit de dispositions constitutionnelles, celles-ci doivent être mises en œuvre de manière équitable. Les débats politiques devront définir ce que cela signifie concrètement, ce qui requerra un consensus aussi large que possible.

4.3.2 Evaluation de l’exécution actuelle

4.3.2.1 Critères objectifs concernant l’affectation

Aux chapitres 2.1.1 et 2.1.2, il a été exposé que l’affectation à l’armée et à la protection civile s’effectue selon des critères médicaux et des considérations d’ordre sécuritaire permettant de déterminer qui est apte au service et doit par conséquent être affecté à l’armée et qui doit être affecté à la protection civile. Il n’a pas été constaté que ce processus est arbitraire. Le chapitre 5.2.1 aborde la question de savoir si des personnes astreintes peuvent facilement se faire déclarer inaptés au service militaire. Il faut tout d’abord mentionner que, même si certains cas pourraient être évalués différemment d’un point de vue subjectif, le groupe de travail n’a pas constaté d’abus systématiques. Si, aujourd’hui, moins de personnes astreintes sont déclarées aptes (cf. illustrations 14 et 15), c’est parce que la fonction du recrutement et de l’école de recrues a changé, ce qui est légitime.

Toutefois, il existe à l’échelon national des différences que le système de recrutement n’est pas en mesure de compenser. On ne peut présenter ces différences actuellement que par le biais des taux d’aptitude au service militaire, qui diffèrent d’un canton à l’autre : en 2015, 76,4 % des conscrits étaient déclarés aptes au service militaire dans le canton d’Appenzell Rhodes-Intérieures tandis que dans le canton du Jura seuls 46,9 % l’étaient. Mais il s’agit aussi de considérer des valeurs partielles présentant de très grandes différences lorsqu’on répartit le nombre global des personnes aptes au service militaire sur les cantons. Ainsi, toujours en 2015, le canton de Zurich a recruté 6039 personnes aptes au service militaire, et Appenzell-Rhodes-Intérieures 123. On peut donc comprendre que disposer de dix personnes aptes au service militaire de plus ou de moins peut changer la donne quant au taux de l’aptitude.

Trois phénomènes qui se superposent sont déjà confirmés de manière scientifique : *premièrement*, les hommes issus d’un milieu rural sont plutôt aptes au service militaire; les régions urbaines présentent des taux d’aptitude au service militaire inférieurs, parce qu’elles sont des zones d’agglomération drainant leur lot de problèmes sociaux et économiques. *Deuxièmement*, il existe des différences culturelles. *Troisièmement*, le niveau de formation et l’aptitude au service militaire sont étroitement liés. Les personnes possédant un CFC ou une maturité sont plutôt aptes ; celles qui n’ont aucune formation sont souvent confrontées à des problèmes sociaux ou de santé. Le médecin en chef de l’armée a demandé que l’on procède à une étude scientifique sur ces questions ; les résultats de cette étude seront présentés dans le courant de l’année 2016.

Toute différence dans l’application du processus de recrutement dans les six centres existants peut être exclue. Chaque centre de recrutement est compétent pour plusieurs cantons avec des taux d’aptitudes très différents d’un canton à l’autre. Par conséquent, c’est bien la collectivité des conscrits et non pas les critères d’appréciation différents des médecins au sein des centres de recrutement qui génère des disparités en matière d’aptitude au service militaire.

S’agissant des admissions au service civil, les motivations des personnes astreintes (raisons de conscience) ne sont plus évaluées depuis l’introduction, en 2009, du système de la solution de la preuve par l’acte (cf. chapitre 2.1.4). Cette preuve par l’acte est plus facile à appliquer que les examens de conscience qui laissaient une marge d’appréciation dans les décisions à prendre. Le système d’admission ac-

tuel satisfait donc beaucoup mieux que l’ancien aux critères objectifs pour l’affectation au service civil. En parallèle, il convient également d’évaluer les autres critères de l’équité en matière d’obligations militaires, plus précisément la question des contraintes (cf. chapitre 4.3.3.3).

Le groupe de travail est arrivé à la conclusion que le système d’affectation actuel est clair et transparent et qu’il continue donc de remplir le premier critère, à savoir l’équité en matière d’obligations militaires (critères objectifs).

Il est regrettable qu’il y ait moins de personnes aptes au service militaire dans les milieux sociaux et économiques défavorisés. Le groupe de travail considère que, du point de vue de la politique de l’Etat, il est inquiétant que des différences culturelles aient aussi un impact sur l’aptitude au service militaire. Pourtant, ni le recrutement, ni le système de l’obligation de servir ne pourront résoudre cette problématique, car elle relève des politiques sociale et de formation ainsi que de la cohésion nationale.

4.3.2.2 Nombre le plus élevé possible de personnes accomplissant du service

Vu les exemples énoncés au début du chapitre 4.3, il est clair qu’il ne serait pas acceptable que les obligations militaires soient appliquées de manière à ce que toute personne astreinte soit affectée en fonction de l’une des trois possibilités prévues par l’art. 59 Cst., mais que la Confédération ne se soucie pas de savoir qui accomplit du service militaire ou du service civil et pourquoi, et qui s’acquitte de la taxe d’exemption de l’obligation de servir. Le nombre de personnes qui accomplissent effectivement du service revêt une importance, car il découle de l’art. 59 Cst. que tout homme de nationalité suisse *doit en principe accomplir* du service militaire. Les autres possibilités constituent des exceptions à cette règle. Le *service civil* est un service de remplacement de même valeur : les militaires et les personnes astreintes au service civil sont donc pris en compte de la même manière¹⁸⁵. Les personnes astreintes à la protection civile accomplissent leurs obligations militaires certes *de jure* – donc sur le plan du droit – en s’acquittant de la taxe d’exemption. Mais comme elles accomplissent généralement aussi un service personnel au sein de la protection civile (ce qui réduit leur taxe d’exemption), il serait inacceptable de ne pas les prendre en compte.

Équité en matière d’obligations militaires et taux d’aptitude au service

La définition du Conseil fédéral ne permet pas de déterminer si le taux d’aptitude actuel (environ 63 % de personnes aptes au service militaire, plus 17 % aptes à la protection civile ; cf. illustration 14) est suffisant ou non. Il revient aux milieux politiques de dire si les réalités sociales et sociétales actuelles se reflètent dans le système, ou si celui-ci est défaillant. Dans ce cadre, on se contente souvent de regarder un seul aspect : l’application par les organes étatiques. Ces derniers sont parfois soupçonnés d’être trop laxistes ou de se laisser duper par des tire-au-flanc rusés. Le groupe de travail n’a toutefois découvert aucun élément indiquant que le fonctionnement du système et, par voie de conséquence, l’équité en matière d’obligations militaires sont fondamentalement remis en question (cf. chapitre 2.1.1). L’autre aspect du problème est souvent laissé de côté : chaque classe d’âge de conscrits est constituée d’individus dont l’aptitude est hétérogène sur les plans physique, psychique et intellectuel. Un taux d’aptitude au service de 100 % est illusoire. Sous l’angle de l’équité en matière d’obligations militaires, le taux de 91 % atteint en 1985 manifestait une forme d’aveuglement et l’on se mentait à propos de l’équité face aux obligations militaires, car on ne se demandait pas combien de personnes aptes pouvaient réellement accomplir tous les services (cf. chapitre 5.2.1, mandat d’étude B1). Le groupe de travail estime que les taux d’aptitude lors du recrutement n’ont qu’une utilité limitée pour s’assurer du respect du principe d’équité en matière

¹⁸⁵ C’est pourquoi le fait de quitter le service militaire pour le service civil n’a pas d’incidence sur le taux d’abandon pour l’ensemble du système de l’obligation de servir (cf. chap. 5.2.1).

d’obligations militaires. Cette équité requiert en effet que les personnes soient non seulement déclarées aptes, mais qu’elles accomplissent effectivement du service. Le groupe de travail s’accommode donc du fait que le taux d’aptitude soit plus bas qu’il ne l’a jamais été. En revanche, il a ainsi été possible de faire baisser le nombre de personnes quittant le système de l’obligation de servir *a posteriori*.

Du reste, sur la base de l’art. 59 Cst., il ne serait pas admissible de baisser consciemment les exigences en matière d’aptitude au service militaire afin de piloter les effectifs, mais rien de tel n’a été constaté. Les besoins et les effectifs sont harmonisés de par l’adaptation des limites d’âge (durée des obligations ; cf. chapitre 2.1.3).

Équité en matière d’obligations militaires et accomplissement des jours de service

Concernant *l’armée*, le groupe de travail a identifié deux problématiques : le taux d’abandon (cf. chapitre 5.2., mandat d’étude B1) et la libération de militaires malgré un solde de jours de service à accomplir (cf. chapitre 2.1.2). Le groupe de travail estime qu’il est possible de réduire davantage le nombre d’abandons.

Dans le cas du *service civil*, plus de 95 % des personnes astreintes accomplissent l’ensemble des jours de service prescrits (cf. chap. 2.1.4) ; elles fournissent ainsi la preuve par l’acte requise par la loi. Cet aspect ne pose donc pas de problème sur le plan de l’exécution.

La situation se présente différemment au sein de la *protection civile*. Il n’y a pas de nombre fixe de jours de service à accomplir, tant et si bien que l’obligation de servir y est appliquée de manière très différente selon les cantons (cf. chapitre 2.1.5). La taxe d’exemption rétablit un certain équilibre, car ceux qui ne font pas de service ou en font moins s’acquittent d’une taxe d’exemption plus élevée. Il peut cependant tout de même arriver que certaines personnes astreintes n’effectuent pas le moindre jour de service ; d’autres sont incorporées dans la réserve immédiatement après le recrutement ou après l’instruction de base et ne sont plus jamais convoquées. D’autres encore sont libérées de manière anticipée au bénéfice d’une organisation partenaire dans la protection de la population. Même si des chiffres sont donnés au chapitre 5.2.1.5, il n’est néanmoins pas possible d’obtenir une vue d’ensemble de la situation. On peut tout au plus constater que les organisations de protection civile axent leurs effectifs sur les besoins, ce qui est somme toute une bonne chose. La mise en œuvre de la Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ vise à renforcer l’égalité face aux obligations militaires : le problème des sous-effectifs et des sureffectifs cantonaux est désamorcé, parce que les personnes astreintes pourront accomplir leur service non seulement dans leur canton de domicile mais aussi dans n’importe quel lieu où ce service sera requis.

Le groupe de travail estime donc que le deuxième critère de l’équité en matière d’obligations militaires n’est pas entièrement rempli. Il est arrivé à la conclusion que, dans le système actuel de l’obligation de servir et sous l’angle de l’équité en matière d’obligations militaires, il conviendrait de mieux exploiter le potentiel des personnes astreintes, de réduire les abandons au sein du service militaire, de prescrire un nombre minimal de jours de service plus élevé au sein de la protection civile et d’augmenter ainsi modérément le nombre de personnes accomplissant du service (cf. chapitre 5.2, mandat d’étude B1).

4.3.2.3 Contraintes identiques (temporelles, physiques, psychiques)

Globalement, seuls les militaires et les civilistes devraient avoir la même contrainte. On peut d’emblée oublier le service de la protection civile, parce que les personnes astreintes inaptes au service militaire ne sont a priori pas confrontées aux mêmes contraintes que celles qui sont aptes au service militaire.

Il convient de relever d’emblée qu’il y a deux raisons pour lesquelles le service civil doit durer plus longtemps que le service militaire : d’abord pour compenser les contraintes *temporelles* plus élevées (journées de travail plus longues, temps de loisirs plus restreints du fait du logement en casernes), ensuite, depuis 2009, pour fournir la preuve par l’acte (cf. chapitre 2.1.4). Le facteur 1,5 n’a pas été modifié¹⁸⁶.

Sur le plan physique, le service militaire est généralement plus exigeant que le service civil, comme le montrent les abandons lors des écoles de recrues (cf. chapitre 5.2.1, mandat d’étude B1), ceux-ci ne se produisant pas lors de la première affectation longue du service civil. Pourtant, il existe également des similitudes : il y a aussi des fonctions impliquant un service de bureau à l’armée, alors que des affectations du service civil dans le domaine de la protection de la nature et de l’environnement, de l’entretien du paysage, de l’entretien des forêts ainsi que dans l’agriculture exigent des personnes astreintes des travaux physiquement éprouvants et devant être effectués par tous les temps. En outre, au sein du service militaire, le programme d’instruction est façonné pour un échelon hiérarchique inférieur, ce qui, au sein d’une armée relativement grande, conduit à des différences concernant le degré de contraintes physiques qu’un cours de répétition présentera au final. A l’inverse, le service civil connaît des limites en matière de contraintes physiques, car il ne peut faire exécuter des travaux d’intérêt général fournis dans le cadre du champ d’activités civil des établissements d’affectation.

Actuellement, les *contraintes psychiques* ne sont pas objectivables pour l’ensemble du système de l’obligation de servir¹⁸⁷. Les abandons au sein des écoles de recrues découlent aussi, dans la moitié des cas, de problèmes psychiques. Les situations de contrainte qui mènent à ces problèmes sont-elles réellement pertinentes pour l’engagement compte tenu des tâches de l’armée (cf. chapitre 5.2.1, mandat d’étude B1) ? De plus, les contraintes psychiques abstraites et concrètes au sein de l’armée et du service civil ne sont pas comparables : comme la Suisse n’a pas subi d’actes de guerre et de crises pendant des décennies, cela reste – en matière d’engagements – une donnée hypothétique abstraite qui n’a pas d’influence sur les contraintes psychiques touchant le quotidien des écoles de recrues et des cours de répétition. A l’inverse, les personnes astreintes au service civil affectées dans le domaine de la santé sont, dans leurs contacts avec les malades, exposées à des situations impliquant des contraintes psychiques concrètes. Ces contraintes ne peuvent pas se compenser mutuellement, et elles ne devraient pas être mises en opposition.

Actuellement, les contraintes ne sont donc pas objectivables. En outre, il convient d’observer que les personnes astreintes n’ont pas toutes la même endurance et peuvent donc supporter des charges variables.

Le groupe de travail a acquis la conviction qu’il est impossible d’imposer des contraintes identiques pour tous. Le troisième critère de l’équité en matière d’obligations militaires s’applique à un niveau systémique. Et sur ce plan-là, le groupe de travail estime qu’il n’est actuellement pas nécessaire d’agir.

Dans une perspective globale, il ne s’agit pas seulement de considérer les différences en matière de contraintes, mais aussi en matière d’utilité : le service militaire peut en effet offrir des qualifications utiles à différents secteurs du marché du travail, ce qui n’est légalement pas possible pour le service civil.

Mentionnons encore la perception de l’armée par la population. Selon un sondage réalisé en 2015, 42 % des personnes interrogées considèrent que les contraintes imposées aux militaires et aux personnes as-

¹⁸⁶ Cf. chap. 5.3.1 (mandat d’étude C3) pour la durée du service civil

¹⁸⁷ Seules des études ont été faites au sujet du stress subi au service militaire. Cf. étude Progress de l’Office fédéral des sports et de l’Académie militaire à l’EPF de Zurich, 2013

treintes au service civil n’ont pas la même ampleur, estimant que les soldats sont davantage mis à contribution¹⁸⁸.

4.3.2.4 Autres éléments : taxe d’exemption de l’obligation de servir

Dans le cadre de l’équité en matière d’obligations militaires, il convient également de se demander si les contraintes imposées aux personnes qui accomplissent du service et à celles qui sont déclarées inaptés sont équitables. Pour cela, il convient de comparer deux éléments très différents : le temps et l’argent. Il y a eu un glissement dans l’appréciation de ces deux ressources : le temps libre est désormais plus prisé que l’argent.

Dans tous les cas, il est logique que la taxe d’exemption dépende du revenu et qu’une contribution minimale soit définie (cf. chapitre 2.1.8). La taxe d’exemption a été augmentée en 2010. Sur le plan de l’équité en matière d’obligations militaires, le groupe de travail estime toutefois qu’il est choquant que 21 semaines d’école de recrues ou une affectation longue de 180 jours au sein du service civil équivalent à 400 francs (montant minimal de la taxe).

Le groupe de travail est arrivé à la conclusion que le montant minimal de la taxe d’exemption de l’obligation de servir pour les personnes déclarées inaptés au service militaire devrait être augmenté à 1000 francs.

Les 260 jours de service d’un militaire ou les 390 jours de service d’une personne astreintes au service civil équivalraient donc à 11 000 francs au moins (contre 4400 francs aujourd’hui).

Il convient encore d’examiner l’effet de l’accomplissement ou du non-accomplissement du service sur le revenu provenant d’une activité lucrative. Les personnes inaptés au service peuvent suivre des formations et des perfectionnements (à plein temps ou à titre accessoire) sans interruption et donc les achever plus rapidement. On pourrait dès lors supposer qu’ils sont plus rapidement en mesure d’avoir un revenu plus élevé. Or, une étude réalisée en 2003 est arrivée à la conclusion inverse¹⁸⁹. Le groupe de travail estime qu’il n’est donc pas nécessaire d’introduire d’autres mesures.

4.3.3 Extension de l’obligation de servir aux Suissesses et aux ressortissants étrangers (femmes et hommes)

Le groupe de travail considère que l’équité en matière d’obligations militaires concerne aussi la question fondamentale suivante : qui doit être soumis à l’obligation de servir ? Actuellement, seuls les hommes suisses sont astreints au service. Si l’on souhaite élargir l’obligation de servir, deux groupes de personnes figurent au premier plan : les Suissesses et les ressortissants étrangers (hommes et femmes) établis en Suisse.

Le chapitre 4.2.2 a montré qu’il existe des arguments juridiques en faveur d’une extension de l’obligation de servir aux *Suissesses*. Il s’agirait aussi d’une conséquence logique de l’égalité entre femmes et hommes. L’équité en matière d’obligations militaires s’en trouverait renforcée. Le groupe de travail présente au chapitre 7.1 sa position sur cette question.

¹⁸⁸ Enquête représentative réalisée en février 2015 auprès de la population suisse sur mandat de l’Organe d’exécution du service civil. Cf. www.zivi.admin.ch >Documentation > Sondages

¹⁸⁹ Selon cette étude, le service militaire a un effet positif statistiquement significatif sur l’accroissement du niveau de salaire (cf. étude *Old-Boy Network*).

Les *ressortissants étrangers (hommes et femmes) établis en Suisse* devraient-ils obligatoirement accomplir du service ? La question reste posée, mais mérite d’être nuancée¹⁹⁰. Sur un plan strictement juridique, cela ne se justifie pas : ces étrangers ne jouissent pas des mêmes droits de cité et ne sont donc pas tenus de remplir les mêmes devoirs. Un consensus s’est établi sur le fait que le service militaire devrait dans tous les cas être limité aux seuls citoyens suisses. Ainsi, le développement du système de l’obligation de servir *peut* élargir l’obligation de servir aux ressortissants étrangers, mais ce n’est pas impératif. Les changements que cela impliquerait sont abordés dans le modèle *Obligation générale de servir* (cf. chapitre 6.4.2.1). Cependant, il faudrait encore déterminer quelles activités ces personnes astreintes supplémentaires devraient effectuer.

¹⁹⁰ Ils peuvent déjà s’engager volontairement au sein de la protection civile et des corps de sapeurs-pompiers (cf. chapitre 2.4). Le chapitre 5.3.2 (mandat d’étude B2) explique pourquoi il ne convient pas de créer un service civil volontaire pour les Suissesses, les ressortissants étrangers et les personnes inaptes au service.

4.4 Conclusions

Le groupe de travail a exposé son avis quant aux buts visés par le système de l'obligation de servir : ce dernier doit garantir l'efficacité des organisations d'intervention et contribuer à résoudre les problèmes existentiels importants de notre pays. La cohésion nationale ne doit pas être une fin en soi, mais un corollaire au système de l'obligation de servir. Les modèles de son développement en tiendront également compte.

Le groupe de travail a également clairement précisé les limites quant au droit. Ces restrictions juridiques constituent des lignes directrices pour l'élaboration de modèles. *L'interdiction du travail forcé et du travail obligatoire* n'empêche pas d'envisager le développement du système de l'obligation de servir, mais il convient néanmoins de tenir compte de ces dispositions. Le groupe de travail opte pour que l'on mette la barre plus haut lorsque des personnes astreintes devraient être engagées en vue de résoudre des problèmes existentiels. Par ailleurs, *l'égalité entre femmes et hommes* inscrite dans la Constitution implique qu'une obligation de servir plus ample imposée uniquement aux hommes n'est admissible que dans des cas d'exception dûment motivés. Une astreinte étendue aux femmes améliorerait sans nul doute l'égalité face aux obligations militaires si l'on comprend ce système dans sa globalité, mais il convient aussi toutefois de tenir compte des constats abordés au chapitre 3.

Les dispositions concernant *la neutralité du marché et de la concurrence* imposent elles aussi des limites au système de l'obligation de servir. Il faut en tenir compte notamment dans la répartition des tâches (cf. chap. 5). Cela étant, il est tout à fait imaginable que plusieurs organisations engagent des personnes astreintes dans un domaine : par exemple, il est envisageable qu'un bataillon d'hôpital de l'armée puisse exploiter un établissement hospitalier mais seulement pendant un cours de répétition et à condition toutefois que cela serve à un but de formation. Les civilistes, au contraire, pourraient travailler dans le même hôpital sur une période beaucoup plus longue mais seulement pour des travaux d'utilité publique lorsque les ressources pour accomplir de telles tâches manquent complètement ou ne suffisent pas. Autrement dit, les activités se chevauchent, mais seulement en partie, car des conditions-cadres différentes s'appliquent.

L'équité en matière d'obligations militaires n'est donc pas le fruit d'une simple équation mathématique : elle doit être constamment réévaluée. Il s'agit d'un niveau systémique et non pas d'expériences individuelles. La définition du Conseil fédéral reste adaptée. Ses critères sont certes difficiles à apprécier, mais ils demeurent pertinents. Il serait utile de publier régulièrement non seulement les taux d'aptitude au service, mais aussi le nombre de personnes qui accomplissent réellement du service, comme par exemple au tableau 6 sur la base des prestations du régime des APG. Les débats devraient également clarifier ce qu'on attend de l'obligation de servir. L'opinion du groupe de travail concernant les différents critères a été exposée ci-dessus. Si, dans l'ensemble, le principe d'équité en matière d'obligations militaires est respecté, il est en revanche nécessaire d'optimiser le système de l'obligation de servir.

Il s'est avéré que l'armée est considérée avec davantage de sévérité que la protection civile. Le service militaire est très fortement évalué sous l'angle de la politique étatique. D'où l'idée que le plus grand nombre possible de personnes devrait accomplir ce service – et ce, sans que l'on se demande combien de personnes y sont réellement aptes ou peuvent vraiment accomplir du service, ou si un nombre aussi important de personnes astreintes est réellement nécessaire. Une chose est sûre : les besoins ne doivent pas conduire à des manipulations de l'aptitude au service. Les effectifs doivent être gérés sur le long terme en fixant la durée pendant laquelle les personnes astreintes doivent accomplir du service. La situation est différente en ce qui concerne la protection civile : il existe un consensus implicite sur le fait que les besoins doivent figurer au premier plan et qu'il n'est pas important de savoir si toutes les personnes astreintes effectuent ou non le même nombre de jours de service. Même le fait que certaines personnes as-

treintes n'accomplissent pas le moindre jour de service ne suscite pas de controverses, car ce système, axé sur les besoins, est compensé par la taxe d'exemption : quiconque accomplit du service paie moins. Le chapitre 7.1 aborde à nouveau les conflits d'intérêts entre l'orientation des besoins et l'égalité de traitement en vue d'instaurer l'équité en matière d'obligations militaires.

5 Mandats d'étude

Dans son mandat adressé au groupe de travail, le Conseil fédéral a formulé au total dix mandats d'étude (cf. chapitre 1.2). Les résultats de ces études mettent en lumière les différents aspects du système de l'obligation de servir (voir tableau 13). Le groupe de travail a estimé qu'il n'est pas judicieux de les énumérer l'ordre de la liste fournie par le Conseil fédéral. Il les a regroupés en quatre thèmes essentiels.

1. *Besoin supplémentaire en personnes astreintes* (mandat d'étude A1 et A2 ; chapitre 5.1), le groupe de travail s'est penché sur les champs d'activité possibles pour les personnes astreintes.
2. *Nombre des personnes astreintes accomplissant un service personnel*, respectivement les abandons lors du recrutement et au sein de l'armée, du service civil et de la protection civile; pertinence des catégories de l'aptitude au service militaire (mandat d'étude B1 et C4 ; chapitre 5.2). Pour ces deux sujets, le groupe de travail a considéré le système de l'obligation de servir dans son ensemble. Cependant, il convient de préciser que le point de mire de ces deux mandats d'étude s'est modifié au cours des travaux: à l'origine, il s'agissait d'envisager des mesures pour augmenter les effectifs de l'armée. Mais quand il s'est avéré qu'il n'y avait pas besoin d'augmenter ces effectifs, ce sont des questions d'exécution qui ont occupé le devant de la scène, notamment pour élucider si les effectifs de l'armée étaient garantis.
3. *Optimisation du service civil* (chapitre 5.3) ; le groupe de travail s'est penché ici sur la durée correcte du service civil et la nécessité de le compléter par un service civil volontaire (débat sur les mandats d'étude C3 et B2).
4. *Optimisation de la protection de la population* (cf. chapitre 5.4). Il s'est agi d'examiner d'une part l'utilité du recours à certaines ou à toutes les personnes astreintes au service civil (mandats d'étude C1 et D1), et d'autre part la perméabilité à l'égard d'autres organisations (mandat d'étude C1 et E1).

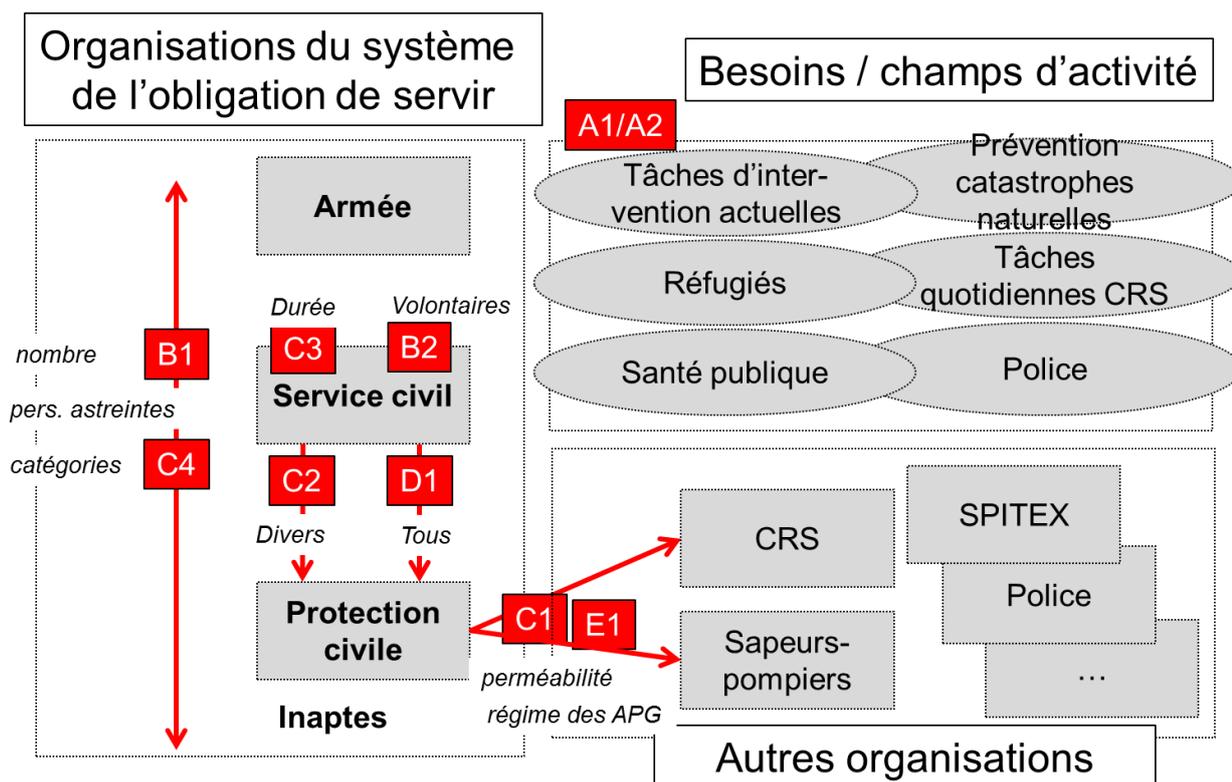


Illustration 13 : mandats d'étude au sujet du système de l'obligation de servir

Ainsi qu'exposé au chapitre 2, le groupe de travail a tenu compte dans ses considérations du développement de l'armée et de la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et protection civile 2015+ ; ces deux éléments font partie intégrante de la situation initiale.

5.1 Besoin supplémentaire de personnes astreintes (mandat d'étude A1, mandat d'étude A2)

5.1.1 Situation initiale

Mandat d'étude A1 : déterminer les domaines d'activité où, le cas échéant, un besoin supplémentaire existe en matière d'engagement de personnes astreintes au service en cas de situation extraordinaire.

Mandat d'étude A2 : déterminer les domaines d'activité où, le cas échéant, un besoin supplémentaire existe en matière d'engagement de personnes astreintes au service en cas de situation normale et en cas de situation spéciale, sans que cela nuise aux performances des instruments de politique de sécurité en cas de situation extraordinaire.

Il est difficile de définir à l'avance avec précision quand on est en présence d'une situation particulière et quand on a affaire à une situation extraordinaire¹⁹¹ ; le groupe de travail ne peut et ne doit pas élucider cette question. Ce nonobstant, cette définition est pertinente pour l'engagement de personnes astreintes :

¹⁹¹ S'agissant des définitions, voir l'annexe 5

en effet, l'Etat ne peut astreindre ces citoyens (hommes et femmes) que dans le but de maîtriser des situations extraordinaires (voir à ce propos le chapitre 4.2.1 Interdiction de travail forcé et de travail obligatoire).

Du reste, la marge de manœuvre concernant les situations *normales* est encore plus étroite, car les militaires et les personnes astreintes à la protection civile ne doivent pas être engagés pour n'importe quelles tâches des pouvoirs publics, mais seulement lorsque leur activité revêt un caractère formateur, autrement dit qu'elle a une utilité en matière de formation pour l'armée ou la protection civile (pour que ces organisations soient en mesure d'accomplir encore mieux leurs tâches dans les situations extraordinaires).

Il en va autrement du service civil. Ici, le point central est que les personnes astreintes au service civil accomplissent leur service de remplacement dans les situations ordinaires. Cependant, en cas de besoin, elles peuvent aussi être engagées pour apporter un soutien dans le contexte de la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence, que ce soit en service d'appui ou en service actif. En situation ordinaire, les « civilistes » ne doivent cependant effectuer que des travaux d'utilité publique là où les ressources manquent ou ne sont pas suffisantes pour les tâches à accomplir (cf. chapitre 4.2.3 Principe de non-influence sur le marché du travail et de neutralité concurrentielle). On n'exige pas du service civil de corrélation entre ces activités-là et la capacité de maîtriser des situations extraordinaires.

S'agissant du mandat d'étude A1, la question cruciale est donc de savoir si les effectifs de l'armée et de la protection civile suffisent à maîtriser les tâches d'intervention qui leur sont dévolues (cf. chapitre 5.1.2). Le groupe de travail a également pris en considération les corps de sapeurs-pompiers. En ce qui les concerne, étant donné qu'ils constituent des instruments de la première heure, ils accomplissent leurs missions indépendamment de la situation.

En plus de se pencher sur les types de tâches actuelles des organisations d'intervention, le groupe de travail s'est demandé si des problèmes se profilent dans des domaines vitaux. Le but du système de l'obligation de servir est aussi de contribuer à la résolution de tels problèmes même s'ils ne font pas partie stricto sensu de la politique de la sécurité (voir à ce propos le chapitre 4.1). Aussi le groupe de travail a-t-il formulé des conditions à ce sujet (voir chapitre 4.2.1). De l'avis du groupe de travail, il faut s'attendre à devoir agir à long terme, dans le domaine de la santé publique (cf. chapitre 5.1.4).

Concernant les tâches d'intervention et des domaines vitaux, il convient de faire la distinction entre deux domaines. D'abord, la prévention (chapitre 5.1.5). Ici, il s'agit de se demander où l'on peut empêcher ou diminuer des dommages grâce à l'intervention préventive de personnes astreintes. Ensuite, le travail d'utilité publique (voir chapitre 5.1.6 avec en point de mire la Croix-Rouge suisse et ses organisations) : y a-t-il des domaines d'activité au sein desquels les personnes astreintes devraient fournir davantage de prestations utiles à la société civile ?

Entrent en ligne de compte ici au premier chef les personnes astreintes au service civil. Pour conclure ses considérations, le groupe de travail met en lumière un domaine au sein duquel aucune personne astreinte ne doit être engagée : les corps de police (voir chapitre 5.1.7).

5.1.2 Constatations et mesures : besoins pour l'accomplissement des tâches d'intervention de l'armée, de la protection civile et des corps des sapeurs-pompiers

Concernant les tâches dévolues à l'armée, à la protection civile et aux corps de sapeurs-pompiers, le groupe de travail n'a identifié aucun besoin supplémentaire en personnes astreintes. On constate même une diminution des effectifs de ces organisations d'intervention (voir chapitres 2.4 et 3.5). La mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et protection civile 2015+ résoudra le problème des

sous-effectifs ou sureffectifs cantonaux des organisations de protection civile (cf. chapitre 2.1.5). Le groupe de travail est convaincu que les problèmes ponctuels de recrutement que rencontrent les corps de sapeurs-pompiers pourront être résolus grâce à des mesures d'optimisation au sein même du système actuel de l'obligation de servir.¹⁹²

Le groupe de travail ne peut toutefois évaluer si, à long terme, une menace terroriste ne conduira pas à un besoin supplémentaire de personnes astreintes. En effet, il ne peut pas d'ores et déjà déterminer comment cette menace pourrait se développer à long terme en Suisse et ne peut évidemment exclure que ladite menace nécessite un besoin accru de personnes chargées de protéger des infrastructures critiques. Il ne sera possible de déterminer si le système de l'obligation de servir sera suffisant à cet effet que lorsque la stratégie nationale en vue de la protection d'infrastructures critiques, datant de 2012, aura été mise en œuvre intégralement. Précisons aussi que la protection par la police et l'armée ne constitue qu'une des facettes de ce concept¹⁹³.

Dès lors, le groupe de travail n'exclut pas qu'à long terme, de nouvelles tâches pourraient se profiler pour la protection civile.

Concernant des situations extraordinaires, les acquis de l'exercice du Réseau national de sécurité 2014 (ERNS 14) sont également pertinents. Cet exercice a en effet révélé que le système suisse est en mesure de maîtriser simultanément deux situations d'urgence (pandémie et pénurie d'électricité)¹⁹⁴. Il est certain qu'en cas de catastrophes s'étendant sur de grandes surfaces (par ex., tremblement de terre important) ou de graves situations d'urgence (par ex., une pandémie avec de nombreux décès) ainsi que leurs incidences sur nombre de domaines de la vie, il faudra un nombre d'intervenants supérieur à celui que lesdites organisations d'intervention peuvent mettre à disposition¹⁹⁵. Mais les tâches et le besoin qu'elles impliqueraient ne peuvent être appréciés d'une manière suffisamment concrète pour pouvoir se fonder sur des certitudes et recruter, respectivement instruire des personnes astreintes supplémentaires. Par ailleurs, il existe d'ores et déjà des mesures pouvant être mises en œuvre dans le cas de catastrophes et de situations d'urgence pour lesquelles les organisations d'intervention ne disposeraient plus de moyens suffisants : La Confédération peut, au premier chef, avoir recours aux personnes astreintes au service civil, car il existe les bases légales nécessaires à cet effet. Une analyse datant de l'année 2013 a démontré une nécessité potentielle d'engager des civilistes en tant qu'intervenants supplémentaires pour maîtriser des situations d'urgence¹⁹⁶. Il faut aussi des bras pour la reconstruction et la réparation des dégâts après une catastrophe. Mais, se fondant sur cette analyse, le Conseil fédéral n'a pas estimé qu'il y existe des motifs pour transformer le service civil en une plus vaste organisation d'intervention à des fins de protection de la population. Si même les civilistes ne suffisent pas, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux pourront alors utiliser leurs pouvoirs spéciaux pour astreindre la population ou une partie de celle-ci à contribuer à la maîtrise de la catastrophe (voir ci-dessus la note de bas de page n° 163 au chapitre 4.2.1). Ce n'est donc pas ainsi que l'on peut faire face à une menace de guerre. Le système de l'obligation de servir devra donc prévoir à titre préventif d'augmenter les effectifs de l'armée et de la protection civile (cf. chapitres 3.5 et 5.2.2.2).

¹⁹² Voir à ce sujet ci-après au chapitre 5.4.3 les constats à propos du mandat d'étude C1 « Le service de protection civile pourrait-il également être accompli dans d'autres organisations (par exemple, dans un corps de sapeurs-pompiers) au lieu de l'être dans la protection civile et si oui, comment ? »

¹⁹³ La stratégie entend renforcer de manière significative la résilience de la Suisse dans le contexte des infrastructures critiques. Il s'agira d'augmenter également l'autoprotection des infrastructures critiques, et aussi de pouvoir compter sur la collaboration des acteurs (autorités et exploitants).

¹⁹⁴ Cf. le rapport final ERNS 14 Exercice du Réseau national de sécurité 2014

¹⁹⁵ Dans de telles situations, on est confronté à une problématique, par exemple, quand des personnes sont incorporées à la fois dans l'armée et dans un corps de sapeurs-pompiers. Cf. à ce sujet le chapitre 5.4.3

¹⁹⁶ Voir le rapport « Besoins engagement de personnes astreintes au service civil lors de catastrophes et de situations d'urgence »

Le groupe de travail est d'avis que, dans le contexte de situations extraordinaires, il n'y a pas lieu d'augmenter de manière durable le nombre des personnes astreintes

Le groupe de travail salue le fait que le service civil veuille saisir les qualifications et les expériences des personnes astreintes au service civil pour qu'elles puissent être engagées de manière ciblée, en tant que soutien, en cas de catastrophes et de situations d'urgence.

5.1.3 Constats et mesures : réfugiés

Lors de la clôture de la rédaction du présent rapport, la situation qui prévalait était la suivante : le flux de réfugiés avait considérablement augmenté et on pouvait prévoir qu'en 2016, le nombre des requérants d'asile dépasserait les 40 000. Ce niveau extrême n'a été atteint que dans les années 1991, 1998 et 1999 en raison des guerres en ex-Yougoslavie. Il fallait alors s'attendre à une situation particulière. Cela ne signifie pas que le système de l'obligation de servir soit surchargé, mais qu'il faut créer des conditions pour que des personnes astreintes puissent être engagées¹⁹⁷.

Ainsi, le corps des gardes-frontière sera soutenu et les pics de surcharge dissous jusqu'à ce que l'on dispose de solutions pour que les réfugiés soient encadrés par du personnel étatique ou d'entreprises privées.

Lors de la clôture de la rédaction du présent rapport, le groupe de travail n'avait aucune raison de supposer que le système de l'obligation de servir allait être dépassé par les événements. Dans ce contexte, une vision globale s'impose : l'efficacité des organisations d'intervention du système de l'obligation de servir dépend du nombre de personnes à encadrer, ce nombre dépendant par ailleurs de l'exécution de la procédure d'asile au sein du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM).

Une des tâches essentielles de la protection civile est de s'occuper et d'encadrer les personnes venues chercher refuge dans notre pays. Un quart environ des 73 000 personnes actives au sein de la protection civile sont formées aux tâches d'assistance. A ce nombre s'ajoutent des spécialistes, en matière de logistique notamment. En situation ordinaire, les civilistes accomplissent des affectations concernant l'hébergement, l'encadrement et les programmes d'occupation de requérants d'asile et de réfugiés. Dans des situations particulières et extraordinaires, les civilistes constituent un renfort. Quant à l'armée, elle ne dispose plus de formations axées sur l'encadrement de personnes (les dernières formations d'encadrement ayant été dissoutes en 2003), mais peut, au besoin, prêter subsidiairement son concours.

Le groupe de travail est convaincu qu'en matière de réfugiés, le système de l'obligation de servir n'a pas besoin d'un effectif supplémentaire de personnes astreintes et qu'il n'y a également aucune nécessité de l'adapter.

5.1.4 Constats et mesures : secteur de la santé

Dans cette section du chapitre 5, le groupe de travail doit élucider si le système de l'obligation de servir peut apporter des contributions pertinentes au système de la santé publique en vue de pallier en partie la pénurie de personnel soignant (respectivement de possibles goulets d'étranglement dans les domaines des soins et de l'encadrement), ceci en vue de décharger les familles s'occupant de personnes nécessitant des soins ou encore de juguler la pénurie de médecins (voir chapitre 3.4). Le groupe de travail a retenu par

¹⁹⁷ Cf. art. 27 LPPCi ; RS 520.1

principe que le système de l'obligation de servir consiste à contribuer à résoudre des problèmes importants d'ordre existentiel (cf. chapitre 4.1). Le groupe de travail doit donc déterminer si de tels problèmes existent en matière de santé publique, problèmes qui justifieraient que des citoyens (hommes et femmes) soient astreints à servir pour les résoudre (voir les critères définis au chapitre 4.2.1.2). Si cela n'était pas le cas, il conviendrait de se demander si les conditions-cadres du système de l'obligation de servir autoriseraient des contributions dans les situations ordinaires (en tenant compte des normes de l'interdiction du travail forcé et du travail obligatoire ainsi que du principe de non-influence sur le marché du travail et de neutralité concurrentielle ; voir chapitre 4). Quoi qu'il en soit, l'engagement de personnes astreintes doit pouvoir apporter une contribution importante en vue de résoudre ce problème.

5.1.4.1 Pénurie de soins ?

Le problème est-il suffisamment démontré ? Est-il manifeste que le marché du travail n'est pas en mesure de résoudre le problème ?

Comme il a été exposé ci-dessus au chapitre 3.4, il existe d'ores et déjà des goulots d'étranglement sectoriels et régionaux dans le domaine des soins et de l'encadrement ; actuellement, ils ne sont néanmoins pas existentiels à l'échelon national. Le groupe de travail s'est demandé si le secteur de la formation et le marché du travail seront en mesure à moyen et long terme d'y remédier et il posé la question à la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), qui n'a pas non plus pu faire de prévisions à ce sujet. Le groupe de travail approuve la CDS en ce sens qu'il convient d'étudier la situation de manière plus approfondie. A ce jour et à moyen terme, il n'y a donc aucun problème existentiel qui justifierait l'intervention d'un grand nombre de personnes astreintes dans le secteur de la santé publique. Il pourrait toutefois en aller autrement à long terme.

L'engagement de personnes astreintes apporte-t-il une contribution pertinente à la résolution du problème ?

Concernant l'engagement de personnes astreintes au sein du système de la santé publique, il s'agit tout d'abord de considérer des aspects éthiques : premièrement, les personnes tributaires de soins ne devraient pas être encadrées par des personnes astreintes, dont l'engagement a été une contrainte. Les personnes astreintes devraient, au contraire, être motivés pour effectuer des tâches de soins et d'assistance.

Deuxièmement, les personnes nécessitant des soins devraient être accompagnées le plus longtemps possible par le même personnel d'encadrement. C'est pourquoi les engagements devraient durer au moins six mois. Le groupe de travail estime que c'est possible.

Par ailleurs, on peut se demander si les personnes astreintes sont suffisamment qualifiées pour de tels engagements? Ainsi qu'il a été mentionné au chapitre 3.4.1, les soldats sanitaires ou d'hôpital de l'armée acquièrent à l'école de recrues telle qu'elle est aménagée actuellement (18 semaines) un niveau de formation certifié équivalant à celui d'auxiliaire de santé CRS, mais pas seulement. En effet, ils acquièrent des compétences supplémentaires en soins aigus, telle que la technique en matière d'injections et de perfusions ainsi que les changements de pansements simples. Si la formation paramédicale militaire était supprimée, les personnes astreintes pourraient acquérir le niveau de formation indispensable en quelque dix semaines.

Enfin, il convient encore d'apprécier si le nombre de personnes astreintes suffit pour apporter des contributions pertinentes. Relevons qu'en 2013, rien que dans les maisons de retraite et les établissements mé-

dico-sociaux, le personnel soignant et chargé d'organiser la vie quotidienne des résidents correspondait à 58 289 postes à plein temps¹⁹⁸. Si 25 % des personnes astreintes provenant du système actuel de l'obligation de servir étaient volontaires pour un engagement dans le domaine des soins, cela représenterait environ 80 000 hommes (voir tableau 10). Ils ne pourraient toutefois pas être engagés pour une durée illimitée. S'ils effectuaient tous un service d'un mois, cela représenterait quelque 6600 postes à plein temps et davantage si leur service était plus long.

Si, chaque année, 25 % des nouvelles personnes recrutées aptes au service militaire s'annonçaient pour ce genre de service, s'ajouterait encore 7000 hommes à ce nombre. Le groupe de travail estime donc que l'on pourrait effectivement alors apporter des contributions pertinentes. Et s'il fallait étendre l'obligation de servir aux femmes pour maîtriser une situation d'urgence existentielle, la contribution fournie serait encore plus importante (cf. les modèles figurant aux chapitres 6.3 et 6.4).

Mesures

Recommandation 1 : Le groupe de travail recommande d'étudier de manière plus détaillée l'évolution dans le domaine des soins et de l'encadrement.

Le mandataire du Conseil fédéral pour le Service sanitaire coordonné (SSC) doit accomplir cette tâche en collaboration avec l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), les autorités sanitaires, les prestataires de services et les organisations du système de l'obligation de servir, et présenter un rapport au Conseil fédéral dans les cinq ans. Ce rapport devrait décrire comment la situation a évolué quantitativement et qualitativement pendant cette période, comment elle continuera à évoluer et s'il convient d'engager davantage de personnes astreintes à cette fin.

La situation dans le secteur de la santé ne permet pas de quantifier un besoin quelconque. Ce nonobstant, le système de l'obligation de servir doit pouvoir réagir de manière flexible si la situation s'aggrave. Il ne s'agit pas seulement du niveau de formation des personnes astreintes : le système doit également être en mesure de piloter les engagements des personnes astreintes.

Recommandation 2 : Le groupe de travail préconise que davantage de personnes astreintes suivent la formation d'auxiliaire de santé CRS¹⁹⁹ à titre de précaution.

En vue d'en fixer le nombre, le DDPS devra effectuer une enquête auprès des cantons (dispositifs de protection contre les catastrophes) afin de connaître le besoin en auxiliaires de santé CRS.

Sur la base de cette enquête, le DEFR et DDPS devront planifier la formation du nombre respectif de personnes astreintes au service civil et au service de protection civile et de prévoir qu'elles accompliront leur service en tant qu'auxiliaires de santé CRS.

Au besoin, ces deux départements fédéraux devront ordonner que la Croix-Rouge suisse mette sur pied, en collaboration avec l'armée, des cursus spécifiques destinés aux personnes astreintes.

Cela implique toutefois que les participants s'annoncent comme volontaires et qu'ils s'engagent à effectuer un service de six mois dans le domaine de la santé après leur formation. Comme il ne s'agit pas d'engagements pour des cas d'urgence, les établissements d'affectation doivent aussi payer une contribution pour les prestations fournies. On pourrait ainsi refinancer les frais de formation que la Confédération

¹⁹⁸ Cf. résultats principaux de la statistique des institutions médico-sociales 2013 de l'Office fédéral de la statistique

¹⁹⁹ Cf. ci-après au chapitre 5.4.3.2 où le groupe de travail préconise des engagements accrus dans des institutions sociales afin que les personnes astreintes au service de protection civile puissent acquérir de l'expérience en matière de soins et d'assistance.

doit assumer²⁰⁰. En revanche, il n'existe aucun besoin d'agir dans l'armée, car les soldats sanitaires et les soldats d'hôpital sont déjà certifiés en tant qu'auxiliaires de santé CRS.

Le groupe de travail estime que ces mesures sont nécessaires pour trois raisons.

Premièrement, la mise en place de capacités demande du temps. Si, à long terme, la situation devait s'aggraver, le système de l'obligation de servir ne pourrait réagir que si les conditions en la matière ont été créées. C'est pourquoi il convient d'élucider les structures et les processus nécessaires. De cette manière on pourra, en cas de besoin, former de manière flexible davantage de personnes astreintes et/ou ordonner des affectations plus longues.

Deuxièmement, disposer d'un nombre plus élevé de personnes astreintes ayant des connaissances en soins minimales constitue une précieuse réserve pour des situations particulières et extraordinaires en cas de guerre, de catastrophe et d'urgence. Voilà pourquoi la structure en matière de quantité ne doit pas être axée au premier chef sur le secteur de la santé, mais sur les dispositifs cantonaux de protection contre les catastrophes.

Troisièmement, les auxiliaires de santé CRS supplémentaires apportent également une contribution pour atténuer les goulets d'étranglement dans le domaine des soins et de l'encadrement. Comme mentionné plus haut, il existe surtout des goulets d'étranglement concernant le personnel infirmier et d'encadrement diplômé (cf. chapitre 3.4) ; mais disposer de davantage d'auxiliaires de santé CRS implique en tous les cas un allègement pour le système global ainsi qu'un pool de recrutement plus grand. Chaque personne astreinte qui, après sa période de service, exerce une activité professionnelle en tant qu'auxiliaire de santé CRS dans les soins de longue durée ou dans les soins aigus et qui effectue ensuite une formation continue (à savoir, selon la formation déjà accomplie, d'assistant/assistante en soins et santé communautaire (ASSC), d'assistant/assistante socio-éducatif (ASE) ou directement d'infirmier/infirmière diplômé(e) ES), contribue à ce que la situation ne s'aggrave pas.

5.1.4.2 Allègement pour les familles prenant en charge des proches nécessitant des soins

Le groupe de travail a exposé ci-dessus que la Confédération examinait actuellement des mesures en vue d'alléger la tâche des familles encadrant et soignant des proches. Il s'agit là d'une contribution importante au système de la santé publique (cf. à ce propos le chapitre 3.4.2). C'est pourquoi le groupe de travail est d'avis que l'obligation de servir devrait être aménagée de manière à pouvoir soutenir ce domaine et non pas l'entraver. Cela peut concerner les personnes astreintes de deux manières : en tant que personnes soutenant les efforts d'autrui ou en tant que personnes directement concernées.

Recommandation 3 : Le groupe de travail préconise d'étudier s'il ne convient pas de faire intervenir davantage de personnes astreintes au service civil pour soutenir les familles encadrant ou prodiguant des soins à des proches.

Les organisations Spitex ayant des mandats de prestations publiques devraient créer davantage de places d'affectation pour les personnes astreintes au service civil en vue de soutenir les familles concernées. On pourrait aussi imaginer des affectations par journées²⁰¹.

²⁰⁰ Les cours de formation actuels d'auxiliaire de santé CRS sont soutenus financièrement par des moyens provenant du Fonds de l'AVS d'un montant de 765 francs par cours (représentant ainsi un montant global annuel de 3,2 millions de francs ; la base légale est donnée à l'article 101bis de la loi fédérale sur l'AVS ; RS 831.10).

²⁰¹ Pour des raisons d'égalité face aux obligations militaires, les personnes astreintes au service civil ne devraient pas pouvoir effectuer intégralement leur service en journées isolées ; cf. chapitre 4.3.

5.1.4.3 Pénurie de médecins

Vu la situation décrite au chapitre 3.4.3 ci-dessus, on peut se demander s'il n'y avait pas lieu d'obliger, dans le domaine clinique, à une prestation minimale toute personne ayant obtenu son diplôme fédéral de médecine. Cela permettrait d'assurer qu'une prestation de base est aussi fournie par ceux qui ne souhaitent pas exercer dans ce secteur. De cette manière, les pouvoirs publics pourraient retirer un profit minimal des coûts de formation qu'ils ont assumés. L'obligation pourrait être remplie par le biais de conventions de formation ou s'inspirer du Community Service Year des médecins en Afrique du Sud. Une prestation obligatoire pourrait être de la même durée que l'obligation du service d'instruction au sein de l'armée et être effectuée tant dans une institution civile à désigner qu'au sein de l'armée. Les étudiants et étudiantes en médecine pourraient se faire imputer cette période dans leur formation de médecin militaire (homme ou femme). De tels mécanismes pourraient être intégrés dans un système d'obligation de servir qui s'étendrait également aux femmes.

Recommandation 4 : Le groupe de travail préconise de surveiller l'évolution de la pénurie de médecins et, si nécessaire, examiner l'engagement obligatoire des médecins ayant récemment achevé leur formation médicale.

Le mandataire du Conseil fédéral pour le Service sanitaire coordonné (SSC) devra se charger de cette tâche en collaboration avec l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), les autorités sanitaires des cantons et les prestataires de services.

Dans tous les cas, le groupe de travail soutient les efforts entrepris par l'armée pour aménager la formation des médecins militaires de sorte qu'elle soit attractive (harmonisation avec la formation civile, certification reconnue dans la vie civile de formations médicales complémentaires dans le domaine des urgences, du sauvetage et des catastrophes).

5.1.5 Constats et mesures : préventions de dangers naturels

Vu le risque accru de catastrophes naturelles (cf. chapitre 3.1) l'engagement préventif de personnes astreintes à servir est de plus en plus judicieux. Lorsque des cours d'eau (ruisseaux et rivières) sont régulièrement nettoyés ou renaturés durablement, les risques d'inondations et, partant, l'ampleur des dégâts diminuent significativement. Mais il existe d'autres mesures préventives encore : la reforestation, l'entretien des forêts de protection, l'évacuation du bois d'abattage des cours d'eau et de leurs abords, le débroussaillage de pâturages d'altitude ou la surveillance des zones de glissement de terrain.

Il s'agit de mesures qui ne pourraient guère être mises en œuvre sans l'engagement de personnes astreintes, à telle enseigne que ces mesures ne relèvent pas du marché du travail et qu'il n'est pas nécessaire de tenir compte de cet élément. Il est difficile de quantifier le nombre des personnes astreintes qu'il conviendrait d'engager parce que les besoins sont très différents d'une région à l'autre.

Recommandation 5 : Le groupe de travail recommande d'examiner s'il conviendrait d'engager davantage de personnes astreintes dans le contexte de la prévention des risques naturels.

L'Office fédéral de la protection de la population devra adapter les bases légales de manière à ce que les personnes astreintes à servir dans la protection civile puissent effectuer leur service ordinaire dans le domaine de la prévention de risques naturels.

Pour ce faire, les cantons et les communes devront créer, en collaboration avec l'organe d'exécution du service civil, davantage de places d'affectation dans ce domaine pour les personnes astreintes au service civil.

5.1.6 Constats et mesures : besoins de la Croix-Rouge suisse et ses organisations au quotidien

La Croix-Rouge suisse CRS est l'organisation faîtière de 24 associations cantonales de la Croix-Rouge, de Transfusion CRS Suisse et des organisations de sauvetage suivantes : Alliance suisse des samaritains ASS, Société Suisse des Troupes Sanitaires (SSTS), Société Suisse de Sauvetage SSS, Société suisse des chiens de catastrophe (REDOG) et Garde aérienne suisse de sauvetage (Rega). Un bureau national soutient les activités communes des organisations de la CRS et dirige des programmes nationaux et internationaux dans environ trente pays. La CRS n'est ni une organisation étatique ni privée, mais une organisation « auxiliaire des pouvoirs publics », fondée sur un arrêté fédéral²⁰². En Suisse, la CRS compte quelque 4500 collaborateurs fixes et 70 000 volontaires²⁰³. Dans la présente section de chapitre, il ne s'agit pas d'aborder les contributions de la CRS et de ses organisations en vue de maîtriser des catastrophes et des situations d'urgence²⁰⁴, mais les prestations effectuées au quotidien.

Les tâches humanitaires de la CRS peuvent être soutenues dans deux domaines par le biais de personnes astreintes disposant des qualifications nécessaires. Il s'agit premièrement de compléter le bénévolat. La gamme des tâches possible est large : service de voiturage pour les personnes âgées ou malades, soutien apporté à l'organisation de dons du sang, encadrement à domicile de personnes âgées ou socialement fragiles, accompagnement de personnes malades ou âgées lors de l'installation de dispositifs d'appels d'urgence et d'autres moyens auxiliaires techniques, encadrement d'enfants et d'adolescents dans des camps ainsi qu'engagement au sein de postes de samaritains lors de grandes manifestations.

Deuxièmement, il s'agit d'activités d'enseignement prodiguées par la CRS dans le contexte des cours de l'ASS, de la SSTS et en vue préparer les organisations de la CRS à des affectations en cas de catastrophes et de situations d'urgence. En 2014, quelque 165 000 participants à des cours ont été formés, pour la plupart au sein des cours de sauveteurs, de premiers secours et de réanimation, mais aussi dans le cursus d'auxiliaire de santé CRS, de soins de longue durée, de soins palliatifs ou de babysitting²⁰⁵. On ne peut toutefois pas affecter n'importe quelle personne astreinte à des activités d'enseignement, car cette dernière doit, d'une part disposer des compétences professionnelles et pédagogiques nécessaires, et d'autre part être désireuse de s'investir dans de telles affectations. Ces engagements peuvent s'effectuer en journée, en partie le soir et en fin de semaine.

Ces deux domaines sont en conflit : il s'agit en effet de ne pas contrevenir au principe de non-influence sur le marché du travail et de neutralité concurrentielle. Voilà pourquoi il est juste que la Croix-Rouge suisse et ses organisations versent, elles aussi, une contribution pour les prestations fournies par les personnes astreintes au service civil. Par ailleurs, il y a lieu de respecter les dispositions relatives à l'interdiction du travail forcé : elles limitent l'engagement des membres de l'armée et de la protection civile aux cas utiles à leur formation. Cette restriction ne s'applique toutefois pas aux personnes astreintes au service civil (civilistes).

²⁰² Arrêté fédéral concernant la Croix-Rouge suisse, du 13 juin 1951 (RS 513.51)

²⁰³ A propos du statut de la CRS en tant qu' « auxiliaire des pouvoirs publics » cf. chapitre 5.4

²⁰⁴ Cf. chapitre 5.4.3, mandat d'étude C1 : « Le service de protection civile pourrait-il également être accompli dans d'autres organisations (par exemple, dans un corps des sapeurs-pompiers) au lieu de l'être dans la protection civile et si oui, comment ? » Il s'agit là de la perméabilité entre le système de l'obligation de servir et la fourniture de prestations de services de la CRS dans le contexte des catastrophes et des situations d'urgence.

²⁰⁵ Tous les cours sont effectués de manière bénévole. Voir l'aperçu

Le besoin en hommes est difficilement quantifiable, mais il n'est pas aigu. En tout état de cause, il ne s'agit que de missions complémentaires. En 2014, les civilistes avaient accompli, en 21 affectations, 3714 jours de service en faveur de la CRS et de ses organisations. Le nombre existant de personnes astreintes au service civil suffit donc pour fournir même davantage de prestations. Mais pour des raisons d'équité face aux obligations militaires, les personnes astreintes au service civil ne devraient pas effectuer la totalité de leur obligation de servir sous forme de jours isolés (cf. chapitre 4.3).

Le groupe de travail est d'avis que les domaines d'activités quotidiennes de la Croix-Rouge suisse et de ses organisations méritent d'être soutenus, car ces dernières rendent de précieux services à la société civile. Les personnes astreintes qui leur apportent leur concours y acquièrent par ailleurs un savoir-faire qui pourra être exploité en cas de catastrophes et de situations d'urgence.

Recommandation 6 : Le groupe de travail recommande d'affecter davantage de civilistes aux offres de soutien et d'encadrement proposées par la Croix-Rouge suisse CRS et ses organisations.

A cet effet, il conviendrait que davantage d'organisations affiliées à la CRS se fassent reconnaître en tant qu'établissements d'affectation pour le service civil. Le groupe de travail pense avant tout aux associations cantonales de la Croix-Rouge, à la Transfusion CRS Suisse, à l'Alliance suisse des samaritains (ASS) et à la Société Suisse de Sauvetage (SSS)²⁰⁶.

5.1.7 Constats et mesures : police

Les corps de police des cantons et des communes sont des organisations professionnelles²⁰⁷ ; ils sont en partie sous-dotés²⁰⁸, notamment en raison de limitations de budgets mais aussi, dans certains cas, parce qu'on ne trouve pas de candidats qualifiés pour repourvoir des postes devenus vacants. Ces deux problèmes ne peuvent pas être résolus par le système de l'obligation de servir. Les cursus de formation de l'armée ne peuvent qu'encourager les personnes effectuant un service militaire à devenir agent(e) de police. La formation des policiers militaires (milice) a été partiellement harmonisée avec celle de la police. Le groupe de travail estime qu'aucune autre mesure n'est requise.

Il convient par ailleurs d'élucider si des personnes astreintes à servir devaient effectuer des affectations visant à décharger ou à compléter le corps de police. Il est mentionné au chapitre 4.2.3 que le principe de non-influence sur le marché du travail et de neutralité concurrentielle interdit en principe de compenser, en situation ordinaire, le manque de personnel dans l'administration par des personnes astreintes. Cela n'exclut pas que des tâches accessoires puissent être accomplies par la protection civile ou par le corps des sapeurs-pompiers (par exemple, pour régler le trafic lors de fêtes). Certaines communes engagent leur protection civile pour prévenir des cambriolages dans des quartiers résidentiels grâce à des patrouilles non armées mais en uniforme. Si le groupe de travail reconnaît que cette solution relève de la compétence des communes, il estime néanmoins qu'elle peut être problématique. Les policiers engagés pour préserver la sécurité publique doivent remplir des exigences que les personnes astreintes ne devraient assumer que si cela s'avérait indispensable au vu de la situation. Du reste, une affectation, en situation ordinaire, de per-

²⁰⁶ L'intervention de personnes astreintes n'est pas seulement importante dans la vie quotidienne, mais aussi dans le contexte de la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence. Voilà pourquoi le groupe de travail, au chapitre 5.4.3 (mandat d'étude C1), préconise que les interventions accomplies au sein d'organisations de la CRS par les personnes astreintes au service de protection civile soient imputées sur la durée de l'obligation de servir.

²⁰⁷ Voir tableau 5 relatif au système de l'obligation de servir et aux instruments de la politique de sécurité

²⁰⁸ Les corps de police disposent d'un effectif total de 17 700 policiers. A plusieurs reprises, les autorités compétentes ont demandé une augmentation de plusieurs milliers de postes.

sonnes astreintes mal formées comporte aussi certains risques : des citoyens au comportement irréprochable pourraient être inquiétés à mauvais escient ; les personnes astreintes ne sont pas habilitées à exercer des prérogatives de puissance publique (mesures de souveraineté) et pourraient en outre se mettre en danger si elles réagissaient de manière inappropriée en cas de confrontation inattendue avec des criminels violents.

Des mesures préventives pourront être prises au cas où la situation sécuritaire empirait : l'armée ou des corps de police étrangers pourraient alors soutenir subsidiairement la police (cf. chapitre 5.1.2). La répartition des tâches entre la police et l'armée fonctionne parfaitement (on a pu s'en rendre compte lors du Forum économique mondial annuel à Davos) et le système de la sécurité intérieure a été vérifié de manière approfondie²⁰⁹. Certes, les besoins pourraient changer à long terme mais, pour l'instant, il n'existe aucun besoin concret nécessitant de devoir recruter et former un nombre supplémentaire de personnes astreintes (cf. chapitre 5.1.2.).

Le groupe de travail est d'avis qu'en situation ordinaire, l'affectation de personnes astreintes ne saurait fournir de contribution significative en vue d'améliorer la situation des corps de police ; ainsi les personnes astreintes ne devraient notamment pas être engagées en tant qu'agents de police auxiliaires. Il n'y a rien à modifier concernant les mécanismes prévoyant le soutien subsidiaire de la police par l'armée.

²⁰⁹ Cf. à ce sujet le rapport relatif au postulat Malama « Sécurité intérieure »

5.2 Nombre de personnes effectuant un service personnel

En vertu des constatations faites au chapitre 5.1, il n'y a pas de raisons d'augmenter durablement le nombre des personnes astreintes à servir : le groupe de travail n'a pu constater de besoin supplémentaire quantifiable dans aucun domaine d'activité. Dans les mandats d'étude suivants, il ne s'agit pas non plus d'augmenter à tout prix les effectifs, car cela générerait des surcapacités. Ce sont plutôt des questions d'exécution qui sont en ligne de mire : combien de personnes astreintes accomplissent-elles réellement leur obligation en effectuant personnellement les jours de service imposés ? Il s'agit ainsi plutôt de se pencher sur le taux d'abandon au sein du système d'obligation de servir. Ci-dessus, au chapitre 2.1.2.1, il a été exposé qu'il y avait trois manières de considérer la situation.

Premièrement, dans le contexte de l'équité en matière d'obligations militaires ; le passage de l'armée au service civil est ici insignifiant (parce que les civilistes, eux aussi, effectuent un service personnel) ; mais, pour toutes les organisations faisant partie du système de l'obligation de servir, on peut toutefois se demander s'il n'y a pas trop de personnes astreintes que l'on perd « en route » (cf. chapitre 5.2.1).

Deuxièmement, en se focalisant sur les capacités de l'armée ; s'il s'agit de garantir les effectifs de l'armée, le passage de l'armée au service civil a de l'importance, mais il doit être examiné en tenant compte de toutes les augmentations et diminutions (cf. chapitre 5.2.2).

Troisièmement, en se focalisant sur le service d'instruction de l'armée, parce que le nombre global des personnes astreintes excède le nombre de celles qui doivent encore accomplir des jours de service (cf. également le chapitre 5.2.2).

Et finalement, il convient d'étudier si le potentiel des personnes astreintes pourrait être mieux exploité grâce à d'autres catégories d'aptitude au service militaire (cf. chapitre 5.2.3).

5.2.1 Nombre d'hommes effectuant réellement un service (mandat d'étude B1, taux d'aptitude au service militaire, taux d'abandon

Mandat d'étude B1 : déterminer comment, le cas échéant, augmenter la part des hommes accomplissant réellement un service au sein de l'armée, du service civil et de la protection civile, au moyen notamment de mesures permettant de réduire le nombre de départs après le recrutement.

La proportion d'hommes accomplissant effectivement leur service militaire, leur service civil ou le service auprès de la protection civile (en fonction du nombre total des personnes astreintes d'une classe d'âge) dépend du nombre d'hommes déclarés inaptes au service militaire (taux d'aptitude au service) et de ceux qui sont ultérieurement déclarés inaptes au service (le taux d'abandon étant compris comme le pourcentage de ceux qui étaient d'abord aptes au service militaire ou au service de protection civile, mais qui plus tard, en raison de problèmes physiques et/ou psychiques, ont été déclarés inaptes; ceci par rapport au nombre global de personnes d'une classe d'âge).

Tout en tenant compte de l'égalité face aux obligations militaires, il est exigé que le plus grand nombre possible de personnes astreintes accomplissent leur service personnellement (cf. chapitre 4.3). D'aucuns ont d'ailleurs émis des critiques, estimant que ces chiffres étaient trop bas. La vue d'ensemble du flux du personnel dans le système de l'obligation de servir a été présentée ci-dessus en prenant l'exemple de la classe d'âge 1986 (cf. illustration 3 ; on y explique aussi pourquoi le groupe de travail a conclu que cette

classe d'âge est représentative de la situation actuelle). Maintenant, les cinq éléments suivants sont analysés de manière critique.

1. Taux d'aptitude au service militaire ; raisons déterminantes pour l'inaptitude et différences d'un canton à l'autre en matière d'aptitude au service militaire (cf. chapitre 5.2.1.1).
2. Abandons lors des écoles de recrues (cf. chapitre 5.2.1.2).
3. Taux d'abandon total dans l'armée (service civil non inclus ; cf. chapitre 5.2.1.3).
4. Taux d'abandon total dans le service civil (cf. chapitre 5.2.1.4).
5. Admissions au service de protection civile et taux d'abandon total dans la protection civile (cf. chapitre 5.2.1.5).

5.2.1.1 *Constats : aptitude au service militaire, raisons de l'inaptitude et différences en la matière entre les cantons*

Aptitude au service militaire

Durant des années, le taux d'aptitude au service militaire a été très élevé, mais il s'est stabilisé au cours des dix dernières, atteignant entre 61 et 66 % (cf. illustration 14). En 2015, ce taux était de 63,7 %. De nouveaux acquis médicaux ont conduit à établir des critères plus stricts : des hommes sont également déclarés inaptes au service militaire afin d'éviter d'éventuelles altérations ultérieures de la santé. Par ailleurs, depuis 2011, le potentiel de violence des personnes astreintes fait l'objet d'une vérification systématique²¹⁰. Quant à la baisse du taux d'aptitude au service militaire, il s'explique aussi par la modification du besoin de sécurité de la société civile: aujourd'hui, la protection de la société contre la violence armée de certains individus et la protection des personnes contre des atteintes à leur santé sont devenues primordiales. Ce n'est donc plus seulement la protection de la société face à la guerre et à des catastrophes qui est en ligne de mire.

	1985	1990	1995	2000	Nouveau recrutement dès 2004	2005	2006	2010	2014	2015
Aptes au service militaire	90,7 %	87,7 %	87,1 %	83,8 %		61 %	64,6 %	66,1 %	61,6 %	63,7 %
Aptes au service de protection	(ces valeurs n'ont pas été relevées ; il est donc impossible de les fournir)					16,7 %	22,2 %	15,9 %	11,9 %	11,7 %
Total						77,7 %	86,7 %	82 %	73,5 %	75,4 %

Illustration 14 : taux d'aptitude au service militaire de 1985 à 2015.

Les personnes astreintes de diverses classes d'âge sont recrutées au cours d'une année donnée. C'est pourquoi les valeurs indiquées ne coïncident pas exactement avec celles énoncées au tableau 15 qui illustre l'aptitude au service militaire de diverses classes d'âge. Les valeurs ont certes diminué, mais n'ont pas évolué de manière linéaire.

Depuis 2004, le recrutement s'effectue selon un système différencié. Il est impossible de reconstituer le nombre d'hommes astreints au service de la protection civile avant 2004. Par ailleurs, jusqu'en 2003, le recrutement pour la protection civile ne se faisait pas d'une manière centralisée par l'armée, mais de manière décentralisée par les cantons.

Toute personne apte au service militaire accomplit son service au sein de l'armée ou est transférée au service civil si elle ne peut concilier le service militaire avec sa conscience.

²¹⁰ Cf. chapitre 5.2.2

La baisse du taux d'aptitude au service militaire doit également être mise en relation avec le taux d'abandon au sein de l'armée, lui aussi en diminution: si moins d'hommes ont été déclarés aptes au service militaire lors du recrutement, moins d'hommes ont été, plus tard, libérés l'école de recrues ; ils ont donc mieux passé le cap de l'école de recrues. Cela reflète un changement du sens donné à l'école de recrues. Dans Armée 95, l'école de recrues était encore censée constituer une mise à l'épreuve. Le taux d'aptitude au service militaire lors du recrutement était élevé (77 à 87 % d'une classe d'âge), mais le taux d'abandon lors des écoles de recrues l'était également : en effet, une recrue sur cinq quittait l'école de recrues sans la mener à son terme. Pour des motifs médicaux, mais aussi économiques, le système de recrutement a été modifié avec Armée XXI et le recrutement a été aménagé de manière plus professionnelle et intensive afin d'éviter des libérations inutiles – c'est-à-dire prévisibles – des écoles de recrues, mais également de pouvoir accorder plus d'attention au maintien de la santé des militaires. Les deux objectifs ont été atteints. Ainsi notamment, le nombre de tentatives de suicide, de problèmes cardiaques et de méningites a reculé dans les écoles de recrues. De par cette nouvelle approche, le taux d'aptitude au service militaire a oscillé à partir de 2005 entre 61 et 66 % et ainsi, seule une recrue sur huit a n'a pas achevé son école de recrues.

Inaptitude au service militaire

Les motifs d'inaptitude au service militaire sont multiples. La répartition entre les causes psychiques et somatiques est relativement constante : en moyenne 40 % pour cent des conscrits inaptes au service militaire le sont pour des raisons de pathologies physiques, 40 % pour des problèmes psychiques et 20 % pour des troubles à la fois physiques et psychiques. Fréquemment, l'inaptitude n'est pas due à une seule affection médicale, mais à plusieurs troubles de la santé concomitants (par ex. dorsalgies et asthme). Les personnes inaptes ne sont cependant pas toutes malades ; dans la plupart des cas, il s'agit d'hommes présentant des limitations sur le plan de la santé, limitation qui les empêchent de faire du service militaire. Dans la vie civile, ces hommes ne présentent pas d'atteinte à la santé visible ou manifeste. En ce qui concerne en particulier les raisons psychiques ayant motivé l'inaptitude au service militaire, il ne s'agit pas, dans la majorité des cas, de maladie psychiatrique proprement dite, mais plutôt de profils et de troubles de la personnalité rendant le service militaire inapproprié (par exemple, d'une grave hyperactivité avec troubles de l'attention)²¹¹. Il existe des indices montrant que les jeunes hommes d'aujourd'hui sont plus restreints dans certains domaines (par exemple en cas de troubles psychiques) qu'il y a encore vingt ans. Par ailleurs, les conditions sont différentes du point de vue sociologique (par exemple augmentation des hédonistes et des individualistes) et physique (par exemple augmentation des cas de surcharge pondérale et des troubles allergiques). L'évolution de la société civile se reflète ainsi dans le système de l'obligation de servir (cf. chapitre 3.3). En ce qui concerne l'inaptitude au service militaire, il existe des différences entre les groupes de professions : les conscrits qui n'ont pas effectué d'apprentissage ni obtenu leur maturité qui présentent le taux d'inaptitude au service militaire le plus élevé (20 %), suivis des conscrits préparant une maturité/des étudiants (environ 14 %). En revanche, ceux qui ont terminé une formation professionnelle présentent le taux d'inaptitude le plus bas (9 %).

On prétend souvent, dans des discussions, que les personnes astreintes se déroberaient à leurs obligations militaires grâce à des certificats médicaux de complaisance ou en faisant valoir des indications fallacieuses. On parle aussi de la « voie bleue » permettant d'éviter le service militaire (le bleu clair étant la couleur des bérets des troupes sanitaires de l'armée). Bien sûr, on ne peut totalement exclure ces cas de figure. Dans certains cas, il existe cependant aussi une marge d'appréciation que les médecins militaires doivent pouvoir exploiter pour apprécier la situation globale d'un conscrit.

²¹¹ Le nombre d'hommes bénéficiant d'un traitement médicamenteux pour grave trouble du déficit de l'attention avec hyperactivité (TDAH) a augmenté.

Il y a lieu de prêter attention à trois éléments. *Premièrement*, les médecins militaires sont assujettis au secret médical. Chaque personne inapte au service militaire peut dès lors évoquer les motifs qui lui conviennent pour expliquer pourquoi il est devenu inapte au service militaire, que ces motifs soient vrais ou mensongers. Elle peut donc sciemment dévier des problèmes médico-psychologiques effectifs qui ont conduit à son inaptitude et prétendre avoir trompé le système. L'administration n'a aucun moyen de rectifier les dires d'un conscrit. Dans ce contexte se reflète aussi le fait que, dans une partie de la société civile, on n'exerce aucune pression sur les conscrits pour qu'ils justifient leur inaptitude au service militaire. *Deuxièmement*, il n'existe aucune raison de douter de la capacité de jugement professionnelle des médecins militaires. *Troisièmement*, grâce à des examens médicaux pertinents, les simulateurs sont rapidement identifiés : en revanche, il est plus difficile aux médecins et psychologues militaires de déceler ceux qui dissimulent sciemment les troubles à la santé dont ils souffrent afin d'être déclarés aptes au service militaire. Ces personnes-là se mettent en danger et font aussi courir des risques à des tiers.

Différences entre les cantons en matière d'aptitude

Cet aspect a été analysé dans le contexte de l'égalité face aux obligations militaires (cf. chapitre 4.3). On a ainsi constaté que l'on ne peut résoudre cette problématique au moyen de mesures mises en œuvre au sein même du système de l'obligation de servir.

5.2.1.2 Constats : abandons dans les écoles de recrues

Grâce à un recrutement plus méticuleux qu'autrefois, l'armée perd maintenant certes moins d'hommes, mais elle en perd tout de même encore trop pendant les écoles de recrues. Il convient de relever que la valeur-cible ne peut être de zéro. Des circonstances particulières rendront toujours des libérations administratives nécessaires, et comme les maladies et les accidents sont aussi des facteurs imprévisibles, il y aura également toujours des libérations des écoles de recrues pour raisons médicales. Le recrutement peut seulement apprécier les conditions médicales et ne peut proposer que dans un cadre restreint des mesures visant à prévenir des maladies et des accidents. Malgré tout, on devrait pouvoir réduire de quelques pour cent encore le nombre d'abandons durant les écoles de recrues. Voici les mesures appliquées depuis quelques années.

1. Amélioration de la succession des efforts physiques dans les écoles de recrues (entraînement physique progressif).
2. Réduction des troubles d'adaptation des recrues au début de l'école de recrues grâce à une optimisation de leur prise en charge, au réexamen de ce qui est effectivement important pour l'engagement, à l'adaptation des exigences ainsi qu'à l'offre de possibilités de retrait pour les recrues.
3. Adaptation des profils d'exigences militaires ; les exigences doivent être mises en adéquation avec le potentiel des conscrits (voir à cet effet, le chapitre 5.2.3).

Ces mesures sont désormais appliquées dans toutes les écoles de recrues. Il ne s'agit pas seulement d'éviter de pousser inutilement les personnes concernées au-delà de leurs limites, mais de proposer des mesures aptes à augmenter l'attractivité du service militaire. En outre, pour l'armée, il est totalement superflu – et, partant, onéreux – d'instruire des personnes astreintes pour les perdre alors qu'elles n'ont même pas encore terminé leur école de recrues.

5.2.1.3 Constats : taux d'abandon chez les personnes aptes au service militaire (armée et service civil)

Le groupe de travail a exposé au chapitre 2.1.2 que, sur les 62 % de personnes originellement aptes de la classe d'âge 1986, seuls 41 % à l'armée et 6 % au service civil avaient effectivement accompli un service

à l'âge de 29 ans ; 15 % des personnes cette classe d'âge étaient entre temps devenues inaptes au service militaire²¹². Des sondages ont révélé que le taux d'abandon était beaucoup plus élevé dans les classes d'âge précédentes²¹³. Pour les classes d'âge 1966 et 1975, on a tenté de reconstituer les chiffres d'après les documents à disposition (rapports de recrutement, recensement de l'armée). Il n'y pas été possible d'aboutir à des chiffres concrets. Pour ces deux classes d'âge, il s'est avéré qu'ils ont été recrutés à l'âge de 19 ans (1985, resp. 1995). On n'a pas examiné combien d'hommes de ces deux classes d'âge présentaient un taux d'aptitude différent lors du recrutement. Ainsi, par exemple, dans la classe d'âge 1976, le taux d'aptitude se situait encore autour de 87 % mais dix ans plus tard, il s'était abaissé à 46 %, ce qui représentait un taux d'abandon de 41 %. Pour la classe d'âge 1966, le taux d'aptitude se situait à 91 % et à 56 % dix ans plus tard, ce qui représente un taux d'abandon de 35 %. Mais si l'on veut comparer ces chiffres, il faut tenir compte d'un élément important : dans la période passée sous revue, le service civil n'existait pas encore (cf. illustration 15).

Une part significative du grand nombre de ceux qui avaient été déclarés aptes au service militaire dans les décennies précédentes est devenue inapte au cours des ans. Leur nombre a diminué jusqu'à ce jour, ce qui signifie aussi – comme expliqué plus haut – que la viabilité des décisions d'aptitude a augmenté. Le fait que lors du recrutement, depuis 2004, les conscrits sont soumis à des examens médicaux beaucoup plus approfondis a aussi un impact positif. Le taux d'hommes accomplissant effectivement un service militaire durant dix ans semble dès lors se situer depuis des décennies autour de 50 % (depuis l'introduction du service civil en 1996, ce taux devrait être inférieur à 50 %), mais ce point n'a pas été analysé. Jusqu'à ce jour on ne parle, dans la discussion au sujet du système de l'obligation de servir, que du taux d'aptitude au moment du recrutement en tant que valeur de référence.

²¹² Cf. illustration 3 ; on y explique aussi pourquoi le groupe de travail considère cette classe d'âge comme représentative de la situation actuelle.

²¹³ Pour les classes d'âge 1966 et 1976, une reconstitution des valeurs à partir de documents existants (rapports de recrutement, recensements de l'armée) a été tentée. Il n'a pas été possible de faire un recensement détaillé. Ces deux classes d'âge ont été recrutées à l'âge de 19 ans. Il n'a toutefois pas été possible de vérifier combien d'hommes de cette classe d'âge ont reporté leur recrutement à une autre année. Il s'ensuit donc un certain flou, mais il est insignifiant.

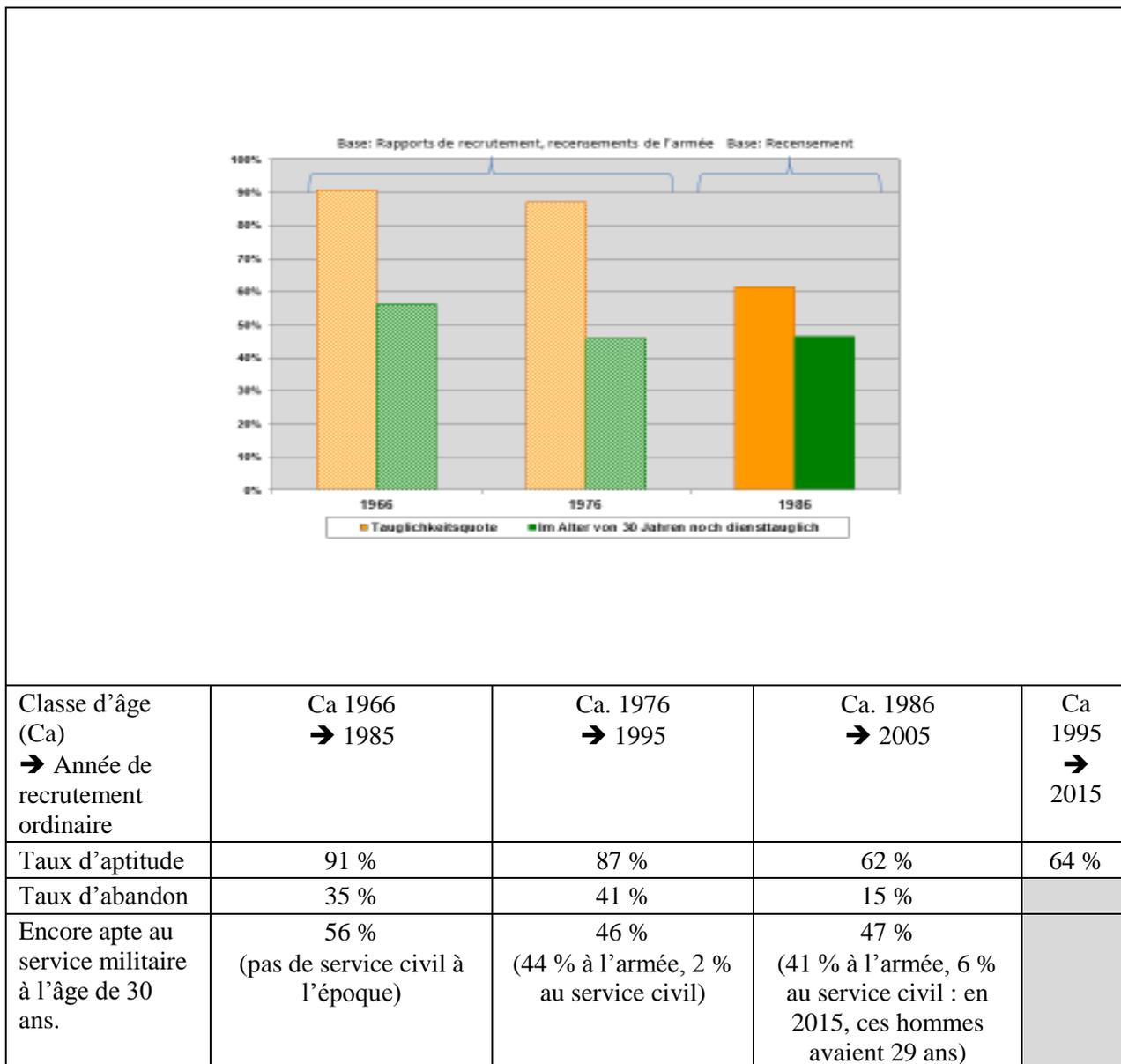


Illustration 15 : taux d'aptitude et taux d'abandon en comparaison sur une longue durée (toutes les valeurs exprimées en pour cent se rapportent au nombre total des personnes astreintes de la classe d'âge respective).

Autrefois, lors du recrutement, le taux d'aptitude au service militaire était plus élevé qu'aujourd'hui mais, sur le nombre de personnes aptes au service, mais davantage d'entre elles sont devenues inaptes au fil des ans. Si l'on considère le nombre des hommes âgés de 29 ans, respectivement de 30 ans aptes au service d'une classe d'âge, on constate que les valeurs sont plus constantes à long terme que les taux d'aptitude au service. Les valeurs détaillées pour la classe d'âge 1986 figurent sur le tableau 3 ; on y explique aussi pourquoi le groupe de travail considère cette classe d'âge comme représentative de la situation actuelle. Quant aux sources pour la base de données des classes d'âge de 1966 et de 1976, cf. la note de bas de page n° 211).

Il est impossible de reconstituer le nombre d'hommes des classes d'âge 1966 ou 1976 qui ont accompli un service au sein de la protection civile. En effet, avant 2004, c'était l'affaire des cantons et des communes ; par conséquent, il manque donc des chiffres consolidés fiables. Quant aux raisons qui expliquent les taux divergents d'aptitude au service militaire, cf. le chapitre 5.2.1.1.

Le taux d'abandon se compose de différentes causes de départ, qui sont les mêmes que celles qui ont été mentionnées pour la classe d'âge 1986²¹⁴. Au cours de ces cinq dernières années, ce sont les personnes astreintes au service militaire devenues inaptes au service par la suite qui constituent le taux le plus élevé d'abandons (cf. illustration 16). Leur nombre régresse et, pour toutes les autres catégories, les chiffres restent constants et se situent à un niveau bas. Voilà aussi pourquoi le groupe de travail estime qu'il n'y a pas de nécessité d'agir en la matière.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Déclarés inaptes au service militaire	2486	1993	1969	1934	1779	1572
Exclus de l'armée à cause d'un jugement pénal	85	136	88	241	142	160
Domiciliés à l'étranger	209	267	378	276	298	302
Libérés du service pour cause d'une activité jugée indispensable dans la vie civile	835	624	721	594	822	739
Disparus / décédés	83	63	72	63	63	42
Total de militaires	4301	3976	2952	2795	3346	3396

Illustration 16 : abandons de 2010 à 2015 dans les formations de l'armée (sans les incorporations à la fin des écoles de recrues ni les libérations après accomplissement des obligations militaires)

Dans toutes les catégories hormis la dernière (personnes disparues/décédées), des réincorporations sont toujours possibles. En effet, des personnes astreintes peuvent repasser du service civil à l'armée, être à nouveau aptes au service militaire, rentrer de l'étranger, etc. Les chiffres illustrent le bilan des augmentations et diminutions pour chaque catégorie. L'armée perd donc chaque année 1 à 2 % de son effectif (au 1^{er} mars 2015, cet effectif était de 170 369 militaires, cf. illustration 10).

Chaque année, des personnes astreintes au service militaire sont incorporées de manière réglementaire dans des formations de l'armée après avoir accompli avec succès leur instruction de base et seront libérées lorsqu'elles auront accompli toutes leurs obligations militaires. Le tableau n'indique donc pas non plus les libérations avant ou après les écoles de recrues. Il n'y a cependant pas lieu d'agir à ce sujet, car que le fait que, chaque année, des jeunes entrent à l'armée et que ceux qui ont atteint la limite d'âge en soient libérés est inhérent au système de milice. C'est ce qu'illustre le tableau 18, mais sans indiquer les libérations avant et pendant les écoles de recrues.

5.2.1.4 Constats : taux d'abandon dans le service civil

Le chapitre 2.1.4 a décrit les transferts de l'armée au service civil. Comme le groupe de travail l'a expliqué, ces défections ne sont pas significatives du point de vue de l'équité face aux obligations militaires, parce que les personnes astreintes au service civil ne font pas diminuer le nombre global de personnes astreintes accomplissant un service personnel ; de fait, ces personnes accomplissent leur service au sein du service civil au lieu de le faire dans l'armée. Le service civil offre par ailleurs une alternative : il est possible d'éviter de cette manière des libérations de l'armée pour des raisons médicales dues à un stress excessif subi par les personnes astreintes. Les défections du service civil sont négligeables. L'écrasante majorité des personnes aptes au service militaire qui sont admises au service civil pour des raisons de

²¹⁴ Cf. illustration 3 ; on y explique aussi pourquoi le groupe de travail considère cette classe d'âge comme représentative de la situation actuelle

conscience y accomplissent leur obligation de servir. Au cours de ces dernières années, entre 20 et 60 civilistes ont été libérés prématurément chaque année, que ce soit en raison d'une réappréciation médicale de leur aptitude à servir, d'une condamnation pénale, d'un décès ou alors de leur réincorporation dans l'armée²¹⁵. Cela représente au plus environ un pour cent des nouvelles entrées d'une année. Le groupe de travail estime que l'accomplissement des affectations au service civil ne pose pas de problème en matière d'exécution.

5.2.1.5 Constat pour la protection civile

Au cours de ces dernières années, quelque 17 % des conscrits étaient aptes au service de la protection civile (cf. illustration 14). Il y a lieu de considérer, dans cette section du présent chapitre, les *entrées* dans la protection civile (départ de l'armée ; départ pour inaptitude au service militaire), les départs de la protection civile et les *différences entre les cantons concernant l'aptitude au service militaire*.

Entrées

Lorsqu'une personne devient inapte au service militaire, elle continue à accomplir un service personnel pour autant toutefois qu'elle soit apte au service de la protection civile. Cette aptitude dépend d'une appréciation médicale. Plus il y a de personnes astreintes encore aptes au service de protection civile, plus le nombre de personnes astreintes accomplissant leur service personnel est stable. Les causes médicales d'une inaptitude au service ne peuvent pas être modifiées et il serait aussi inapproprié de modifier les exigences de base quant à l'aptitude au service de protection civile. Néanmoins, il est possible d'influer sur un élément: lorsqu'une personne astreinte a effectué au moins 50 jours de service militaire, elle n'aurait plus à accomplir de service de protection si elle était déclarée inapte au service militaire.²¹⁶ Si l'on haussait ce seuil, davantage de personnes astreintes resteraient dans le système en tant que personnes effectuant un service.

Sorties (abandons / libérations)

Les personnes astreintes au service de protection civile peuvent, au besoin, être libérées de manière anticipée en faveur d'organisations partenaires. Actuellement, il faut s'attendre à 3 000 de ces cas²¹⁷. Il s'agit essentiellement de décharger les personnes astreintes chargées en outre d'effectuer d'autres tâches indispensables. Il n'y a pas de nécessité d'agir en vue de modifier quoi que ce soit. Pourtant, dans le contexte du système global de l'obligation de servir, il y a autre chose à prendre en considération: à la fin de l'année 2014, quelque 61 000 personnes astreintes à la protection civile étaient incorporées dans les réserves des organisations de protection civile, ces personnes n'accomplissant pas (ou plus) de service personnel. Autrement dit, ce n'est que sur le papier qu'ils font encore partie de la protection civile. Au cours de ces dernières années, pour toute la Suisse, environ 7 % des personnes astreintes au service de protection et nouvellement recrutées (en 2014 : 4637 hommes) ont été incorporés dans la réserve aussitôt après leur recrutement et n'ont accompli aucune journée de service à la protection civile. Quand les personnes astreintes au service de la protection sont-elles d'ordinaire mutées dans la réserve ? Cela dépend du besoin en personnel du canton respectif. Généralement, tous les hommes âgés de trente ans sont mutés dans la réserve.

²¹⁵ Depuis l'introduction du service civil en 1996, la libération prématurée est réglée aux art. 11, al. 3, et 12, LSC (RS 824.0) et aux art. 16, 18 et 19 OSCi (RS 824.01).

²¹⁶ En vertu de l'art. 12, al. 2, LPPCi (RS 520.1)

²¹⁷ Les chiffres ne sont pas saisis systématiquement et on ne peut donc garantir leur exactitude. Cf. chapitre 2.1.5

D'ici à la fin de l'année 2016, le système d'information de l'armée en matière de personnel devrait aussi pouvoir être utilisé pour la gestion des personnes astreintes au service de la protection. On aura alors une meilleure vue d'ensemble à cet égard. Par ailleurs, avec la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et protection civile 2015+, il est prévu d'abolir la réserve. Le groupe de travail salue cette mesure.

Différences entre les cantons concernant l'aptitude à servir

Il existe aussi de grandes différences entre les cantons en ce qui concerne le taux d'aptitude à servir dans la protection civile. Ainsi, en 2015, on a constaté un taux de personnes inaptes au service de 7,8 % dans le canton de Vaud et de 17 % dans le canton d'Uri. Ici, la perception de l'aptitude et de l'inaptitude au service dans le canton respectif a aussi un impact : si des facteurs régionaux, culturels et en matière de formation favorisent l'aptitude au service militaire, cela influe aussi directement sur l'aptitude au service de protection civile (voir chapitre 4.3.2.1). On ne pourrait en savoir davantage que par le biais d'une étude scientifique que le groupe de travail n'a pas pu entreprendre.

5.2.1.6 Mesures

Le groupe de travail reconnaît que le nombre d'hommes accomplissant effectivement un service ne peut être augmenté que de manière limitée. Dans ce contexte, l'état de santé de la société civile pose des limites. Par ailleurs, il s'est avéré que le taux d'aptitude et le taux d'abandon doivent être analysés ensemble.

Les différentes organisations perdent un nombre différent – mais néanmoins important – de personnes astreintes. Dans la protection civile, les limites sont floues : certaines personnes astreintes au service de protection civile sont certes encore incorporées dans la réserve, mais n'accomplissent pas davantage de périodes de service que les personnes astreintes au service de protection civile qui ont été libérées au profit d'une organisation partenaire.

La mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et protection civile 2015+ devrait toutefois mettre un terme à cette situation-là.

Dans le service civil, le taux d'abandon est insignifiant, car les personnes qui y ont été admises effectuent bel et bien les jours de service civil requis.

Dans l'armée, le nombre de défections est moindre que jadis mais, de l'avis du groupe de travail, il reste encore et toujours trop élevé. Le groupe de travail a la conviction que l'on pourra améliorer cette situation grâce aux recommandations qui sont formulées dans ce chapitre et au chapitre 5.2.3.3.

Recommandation 7 : Le groupe de travail préconise de mettre en œuvre des incitations pour les personnes accomplissant leur service militaire.

Le DDPS devrait examiner globalement quelles incitations permettraient de rendre le service militaire plus attractif (par exemple, allègements fiscaux, certification d'activités accomplies à l'armée, augmentation de la solde, etc.²¹⁸).

Le groupe de travail soutient en outre les efforts entrepris par l'armée en vue de continuer à réduire le nombre de défections, qui reste élevé dans les écoles de recrues. Il s'attend à ce que les mesures introduites à cet effet puissent être mises en œuvre rapidement.

²¹⁸ La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a émis des réserves au sujet des allègements fiscaux ; l'Administration de la taxe d'exemption au DFF et l'Association suisse du service civil CIVIVA ont émis des réserves quant aux allègements fiscaux et les augmentations de la solde des militaires.

La vue d'ensemble du système de l'obligation de servir a malgré tout mis en évidence un élément perfectible : la protection civile perd du potentiel du fait que les personnes astreintes qui deviennent inaptes au service militaire ne doivent pas accomplir de service au sein de la protection civile (même si elles étaient en mesure de le faire) lorsqu'elles effectués au moins 50 jours de service militaire

Recommandation 8 : Le groupe de travail préconise d'appliquer la mesure suivante pour des raisons d'équité face aux obligations militaires : toute personne devenue inapte au service militaire a l'obligation de servir dans la protection civile, dans la mesure où elle y est apte (aptitude à servir dans la protection civile) et n'a pas achevé son école de recrues à l'armée.

Le DDPS est invité à adapter les bases légales en conséquence (art. 12, al. 2, de la LPPCi ; RS 520.1).

A première vue, il semble que hausser ce seuil soit purement arbitraire. Pourtant, il s'agit ici d'une solution qui, premièrement, est tout à fait réalisable et, deuxièmement, qui garantit que la protection civile dispose de personnes astreintes dont la durée d'incorporation reste raisonnable, ce qui rend aussi les dépenses initiales (équipement, instruction) acceptables.

5.2.2 Assurer les effectifs de l'armée

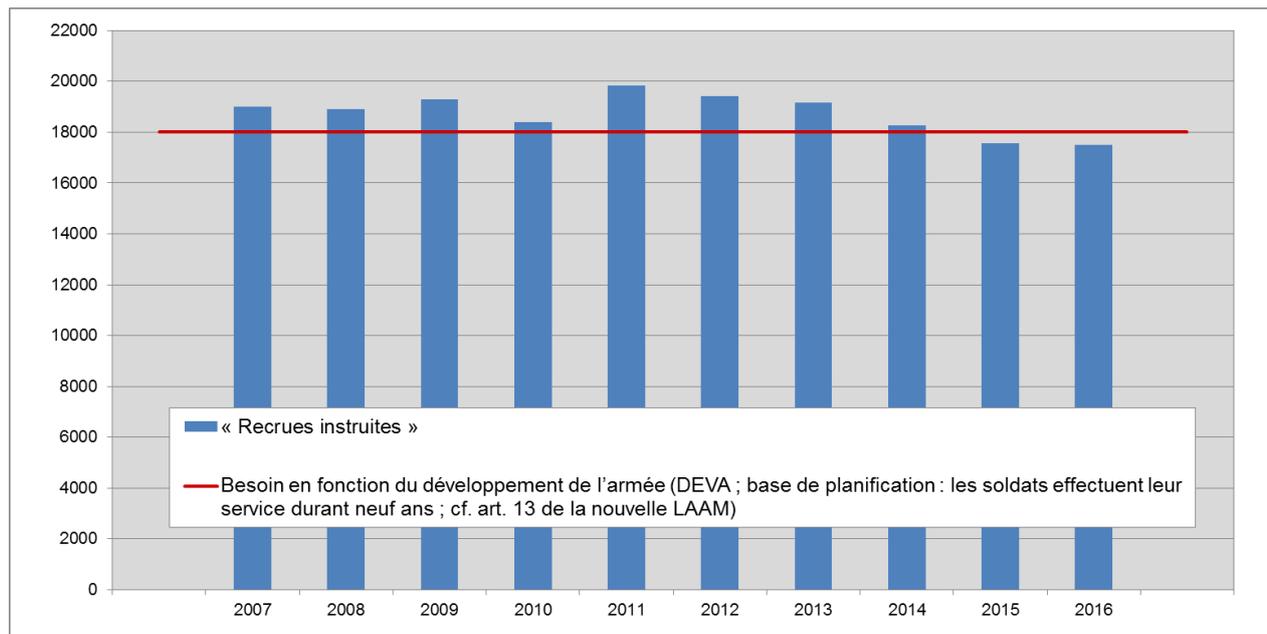
L'efficacité de l'armée dépend du fait que suffisamment de recrues instruites puissent être incorporées dans les formations de l'armée et qu'ainsi les effectifs de l'armée puissent être assurés. Depuis la fin de l'année 2015, il y a une controverse dans les débats quant à savoir si les admissions au service civil ne risquent pas de nuire aux effectifs de l'armée. Au chapitre 5.2.1, il s'agissait d'examiner le service civil sous l'angle de l'équité face aux obligations militaires. Dans la présente section, c'est le passage de l'armée au service civil qu'il convient de considérer, parce qu'en plus d'autres facteurs, il influe bel et bien sur les effectifs de l'armée. Voilà pourquoi le groupe de travail expose, dans une première section, toutes les entrées et sorties survenant dans les écoles de recrues (chapitre 5.2.2.1). Il aborde ensuite les possibilités de pilotage (chapitre 5.2.2.2). Dans ce contexte, il y a aussi lieu de faire la distinction entre les effectifs globaux de l'armée et ceux des cours de répétition. A la section suivante (chap. 5.2.2.3), le groupe de travail propose des mesures.

Ci-dessus au chapitre 2.1.4, les transferts au service civil ont été abordés en même temps que les mesures subséquentes qui ont été prises. Il n'est donc pas nécessaire de répéter ces propos ici.

5.2.2.1 Constats : entrées et sorties

Le nombre de recrues formées (« recrues instruites ») chaque année pouvant être incorporées dans les formations de l'armée constitue le facteur variable qu'utilise l'armée pour le pilotage de son effectif. Ce facteur variable est déterminé de manière à ce que l'effectif réglementaire de l'armée soit assuré, même si d'autres militaires devaient plus tard quitter l'armée. Ce facteur tient aussi compte du passage de l'armée au service civil. Pour la classe d'âge 1986, les abandons se situaient autour de 8 %²¹⁹. Le groupe de travail a présenté ses constatations concernant ce taux de défection au chapitre 5.2.1.3.

²¹⁹ Après leur école de recrues, 49 % des hommes suisses de la classe d'âge 1986 accomplissaient encore leur service militaire (à cette époque, 3 % avait quitté l'armée pour le service civil) ; 10 ans plus tard, ils étaient encore 41 % (et 6 % avait été admis au service civil) ; voir tableau 3.



Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
« Recrues instruites »	19005	18895	19305	18386	19824	19431	19159	18272	17561	17499

Illustration 17 : entrées à l'armée depuis les écoles de recrues entre 2006 et 2015 (nombre de « recrues instruites ») ayant pu être incorporées dans les formations de l'armée). Le 1^{er} mars de l'année respective est la date de référence.

Chaque année, 18 000 recrues instruites sont nécessaires pour les futurs effectifs de l'armée selon le DEVA (cf. chapitre 2.1.3.3). En 2014/15, et pour la première fois, ce nombre n'a pas été atteint (cf. illustration 17). Il n'est pas encore possible de déterminer avec certitude s'il s'agit d'un changement de tendance, d'autant que, ces dernières années, les chiffres n'ont montré que des variations insignifiantes. Par ailleurs, nombre de facteurs – exposés par le tableau 18 – exercent une influence sur le nombre de recrues instruites.

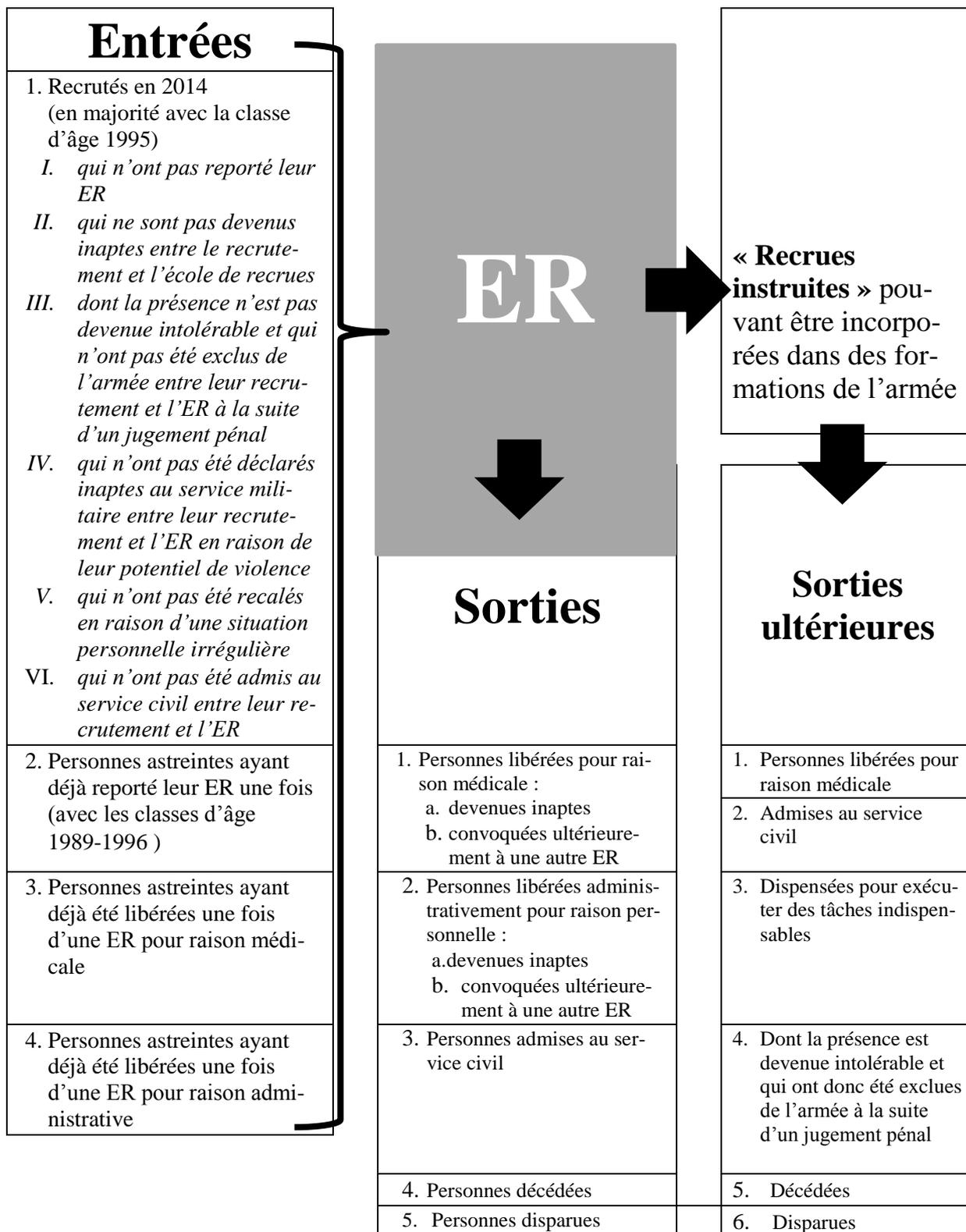


Illustration 18 : Ecoles de recrues 2015 – entrées et sorties en tant que base pour assurer l'effectif de l'armée

On ne connaît pas toutes les causes prépondérantes ou non qui expliquent les entrées et sorties de l'armée. Les raisons du passage de l'armée au service civil ont été décrites dans trois rapports destinés au Conseil fédéral. Le groupe de travail ne peut présenter aucun nouveau constat. Mais il convient par ailleurs de considérer qu'entre le recrutement et l'école de recrues, il peut également y avoir des abandons pour plusieurs raisons. Les personnes astreintes au service sont déclarées inaptes principalement pour des raisons médicales (leur nombre est assez stable) ou quittent l'armée parce qu'elles ont été admises au service civil (nombre fluctuant, cf. illustration 19).

Concernant les défections des écoles de recrues, il y a trois catégories importantes (cf. illustration 18, sorties des écoles de recrues, chiffres 1 à 3) : les personnes astreintes à servir sont déclarées inaptes au service militaire pour des raisons médicales (nombre en légère diminution), sont libérées administrativement (nombre en augmentation) ou passent au service civil (nombre en diminution, cf. illustration 19).

		2010	2011	2012	2013	2014
Entre le recrutement et l'école de recrues	Devenues inaptes au service militaire	693	782	893	795	772
	Admises au service civil	2514	2066	2456	2488	2778
Lors des écoles de recrues (cf. illustration 18)	1. Libérées pour raison médicale	3296	3525	3427	3055	2936
	2. Libérées pour raison administrative	337	307	529	639	745
	3. Admises au service civil	778	429	560	504	375

Illustration 19 : principales causes d'abandon avant et pendant les écoles de recrues, 2010 à 2014

Sur les hommes libérés pour raison médicale, quelque 15 % accomplissent ultérieurement leur école de recrues avec succès : pour les hommes libérés pour raison administrative, ce pourcentage fluctue entre 50 et 90 %.

Certaines personnes sont aussi libérées du système de l'obligation de servir pour des raisons de sécurité : condamnation pénale ou potentiel de violence²²⁰. Le système de l'obligation de servir ne tient cependant pas compte du nombre des jeunes hommes ayant eu des démêlés avec la justice civile. Le groupe de travail estime qu'il serait inopportun de placer la barre plus bas dans ce domaine pour l'admission à l'armée. Le fait que l'on n'admette pas, respectivement que l'on exclue d'emblée de l'armée des personnes astreintes en raison du potentiel de violence qu'elles présentent démontre un changement notable dans la perception de l'armée²²¹ : la société civile ne veut plus que l'on remette une arme à des individus potentiellement dangereux (pour eux-mêmes et/ou pour des tiers). A ce point de vue s'oppose l'image traditionnelle d'une armée permettant à des jeunes hommes au vécu problématique de reprendre pied grâce à l'école de recrues.

Depuis le recrutement de 2011, on vérifie pour toutes les personnes astreintes non seulement s'il existe d'éventuelles condamnations, mais aussi si elles présentent un potentiel de violence (contrôle de sécurité relatif aux personnes). C'est ainsi qu'en 2012, 989 hommes n'ont pas été admis à l'armée. Dans la statistique, ils sont entrés dans le groupe des personnes inaptes tant au service militaire qu'au service de protection civile. En 2013, cela concernait 1038 hommes. Mais depuis 2013, la procédure a changé : on ne compte plus comme personnes inaptes au service militaire que celles qui présentent des problèmes de

²²⁰ Voir à ce sujet le chapitre 2.1.1

²²¹ La base légale se trouve à l'art. 113 LAAM (RS 510.10).

santé physique ou psychique. Les personnes qui ne sont pas admises à l'armée à cause de leur potentiel de violence n'apparaissent plus dans la statistique. Ces cas sont déduits du nombre total des personnes astreintes à servir, cela avant d'établir le taux de personnes aptes, respectivement inaptes au service militaire. En 2014, cela concernait 640 hommes et 333 en 2015. Le groupe de travail soutient la réglementation selon laquelle les personnes astreintes présentant un potentiel de violence ne soient pas admises à l'armée. Cependant, il suggère de vérifier la saisie statistique afin d'avoir la meilleure transparence possible. Si la Constitution déclare que tous les hommes suisses sont astreints au service, il convient aussi de tous les intégrer dans la statistique puisque, somme toute, ces abandons sont tout à fait explicables.

Globalement, on constate que, quelle que soit la catégorie considérée, les abandons ne pourront jamais être réduits à zéro. Il y aura toujours des abandons. Il convient dès lors d'évaluer les mesures dans tous les domaines à l'aune de la proportionnalité, à savoir déterminer si l'effet visé est atteint et si les contraintes imposées peuvent être justifiées. Si l'on admet que tous les abandons avant et pendant les écoles de recrues pourraient théoriquement être réduits d'un tiers, on disposerait alors de quelques 2500 militaires de plus par année. Ainsi que l'illustre le tableau 17, le besoin est moindre actuellement. En 2015, il en manquait que 439 militaires pour atteindre la valeur de pilotage de 18 000 recrues instruites. Les chiffres présentés au tableau 19 montrent aussi que les abandons se répartissent en plusieurs catégories et qu'ils concernent un assez petit nombre de personnes. De fait, le nombre global de ces abandons est tout de même bien inférieur à celui des personnes déclarées inaptes au service militaire au moment de leur recrutement (en 2015 : 9413 hommes).

5.2.2.2 *Constats : possibilités de pilotage*

Ainsi qu'il a été exposé au chapitre 2.1.3.3, le développement de l'armée aspire à arriver à un effectif réel de 140 000 militaires²²² afin de disposer avec certitude d'un effectif de plus de 100 000 militaires à engager (ce qui correspond à l'effectif réglementaire). Il faut partir de l'idée que même en cas d'engagement, il y aura des personnes astreintes qui devront être dispensées. En même temps, cet effectif devrait permettre que les formations puissent s'entraîner conformément à la doctrine dans les cours de répétition, parce leur effectif réel s'approche de l'effectif réglementaire (dans une moyenne faite sur le long terme, un quart environ des personnes astreintes à entrer au service reportent leur cours de répétition). Dans le calcul tant de l'effectif réel de 140'000 militaires que du nombre de 18 000 « recrues instruites », il a été tenu compte des abandons, y compris du nombre des militaires qui ont quitté l'armée pour le service civil. Les perspectives démographiques (cf. chapitre 3.2) constituaient la base de calcul.

Le développement de l'armée prévoit de nouvelles possibilités de pilotage : au besoin, jusqu'à trois classes d'âge peuvent être libérée plus tard (soit quelque 45 000 militaires au total)²²³. Cinq classes d'âge supplémentaires peuvent être convoquées pour des engagements en service d'appui ou en service actif²²⁴. Ces mesures de pilotage permettent de disposer d'une capacité d'engagement avec un effectif réel suffisant. Les militaires qui seront libérés plus tard n'auront plus à accomplir de jours d'instruction supplé-

²²² Le Conseil des Etats a proposé que les militaires en service long doivent rester incorporés pendant encore quatre ans après l'accomplissement de tous leurs jours de service militaire. Il s'agit à chaque fois de quelque 11 000 militaires. A la clôture de la rédaction du présent rapport, cette mesure n'avait pas encore été adoptée, mais ne semblait pas contestée. Cette mesure devrait être mise en œuvre sans recenser ces militaires en service long dans l'effectif réel de l'armée.

²²³ La loi prescrit une durée d'incorporation de douze ans, que le Conseil fédéral peut raccourcir de cinq ans au plus. Concrètement, une durée d'incorporation de neuf ans est prévue. Le Conseil fédéral pourra donc la raccourcir de deux ans ou l'allonger de trois ans. Cf. l'art. 13, al. 2, du projet de nouvelle loi sur l'armée. Cette disposition n'a pas fait débat au Parlement.

²²⁴ Cf. l'art. 13, al. 2, du projet de nouvelle loi sur l'armée

mentaires. De cette manière, les mesures de pilotage n'influent pas sur les effectifs dans les cours de répétition ; ces effectifs diminueraient si des abandons devaient être compensés par des incorporations d'une plus longue durée. Mais pour pouvoir également assurer les effectifs au sein des cours de répétition, le Conseil fédéral devrait exploiter la marge de manœuvre que lui confère la loi sur l'armée relative au nombre de jours de service militaire à accomplir ; autrement dit, il devrait ordonner qu'une classe d'âge reste incorporée plus longtemps et qu'elle ait à accomplir, par exemple, sept cours de répétition au lieu des six prévus jusqu'ici²²⁵.

Le chapitre 5.2.3 traite notamment de la possibilité d'exploiter mieux encore le potentiel que représentent les personnes astreintes en continuant à différencier les profils d'exigences concernant les fonctions exercées au sein de l'armée.

5.2.2.3 Mesures

Le nombre des recrues instruites est resté stable au cours de ces dernières années ; en 2015, pour la première fois, il était inférieur de 2,4 % et en 2016 de 2,8 % à la valeur réglementaire de 18 000 recrues instruites (cf. illustration 17). Nombre qui, dans le développement de l'armée, est indispensable pour alimenter les formations de l'armée. La base de planification pour établir cette valeur partait du principe que les militaires restent incorporés durant neuf ans et non durant les douze ans au plus prévus dans la nouvelle loi de l'armée. Dans ce contexte, il ne serait pas approprié de rendre le système de l'obligation de servir plus rigoureux, à plus forte raison que le développement de l'armée prévoit de mettre en œuvre de nouveaux instruments en vue de piloter l'effectif de l'armée.

Toutefois, les effectifs de l'armée doivent être assurés à long terme. Le système de l'obligation de servir repose sur cette exigence que le groupe de travail a retenue comme condition-cadre pour ses travaux²²⁶.

Recommandation 9 : Le groupe de travail préconise que l'on examine intégralement toutes les mesures nécessaires au cas où le nombre des recrues instruites devait à nouveau ne pas atteindre la valeur théorique de 18 000 au cours des prochaines années.

Ce sont les départements DDPS et DEFR qui en répondent. Dans ce contexte, ils tiendront compte de toutes les entrées et sorties de l'armée, y compris les départs vers le service civil.

²²⁵ Cf. les art. 42 et 51 du projet de nouvelle loi sur l'armée ainsi que les commentaires au sujet des discussions politiques quant au rythme des cours de répétition exposés au chapitre 1.5

²²⁶ Cf. conditions-cadres f. ci-dessus au chapitre 1.2

5.2.3 Adaptation des catégories d'aptitude au service militaire (mandat d'étude C4)

5.2.3.1 *Situation initiale*

Mandat d'étude C4 : déterminer si, dans ce contexte, les catégories d'aptitude actuelles (apte au service militaire, inapte au service militaire mais apte au service de protection civile, inapte au service militaire) sont encore judicieuses.

Il s'agit ici de déterminer si, en utilisant d'autres catégories d'aptitude au service militaire, on pourrait mieux exploiter le potentiel que représentent les personnes astreintes et, partant, augmenter le nombre de personnes astreintes à servir personnellement.

5.2.3.2 *Constats*

Les trois catégories d'aptitude, à savoir 1. apte au service militaire ; 2. inapte au service militaire, mais apte au service de protection civile et 3. inapte au service militaire et inapte au service de protection ; (cf. chapitre 2.1.1) sont actuellement des instruments de pilotage plutôt grossiers, mais ne sont cependant pas les seuls lorsqu'il s'agit d'exploiter de manière optimale le potentiel que représentent les personnes astreintes à servir. Il convient plutôt de considérer dans leur globalité *l'aptitude* (catégorisation grossière) et *l'affectation* à une fonction (par le biais de profils d'exigence détaillés).

*Aptitude*²²⁷

Les personnes astreintes ne présentent pas toutes les mêmes capacités physiques et mentales. Il existe actuellement des directives distinctes pour évaluer l'aptitude au service militaire et au service de protection civile ; toutes deux cependant comportent des critères d'exclusion médicaux impératifs et préconisés. Ces directives fixent les exigences minimales que les personnes astreintes doivent remplir sur le plan de leur santé. Dans ce contexte, l'aptitude au service militaire peut encore être nuancée par la notion « apte au service militaire avec certaines restrictions ». Il serait cependant inopportun d'abaisser fortement les exigences minimales impératives dans le but qu'un nombre beaucoup plus élevé de personnes astreintes puisse accomplir personnellement du service²²⁸. Pour un grand nombre des personnes concernées, cela serait aller au-delà de leurs capacités physiques et/ou psychiques sans que cela bénéficie à l'armée et à la protection civile. De plus, ces personnes astreintes pourraient subir des atteintes à la santé, ce qui leur serait préjudiciable et générerait des coûts évitables pour la santé publique et le secteur social.

Affectation

Un profil d'exigences est établi pour chaque fonction au sein de l'armée et de la protection civile. C'est ainsi que l'on détermine l'affectation des personnes astreintes à une fonction en particulier. Au sein de l'armée, il existe actuellement 242 fonctions différentes dans l'armée et six au sein de la protection civile. Les réformes envisagées ne prévoient pas de changements fondamentaux. Les profils d'exigences comportent des exigences plus ou moins élevées concernant les capacités physiques et psychiques des per-

²²⁷ A propos des valeurs d'actualité et de la situation légale, voir les chapitres 2.1.1 et 2.1.2 ainsi que le chapitre 5.2.1

²²⁸ La situation se présente différemment lorsque des personnes inaptes au service militaire veulent accomplir un service militaire à titre volontaire. Cf. chapitre 2.1.3

sonnes astreintes (outre d'autres critères d'affectation tels que l'adéquation, la profession ou la personnalité). Dans Armée 95, on affectait des personnes aptes mais avec certaines limitations à la même fonction que d'autres personnes aptes à servir sans aucune restriction. Dans les services d'instruction de l'armée cela s'est avéré problématique ; c'est pourquoi ce système a été abandonné en 2004 et ne devrait pas être réintroduit.

Le groupe de travail estime toutefois qu'il y aurait du potentiel en différenciant davantage les profils d'exigences. Au sein de l'armée, des personnes disposant des compétences professionnelles appropriées peuvent accomplir des tâches spécialisées (par exemple, dans le domaine des TI) même si elles présentent des limitations sur le plan médical (par exemple, forte myopie). Les premières expériences ont pu être collectées depuis qu'une centaine de personnes inaptes au service militaire a accompli un service volontaire en tant que « soldats du support à l'instruction »²²⁹. Ces volontaires sont très motivés et effectuent essentiellement des tâches de bureau adaptées, ceci souvent aussi en service long. Le bilan de l'armée est positif. Voilà pourquoi il faudrait créer, si possible, des fonctions régies par des directives médicales moins restrictives. Le nombre de personnes effectuant un service militaire augmente de quelques pour cent lorsqu'une affectation est plus différenciée. Mais un plus grand nombre de personnes effectuant du service militaire implique une diminution des personnes effectuant un service de protection civile ; ainsi, dans l'ensemble, le nombre global des personnes aptes au service ne change pas (cf. chapitre 6).

Chevauchement des profils d'exigences au sein de l'armée et de la protection civile : Plus on différencie l'affectation au sein de l'armée, plus on augmente le nombre des fonctions de l'armée et de la protection civile ayant les mêmes exigences sur les plans physique et psychique. De fait, c'est déjà le cas aujourd'hui : pour la fonction de pionnier au sein de la protection civile, la personne astreinte est aussi sollicitée physiquement que dans nombre de fonctions de l'armée. Quant à savoir si, dans ce contexte, il est indiqué d'affecter à la protection civile également des personnes aptes au service militaire, la question sera abordée au chapitre suivant (mandat d'étude C2, cf. chapitre 5.4.2). Une fusion intégrale des catégories d'aptitude pour l'armée et la protection civile, liée au passage à un système gradué d'affectation, n'est cependant pas possible sans modification des bases constitutionnelles, étant donné que l'art. 59 Cst.²³⁰ exige que chaque citoyen suisse soit tenu d'accomplir du service militaire.

5.2.3.3 Mesures

Recommandation 10 : Le groupe de travail préconise de maintenir les catégories d'aptitude énoncées dans le système actuel, mais de mieux exploiter le potentiel des personnes astreintes.

Le DDPS est invité à continuer de différencier les profils d'exigences pour les fonctions au sein de l'armée et de la protection civile.

Les modèles alternatifs de l'obligation de servir peuvent fusionner les catégories d'aptitude et graduer différemment les exigences médicales de base, par exemple par le biais de degrés d'aptitude regroupant les différentes fonctions. Cette approche est présentée dans le modèle « Obligation de servir dans la sécurité » (cf. chapitre 6.2).

²²⁹ Ceci a été introduit à la suite d'un jugement de la Cour européenne des droits de l'homme, cf. chapitre 2.1.3

²³⁰ RS 101. La teneur de l'art. 59 Cst. figure à la page 10.

5.3 Optimisation du service civil

5.3.1 Durée identique du service militaire et du service civil (mandat d'étude C3)

5.3.1.1 *Situation initiale*

Mandat d'étude C3 : déterminer s'il convient d'ajuster la durée du service civil ordinaire à celle du service militaire.

Depuis l'introduction du service civil le 6 octobre 1995, toute personne qui y est affectée doit accomplir un nombre de jours de service d'une durée équivalant à 1,5 fois celle des jours de service des militaires. Le chapitre 2.1.4 a exposé les incidences de l'abolition de l'examen de conscience en 2009 et les conditions plus strictes pour l'admission au service civil mises en œuvre en 2011. Le groupe de travail ne voit pas de besoin d'agir davantage à ce propos. Cependant, il reste la question de la durée du service civil, qui a été récemment et à nouveau discutée dans les milieux politiques.

5.3.1.2 *Constats*

De tout temps, la question de la durée du service civil a fait l'objet de controverses, car en fonction de sa propre conception de l'être humain, on lui attribue une importance différente : ceux qui craignent des abus exigent une preuve par l'acte et, partant, un service civil plus long que le service militaire, alors que ceux qui mettent le conflit de conscience en point de mire estiment qu'un service civil trop long revêt un caractère punitif. Le facteur 1,5 constitue ainsi un compromis politique. Ce facteur a été d'ailleurs confirmé d'une part lors des débats parlementaires en 2008 lors de l'abolition de l'examen de conscience, et d'autre part en 2015 lors de la révision de la loi sur le service civil. Aucun milieu politique n'a demandé de réduction ou de prolongation de la durée du service civil. Par ailleurs, cette question a été examinée de manière approfondie dans le deuxième rapport sur les incidences de la preuve par l'acte²³¹. Enfin, lors de la session de l'automne 2014, le Conseil des Etats a rejeté la motion Eichenberger qui visait à conférer au Parlement la compétence d'augmenter au besoin le facteur de 1,5 à 1,8²³².

Le groupe de travail n'a pas trouvé de nouveaux arguments au sujet de la durée du service civil. La marge de manœuvre pour la prolongation ou la réduction du service civil peut être résumée de la manière suivante.

Il convient d'abord de considérer l'idée de la preuve par l'acte (cf. chapitre 2.1.4). Depuis que l'examen de conscience a été aboli en 2009, les personnes concernées doivent prouver leur conflit de conscience par le fait qu'elles sont disposées à accomplir un service plus long que si elles avaient servi dans l'armée.

Mais il y a des limites à une prolongation. En effet, les mesures décidées concernant le service civil doivent répondre au principe constitutionnel de la proportionnalité (art. 5, al. 2, Cst.²³³). Le service civil n'est pas une punition, mais un droit octroyé au citoyen par la Constitution fédérale. En 2003, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a jugé de manière critique le fait que la Russie ait introduit un service civil avec un facteur de 1,7 et lui a recommandé d'abaisser la durée du service civil pour

²³¹ Deuxième rapport adopté par le Conseil fédéral du 27 juin 2012

²³² Motion 09.3861 Eichenberger « Rapport équitable entre la durée du service civil et celle du service militaire »

²³³ RS 101

qu'elle soit égale à celle du service militaire²³⁴. Cette commission a estimé qu'un facteur proche d'une valeur de 2 revêtait un caractère punitif et violait le principe de l'égalité des droits énoncé à l'art. 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques²³⁵. En outre, une prolongation serait préjudiciable pour l'économie (d'une part, sur le plan du personnel de par le retrait d'une main-d'œuvre, et, d'autre part, financièrement en raison des allocations pour perte de gain financées par le biais de pour cent de salaires) et pourrait inciter les personnes astreintes au service militaire à se faire réformer pour des raisons médicales plutôt que d'accomplir un service civil.

Mais le service civil ne peut pas non plus être raccourci à volonté.

Etant donné que le service militaire est aménagé sous forme de périodes de service courtes mais comprenant de longues heures de travail, le service civil doit forcément être plus long si l'on veut que la charge en heures de travail des civilistes soit harmonisée avec celle des militaires. Pour cette raison (et à cause de la preuve par l'acte), un facteur de 1,0 est dès lors exclu²³⁶. Le Groupe des Verts avait demandé cela dans une motion proposant d'introduire le libre choix entre le service militaire et le service civil²³⁷. A cela il convient toutefois d'ajouter que les dispositions constitutionnelles actuelles donnent la priorité au service militaire par rapport au service civil (art. 59 Cst.²³⁸). Autrement dit, sans une modification des dispositions constitutionnelles, il n'est pas possible d'introduire un libre choix entre l'armée et le service civil. L'expertise Tschannen estimait en 2006 qu'un facteur se situant entre 1,3 et 2,0 était équitable.

Cela étant, la marge de manœuvre concrète pour la durée du service civil se situe entre les facteurs 1,3 et 1,7, et donc à 0,2 de plus ou de moins qu'actuellement²³⁹. Le groupe de travail doute qu'une modification aussi minime soit apte à influencer durablement sur le nombre de demandes d'admission au service civil.

5.3.1.3 Mesures

Le groupe de travail estime que la durée du service civil ne doit pas être harmonisée à celle du service militaire²⁴⁰. Le facteur 1,5 doit donc être maintenu.

²³⁴ Concluding observations of the Human Rights Committee on the fifth report of the Russian Federation, CCPR/CO/79/RUS, 6 novembre 2003

²³⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (RS 0.103.2)

²³⁶ L'expertise Tschannen consacrée à la preuve par l'acte est arrivée aux mêmes conclusions.

²³⁷ Motion 13.3864 du Groupe des Verts « Aligner la durée du service civil sur celle du service militaire ». Le Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA) ainsi que la session des jeunes 2013 demandaient la même chose avec leur pétition 13.2064 intitulée « Égalité entre le service civil et militaire », cf. chapitre 1.4.

²³⁸ RS 101. La teneur de l'art. 59 Cst. se trouve à la page 10.

²³⁹ Si 245 jours de service sont accomplis dans l'armée, au maximum 319 devraient en être accomplis au service civil sur la base d'un facteur de 1,3 et 417 avec un facteur de 1,7. Autrement dit, on parle de 49 jours de service en moins ou relativement davantage si l'on adopte le facteur de 1,5. Toutefois, pour les militaires en service long, les chiffres seraient un peu plus élevés, ils devraient accomplir 56 jours de service en moins ou relativement davantage.

²⁴⁰ L'Association du service civil CIVIVA est, quant à elle, d'avis qu'il convient de fixer le facteur à 1,3, parce que le facteur de 1,5 a un caractère punitif.

5.3.2 Service civil volontaire (mandat d'étude B2)

5.3.2.1 *Situation initiale*

Mandat d'étude B2 : déterminer s'il convient d'introduire un service civil volontaire pour les femmes, les ressortissants étrangers et les personnes déclarées inaptées au service militaire.

La question d'un service civil élargi sur la base du volontariat n'est pas récente. Outre les organisations féminines pacifistes, l'Association du service civil CIVIVA et le Conseil Suisse des Activités de Jeunesse (CSAJ) s'étaient mobilisés pour faire valoir ce concept. Les Chambres fédérales l'ont cependant toujours rejeté²⁴¹. En 2013, cette idée a été reprise par trois milieux politiques : d'abord par le canton de Vaud qui a déposé une initiative cantonale lancée au Grand Conseil de ce canton par les Verts ; ensuite par la Session des jeunes qui demandait, dans une pétition, la mise sur pied d'égalité du service militaire et du service civil, et enfin par le Groupe des Verts par le biais d'une motion demandant l'introduction d'un service civil volontaire pour les femmes, les étrangers et étrangères ainsi que pour les personnes déclarées inaptées au service militaire²⁴². Le Conseil national a classé cette motion en septembre 2015 et les Chambres fédérales ne se sont pas encore prononcées au sujet des deux autres interventions.

5.3.2.2 *Constats*

Un service civil volontaire constitue une contradiction en soi, étant donné qu'aux termes de la Constitution et de la loi, le service civil n'est pas volontaire, mais constitue une réglementation spéciale pour les personnes astreintes à servir qui ne peuvent concilier un service militaire avec leur conscience²⁴³. Les partisans d'un service civil volontaire occultent cette évidence et mettent l'accent sur l'utilité du service civil pour la société civile ; dans ce contexte, ils argumentent souvent d'un point de vue politique. Le débat ne concerne donc pas le rôle du service civil en tant qu'instrument de la politique de sécurité, mais l'utilité de la contribution du service civil pour la communauté et les individus : les personnes accomplissant un service civil volontaire pourraient acquérir des expériences, améliorer leurs connaissances linguistiques et créer un réseau. Mais il convient de relever que le service civil ne doit pas apporter des contributions en fonction de simples souhaits : l'Etat doit respecter le principe de non-influence du marché du travail et de neutralité concurrentielle ; cela vaut également pour un service civil volontaire. C'est pourquoi le service civil ne peut fournir qu'un travail d'utilité publique.

Toutefois, aux yeux du groupe de travail, la possibilité de s'engager volontairement dans le service civil présente principalement quatre avantages : premièrement, cela élargit l'effectif du service civil, améliorant ainsi sa capacité d'engager la bonne personne pour le bon travail d'intérêt général ; deuxièmement, c'est un pas en direction de l'égalité entre femmes et hommes (de fait, on ne l'atteindrait que si tant les femmes que les hommes étaient astreints à un service ou effectuaient un service volontaire) ; troisièmement, c'est une mise en pratique cohérente de l'idée politique de l'engagement personnel en faveur de la collectivité, pour autant que les personnes inaptées au service militaire puissent aussi s'engager personnel-

²⁴¹ Le Conseil national n'a pas donné suite aux initiatives parlementaires Gross (99.452) et Roth-Bernasconi (08.460). Le conseiller national Gross avait voulu développer le service civil en 1999 ; quant à la conseillère nationale Roth-Bernasconi, elle voulait réaliser l'égalité entre femmes et hommes en préconisant que le service militaire et le service civil devaient reposer sur le principe d'un volontariat. En 2006, à l'instar du conseiller national Gross, la conseillère nationale Haering a déposé un postulat que le Conseil national a classé sans suite en 2009.

²⁴² Pour des indications plus précises au sujet de ces interventions parlementaires, voir au chapitre 1.4

²⁴³ Cf. chapitre 2.1.4

lement dans le service civil au lieu de payer une taxe d'exemption du service militaire ; quatrièmement, le service civil volontaire présenterait des potentiels d'intégration pour les étrangers (hommes et femmes).

Le besoin reste cependant flou. Certes, on peut partir de l'idée que le volume du volontariat diminuera à long terme (cf. chapitre 3.3.3), mais l'on ne peut déterminer dans quelle proportion le travail volontaire sera professionnalisé et dans quelle proportion le travail d'intérêt général devra être effectué par d'autres structures, par exemple, par le biais d'un service civil volontaire. Le groupe de travail est préoccupé par le fait qu'un service civil volontaire pourrait influencer négativement sur le travail d'intérêt général, notamment si une grande partie du travail volontaire devait être organisé étatique et financé à double, à savoir :

par les contributions des établissements d'affectation et par les allocations pour perte de gain versées aux personnes effectuant leur service (et provenant du Fonds de compensation du régime des APG). Par ailleurs, étant donné les conditions-cadres actuelles (notamment le principe de non-influence sur le marché du travail et de neutralité concurrentielle), il est d'ores et déjà difficile de trouver suffisamment de places d'affectation appropriées pour les civilistes.

Les nombreuses interventions n'évoquent pas comment un service civil volontaire devrait être aménagé²⁴⁴. Or, comme le service civil et le régime des allocations pour perte de gain se fondent sur des dispositions de la Constitution fédérale, cette dernière devra dans tous les cas être complétée (art. 59 Cst.²⁴⁵), si l'on veut pouvoir introduire un service civil volontaire. Dans le contexte de l'aménagement d'un service civil volontaire, le groupe de travail a admis les hypothèses suivantes en s'inspirant des conditions-cadres pour le service civil des hommes et du service militaire volontaire pour les femmes :

1. Les femmes suisses et les étrangers (hommes et femmes) au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C) peuvent s'annoncer au service civil à titre volontaire. Ils seront convoqués à un recrutement pour que l'on puisse élucider si la personne intéressée est physiquement et psychologiquement apte à accomplir un service civil. Ce faisant, on pourra adopter le niveau d'aptitude prévu pour la protection civile, mais d'autres exceptions sont cependant envisageables à condition qu'elles permettent un service civil volontaire se déroulant sans accroc.
2. Les hommes suisses inaptes au service militaire et au service de protection civile²⁴⁶ doivent aussi pouvoir accomplir un service civil volontaire, mais vu leur obligation de servir, leur admission doit être aménagée différemment de celle des autres personnes susmentionnées. De toute manière, tous les hommes suisses sont convoqués au recrutement. S'ils y sont déclarés inaptes au service militaire et au service de protection civile, ils sont assujettis à la taxe d'exemption. Toutefois, l'obligation de payer cette taxe tombe s'ils accomplissent un service civil volontaire.
3. Seuls les hommes suisses déclarés inaptes au service militaire et au service de protection civile peuvent accomplir un service civil volontaire. Les personnes astreintes au service de protection civile (inaptes au service militaire, mais aptes au service de protection civile) peuvent, à leur demande, passer au service civil si l'effectif en personnel de l'organisation de la protection civile concernée le permet.
4. Quiconque est admis au service civil volontaire accepte tous les droits et obligations d'un civiliste et s'engage dès lors à suivre la formation nécessaire ainsi qu'à accomplir des affectations.
5. Les personnes accomplissant un service civil volontaire sont indemnisées par le régime des allocations pour perte de gain.
6. Le rythme auquel ces civilistes volontaires accompliraient leur service n'est pas encore déterminé. S'il convenait de traiter tous les civilistes de la même manière, les civilistes volontaires devraient eux aussi accomplir une affectation longue de 180 jours au moins au sein de l'un des programmes prioritaires prévus, durée qui pourrait au besoin être divisée en deux tranches à effectuer au cours de deux années successives; puis suivraient au moins 70 autres jours dans le même pro-

²⁴⁴ Seuls le Conseil suisse pour la paix CIVIVA (Suisse) et le Service civil international SCI ont rédigé ensemble en 2014 l'idée qu'ils se font d'un service civil volontaire.

²⁴⁵ RS 101. La teneur de l'art. 59 Cst. se trouve à la page 10.

²⁴⁶ Etant donné que le service civil est aménagé en tant que service de remplacement du service militaire, seuls peuvent actuellement accomplir un service civil les personnes aptes au service militaire. Voir chap. 2.1

gramme prioritaire.

S'il fallait aménager différemment le service civil volontaire, on pourrait alors convenir de solutions sur mesure. Néanmoins cette flexibilisation aurait des limites, car de brèves durées de service rendent l'adaptation à l'établissement d'affectation plus difficile pour la personne accomplissant un service civil. De plus, ces brèves durées de service diminuent les avantages de ce service pour la collectivité et augmentent le coût administratif des affectations. Il n'est néanmoins pas exclu que ce type de service civil puisse s'accomplir sous la forme de jours ou d'heures. Des enquêtes menées auprès des organisations de la Croix-Rouge suisse ont révélé qu'il existerait un certain besoin de cette forme de prestations²⁴⁷, qui serait par ailleurs conciliable avec les tâches familiales ou une formation professionnelle.

7. Il en va de même du nombre de jours de service civil à accomplir. S'il convenait de traiter de la même manière tous les civilistes, ils devraient tous accomplir 368 jours de service (1,5 x 245 jours). Mais s'il faut aménager différemment le service civil volontaire, on pourrait imaginer une durée de 180 jours (six mois). En-dessous de cette durée, les charges inhérentes à la formation et à l'initiation de la personne en service ne vaudraient guère la peine. Toutefois, il n'est pas exclu que les personnes intéressées accomplissent un service civil volontaire plus long. Mais, vu la charge pour le Fonds du régime des allocations pour perte de gain, il conviendrait de fixer une limite supérieure, par exemple deux ans²⁴⁸.
8. L'admission à un service civil volontaire ne signifie pas automatiquement une affectation à un certain établissement d'affectation. Cela peut dépendre d'autres facteurs, par exemple, durée et rythme de l'affectation, expériences acquises, cours de formation à accomplir, etc.
9. Les personnes effectuant un service civil volontairement peuvent reporter leur affectation de manière facilitée, mais ne peuvent résilier d'elles-mêmes leur engagement au sein du service civil volontaire. Les raisons possibles pour libérer une personne du service civil volontaire sont les suivantes : déménagement à l'étranger, reprise d'activités indispensables, motifs médicaux. Il n'y pas été déterminé s'il convient d'introduire des réglementations spéciales pour les personnes assumant des tâches d'encadrement (par exemple, tâches d'éducation des enfants, assistance et encadrement de proches nécessitant des soins).
10. Il n'a pas non plus été décidé si les personnes accomplissant un service civil volontaire devraient payer une taxe d'exemption si elles reportaient une affectation (les femmes accomplissant un service militaire volontaire n'en paient pas, car l'art. 59 Cst. ne le prévoit pas²⁴⁹).

Le groupe de travail se demande comment le service civil volontaire pourrait être intégré dans la vie personnelle. En effet, maintenant déjà, tant les hommes que les femmes doivent faire face à des exigences croissantes dans le monde professionnel, en matière de formation continue, d'engagement de milice extraprofessionnelle et d'obligations familiales (cf. chapitre 3.3). On peut donc en conclure que la demande d'un service civil volontaire devrait rester minime, et que les profils d'expérience et de qualification des personnes intéressées par un tel service civil seraient assez modestes.

De surcroît, mélanger le service civil volontaire et obligatoire génère un conflit d'intérêt : pour attirer des volontaires, le service civil devrait être aménagé de manière attractive, par exemple de sorte à constituer un atout pour la formation continue de la personne volontaire. Et c'est précisément ce qui est interdit au service civil pour les hommes aptes au service, parce qu'il ne devrait pas être attractif pour les militaires de demander leur admission au service civil : c'est le conflit de conscience et non pas l'attractivité du service civil qui doit motiver la demande d'admission au service civil. Si le service civil volontaire devait être limité à l'accomplissement de travaux d'intérêt public, il aurait peu de chance d'attirer des volontaires. Un tel service civil déploierait des efforts à grands frais pour attribuer à de nombreux civilistes (qualifiés) des affectations dans des domaines n'impliquant pas qu'ils disposent de qualifications spéci-

²⁴⁷ Cf. chapitre 5.1.6

²⁴⁸ En Allemagne, la durée du service civil est de six mois au moins et de 24 mois au plus.

²⁴⁹ RS 101. La teneur de l'art. 59 Cst. se trouve à la page 10.

fiques. On risque ainsi de constater une inefficience encore plus grande du fait que les civilistes volontaires pourraient choisir librement leur domaine d'activité. Si ces personnes se déterminent ainsi en fonction de leurs inclinations (et non pas de leurs capacités), le travail accompli sera inefficent. Et enfin, le groupe de travail s'inquiète du fait qu'une extension du service civil risquerait justement de concurrencer des salariés peu qualifiés.

Vu les délais impartis au groupe de travail, ce dernier n'a pas été en mesure d'effectuer des enquêtes ni sur le potentiel, ni sur la question des besoins, ni sur la question du nombre annuel de personnes susceptibles de demander leur admission. Le groupe de travail a interrogé les promoteurs du service civil volontaire sans obtenir de réponse, tant et si bien que le groupe de travail ne peut pas déterminer l'impact qu'aurait l'introduction d'un service civil volontaire. Sur le plan financier, il y a lieu de considérer les éléments suivants : plus le nombre de personnes qui s'annoncent volontaires augmenterait, plus les allocations nécessaires provenant du Fonds de régime des APG et les frais administratifs seraient élevés ; plus il y aurait de personnes inaptes au service militaires demandant leur admission, plus les recettes issues de la perception de la taxe d'exemption diminueraient (si 10 % des personnes inaptes au service demandaient leur admission au service civil, cela représenterait une augmentation de quelque 20 000 civilistes). Il est vrai toutefois que les frais administratifs pourraient pour une bonne part être couverts par les contributions que doivent les établissements d'affectation à la Confédération ; ces établissements devraient s'acquitter de la contribution prévue même si les personnes accomplissent un service civil volontaire.

Toute autre analyse au sujet des potentiels et des répercussions ne se justifie que s'il existe une volonté politique à ce propos ; le groupe de travail n'en a pas constatée. S'il convenait d'approfondir ce sujet, il faudrait faire appel à des experts du travail volontaire, de la santé publique et du domaine social.

5.3.2.3 Mesures

Le groupe de travail est arrivé à la conclusion qu'il est inutile de poursuivre l'étude de l'introduction d'un service civil volontaire en tant qu'élément du système de l'obligation de servir.

5.4 Optimisation de la protection de la population

La protection de la population²⁵⁰ se fonde sur un effectif de personnes astreintes (organisations de protection civile, certains corps de sapeurs-pompiers), mais aussi sur des organisations professionnelles (corps de police, organisations de premiers secours ; corps de sapeurs-pompiers professionnels, services techniques ; cf. illustration 5), ainsi que sur un effectif de personnes volontaires (corps de sapeurs-pompiers volontaires). Une partie des organisations de la Croix-Rouge suisse (CRS) est intégrée dans le dispositif de protection contre les catastrophes des cantons, ces organisations se fondant pour la plupart sur un effectif de volontaires et ayant un statut particulier. La CRS n'est ni une organisation étatique, ni privée, mais une « auxiliaire des pouvoirs publics » dont le statut juridique repose sur un arrêté fédéral²⁵¹.

Vu la structure complexe de la protection de la population, on peut se demander si l'efficience du système peut être améliorée en modifiant la répartition des personnes astreintes au service. Le groupe de travail a déjà mentionné au chapitre 5.1.7 qu'il ne convenait pas d'intégrer des personnes astreintes à un corps de police. Voilà pourquoi la perméabilité et des interfaces entre l'armée, le service civil, les corps de sapeurs-pompiers et la CRS sont maintenant en point de mire. Dans les deux premiers mandats d'étude (chapitres 5.4.1 et 5.4.2), il est question de la relation entre la protection civile, le service civil et l'armée, qui sont toutes des instruments de la politique de sécurité. (cf. illustration 5). La protection civile en tant qu'organisation d'intervention de la protection de la population est structurée en formations régionales qui disposent de matériel et souvent aussi de ses propres véhicules. Le service civil²⁵², lui, ne fait pas partie des organisations partenaires de la protection de la population, mais il peut néanmoins être convoqué pour effectuer des interventions (réserve de personnel) ; les bases légales à ce sujet existent²⁵³. Les personnes astreintes au service civil ne sont toutefois équipées et formées que de manière rudimentaire. Par ailleurs, le service civil n'est pas structuré en formations et il n'est pas prévu qu'il soit développé en tant qu'organisation d'intervention (cf. chapitre 5.1.2). Au besoin, l'armée soutient subsidiairement les cantons en vue de les aider à maîtriser des catastrophes et des situations d'urgence.

5.4.1 Incorporation de personnes aptes au service militaire dans la protection civile (mandat d'étude C2)

5.4.1.1 Situation initiale

Mandat d'étude C2 : Déterminer comment, le cas échéant, le système de l'obligation de servir peut être rendu plus perméable, de sorte que des personnes déclarées aptes au service militaire puissent par exemple aussi être affectées à la protection civile²⁵⁴.

²⁵⁰ La protection de la population est un système coordonné (cf. annexe 5, glossaire).

²⁵¹ Arrêté fédéral du 13 juin 1951 concernant la Croix-Rouge suisse (RS 513.51). La Croix-Rouge suisse CRS comprend, outre le bureau national de la CRS et la Garde aérienne suisse de sauvetage (Rega), les organisations de volontaires suivantes : Alliance suisse des samaritains ASS, Société Suisse des Troupes Sanitaires (SSTS), Société Suisse de Sauvetage SSS, Société suisse des chiens de catastrophe (REDOG), associations cantonales de la Croix-Rouge, Transfusion CRS Suisse ; cf. aussi chapitre 5.1.6.

²⁵² Concernant l'admission des personnes astreintes et le service au service civil, voir ci-dessus au chapitre 2.1.4

²⁵³ Notamment, art. 7a et 14 LSC « service civil extraordinaire » (RS 824.0)

²⁵⁴ La teneur d'origine de ce mandat d'étude énoncée dans la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ se trouve à l'annexe 2.

Le système de l'obligation de servir actuel incorpore les personnes les plus performantes dans l'armée et celles qui le sont moins dans la protection civile (cf. chapitres 2.1.1 et 2.1.2). Le groupe de travail a déjà expliqué plus haut que les profils d'exigences dans l'armée et la protection civile impliquent en partie les mêmes conditions physiques. Au chapitre 5.2.2, il a de plus été expliqué qu'il convenait de ne rien modifier aux catégories d'aptitude pour le moment, mais que des profils d'exigences plus différenciés ou des formes alternatives de l'obligation de servir (cf. chapitre 6) permettraient de mieux exploiter le potentiel des personnes aptes au service militaire.

Dans ce contexte, on peut se demander s'il existe, dans le système actuel, encore un autre potentiel d'amélioration. Voilà pourquoi il convient d'analyser si une plus grande perméabilité entre l'armée et d'une part le service civil (personnes aptes au service militaire), d'autre part la protection civile (personnes inaptes au service militaire mais aptes au service de protection civile) permettrait d'augmenter globalement la performance du système de l'obligation de servir.

Dans le système actuel, les personnes aptes au service militaire ne peuvent être incorporées d'emblée dans la protection civile. En effet, les dispositions de la Constitution fédérale s'y opposent parce qu'aux termes de l'art. 59 Cst., tout citoyen suisse est tenu d'effectuer du service militaire²⁵⁵. Une autre approche est exposée au chapitre 6.2, à savoir le modèle « Obligation de servir dans la sécurité », et, de ce fait, elle n'est pas abordée ici. Dans cette section, il ne s'agit que de savoir comment les personnes aptes au service militaire peuvent ultérieurement être incorporées dans la protection civile.

5.4.1.2 *Constats : besoin dans la protection civile*

Le besoin des organisations de protection civile en personnes aptes au service militaire n'existe que ponctuellement et peut être dès lors n'être quantifié qu'en partie. Par ailleurs, la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et protection civile 2015+ allègera le système lorsque les personnes astreintes au service de protection civile pourront être incorporées non seulement dans leur canton de domicile mais, selon les besoins, également ailleurs.

Pour les quarante futurs postes sanitaires protégés de la protection civile qu'il y aura encore (répartis sur tout le territoire suisse), il existe un besoin global de 2000 personnes astreintes en vue d'accomplir des tâches de direction, de soins et de logistique²⁵⁶. On ne sait pas encore dans quelle mesure ce besoin pourra être couvert à l'interne, par exemple en réincorporant de jeunes personnes astreintes au service de protection civile issues de la réserve de 61 000 hommes. Des associations cantonales de la Croix-Rouge suisse et des sections de l'Alliance suisse des samaritains pourraient apporter un allègement. Disposer de personnes aptes au service militaire qualifiées constituerait un précieux complément.

Il manque en outre ponctuellement à la protection civile des spécialistes qualifiés tels que des cuisiniers ainsi que des psychologues ou des aumôniers pour les équipes de soins. Il est difficile de recruter ces derniers du fait qu'ils n'obtiennent leurs qualifications professionnelles que des années après leur recrutement. Il y a aussi un manque d'effectifs selon les régions, chez les pionniers qui peuvent être affectés à des missions en cas de catastrophes avec de gros engins de chantier et qui, dans l'idéal, sont des conducteurs de machines de chantier qualifiés dans la vie civile. Lors des engagements réels de ces dernières années, les organisations de la protection civile ont toujours été en mesure d'accomplir les tâches qui leur étaient dévolues²⁵⁷. Les conducteurs de machines de chantier qui faisaient défaut ont pu être remplacés par de la main-d'œuvre civile ou par l'armée. La protection civile n'a jamais non plus été confrontée au

²⁵⁵ RS 101. La teneur de l'article 59 Cst. figure à la page 10.

²⁵⁶ La protection civile dispose d'infrastructures telles que des centres sanitaires protégés et des centres opératoires protégés, mais elle ne dispose plus du personnel d'exploitation nécessaire, car les formations sanitaires de la protection civile ont été dissoutes en 2003.

²⁵⁷ Cf. les chiffres ci-dessus au chapitre 2.1.5

problème d'une condition physique insuffisante chez les pionniers en service. Ainsi, il n'existe dès lors pas non plus de besoin qualitatif qui pourrait être mieux couvert par des personnes aptes au service militaire. Néanmoins, s'il s'agit d'examiner fondamentalement la question de la perméabilité, il ne suffit pas de prendre en considération les dégâts locaux et régionaux qu'il y a lieu de maîtriser chaque année (inondations saisonnières, glissements de terrains, avalanches), mais aussi des catastrophes et des situations d'urgence de plus grande ampleur car, en fin de compte, c'est sur ces dernières que la protection civile devrait être axée.

5.4.1.3 *Constats : perméabilité entre l'armée et la protection civile*

La perméabilité entre l'armée et la protection civile existe dans le système actuel : en cas de besoin justifié, les militaires peuvent être dispensés et mis à la disposition d'une organisation de la protection civile²⁵⁸. Les qualifications professionnelles dans la vie civile sont saisies de manière insuffisante dans le système d'information du personnel de l'armée (système PISA), tant et si bien que l'on n'a pas de vue d'ensemble permettant de déterminer où les professionnels qualifiés dans le civil effectuent leur service militaire. Relevons que ces mêmes spécialistes font souvent aussi défaut à l'armée et que cette dernière ne peut donc pas les mettre à la disposition de la protection civile de manière illimitée.

5.4.1.4 *Constats : perméabilité entre le service civil et la protection civile*

Il y a aussi des spécialistes qualifiés au service civil²⁵⁹. Mais seuls les médecins ont le droit d'effectuer leur affectation dans leur domaine d'activité professionnelle. Il y a donc là un potentiel qui n'est pas exploité. Actuellement, il n'existe aucune possibilité pour que le service civil puisse libérer ses civilistes afin qu'ils servent dans une organisation de protection civile. Certes, à l'instar de ce qui se passe à l'armée, des personnes astreintes au service civil peuvent aussi être dispensées pour des activités indispensables, mais la protection civile ne fait pas partie de ces activités. Par ailleurs, une telle extension à la protection civile serait problématique en ce qui concerne l'équité face aux obligations militaires (cf. chapitre 4.3). Dans le cas extrême, une personne apte au service militaire pourrait requérir son admission au service civil (où elle devrait accomplir actuellement jusqu'à 450 jours de service ; cf. chapitres 2.14 et 2.1.5) pour se faire ensuite dispenser ensuite en faveur d'une organisation de la protection civile au sein de laquelle elle ne devra accomplir qu'une fraction de ces jours de service.

Il conviendrait dès lors d'augmenter la perméabilité en ce sens que les personnes astreintes au service civil puissent être incorporées dans une organisation de la protection civile afin d'y effectuer leur service civil. Et pour que tous soient traités de manière égale, cela signifierait l'abandon de la pratique d'exécution du service civil telle qu'elle existe à ce jour et selon laquelle les civilistes fixent eux-mêmes leurs périodes d'affectations. Mais il existe encore un autre problème : les civilistes ne pourraient guère effectuer leurs jours de service. En effet, s'ils effectuaient chaque année le cours de répétition ordinaire de la protection civile, qui est de sept jours de service au maximum, ils devraient y rester incorporés pendant quarante ans. Or, cela est contraire au principe que le service civil, en tant que service de remplacement, doit autant que faire se peut être accompli de la même manière que le service militaire. Il faudrait alors trouver des activités supplémentaires pour ces personnes astreintes au service civil. Même les affectations habituellement nécessaires chaque année en vue de maîtriser des événements naturels régionaux ne per-

²⁵⁸ En vertu de l'art. 61 LAAM (RS **510.10**)

²⁵⁹ La base légale se trouve aux art. 17 et 18 LAAM (RS **510.10**) ; l'art. 13 LSC (RS **824.0**) s'y réfère.

mettraient pas à de tels civilistes d'effectuer intégralement leurs jours de service. Des activités en tant que contrôleur d'abri ou de préposé au matériel sont incompatibles avec le principe de non-influence sur le marché du travail et de neutralité concurrentielle²⁶⁰. Pour que ce problème puisse être résolu, la formation devrait être prolongée, approfondie et étendue à d'autres domaines d'activité encore. Toujours est-il qu'il n'existe pas de besoin en la matière. Cela aurait des conséquences en matière de coûts, mais permettrait en revanche d'améliorer la capacité de la protection civile de pouvoir réagir à des grandes catastrophes et situations d'urgence.

En outre, il de relever deux autres faits relatifs au service civil : premièrement, il existe un conflit d'intérêts entre le travail d'intérêt général et la protection en matière de catastrophes. Si de nombreuses personnes astreintes au service civil étaient incorporées dans la protection civile – au sein de laquelle elles accompliraient essentiellement des jours de formation – il faudrait prendre en considération le fait que la quantité de travail d'intérêt général qu'accomplit actuellement le service civil diminuerait sensiblement²⁶¹. Deuxièmement, les personnes astreintes au service civil choisissent elles-mêmes la période et le lieu de leurs affectations, ce qui ne serait pas possible dans la protection civile. Il faudrait s'attendre à des demandes de report de service, ce qui rendra d'autant plus difficile l'accomplissement des jours de service.

On pourrait cependant imaginer une solution mixte : les personnes qualifiées astreintes au service civil accomplissent une partie de leur obligation de servir dans des établissements d'affectation du service civil et une partie dans une organisation de protection civile déterminée. Cette solution permettrait de résoudre les problèmes d'accomplissement des jours de service. Pourtant, si l'on adopte une vue d'ensemble du système de l'obligation de servir, cette solution ne produirait pas l'effet escompté du fait qu'elle lie le potentiel que représentent les personnes astreintes au service civil à un niveau local et empêche ainsi que ce potentiel puisse être exploité sur le plan national pour maîtriser des catastrophes et des situations d'urgence.

En tous les cas, il existe d'ores et déjà la possibilité de convoquer à titre extraordinaire des spécialistes qualifiés du service civil lors d'une catastrophe ou d'une situation d'urgence et de les incorporer dans une organisation de la protection civile. Le groupe de travail expose cette possibilité au chapitre 5.4.2 ci-après.

5.4.1.5 Mesures

Le groupe de travail reconnaît la nécessité de pouvoir transférer à la protection civile des hommes aptes au service militaire (militaires et personnes astreintes au service civil).

Si l'on considère les militaires qui pourraient être engagés dans une organisation de la protection civile, les possibilités en vertu des conditions-cadres existantes ne sont pas encore épuisées, à telle enseigne qu'il n'est pas nécessaire d'agir au niveau de la loi ou de l'ordonnance. Le groupe d'étude est dès lors d'avis qu'il existe certes des problèmes d'exécution, mais qu'ils peuvent être résolus par l'armée et les organisations de la protection civile.

En revanche, en ce qui concerne les personnes astreintes au service civil, on ne peut pour le moment les incorporer dans une organisation de la protection civile. Le groupe de travail est cependant d'avis qu'il serait inopportun de modifier cet état de fait. Dans une perspective globale, il est plus judicieux de disposer – à l'échelon national – du potentiel de personnes astreintes au service civil qualifiées.

²⁶⁰ Cf. condition-cadre b ainsi que le chapitre 4.2.3

²⁶¹ Une approche possible pour résoudre ce problème serait de créer le service civil volontaire qui a justement été rejeté au chapitre 5.3 (mandat d'étude B2).

Recommandation 11 : Le groupe de travail préconise d'améliorer la vue d'ensemble du potentiel que représentent les militaires, les civilistes et les personnes astreintes au service de protection civile.

Les départements DDPS et DEFR sont invités à examiner s'il convient de développer un système de gestion commun du personnel qui soit en mesure de saisir et de tenir à jour les profils de qualification des personnes astreintes.

Assujettir les femmes à une astreinte ouvrirait de toutes nouvelles perspectives en vue d'intégrer dans la protection civile des personnes aptes au service militaire (voir le « Modèle norvégien » décrit au chapitre 6.3).

5.4.2 Intégration du service civil dans la protection civile (mandat d'étude D1)

5.4.2.1 *Situation initiale*

Mandat d'étude D1 : déterminer comment, le cas échéant, le service civil pourrait être proposé parmi un ensemble plus fourni de possibilités que celui qu'offre l'actuelle protection civile pour l'accomplissement de cette obligation au sein de la protection de la population²⁶².

La stratégie de la protection de la population et protection civile 2015+ n'a pas élucidé comment la protection civile et le service civil devraient interagir de manière appropriée pour prévenir et maîtriser des catastrophes et des situations d'urgence ainsi que pour rétablir la situation après de tels événements, mais s'est contentée d'énoncer le mandat d'étude ci-dessus. Une question cruciale se pose : serait-il possible de mieux maîtriser des catastrophes et des situations d'urgence en faisant aussi systématiquement appel à des personnes astreintes au service civil ? On pourrait envisager cette solution de deux façons différentes : soit par une fusion des deux organisations – service civil et protection civile –, soit par une collaboration plus intense entre les personnes astreintes au service civil et à la protection civile.

5.4.2.2 *Constats : fusion du service civil et de la protection civile*

Le service civil est un service non armé ne faisant pas partie de l'armée. De fait, le service civil pourrait aussi être accompli au sein des organisations de la protection civile. Les droits et obligations actuels édictés par la Constitution ne seraient pas modifiés : le droit d'une personne à refuser le service militaire pour des motifs de conscience (le service civil constituant le service de remplacement) serait maintenu, tout comme l'obligation de servir dans la protection civile lorsque la personne est inapte au service militaire. Ainsi qu'il a été précisé au chapitre 5.1, il est vrai qu'il n'existe aucun besoin de disposer de davantage de personnes astreintes au service de protection civile étant donné que quelque 60 % des personnes astreintes à la protection civile n'accomplissent actuellement aucun jour de service (cf. chap. 2.1.5).

Si le service civil était intégré dans la protection civile, cela modifierait dans tous les cas la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il est tout à fait envisageable que le service civil maintienne son orientation sur des tâches d'intérêt général, mais que leur exécution soit confiée aux cantons. Les services cantonaux devraient bien connaître les possibilités d'activités d'utilité publique sur place. On peut toutefois se demander si les personnes astreintes au service civil attribuées à un canton correspondraient à cette situation, tant quantitativement que qualitativement. Une coordination et une compensation entre les cantons ainsi qu'entre la Confédération et les cantons seraient de mise. Une cantonalisation du service civil créerait alors de nombreuses nouvelles interfaces afin que l'efficacité du système de l'obligation de servir ne soit pas entravée. Mais elle comporterait aussi le risque que le service civil soit exécuté différemment d'un canton à l'autre. Il s'ensuivrait une inégalité de traitement dans l'exécution d'une obligation nationale de servir.

²⁶² La teneur originale de ce mandat d'étude se trouve dans la stratégie Protection de la population et protection civile 2015+ à l'annexe 2.

5.4.2.3 *Constats : collaboration renforcée entre les personnes astreintes au service civil et au service de protection civile*

Le groupe de travail a déjà exposé au chapitre 5.4.1.4 que les personnes astreintes au service civil ne pourraient guère accomplir tous les jours ordonnés dans une organisation de la protection civile. Il découle donc de la section précédente qu'il serait inopportun de confier aux cantons le pilotage des affectations de service civil en matière de travaux d'intérêt général. Si l'on prend en considération la situation ordinaire, une collaboration renforcée entre des personnes astreintes au service civil et des personnes astreintes au service de protection civile ne s'avère donc pas indiquée ; en effet, les conditions-cadres actuelles sont trop différentes. Le service civil n'a guère de marge de manœuvre pour modifier cet état de fait, parce qu'il a l'obligation de s'axer sur le système de l'armée pour l'accomplissement des jours de service.

D'aucuns demandent ardemment une collaboration accrue parce qu'en pratique, les personnes astreintes au service civil et les personnes astreintes à la protection civile accomplissent en partie effectivement les mêmes tâches, à savoir :

- pour la prévention de dangers naturels ;
- pour l'encadrement de personnes âgées ;
- dans le domaine des réfugiés ;
- dans le voiturage (par exemple, de personnes handicapées).

Une vue d'ensemble fait ici défaut. Il convient de relever que les compétences de ces deux organisations ne se chevauchent pas et que, par conséquent, les conditions-cadres sont différentes : les personnes astreintes au service civil peuvent assumer des tâches sur une longue période et l'établissement d'affectation verse une contribution à la Confédération pour les prestations fournies par les civilistes. En revanche, pour une organisation de la protection civile, intervenir dans un tel champ d'activité revêt un caractère de stage de formation : les personnes astreintes au service de protection civile doivent faire des expériences qui leur seront nécessaires dans le cas d'un engagement réel en vue de maîtriser une catastrophe ou une situation d'urgence. Certes, une organisation de la protection civile peut assumer une tâche sur une longue durée, mais elle ne peut en revanche engager chaque personne astreinte que ponctuellement. Les organisations bénéficiaires sont soutenues sans qu'elles doivent en échange verser une contribution. Cela conduit à une zone grise : les missions de protection civile font un amalgame entre l'amélioration du niveau d'instruction des personnes astreintes et le subventionnement occulte d'organisations. En fin de compte, le service civil et la protection civile agissent de manière complémentaire dans les champs d'activité susmentionnés. S'il y a lieu d'apporter un correctif, ce dernier est du ressort de la protection civile. Là, l'initiative d'organisations de la protection civile peut générer des doublons qu'il convient d'éviter. Par exemple, dans le contexte de la nature, la lutte contre les plantes néophytes est l'affaire du service civil et – selon les indications de l'Office fédéral de la protection de la population – ne constitue pas une tâche qui relève de la protection civile.

Le groupe de travail a toutefois identifié un domaine dans lequel il voit du potentiel dans le renforcement de la collaboration entre les personnes astreintes au service civil et celles qui sont astreintes au service de protection civile : il s'agit de la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence. En l'occurrence, le service civil revêt un caractère de réserve en personnel. En 2013, le besoin en affectations pour les personnes astreintes au service civil en cas de catastrophes et de situation d'urgence a été élucidé²⁶³. Dans des situations d'urgence telles que des pandémies ou des flux de réfugiés, les personnes astreintes au service civil ayant de l'expérience dans le domaine des soins et de l'encadrement peuvent apporter leur soutien. Vu la capacité qu'a le service civil de s'engager à long terme (il dispose d'un grand nombre de civi-

²⁶³ Voir le rapport « Besoins engagement de personnes astreintes au service civil lors de catastrophes et de situations d'urgence » qui a déjà été mentionné ci-dessus au chapitre 5.1.2

listes qui peuvent accomplir des affectations de longue durée), il peut apporter une aide durable dans la phase de retour à la normale, qui prend généralement beaucoup de temps après une catastrophe ou une situation d'urgence. Etant donné la taille variable des organisations de la protection civile, il est judicieux que les ressources en main-d'œuvre soient coordonnées à l'échelon national. A cet effet, il y aura lieu de définir les mécanismes nécessaires et de saisir les profils de qualification des personnes astreintes au service de protection civile.

5.4.2.4 Mesures

Le groupe de travail est d'avis que, dans le système actuellement en vigueur, une intégration du service civil dans la protection civile n'est ni nécessaire ni judicieuse.

Pour le groupe de travail, la répartition des tâches actuelles est cohérente et il ne lui semble pas opportun d'agir : en effet, la protection civile, en tant que moyen des cantons pour surmonter des situations particulières et extraordinaires, se fonde sur le principe selon lequel les catastrophes et les situations d'urgence doivent être maîtrisées par des organismes connaissant bien les conditions sur place (principe de subsidiarité). Le service civil, en tant que moyen de la Confédération, permet de fournir du personnel de manière ciblée là où il est nécessaire pour soutenir les efforts déployés et où il peut agir de manière complémentaire. Dans ce contexte, il s'agit de mettre en œuvre les acquis de l'évaluation des besoins²⁶⁴.

Dans le cadre d'une nouvelle version de l'obligation de servir, il est possible, au besoin, d'étudier une éventuelle fusion entre le service civil et la protection civile (cf. le modèle « Obligation de servir dans la sécurité » au chapitre 6.2) de même qu'en cas de futures modifications des tâches dévolues aux organisations.

²⁶⁴ Aux termes du rapport « Besoins engagement de personnes astreintes au service civil lors de catastrophes et de situations d'urgence »

5.4.3 Prestations de la protection civile dans d'autres organisations (mandat d'étude C1)

5.4.3.1 *Situation initiale*

Mandat d'étude C1 : déterminer comment, le cas échéant, un service de protection peut être accompli au sein d'autres organisations (p. ex. sapeurs-pompiers) que la protection civile²⁶⁵.

Ce mandat d'étude a, lui aussi, été formulé dans la stratégie de la protection de la population et protection civile 2015+. Il s'agit ici d'étudier la possibilité que les personnes astreintes au service de protection civile puissent effectuer leurs jours de service non seulement dans la protection civile mais aussi, d'une part, dans d'autres organisation de la protection de la population, et d'autre part dans des institutions sociales²⁶⁶. Le point de départ n'est pas un besoin concret qui rendrait indispensable l'engagement de personnes astreintes au service de protection civile. Il s'agit plutôt de renforcer le système coordonné de la protection de la population en l'aménageant de manière à ce qu'il soit plus perméable et mieux relié. L'objectif est également d'élever le niveau de qualification de personnes astreintes au service de protection civile : premièrement pour qu'ils puissent apporter leur savoir-faire (par exemple, en tant que conducteurs de chiens de sauvetage), et deuxièmement pour qu'ils puissent faire des expériences (par exemple, lors d'un service dans une maison de retraite) qu'ils pourront exploiter lors d'un engagement (par exemple, en situation d'urgence concernant l'encadrement de personnes).

Ce ne sont pas les organisations de la protection civile mais les personnes astreintes au service de protection civile qui sont ici en point de mire. Il s'agit d'élucider les interactions entre les différentes organisations de la protection de la population ainsi qu'entre la protection civile et les institutions sociales.

La palette d'organisations à prendre en considération est vaste : ces organisations se composent en partie de volontaires et en partie de professionnels ; certains corps de sapeurs-pompiers sont constitués de personnes astreintes à une obligation cantonale (cf. chapitre 2.2.). Les institutions sociales font appel à des personnes astreintes au service civil. En outre, les conditions-cadres diffèrent concernant les activités au sein de ces organisations. L'engagement a lieu en partie moyennant un salaire, en partie moyennant une indemnité et en partie sans aucune indemnisation. Dans la protection civile, la taxe d'exemption joue également un rôle, car les personnes astreintes à la protection civile inaptes au service militaire doivent la payer. Si elles effectuent un service, le montant de la taxe est réduit (cf. chapitre 2.1.7). Par conséquent, dans le système actuel de l'obligation de servir, les personnes astreintes au service de protection civile ont intérêt à accomplir des jours de service imputables.

Le mandat d'étude C1 diffère du mandat d'étude C2 (cf. chapitre 5.4.2). Là, il ne s'agit pas des interactions entre la protection civile et d'autres organisations, mais du renfort en personnel de la protection civile elle-même par le biais d'autres personnes astreintes, à savoir les personnes aptes au service militaire.

²⁶⁵ La teneur originale de ce mandat d'étude se trouve dans la stratégie Protection de la population et protection civile 2015+ à l'annexe 2.

²⁶⁶ A propos du système coordonné de la protection de la population, cf. l'annexe 6, glossaire. Les organisations de la Croix-Rouge suisse ne sont que partiellement intégrées dans les dispositifs cantonaux de la protection de population. Rappelons que la Croix-Rouge suisse CRS comprend, outre le bureau national de la CRS et la Garde aérienne suisse de sauvetage (Rega), les organisations de volontaires suivantes : Alliance suisse des samaritains ASS, Société Suisse des Troupes Sanitaires (SSTS), Société Suisse de Sauvetage SSS, Société suisse des chiens de catastrophe (REDOG), associations cantonales de la Croix-Rouge, Transfusion CRS Suisse.

5.4.3.2 *Constats et mesures*

Il y a lieu tout d'abord d'élucider s'il est approprié que les personnes astreintes au service de protection civile interviennent au sein de plusieurs organisations. En effet, cela peut conduire à des situations où il manque du personnel ici ou là lors d'une intervention commune. Ensuite, il conviendrait de définir les conditions-cadres pour déterminer comment les personnes astreintes au service de la protection civile pourraient accomplir leur obligation de servir dans des institutions sociales, respectivement dans le domaine de la santé publique, dans les organisations de premiers secours, dans des organisations de la Croix-Rouge suisse ainsi que dans les corps de sapeurs-pompiers. Le groupe de travail a d'emblée exclu le domaine de la police car dans ce domaine-là, les personnes astreintes ne peuvent fournir de contributions pertinentes (cf. chapitre 5.1.7). Il en va de même pour le domaine des services techniques constitués de professionnels.

Généralités

La législation actuelle se fonde sur l'idée que les personnes astreintes au service de protection civile ne doivent pas être simultanément au service d'autres organisations partenaires. En vertu de l'art. 20, LPPCi (RS 520.1), « les personnes astreintes nécessaires à une organisation partenaire peuvent être libérées à titre anticipé de l'obligation de servir dans la protection civile ». Le groupe de travail a constaté qu'il est impossible actuellement d'avoir une vue d'ensemble à ce sujet. Une gestion commune du personnel fait défaut, tant et si bien que l'on peut seulement évaluer combien de personnes astreintes s'engagent dans une autre organisation de la protection de la population. La statistique de la protection civile ne saisit pas non plus systématiquement ces éléments, et les chiffres ne sont par conséquent pas fiables (cette statistique fait état de 3000 personnes astreintes au service de la protection civile ayant ainsi été libérées à titre anticipé ; cf. chapitre 2.1.5.1). La Coordination Suisse des Sapeurs-Pompiers (CSSP) part de l'idée qu'il y a, à l'échelon national, un peu moins de 5000 sapeurs-pompiers (soit quelque 5 %) qui accomplissent simultanément un service de protection civile. Quant à la Fédération suisse des sapeurs-pompiers, elle estime qu'il pourrait y en avoir le double.

Du fait de la perception de la taxe d'exemption, le système actuel génère une incitation à mauvais escient : en effet, quiconque est libéré de la protection civile est privé de la possibilité de réduire sa taxe d'exemption grâce à son engagement au sein de la protection civile. Il conviendra de tenir compte de cet élément lorsqu'il s'agira de remanier le système de l'obligation de servir (cf. à ce propos le chapitre 6, modèles).

Le groupe de travail est d'avis qu'un engagement multiple pourrait renforcer le système coordonné de la protection de la population et qu'il convient dès lors de le promouvoir. Dans ce contexte, une condition importante est de disposer d'une vue d'ensemble des effectifs réellement disponibles des diverses organisations aptes à maîtriser des catastrophes et des situations d'urgence.

L'intégration des organisations de la protection civile au sein du système d'information du personnel de l'armée (PISA) améliorera cette situation et il est prévu qu'elle soit achevée d'ici à la fin de l'année 2016. Le fait que des personnes astreintes à l'obligation de servir à la protection civile sont engagées dans plusieurs organisations en tant que cadres ou de spécialistes pourrait toutefois engendrer des problèmes qu'il convient d'éviter.

Les modèles en vue du développement du système de l'obligation de servir proposent des réglementations qui dépassent les recommandations faites dans ce chapitre (cf. chapitre 6).

Institutions sociales / domaine de la santé publique

Le groupe de travail a exposé au chapitre 5.1.4 le besoin dans le domaine de la santé publique. Si tant les personnes astreintes au service de protection civile que les personnes astreintes au service civil sont engagées dans des institutions sociales, les mêmes conditions que ci-dessus sont applicables : ceux qui encadrent ou soignent des personnes doivent le faire volontairement et durant une période raisonnable (affectations de six mois). Cela étant, il convient de respecter le principe de non-influence sur le marché du travail et de neutralité concurrentielle. A l'instar des personnes astreintes au service civil, les personnes astreintes au service de protection civile ne doivent accomplir que des activités d'intérêt général là où les ressources pour effectuer des tâches importantes font défaut ou ne suffisent pas. De telles affectations servent à apporter des qualifications supplémentaires aux personnes astreintes à la protection civile et elles doivent dès lors être axées sur des tâches pertinentes pour l'engagement (notamment des tâches d'encadrement de personnes).

Recommandation 12 : Le groupe de travail préconise de permettre aux personnes astreintes au service de protection civile d'accomplir, sur une base volontaire, des jours de service au sein d'institutions sociales lorsqu'elles suivent une formation d'auxiliaire de santé CRS et qu'elles accomplissent une affectation de six mois²⁶⁷.

Le DDPS devra créer les bases légales à cet effet. A la différence de la situation actuelle, les personnes astreintes au service de protection civile devraient pouvoir effectuer un plus grand nombre de jours de service par année²⁶⁸.

Les cantons doivent coordonner de telles affectations.

Le groupe d'étude estime que cette recommandation est judicieuse, même s'il ne part pas de l'idée qu'un grand nombre de personnes astreintes au service de protection civile s'annonceront pour de telles missions. Ces personnes astreintes doivent continuer à être incorporées dans une organisation de la protection civile, afin que leurs expériences bénéficient effectivement aussi à la protection civile. Elles doivent si possible accomplir leur service supplémentaire au sein d'institutions sociales dans le domaine de leur organisation de la protection civile.

Organisations de premiers secours

Si l'on considère de possibles affectations de personnes astreintes à la protection civile au sein d'organisations de premiers secours, l'on est rapidement confronté à des limites : en effet, ce domaine s'appuie sur une équipe parfaitement rodée de professionnels hautement qualifiés. Certes, il y a bien longtemps qu'il existe des goulets d'étranglement en matière de ressources humaines. L'Interassociation de sauvetage évoque le chiffre de 1000 (mille) ambulanciers faisant défaut, mais les personnes astreintes au service de protection civile peuvent combler ce manque. En effet, ces personnes astreintes ne peuvent accomplir que des tâches d'intérêt général, ce qui ne décharge en rien le personnel professionnel (technicien-ambulancier avec certificat fédéral ou ambulancier diplômé d'une école supérieure).

²⁶⁷ L'organe d'exécution du service civil du DEFR ainsi que l'Office fédéral des assurances sociales du DFI rejettent cette recommandation.

²⁶⁸ Cf. ci-dessus au chapitre 5.1.4.1, où le groupe de travail préconise de créer un cursus d'auxiliaire de santé CRS destiné aux personnes astreintes à servir dans la protection civile et le chapitre 5.1.4.2, où il recommande de créer la possibilité que, dans la protection civile, il soit possible d'accomplir davantage de jours de service pour apporter un soutien à des camps de vacances.

Le groupe de travail est d'avis que les personnes astreintes au service de protection civile ne peuvent fournir de contribution pertinente au sein des organisations de premiers secours.

Il en irait tout autrement si les goulets d'étranglement en ressources humaines devaient entraîner une réelle situation d'urgence : il conviendrait alors d'examiner comment on pourrait alors élever la formation des personnes astreintes volontaires à un niveau correspondant à celui d'un technicien-ambulancier. Le groupe de travail ne voit cependant pas d'indice montrant que la situation évolue dans cette direction.

Organisation de la Croix-Rouge suisse (CRS)

Le groupe de travail a exposé au chapitre 5.1.6 le besoin de disposer de personnes astreintes qualifiées pour accomplir le travail quotidien dévolu à la CRS et à ses organisations. Les organisations de la CRS fournissent aussi des contributions pertinentes pour la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence. Dans ce contexte, l'on peut distinguer deux domaines : d'une part, des personnes engagées peuvent faire bénéficier la protection civile d'un savoir-faire spécialisé – en tant qu'ambulanciers, conducteurs de chien de sauvetage ou de maîtres-nageurs – qui lui fait défaut. D'autre part, diverses organisations de la CRS sont en mesure d'amortir les goulets d'étranglement de la protection civile dans le domaine sanitaire. Il est judicieux de soutenir ces organisations par le biais de personnes astreintes formées²⁶⁹.

Recommandation 13 : Le groupe de travail recommande que les engagements effectués dans les organisations de la CRS soient imputés sur la durée de l'obligation de servir dans la protection civile lorsque ces engagements servent de renfort au dispositif de catastrophe d'un canton.

Le DDPS est invité à créer les bases légales à cet effet. Il s'agit ici tant de l'entraînement en la matière que des interventions. Ceux qui sont de toute manière astreints au service de protection civile pourront ensuite accomplir des tâches plus exigeantes puisqu'ils disposeront de connaissances supplémentaires.

On devrait ainsi pouvoir créer une incitation visant à ce que la protection de la population puisse bénéficier davantage d'un tel savoir-faire. Mais la condition pour ce faire est que l'organisation respective de la CRS (ou de l'une de ses sections) soit intégrée dans un dispositif cantonal de protection contre les catastrophes.

Dans cette éventualité, la CRS demeure compétente pour assurer la qualité. C'est également elle qui doit définir, par exemple, ce qu'un conducteur de chien de sauvetage doit être en mesure d'accomplir et quelles interventions il doit effectuer. Par ailleurs, il convient de régir comment calculer en jours de service des engagements effectués en heures de service. On peut aussi envisager d'autres combinaisons, par exemple qu'une personne astreinte à la protection civile effectue un service à titre régulier dans une organisation de la protection civile et, au besoin, accomplisse en sus du service en tant que maître-nageur. Il convient de tenir compte des répercussions sur le travail volontaire qu'il ne faudrait pas concurrencer en faisant intervenir des personnes astreintes au service de protection civile. Voilà pourquoi il convient de ne dédommager que des prestations servant à maîtriser des catastrophes ou des situations d'urgence. Cette perméabilité doit s'appliquer aux diverses organisations de la CRS, à la protection civile ainsi qu'au ser-

²⁶⁹ On ignore combien de personnes astreintes au service de protection civile sont engagées dans les organisations de la CRS. Il s'agit d'un certain nombre de personnes parmi les 27 663 membres de l'Alliance suisse des samaritains ASS, les 25 500 membres de la Société Suisse de Sauvetage SSS, les 700 membres de la Société suisse des chiens de catastrophe (REDOG) et les 1096 membres de la Société Suisse des Troupes Sanitaires (SSTS).

vice civil²⁷⁰. L'armée reste toutefois exclue de cette perspective globale ; elle dispose de formations sanitaires dans lesquelles les militaires qualifiés doivent effectuer leur service militaire. Ici, la perméabilité affaiblirait le système global.

Corps de sapeurs-pompiers

Les corps de sapeurs-pompiers sont organisés et financés par les cantons et les communes ; Ils sont en partie fondés sur une obligation cantonale de servir (cf. chapitre 2.2). Il s'agit en outre toujours d'organisations d'intervention de la première heure. Des chevauchements sur le plan des ressources humaines entre les corps de sapeurs-pompiers et la protection civile pourraient alourdir ce système et, en fin de compte, affaiblir le système coordonné de la protection de la population. Ces chevauchements présentent un autre défaut bien plus grave. La prise en compte d'un service accompli dans un corps de sapeurs-pompiers cantonal pour le calcul des jours de service de protection civile à l'échelon fédéral constitue une entorse à la répartition des tâches dans le système fédératif de la Confédération²⁷¹.

Le groupe de travail est d'avis que le service auprès d'un corps de sapeurs-pompiers ne devrait pas être imputé sur les jours de service que doivent effectuer les personnes astreintes au service de protection civile.

Incidences floues sur le Fonds du régime des allocations pour perte de gain

Lorsque des jours de service sont accomplis, par exemple, dans une association de samaritains au lieu de l'être dans une organisation de la protection civile, cela n'a aucune conséquence sur les allocations versées par le Fonds du régime des APG. En revanche, il y a un impact en la matière lorsque les personnes astreintes au service de protection civile effectuent davantage de jours de service que requis en raison de ces dispositions particulières.

²⁷⁰ Cf. ci-dessus au chapitre 5.1.6, dans lequel le groupe de travail préconise que les personnes astreintes au service civil soient davantage engagées pour assurer des tâches d'encadrement au sein d'organisations de la CRS.

²⁷¹ Voir aussi à ce propos le mandat d'étude E1 au sujet des aspects politiques et financiers de cette question au chapitre 5.4.4 ci-dessous « Extension des indemnités en vertu de la loi sur les allocations pour perte de gain »

5.4.4 Extension des indemnités en vertu de la loi sur les allocations pour perte de gain (mandat d'étude E1)

5.4.4.1 Situation initiale

Mandat d'étude E1 : déterminer comment, le cas échéant, l'indemnité accordée en vertu de la loi sur les allocations pour perte de gain pourrait être étendue aux membres des formations de milice ainsi qu'aux volontaires du système coordonné de protection de la population et d'autres organisations²⁷².

En arrière-plan du mandat d'étude E1, il y a l'idée que toutes les prestations fournies en vue de maîtriser des événements, des catastrophes et des situations d'urgence sont précieuses et doivent dès lors aussi être indemnisées, cela en puisant dans le Fonds du régime des allocations pour perte de gain. Et de fait, outre les prestations de la protection civile (qui recourt à des personnes astreintes), les corps de sapeurs-pompier (composés en partie de personnes astreintes à une obligation de servir cantonale) ainsi que les organisations de la Croix-Rouge suisse (volontariat) apportent de précieuses contributions. Le groupe de travail a exposé leurs synergies au chapitre 5.4.3.

S'il s'agit de considérer l'extension de prestations en prélevant les ressources financières nécessaires du Fonds du régime des APG, il faut non seulement prendre en considération la situation financière de ce fonds mais des réflexions socio-politiques, notamment se demander à quoi doivent servir en outre les ressources financières des APG (congé de paternité et d'adoption ainsi que soutien à des personnes encadrant et soignant des proches ; cf. à ce propos le chapitre 2.1.8).

5.4.4.2 Constats

Le groupe de travail s'est penché sur cette question et il est parvenu à la conclusion que ni les corps de sapeurs-pompier ni les organisations de la Croix-Rouge suisse ne s'attendent à ce que *toutes les tâches* qui leur sont dévolues soient indemnisées par le régime fédéral des allocations pour perte de gain.

Par ailleurs, le groupe de travail s'est également demandé s'il convenait d'indemniser *les champs d'activité de ces organisations méritant particulièrement d'être soutenus*. Ce point a aussi été rejeté.

En ce qui concerne les corps de sapeurs-pompier, le groupe de travail a notamment examiné s'il convenait d'indemniser, par le biais du régime des allocations pour perte de gain, tous les cours de formation destinés aux cadres et aux spécialistes et prodigués durant les jours de travail. Dans le système actuellement en vigueur, les dispositions des art. 59, al. 4, et 61, al. 4, Cst.²⁷³ limitent le droit aux allocations pour perte de gain aux militaires, aux personnes astreintes au service civil et à celles qui sont astreintes au service de protection civile. L'art. 41, al. 2, Cst. constitue la base constitutionnelle pour ce qui est des allocations de maternité. Si l'on voulait étendre les allocations, il faudrait créer une base constitutionnelle à cet effet. C'est ce qui a été précisé en 2011/2012 lors des débats parlementaires concernant l'initiative du canton du Jura qui demandait une extension des allocations pour perte de gain aux membres de milice des corps de sapeurs-pompier²⁷⁴.

²⁷² La teneur originale de ce mandat d'étude se trouve dans la stratégie Protection de la population et protection civile 2015+ à l'annexe 2.

²⁷³ RS 101. La teneur des art. 59 et 61 Cst. figure aux pages 10 et 11.

²⁷⁴ L'initiative cantonale 10.305 « Pour une égalité de traitement de la part de la LAPG envers les sapeurs-pompier » demandait que l'Assemblée fédérale modifie la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG) afin que les sapeurs-pompier non professionnels puissent aussi bénéficier des prestations prévues par cette loi dans le cadre de leurs activités.

De l'avis du groupe de travail, deux raisons s'opposent à l'extension du régime des allocations pour perte de gain à des éléments du domaine des sapeurs-pompiers.

1. *Erreur sur le plan de la politique étatique* : le domaine des sapeurs-pompiers relève depuis toujours de la compétence des cantons. Le remaniement de la péréquation financière et de la répartition des tâches (nouvelle péréquation financière) – selon le principe de la compétence uniforme pour chaque tâche étatique – n'ont pas modifié les compétences dans ce domaine. Si ce dernier restait une affaire cantonale mais que les indemnités étaient accordées selon le régime des APG fédérales, cela irait à l'encontre de la nouvelle péréquation financière.
2. *Nécessité économique limitée* : souvent, les entreprises bénéficient aussi du savoir-faire de leurs collaborateurs qui œuvrent aussi en tant que sapeurs-pompiers. Ainsi, les milieux économiques sont toujours largement d'accord de continuer à payer le salaire de leurs collaborateurs qui s'absentent de 2 à 5 jours pour suivre des cours destinés aux sapeurs-pompiers. Mais, en réalité, un nombre significatif de cadres sapeurs-pompiers prennent des vacances pour suivre ces cours. En outre, les communes octroient une solde et parfois aussi des indemnités aux sapeurs-pompiers pour leur participation à de tels cours. A long terme cependant, il n'est pas exclu de modifier cette réglementation, mais il n'y a aucune raison d'agir dans l'immédiat.

Il est du ressort des instances cantonales de sapeurs-pompiers d'examiner si et, le cas échéant, comment une solution en matière de perte de gain devrait être élaborée ou élargie sur le plan cantonal pour la participation à de tels cours.

5.4.4.3 Mesures

Le groupe de travail est d'avis qu'il n'y a pas de besoin urgent d'étendre les indemnités selon la loi sur les allocations pour perte de gain à des cercles se situant en dehors du système de l'obligation de servir.

Etant donné que la situation financière du Fonds du régime des APG est tendue (cf. chapitre 2.1.8), le groupe de travail propose, dans les modèles figurant ci-dessous, que le Fonds du régime des APG soit désormais aussi alimenté par les recettes issues de la perception de la taxe d'exemption et des contributions des établissements d'affectation encaissées par la Confédération pour les prestations fournies par le service civil (cf. chapitres 6.1, 6.2 et 6.3).

6 Modèles

Les idées présentées en vue du développement du système de l'obligation de servir sont regroupées en quatre modèles. Dans ce cadre, le groupe de travail reprend les recommandations qu'il a faites lors du traitement des mandats d'étude (cf. chapitre 5), mais ces quatre modèles vont bien au-delà, sans toutefois heurter les conditions-cadres formulées par le Conseil fédéral (cf. chapitre 1.2).

Cependant, ces modèles ne sont pas des mises en œuvre de planification et ils ne peuvent dès lors que tracer de grandes lignes directrices d'un nouveau système d'obligation de servir. Les répercussions financières, notamment, ne peuvent être chiffrées que très grossièrement parce que, justement, ces dernières dépendent de l'aménagement concret d'un modèle. Pour cette même raison, la répartition des coûts entre la Confédération et les cantons doit rester une question en suspens. Tous les modèles ont pourtant un élément en commun : ils ne connaissent pas de modifications fondamentales en matière de répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes (à une exception près tout de même, à savoir que dans le modèle « Obligation de servir dans la sécurité », le service civil et la protection civile fusionnent en une seule organisation). Autrement dit, les modèles sont une base de discussion et non une base de décision.

Le développement du système de l'obligation de servir doit prendre pour point de départ le système suisse actuel, tel qu'il est décrit au chapitre 2. Celui n'est toutefois comparable avec aucun autre système en vigueur à l'étranger. C'est pourquoi le groupe de travail a renoncé à décrire les modèles des autres Etats, bien que certains éléments y soient malgré tout été intégrés. Ainsi, le groupe de travail s'est penché particulièrement sur le modèle de service prévalant en Norvège, dans lequel les femmes sont astreintes au service militaire et où le recrutement se focalise sur les besoins.

Le chapitre 6.3 montre comment les idées fondamentales du « Modèle norvégien » pourraient, elles aussi, être mises en œuvre en Suisse.

La position du groupe de travail concernant ces quatre modèles figure au chapitre 7, plus précisément aux chapitres 7.3 (évaluation des modèles) et 7.4 (recommandations relatives aux modèles).

	Modèle 1 « Statu quo plus »	Modèle 2 « Obligation de servir dans la sécurité »	Modèle 3 « Modèle norvégien »	Modèle 4 « Obligation générale de servir »
Cercle des personnes astreintes	Hommes suisses	Hommes suisses	Hommes et femmes suisses	Hommes et femmes (y c. ressortissantes et ressortissants étrangers établis en Suisse)
Obligations	Inchangées Obligation d’accomplir un service militaire ou un service de protection	Nouvelles Obligation d’accomplir un service dans le domaine de la sécurité	Nouvelles Obligation, axée sur les besoins, d’accomplir un service militaire ou un service de protection, pour les hommes et les femmes	Nouvelles Obligation générale de servir
Libre choix	Non, aucun	Non, aucun Mais les personnes astreintes dans la protection contre les catastrophes peuvent choisir où elles veulent accomplir le solde des jours de service à accomplir.	Non, aucun	Oui, dans une large mesure Sous réserve de l’aptitude au service militaire, des capacités, de la possibilité d’assurer l’effectif de l’armée.
Aptitude au service militaire	Sur la base d’une appréciation médicale : les personnes aptes accomplissent du service militaire, celles qui sont aptes avec certaines restrictions un service de protection au sein de la protection civile.	Sur la base d’une appréciation médicale : les personnes aptes sont catégorisées en degrés d’aptitude.	Comme jusqu’à présent (voir le modèle 1), mais les personnes aptes au service militaire n’accomplissent du service qu’en fonction des besoins.	Sur la base d’une appréciation médicale

	Modèle 1 « Statu quo plus »	Modèle 2 « Obligation de servir dans la sécurité »	Modèle 3 « Modèle norvégien »	Modèle 4 « Obligation générale de servir »
Affectation	Les personnes aptes au service militaire sont affectées à une fonction au sein de l'armée, les personnes aptes au service de protection sont affectées à une fonction dans la protection civile. Dans les deux cas, cette attribution se fait sur la base de profils d'exigence remaniés qui sont bien plus différenciés que jusqu'à présent.	Les personnes aptes au service dans la sécurité sont affectées à une fonction au sein de l'armée ou de la protection contre les catastrophes, cette attribution intervenant sur la base de profils d'exigence remaniés qui sont bien plus différenciés que jusqu'à présent. En cas d'aptitude pour des fonctions dans l'armée et dans la protection contre les catastrophes, l'armée a la priorité.	L'affectation est axée sur les besoins (toutes les personnes aptes n'accomplissent pas nécessairement du service).	Pas d'affectation, car le choix est libre dans une large mesure.
Service civil	Comme jusqu'à présent, mais davantage focalisé sur le domaine de la santé publique.	Le service civil est intégré avec la protection civile dans la protection contre les catastrophes.	Comme jusqu'à présent, mais désormais tant pour les hommes que pour les femmes.	Devient caduc ou est intégré dans les services en faveur de la collectivité.
Intégration d'obligations cantonales	Partielle La moitié des jours de service militaire ou de la protection civile au plus peut être accomplie dans d'autres organisations de sauvetage.	Partielle La moitié des jours de service dans la protection contre les catastrophes au plus peut être accomplie dans d'autres organisations de sauvetage.	Indirecte Les personnes aptes sont disponibles pour d'autres organisations de sauvetage s'ils ne sont pas en service au sein de l'armée ou de la protection civile.	Oui

	Modèle 1 « Statu quo plus »	Modèle 2 « Obligation de servir dans la sécurité »	Modèle 3 « Modèle norvégien »	Modèle 4 « Obligation générale de servir »
Taxe d'exemption de l'obligation de servir	Les personnes inaptes au service doivent payer une taxe d'exemption comme jusqu'à présent, le service de protection accompli continuant toutefois de leur être imputé.	Les personnes inaptes au service doivent payer une taxe d'exemption comme jusqu'à présent, les personnes accomplissant un service dans l'armée ou dans la protection contre les catastrophes étant exemptées de la taxe. Le solde de jours à accomplir dans la protection contre les catastrophes peut donc être compensé de cette manière.	Quiconque accomplit chaque année trois semaines de service est exempté du paiement de la taxe d'exemption, les jours de service effectués à l'armée ou à la protection civile étant mis sur un pied d'égalité. Les personnes n'accomplissant aucun service doivent payer la taxe d'exemption de l'obligation de servir.	Abolie, les personnes inaptes au service ne paient rien.
	Dans tous les modèles, les personnes aptes au service militaire reportant un service prévu pour des motifs personnels paient la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Comme jusqu'à présent, les personnes au bénéfice d'une rente de l'assurance-invalidité ou d'une indemnité pour atteinte à l'intégrité de plus de 40 % (ou présentant un « handicap majeur ») ²⁷⁵ ou qui ont été déclarées inaptes au service ou dispensées du service parce que le service militaire ou le service civil a porté atteinte à leur santé ne doivent pas s'acquitter de la taxe d'exemption.			
Régime des allocations pour perte de gain	Comme jusqu'à présent	Comme jusqu'à présent	Comme jusqu'à présent	Elargissement
Nécessité d'une modification de la Constitution	Non	Oui	Oui	Oui

Illustration 20 : aperçu des modèles

²⁷⁵ Le bénéfice d'un quart de rente de l'assurance-invalidité (AI) d'une personne suffit déjà à la libérer du paiement de la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Le choix de cette expression provient de l'art.4, al. 1, de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO, RS 661).

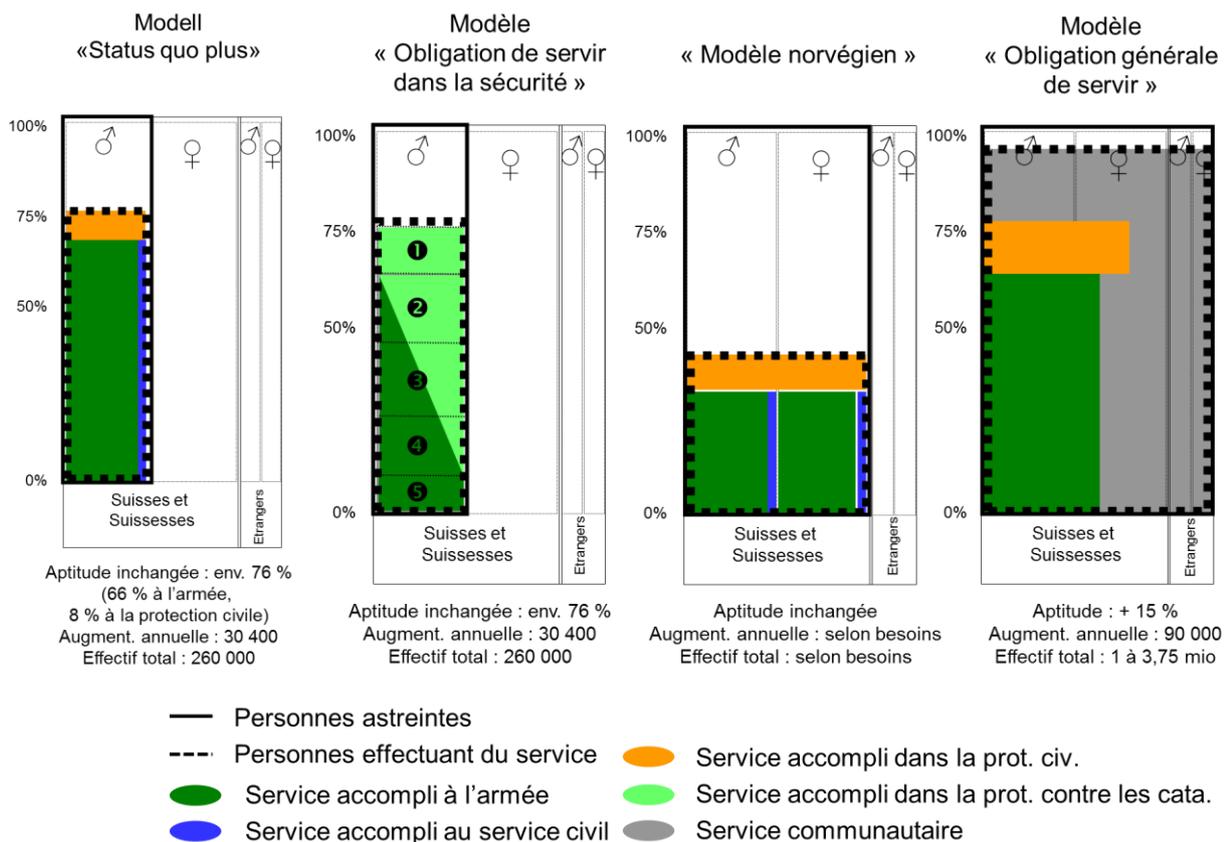


Illustration 21 : taux des personnes astreintes et taux d'aptitude des modèles

Les pourcentages se réfèrent à une classe d'âge et non au nombre total des personnes astreintes. Les surfaces en couleur illustrent le pourcentage des personnes servant dans les organisations d'intervention que sont l'armée, le service civil, la protection civile ainsi que la nouvelle protection contre les catastrophes et le nouveau service communautaire.

Le **modèle « Statu quo plus »** continue de prévoir que seuls les hommes suisses sont astreints au service (vert foncé = militaires, bleu = personnes astreintes au service civil, orange = personnes astreintes à la protection civile).

Le **modèle « Obligation de servir dans la sécurité »** continue de prévoir que seuls les hommes suisses sont astreints au service, mais leur affectation se fait par degré d'aptitude. Le degré 1 fait son service dans la nouvelle protection contre les catastrophes (vert clair). Les degrés 2 à 4 sont affectés, selon les besoins, soit à l'armée (vert), soit à la protection contre les catastrophes. Le degré 5 est affecté à l'armée.

Dans le **« Modèle norvégien »**, les Suisses et les Suissesses sont astreints au service, mais ils n'effectuent du service dans l'armée ou dans la protection civile que lorsqu'il existe un besoin. Leur affectation se fait comme, jusqu'à présent, prioritairement dans l'armée.

Dans le modèle **« Obligation générale de servir »**, les Suisses et les Suissesses sont astreints au service, de même que les ressortissantes et ressortissants étrangers, ces derniers étant affectés au service de la protection de la population (orange) ou au service communautaire (gris), mais pas à l'armée. Il est prévu qu'un nombre bien plus élevés de femmes effectuent un service militaire ou un service au sein de la protection de la population que dans le système actuel. Par conséquent, ces organisations d'intervention auront moins besoin d'hommes, et ces derniers pourront alors accomplir du service communautaire.

6.1 Modèle 1 : « Statu quo plus »

6.1.1 Principe de base

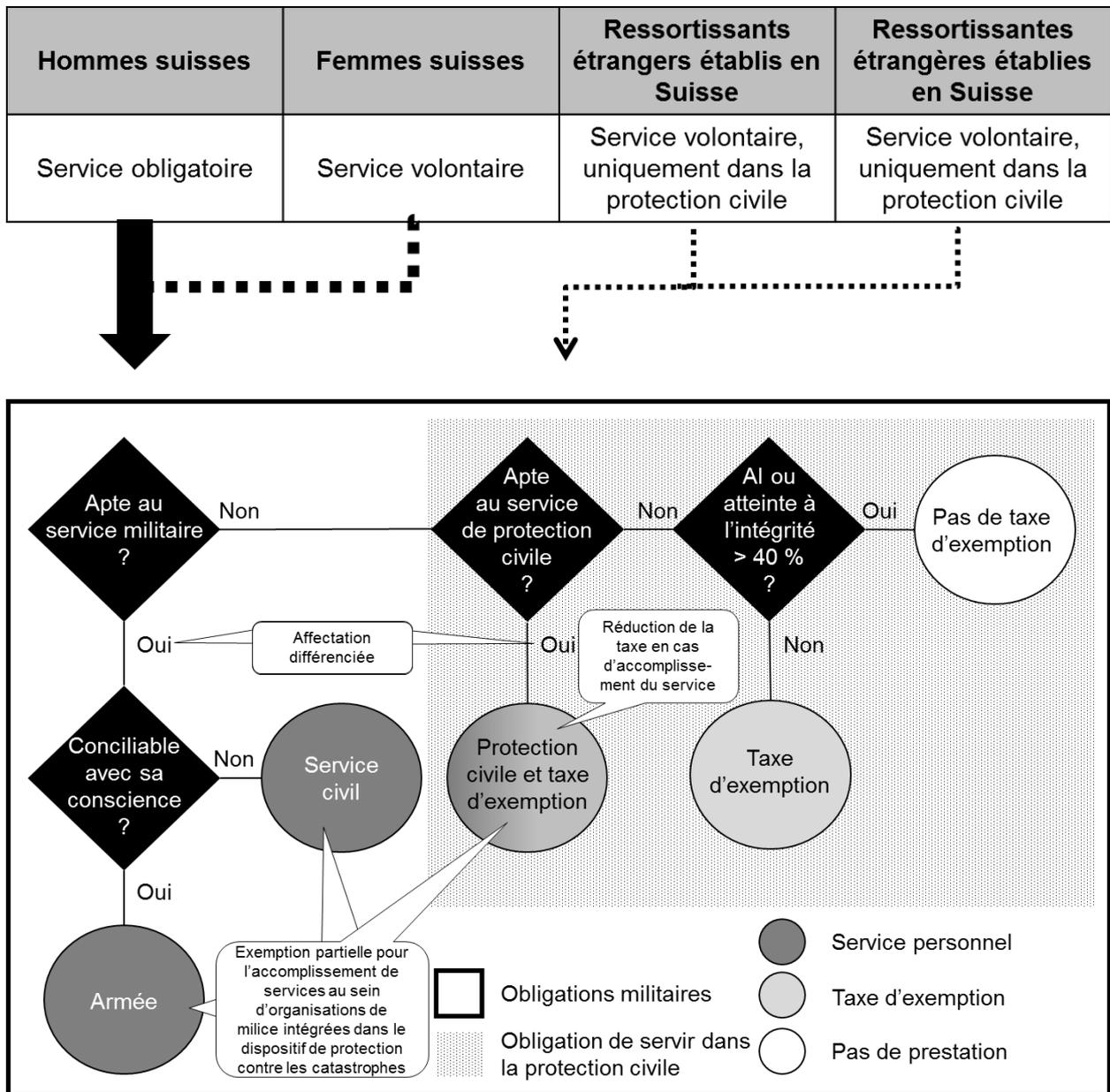


Illustration 22 : modèle « Statu quo plus »

Dans ce modèle, il faut s'attendre à 30 400 personnes en service par année. Le nombre total des personnes effectuant un service (neuf classes d'âge) pourrait s'élever à long terme à 260 000 (sans compter les personnes servant à titre volontaire).

Le modèle « Statu quo plus » propose des améliorations, sans toutefois remodeler complètement le système de l'obligation de servir. Comme indiqué au chapitre 2, le groupe de travail comprend par *statu quo* le système de l'obligation de servir actuel, auquel on a rajouté des innovations découlant du développement de l'armée et de la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et de la protection

civile 2015+. Le modèle « Statu quo plus », quant à lui, va plus loin, car il vise principalement à améliorer l'équité face aux obligations militaires (sans causer de sureffectifs), à augmenter la perméabilité entre les organisations d'intervention, à éliminer les inégalités de traitement identifiées par le groupe de travail, à contribuer à résoudre les problèmes de manque de personnel dans le secteur de la santé et à améliorer la situation financière du fonds de compensation des allocations pour perte de gain. Les propositions d'améliorations présentées par le groupe de travail découlent de l'approche globale que celui-ci a adopté afin d'examiner le système de l'obligation de servir. L'armée devra continuer d'avoir la priorité lorsqu'il s'agira d'affecter les personnes astreintes, c'est pourquoi ce modèle ne prévoit pas la moindre liberté de choix entre le service militaire et la protection civile. Par ailleurs, toutes les recommandations qui ont été faites au chapitre 5 ont été reportées dans le modèle « Statu quo plus ».

Quelles sont les nouveautés ?

Les éléments énumérés ci-dessous sont commentés dans les sous-chapitres subséquents.

Ce modèle veut améliorer l'égalité face aux obligations militaires (cf. chapitre 4.3) :

- **Extension de l'affectation différenciée :** l'affectation à l'armée et à la protection civile intervient dans une mesure encore plus différenciée, c'est-à-dire que les critères d'aptitude au service varient selon la fonction exercée au sein de l'armée ou de la protection civile. Ainsi, le potentiel des personnes astreintes sera mieux exploité, et le pourcentage de personnes accomplissant effectivement de service augmentera. Le développement de l'armée va déjà dans cette direction-là (voir à ce propos la recommandation 9, au chapitre 5.2.3).
- **Incorporation à la protection civile des hommes inaptes au service militaire :** lorsqu'un militaire devient inapte au service militaire après avoir été incorporé dans l'armée, il devient astreint au service de protection civile pour autant qu'il n'ait pas terminé son école de recrues. Cela permettra également d'augmenter le pourcentage des personnes accomplissant effectivement un service (cf. chapitre 5.2.1).
- **Aucune mesure avantageant les doubles nationaux :** les doubles nationaux doivent aussi accomplir un service approprié.
- **Augmentation du minimum de la taxe d'exemption de l'obligation de servir à 1000 francs par an** (cf. chapitre 4.3.3.2).
- **Prise en considération des libérations de service et des séjours à l'étranger lors du décompte des jours de service :** chez les personnes astreintes au service qui sont libérées du service pendant un laps de temps plus ou moins long ou qui sont domiciliées à l'étranger, le nombre des jours de service devra être réduit dans une mesure équitable (cf. chapitre 2.1.2.2).
- **Création de nouvelles incitations en faveur du service militaire** (p. ex. allègement fiscal, certification d'activités exercées à l'armée, augmentation de la solde ; voir à ce sujet la recommandation 7 au chapitre 5.2.1.6).

Ce modèle veut augmenter la perméabilité :

- **Libération plus large au profit d'autres organisations d'intervention :** les personnes astreintes qui s'engagent dans un corps de sapeurs-pompiers ou dans une organisation de la Croix-Rouge

suisse²⁷⁶ peuvent être libérées de l'obligation de servir jusqu'à la moitié des jours de service ordonnés (ce modèle fait un pas de plus que la recommandation 12 énoncée au chapitre 5.4.3).

Ce modèle veut éliminer les inégalités de traitement :

- **Absence de paiement de la taxe d'exemption de l'obligation de servir en cas d'accomplissement de certaines activités :** les personnes inaptes au service militaire qui sont libérées de l'obligation de servir dans l'armée, le service civil et la protection civile parce qu'elles accomplissent une activité indispensable ne paient pas de taxe d'exemption.

Ce modèle veut contribuer à résoudre les problèmes de manque de personnel dans le secteur de la santé :

- **Focalisation accrue du service civil sur le domaine de la santé publique :** les personnes astreintes au service civil sont formées, en fonction des besoins, en tant qu'auxiliaires de santé CRS et accomplissent leur obligation de servir d'un trait dans les domaines de l'assistance et des soins, déchargeant ainsi le personnel qualifié. Les personnes astreintes au service civil souhaitant effectuer un tel service s'annoncent volontairement. Les incitations lancées à cet effet garantissent l'attrait de cette voie. Les personnes qui ne souhaitent pas effectuer un service civil de ce genre accomplissent leur obligation de servir dans un autre domaine prévu par le service civil (voir à ce propos la recommandation 2, au chapitre 5.1.4).
- **Contribution de la protection civile en faveur du domaine de la santé publique :** les personnes astreintes à la protection civile doivent, elles aussi, être formées en tant qu'auxiliaires de santé CRS dans la mesure où cette formation est nécessaire au dispositif de la protection contre les catastrophes. Les conditions exigées sont les mêmes que celles qui sont posées aux personnes astreintes au service civil empruntant cette voie (cf. la recommandation 2, au chapitre 5.1.4). Par ailleurs, les personnes astreintes à la protection civile doivent être autorisées à accomplir davantage de service au sein d'institutions sociales (cf. recommandation 12, chapitre 5.4.3).
- **Créer des incitations pour que les femmes accomplissent de manière accrue un service volontaire dans les services sanitaires de l'armée ou dans le Service de la Croix-Rouge :** le secteur de la santé forme un nombre croissant de femmes qui, ultérieurement, ne travaillent pas dans leur domaine d'origine (voir chapitre 3.4.3). Il devrait être possible de contrer cette évolution en créant des incitations qui s'inspirent des bons modèles de formation pour les médecins militaires. Ces femmes devraient également pouvoir apporter leur concours en cas de catastrophes ou de situations d'urgence par le biais du système de l'obligation de servir.

²⁷⁶ Alliance suisse des samaritains (ASS), Société suisse des troupes sanitaires (SSTS), Société suisse de sauvetage (SSS), Société suisse pour chiens de recherche et de sauvetage (REDOG), associations cantonales de la Croix-Rouge, Transfusion CRS Suisse, Siège de la CRS.

Ce modèle veut améliorer la situation financière du fonds de compensation des allocations pour perte de gain :

- **Les recettes provenant de la perception de la taxe d'exemption de l'obligation de servir ainsi que des contributions d'affectation versées par les établissements d'affectation du service civil alimentent le fonds de compensation des allocations pour perte de gain** et non plus la caisse générale de la Confédération. De cette manière, le système de l'obligation de servir s'autofinance partiellement²⁷⁷.

6.1.2 Aménagement

6.1.2.1 Cercle des personnes astreintes

Le cercle des personnes astreintes reste inchangé par rapport au système actuel de l'obligation de servir (cf. chapitre 2.4). Tout ressortissant suisse est tenu d'accomplir du service militaire ou du service civil ; il effectue son service au sein de la protection civile s'il a été déclaré inapte au service militaire mais qu'il est apte au service de protection. Les Suissesses, quant à elles, peuvent effectuer un service volontaire au sein de l'armée ou de la protection civile, tandis que les ressortissantes et ressortissants étrangers ne peuvent accomplir un service volontaire qu'au sein de la protection civile.

6.1.2.2 Aptitude et affectation

Les critères médicaux ainsi que les résultats de l'examen du potentiel de violence demeurent les éléments déterminants pour l'appréciation de l'aptitude au service militaire. Les personnes déclarées aptes au service militaire sont incorporées dans l'armée lors du recrutement. Comme jusqu'à présent, celles qui ne peuvent concilier un service militaire avec leur conscience accomplissent à leur demande un service de remplacement au service civil. Les personnes déclarées aptes au service militaire doivent en principe servir dans l'armée (ou dans le service civil) et ne peuvent pas accomplir de service dans la protection civile. Autrement dit, comme par le passé, il n'existe pas dans ce modèle de libre choix entre l'armée et la protection civile.

Dans ce modèle, l'affectation des personnes astreintes à l'armée et à la protection civile se fait d'une manière encore plus différenciée qu'aujourd'hui (et ce, tant au recrutement qu'ultérieurement en cas de nouvelle appréciation de l'aptitude au service). L'armée comprend indiscutablement des fonctions exigeant de la part des militaires engagés des performances physiques et psychiques très élevées. Cependant, le groupe de travail est convaincu qu'il y a aussi d'autres types de fonctions dans l'armée que des personnes astreintes victimes de certaines limitations physiques – mais disposant en revanche d'un savoir-faire et de connaissances spécifiques – seraient parfaitement à même d'accomplir. Ainsi, un spécialiste en informatique pourrait tout à fait être apte au service militaire dans une fonction spéciale même si sa faible acuité visuelle l'exclut de nombreuses autres fonctions militaires. Il convient donc de remanier en conséquence les profils d'exigences des fonctions au sein de l'armée et de la protection civile. Cette modification permet à un bien plus grand nombre de personnes astreintes d'accomplir du service personnellement (cf. chapitre 5.2.3). Bien entendu, elle réduit aussi le nombre des personnes astreintes qui ont d'abord été déclarés aptes au service mais ne l'ont ensuite plus été et n'ont plus accompli de service personnellement.

²⁷⁷ Dans ces conditions, on pourrait couvrir 10 % des prestations versées : en 2014, le régime des APG a versé des allocations équivalant à 1,527 milliard de francs, alors que la taxe d'exemption de l'obligation de servir, après déduction des frais administratifs dus aux cantons, a récolté 140 millions de francs et que les contributions des établissements d'affectation se sont élevées à 24,4 millions de francs. Voir les chapitres 2.1.7 et 2.1.8.

En vertu de la législation actuellement en vigueur, n'est plus astreinte au service de protection la personne qui devient inapte au service après son incorporation dans l'armée, à condition toutefois qu'elle ait accompli au moins cinquante jours de service militaire (cf. chapitre 2.1.5). Dans ce modèle, les hommes devenus inaptes au service militaire ne sont toutefois libérés de l'obligation de servir au sein de la protection civile que s'ils ont entièrement accompli leur école de recrues (cf. chapitre 5.2.1).

6.1.2.3 Effectifs

Une affectation différenciée devrait se traduire par une augmentation pouvant aller jusqu'à 5 % de la part de personnes aptes au service militaire (cf. chapitre 5.2.3). Cependant, si davantage d'hommes sont déclarés aptes au service militaire, les effectifs de la protection civile diminuent. Par conséquent, le taux d'aptitude demeure le même, à savoir de 76 % environ, soit 30 400 personnes en service par année. Le nombre total des personnes effectuant un service (soit neuf classes d'âge²⁷⁸) pourrait donc à long terme se situer autour de 260 000 personnes (en fonction des réglementations transitoires adoptées), sans compter les personnes accomplissant un service volontaire²⁷⁹.

6.1.2.4 Accomplissement de l'obligation de servir

Les personnes astreintes au service militaire à l'échelon de la troupe accomplissent 245 jours de service, comme le prévoit le développement de l'armée (voir chapitre 2.1.3.1). La durée du service des personnes astreintes au service civil demeure inchangée à une fois et demie la durée du service militaire, soit 368 jours. Comme dans l'armée, il est désormais aussi possible dans la protection civile d'effectuer son service d'une traite (service long).

La protection civile connaît une nouvelle réglementation similaire à celle de l'armée, à savoir que l'obligation de servir doit être intégralement accomplie dans les douze années suivant le recrutement, comme le prévoit la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ (cf. chapitre 2.1.5). Les personnes astreintes sont recrutées au plus tard à l'âge de 24 ans et sont donc libérées du service à l'âge de 36 ans au maximum (contre 40 ans aujourd'hui dans la protection civile). Les personnes astreintes à la protection civile accomplissent au plus 40 jours de service par an (instruction et cours de répétition, sans les jours de service en cas de catastrophes). De cette manière, les convocations peuvent se faire en fonction des besoins. Une nouvelle règle précise également que les personnes astreintes à la protection civile peuvent désormais être aussi affectées en dehors de leur canton de domicile lorsque cela est nécessaire.

²⁷⁸ Il est question de renoncer à une limite d'âge fixe. De manière analogue à la proposition du développement de l'armée, les personnes astreintes devraient être astreintes au service durant douze ans après le moment où elles ont été recrutées.

Aujourd'hui déjà, toutes les personnes astreintes n'ont pas toujours terminé leur apprentissage ou leur maturité en poche à l'âge de vingt ans. Les uns ont terminé leur formation avant, les autres – beaucoup plus nombreux – plus tard, parce qu'ils ont été scolarisés plus tard, ont dû redoubler une année ou ont interrompu un premier apprentissage, etc.

²⁷⁹ *Base de calcul* (ces chiffres de l'armée et de la protection civile découlent du recensement de l'armée de 2014) : Personnes astreintes par année : en 2013 le nombre de conscrits était de 40 000 environ ; quelque 30 400 personnes ont ensuite accompli du service personnellement (22 700 à l'école de recrues, 2500 au service civil et près de 5200 dans la protection civile).

Total : neuf classes d'âge multipliées par 32 400, moins 5 % d'abandons = 260 000 (le taux d'abandon de l'armée étant supérieur à celui du service civil ou de la protection civile, le total devrait en réalité être légèrement supérieur).

Quelque 3500 personnes effectuent actuellement un service à *titre volontaire* (cf. chapitre 2.1.5).

Les dispositions régissant la libération du service au sein de l'armée²⁸⁰ et du service civil ainsi qu'en matière de libération anticipée de la protection civile en vue d'accomplir des activités indispensables (cf. chapitre 5.4.1) demeurent inchangées.

Les doubles nationaux doivent accomplir autant de jours de service que ce qui est prévu en Suisse. L'abolition de l'obligation d'accomplir un service militaire dans plusieurs pays européens a été dommageable pour les conventions bilatérales conclues en la matière à propos des doubles nationaux. Le principe selon lequel les prestations sont reconnues par les deux Etats contractants permet par exemple aux personnes ayant la double nationalité franco-suisse de se soustraire à l'obligation de servir suisse en participant à la « Journée défense et citoyenneté » à l'ambassade ou dans un consulat. De cette manière, ces doubles nationaux n'effectuent qu'un seul jour de service au lieu des 260 jours prévus actuellement en Suisse. Le groupe de travail estime qu'il s'agit d'un avantage injustifié pour les doubles nationaux.

6.1.2.5 *Perméabilité et interfaces*

Ce modèle propose que les personnes astreintes au service civil ou à la protection civile puissent accomplir leur service de manière accrue dans des institutions sociales, des camps de vacances pour des personnes nécessitant une assistance et des soins, ainsi qu'au sein d'organisations de la Croix-Rouge suisse (CRS)²⁸¹ en vue de soutenir le secteur de la santé. Elles ont la possibilité de suivre une formation d'auxiliaires de santé CRS (cf. chapitres 5.1.4 et 5.4.3). Les jours de service consacrés à cette formation sont imputés aux jours ordonnés ; ils donnent droit à la solde et aux allocations pour perte de gain. Cette manière de procéder permet au système de l'obligation de servir d'être mieux à même de réagir à de graves catastrophes et situations d'urgence (p. ex. en cas de pandémie ou de situation d'urgence liée aux réfugiés). Dans de tels cas, des civilistes formés peuvent soutenir la protection civile dans le domaine de la santé et renforcer sa capacité de résistance.

Autre nouveauté, les personnes astreintes peuvent désormais être partiellement libérées de leur obligation de servir dans l'armée ou la protection civile pour effectuer un service dans un corps de sapeurs-pompiers ou une organisation de la CRS (ce modèle fait donc un pas de plus que la recommandation 12 exposée au chapitre 5.4.3), au moins la moitié des jours de service devant toutefois être accomplie au sein de l'armée ou de la protection civile. La condition sine qua non est que l'organisation concernée soit intégrée dans un dispositif cantonal de protection contre les catastrophes. Lorsqu'une personne astreinte accomplit un service dans un corps de sapeurs-pompiers ou une organisation de sauvetage, elle ne bénéficie pas des allocations pour perte de gain. Comme par le passé, le régime de l'allocation pour perte de gain ne s'applique qu'à l'armée, au service civil et à la protection civile. En revanche, les militaires qui effectuent de tels services ne doivent pas payer de taxe d'exemption, et les jours accomplis lors de ces services par les personnes astreintes au service de protection civile sont pris en compte dans la détermination de la taxe d'exemption.

6.1.2.6 *Personnes n'accomplissant aucun service*

Les personnes astreintes qui ne font ni du service militaire ni du service civil doivent toujours s'acquitter d'une taxe d'exemption. Le taux appliqué est aujourd'hui de 3 % du revenu assujéti à cette taxe, le minimum étant fixé à 400 francs (voir à ce propos les chapitres 2.1.7 et 4.3.2.4). Ce modèle prévoit

²⁸⁰ En se fondant sur les dispositions des art. 18 et 61 LAAM (RS 510.10).

²⁸¹ Alliance suisse des samaritains (ASS), Société suisse des troupes sanitaires (SSTS), Société suisse de sauvetage (SSS), Société suisse pour chiens de recherche et de sauvetage (REDOG), associations cantonales de la Croix-Rouge, Transfusion CRS Suisse, Siège de la CRS.

d'augmenter la taxe minimale à 1000 francs. Le groupe de travail estime qu'une telle hausse contribue également à améliorer l'équité face aux obligations militaires.

A l'inverse, les personnes déclarées inaptes au service militaire et au service de protection qui sont libérées de leur obligation de servir dans l'armée, le service civil ou la protection civile en raison de leur activité professionnelle ne doivent désormais plus s'acquitter de la taxe d'exemption. Aujourd'hui, par exemple, un policier apte au service militaire est libéré de la prestation qu'il devrait accomplir en vertu du système de l'obligation de servir (à savoir faire son service dans l'armée ou dans le service civil) ; en revanche, le même policier qui serait inapte au service militaire ne l'est pas et doit par conséquent payer une taxe d'exemption. Ce modèle part du principe que le système de l'obligation de servir doit respecter pour tous le fait de devoir accomplir des activités indispensables pour la communauté. Un amendement ad hoc de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO) éliminera cette inégalité de traitement. Celle-ci s'est produite au fil du temps : aujourd'hui, des personnes inaptes au service militaire exercent des activités indispensables, alors que l'aptitude au service militaire était autrefois souvent considérée comme un critère d'admission pour exercer ce genre d'activités.

Les personnes inaptes au service militaire et au service de protection continueront d'avoir la possibilité d'effectuer un service militaire dans certains domaines déterminés en lieu et place de payer une taxe d'exemption (voir chapitre 2.1.3). En revanche, sera punie toute personne qui se soustraira à l'obligation de servir sous toutes ses formes.

6.1.3 Répercussions financières

Les coûts de ce modèle ne peuvent pas être chiffrés, car seuls quelques éléments individuels peuvent faire l'objet d'un calcul. Etant donné que dans le modèle « Statu quo plus », le nombre de personnes astreintes au service militaire devrait augmenter modérément (afin d'améliorer l'équité face aux obligations militaires), les coûts devraient toutefois être à peu près les mêmes.

6.1.3.1 *Éléments partiellement chiffrables : coûts dépendant du système de l'obligation de servir*

Recrutement : l'ensemble des quelque 40 000 personnes astreintes doivent être enregistrées sur le plan administratif et passer un examen médical, et ce, qu'elles soient déclarées aptes au service militaire ou non. Ce modèle aspire à accroître de 5 % le nombre de personnes aptes au service militaire ; pour l'armée, cela représente environ 1600 décisions d'affectation de plus par année (il est possible qu'une petite partie d'entre elles passent au service civil). Or, les centres de recrutement actuels ne peuvent pas faire face à cette augmentation souhaitée. Il faut donc des postes additionnels, voire des infrastructures supplémentaires (en fonction de la mise en œuvre locale et organisationnelle de ces mesures).

L'effectif supplémentaire de quelque 18 000 personnes effectuant un service requiert quelques postes supplémentaires dans l'administration centrale du personnel²⁸². Au service civil, ces coûts additionnels sont compensés par les contributions que les établissements d'affectation doivent à la Confédération. Répartie sur l'ensemble des cantons, cette charge supplémentaire est relativement modeste pour les cantons pris individuellement. Il en va de même des libérations des personnes astreintes supplémentaires dans l'armée et dans la protection civile, l'exécution de cette mesure étant du ressort des cantons.

²⁸² Chiffre-clé : dans le système d'instruction actuel de l'armée, un poste de travail est requis dans l'administration par tranche de 5000 militaires.

Si le fonds de compensation des allocations pour perte de gain est alimenté par les contributions des établissements d'affectation et les recettes provenant de la taxe d'exemption, la caisse générale de la Confédération sera privée de quelque 140 millions de francs de recettes. En matière de taxe d'exemption de l'obligation de servir, ce modèle provoque une diminution des recettes de 2,4 millions de francs²⁸³ en raison de l'augmentation de 5 % du nombre de personnes aptes au service militaire qui ne paient pas de taxe d'exemption²⁸⁴. D'un autre côté, augmenter le taux de la taxe permet d'accroître rapidement les recettes qui en découlent. En effet, si le taux passe de 3 à 4 %, il est possible d'escompter des recettes supplémentaires de quelque 57 millions de francs.

6.1.3.2 *Éléments non chiffrables : coûts ne dépendant que partiellement du système de l'obligation de servir*

Le modèle d'instruction régit le nombre de jours de service qui doivent être accomplis par année. Cependant, ce chiffre ne dépend pas seulement du nombre de personnes en service, mais aussi, par exemple, de la durée de l'école de recrues. Il exerce une influence tant sur les frais d'instruction que sur les coûts résultant des allocations pour perte de gain. Si, chaque année, l'effectif des personnes aptes au service militaire augmente de 5 %, il faudra attendre quelques années avant que toutes les classes d'âge qui n'ont pas connu cet accroissement soient libérées. Sur une obligation de servir de douze ans au maximum, cela représentera au final une majoration de quelque 250 millions de francs²⁸⁵. Les prestations prélevées du fonds de compensation des allocations pour perte de gain en faveur des militaires ainsi que des personnes astreintes au service civil et à la protection civile devraient totaliser quelque 960 millions de francs (soit environ 190 millions de francs de plus qu'aujourd'hui ; voir ci-dessus le chapitre 2.1.8.).

La Confédération devra déboursier 2300 francs par personne astreinte au service civil ou à la protection civile devant formée en tant qu'auxiliaire de santé CRS, pour autant que la formation soit la même que celle prodiguée aux soldats d'hôpital de l'armée²⁸⁶.

Les frais d'équipement ne dépendent pas seulement du nombre de personnes astreintes, mais aussi de la quantité et du niveau technologique du matériel. Ainsi, 1600 personnes additionnelles aptes au service militaire engendrent des coûts supplémentaires de quelque 10 millions de francs pour leur équipement personnel.

Les coûts liés à l'assurance militaire, quant à eux, ne dépendent pas uniquement du nombre de personnes astreintes, mais aussi du nombre de jours de service que ces personnes accomplissent annuellement et des activités qu'elles exercent pendant cette période.

²⁸³ La taxe d'exemption représente une compensation des charges entre les personnes accomplissant un service et celles qui n'en font pas, et non un impôt. Voilà pourquoi des considérations de fiscalité ne devraient pas être déterminantes à ce propos. Cependant, pour des questions de transparence, le groupe de travail indique quand même comment les recettes provenant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir pourraient évoluer dans les modèles.

²⁸⁴ Ne sont pas considérées ici les taxes d'exemption qui sont dues lorsqu'une personne astreinte reporte son service pour des motifs personnels ; ces taxes sont remboursées lorsque la période de service a été rattrapée. Si les périodes de service ne sont pas rattrapées, le droit au remboursement de la taxe d'exemption devient caduc, ce qui peut engendrer des recettes annuelles de quelques 800 000 francs.

²⁸⁵ Hypothèse de calcul : les personnes astreintes effectuent 245 jours de service dans un système d'instruction qui correspond pour l'essentiel à celui d'aujourd'hui (même répartition des périodes de service dites longues et courtes [école de recrues et cours de répétition] ; même volume de jours de service pour les cursus de cadres ; 15 % de personnes astreintes faisant leur service d'une traite, non pas seulement dans l'armée mais également au service civil et dans la protection civile). Ne sont toutefois pas considérés les engagements impliquant des convocations extraordinaires.

²⁸⁶ Les cours d'auxiliaire de santé CRS sont subventionnés par le Fonds de compensation de l'AVS, mais cette possibilité ne s'applique pas aux personnes astreintes à l'obligation de servir.

6.1.3.3 *Éléments dépourvus de conséquences financières importantes*

Les éléments suivants du modèle « Statu quo plus » engendrent des coûts modestes : l’accomplissement d’une obligation de servir dans la protection civile dans un autre canton que celui de domicile (le système de gestion du personnel doit de toute manière être introduit) ; l’utilisation du potentiel des hommes aptes au service militaire dans la protection civile (nombre peu élevé) ; l’obligation de servir raccourcie dans la protection civile (parce que ce sont les jours de service et non la durée de l’obligation de servir qui exercent une influence sur les coûts) ; l’accomplissement du service des doubles nationaux (nombre peu élevé) ; la libération plus large en faveur d’autres organisations d’intervention (nombre peu élevé) ; la non-perception de la taxe d’exemption pour les personnes astreintes exerçant dans le civil des activités indispensables (nombre peu élevé).

6.1.4 Nécessité d’adapter des dispositions constitutionnelles et légales

La Constitution fédérale n’a pas besoin d’être modifiée. Il suffit d’adapter certaines dispositions légales (notamment la LAAM, la LSC, la LPPCi, la LTEO et la LAPG) ainsi que les actes normatifs qui en découlent.

6.2 Modèle 2 : « Obligation de servir dans la sécurité »

6.2.1 Principe de base

Hommes suisses	Femmes suisses	Ressortissants étrangers établis en Suisse	Ressortissantes étrangères établies en Suisse
Service obligatoire	Service volontaire	Service volontaire, uniquement dans la protection contre les catastrophes	Service volontaire, uniquement dans la protection contre les catastrophes

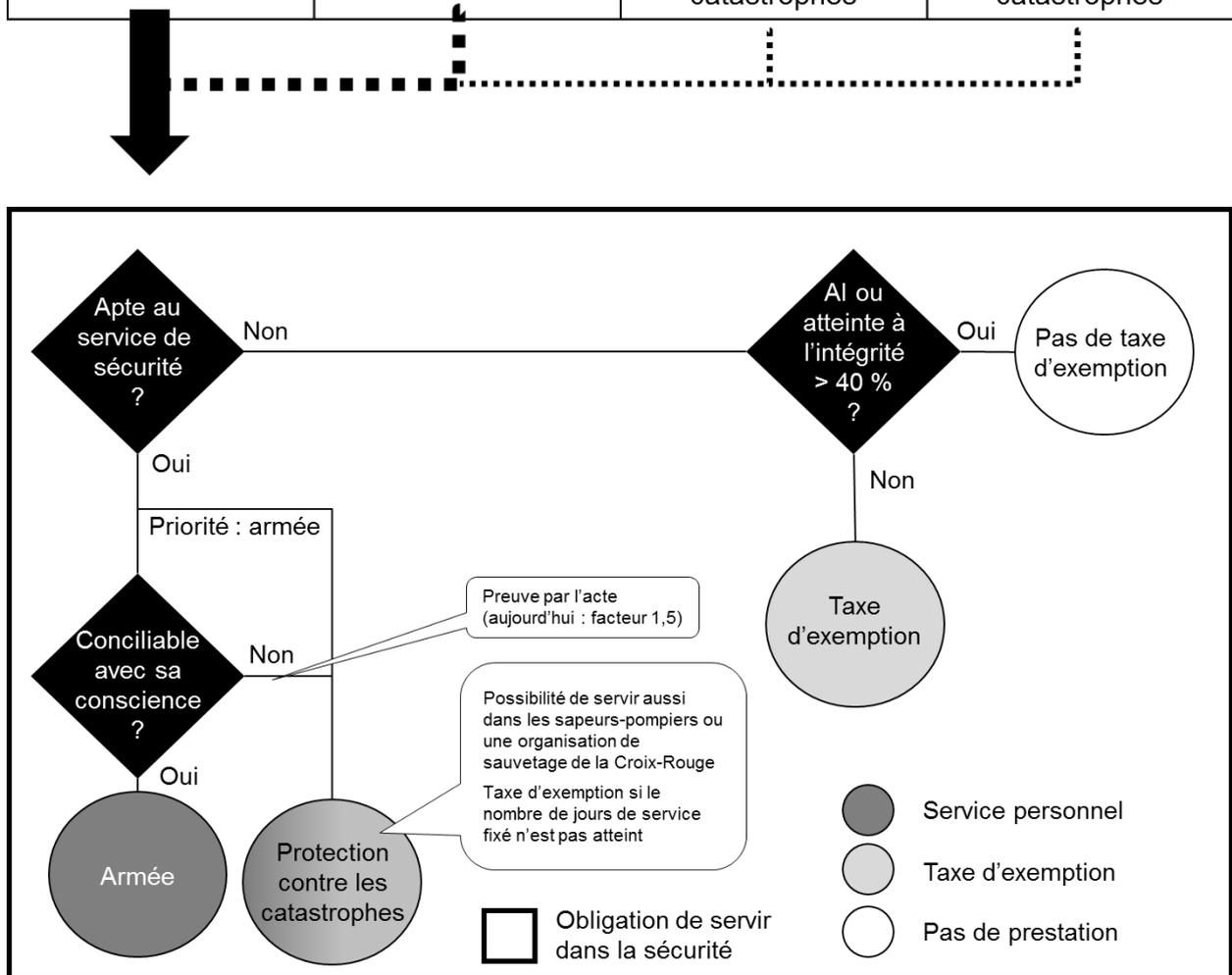


Illustration 23 : modèle « Obligation de servir dans la sécurité »

Ce modèle prévoit 30 400 personnes accomplissant du service chaque année, soit un total de 260 000 personnes effectuant du service.

Dans le modèle « Obligation de servir dans la sécurité », les domaines militaire et civil sont mis sur un pied d'égalité. En effet, l'obligation de servir est accomplie soit au sein de l'armée, soit au sein de la protection contre les catastrophes, qui reprend les tâches jusqu'à présent dévolues à la protection civile et, en partie aussi, au service civil. Les personnes astreintes doivent accomplir leur service en faveur de la sécu-

rité, soit dans l'armée (sécurité militaire), soit dans la protection contre les catastrophes (prévention et maîtrise des catastrophes et situations d'urgence, autres domaines vitaux tels que la santé publique). La sécurité est donc comprise ici dans un sens large, mais elle exclut la défense policière contre les dangers dans la vie quotidienne. Cette conception large de la sécurité permet de continuer à développer ce modèle et, au besoin, d'y intégrer d'autres domaines.

Le modèle vise notamment à revaloriser le domaine civil, la perméabilité entre les domaines militaire et civil et à donner à toutes les organisations d'intervention la possibilité de piloter leurs effectifs en fonction de leurs besoins. La liberté de choix est restreinte pour que l'armée puisse assurer les effectifs requis.

Quelles sont les nouveautés ?

Les éléments énumérés ci-dessous sont commentés dans les sous-chapitres subséquents.

- Sont reprises dans ce modèle toutes les innovations du modèle « Statu quo plus » afin d'améliorer l'équité face aux obligations militaires, d'augmenter la perméabilité, d'éliminer les inégalités de traitement, de contribuer à résoudre les problèmes de manque de personnel dans le secteur de la santé et d'améliorer la situation financière du fonds de compensation des allocations pour perte de gain (chapitre 6.1.1).

Ce modèle veut simplifier l'obligation de servir sur le plan fédéral et revaloriser le domaine civil

- **Remplacement du régime actuel de l'obligation de servir dans l'armée ou dans la protection civile par une obligation de servir dans le domaine de la sécurité** : l'affectation des personnes astreintes est fondamentalement modifiée. Cependant, les besoins de l'armée en matière de personnel sont prioritaires.
- **Fusion du service civil et de la protection civile en une seule organisation, à savoir la protection contre les catastrophes²⁸⁷** : cette nouvelle organisation reprend les tâches dévolues jusque-là à la protection civile (soutien à la conduite, encadrement, protection des biens culturels, travaux de pionniers, logistique) et les champs d'activités confiés actuellement au service civil²⁸⁸, dans la mesure toutefois où ces tâches qualifient les personnes astreintes dans les domaines des catastrophes et des situations d'urgence. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons n'est pas encore fixée. Les personnes astreintes au service militaire qui ne peuvent pas concilier le service militaire avec leur conscience sont incorporées dans la protection contre les catastrophes, mais elles doivent fournir la preuve par l'acte en accomplissant un service plus long que celui des personnes directement incorporées dans la protection contre les catastrophes.

Ce modèle veut se focaliser sur les besoins réels

- **Les personnes astreintes n'accomplissent pas toutes le même nombre de jours de service** : les personnes qui ne sont pas convoquées à la protection contre les catastrophes pour accomplir l'ensemble de leurs jours de service pour des motifs liés aux besoins accomplissent leur obligation de servir dans la sécurité en effectuant des engagements d'utilité publique (tâches actuellement dévolues au service civil) ou s'acquittent de la taxe d'exemption s'il n'est pas nécessaire de servir personnellement.

²⁸⁷ On entend par là les deux organisations que sont le service civil et la protection civile, et non le service civil disposant sur une base constitutionnelle que les personnes astreintes peuvent refuser de faire du service militaire pour des motifs de conflits de conscience. Ce droit, garanti par la Constitution fédérale, reste intact.

²⁸⁸ En vertu de l'art. 4 LSC (RS **824.0**), à savoir : santé, service social, protection de la nature et de l'environnement, entretien des forêts, agriculture, aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence.

- **Nouvelle compréhension de l'équité face aux obligations militaires** : accomplir des jours de service et s'acquitter de la taxe d'exemption sont désormais deux moyens équivalents permettant d'accomplir son obligation de servir.

6.2.2 Aménagement

6.2.2.1 Cercle des personnes astreintes

Tout ressortissant suisse de sexe masculin doit accomplir son obligation de servir dans la sécurité, soit au sein de l'armée, soit dans la protection contre les catastrophes. Les Suissesses ne sont quant à elles pas tenues de servir, mais elles sont toujours autorisées à le faire sur une base volontaire. Par conséquent, ce modèle maintient la règle spéciale en vigueur selon laquelle le système de l'obligation de servir ignore le principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes garanti par l'art. 8 Cst.²⁸⁹ De fait, déclarer les femmes astreintes à l'obligation de servir dans la sécurité conduirait à des sureffectifs inutiles. En théorie, il serait certes envisageable d'atteindre les effectifs visés en raccourcissant la durée du service auquel les hommes et les femmes sont astreints. Cependant, l'efficacité touche là à ses limites : si les personnes astreintes ne restent que brièvement dans le système de l'obligation de servir, elles ne peuvent être instruites et engagées que durant une période très courte. Une autre variante consisterait à déroger au principe selon lequel toute personne apte au service militaire doit accomplir un service. Cette solution est approfondie dans le modèle « Modèle norvégien » (cf. chapitre 6.3).

Les ressortissantes et ressortissants étrangers peuvent accomplir un service volontaire dans la protection contre les catastrophes, comme c'est déjà le cas aujourd'hui au sein de la protection civile (cf. chapitre 2.4). De cette manière, ce modèle satisfait quant au fond la demande d'introduire un service civil volontaire pour toutes les personnes qui en sont actuellement exclues (les Suissesses²⁹⁰, les personnes inaptes au service militaire ainsi que les ressortissantes et ressortissants étrangers ; cf. chapitre 5.3.2). La règle actuelle selon laquelle les personnes astreintes au service de protection civile doivent payer une taxe d'exemption est également abolie (cf. chapitre 2.1.7). Quiconque accomplit un service au sein de la protection contre les catastrophes ne paie désormais plus de taxe d'exemption.

6.2.2.2 Effectifs

Comme dans le modèle « Statu quo plus », il faut s'attendre à obtenir quelque 40 000 personnes astreintes, dont 30 400 environ sont aptes au service dans la sécurité (soit 76 %) et servent pendant neuf années après avoir été recrutés (pour une durée du service maximale de douze ans). Pour neuf classes d'âge, cela donne donc un total de quelque 260 000 personnes astreintes en service²⁹¹. S'agissant de l'armée, l'augmentation de l'aptitude au service peut signifier un nouvel effectif d'environ 165 000 personnes astreintes (cf. chapitre 5.2.3), ce qui place 95 000 personnes aptes à servir dans la sécurité à la disposition de la protection contre les catastrophes. Ce chiffre est bien plus élevé que les quelques 70 000 personnes astreintes visées par la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+. Autrement dit, 25 000 personnes astreintes sont disponibles pour accomplir des engagements d'utilité publique (tâches confiées actuellement au service civil). L'Office fédéral de la justice et le service juridique du DDPS jugent que cela constitue une infraction à l'interdiction du travail

²⁸⁹ RS 101

²⁹⁰ Quelques Suissesses effectuent aujourd'hui déjà un service civil. Cf. note 90 au chapitre 2.3.

²⁹¹ La base de calcul est analogue à celle présentée dans le modèle « Statu quo plus », cf. note 283, au chapitre 6.1.2.3. Dans ce modèle, on renoncera également à déterminer une limite d'âge fixe. Cf. chapitre 6.1.2.3.

forcé (cf. chapitre 4.2.1), parce qu'il n'y a manifestement pas de besoin pour toutes les personnes astreintes. Le groupe de travail est cependant d'avis que toutes les personnes astreintes devraient être incorporées afin que la protection contre les catastrophes puisse avoir recours à un nombre suffisant de personnes astreintes instruites pour agir en cas de grandes catastrophes ou situations d'urgence.

6.2.2.3 *Aptitude et affectation*

Lors du recrutement, on détermine d'abord sur le plan médical si une personne est apte à servir dans la sécurité (c'est-à-dire au sein de l'armée ou de la protection contre les catastrophes). Cette personne est alors attribuée à l'un des degrés d'aptitude. Ces derniers doivent encore être définis plus précisément. Ils regroupent différentes fonctions au sein de l'armée et de la protection contre les catastrophes selon les capacités qu'elles requièrent. Ce système permet de mettre en œuvre un nouveau genre d'affectation différenciée et va ainsi bien au-delà du système proposé par le modèle « Statu quo plus ». Les personnes astreintes présentant les mêmes dispositions mentales, corporelles et médicales peuvent donc être incorporées soit dans l'armée, soit dans la protection contre les catastrophes. Le nombre d'hommes affectés à l'armée doit permettre d'atteindre les effectifs requis. Comme aujourd'hui, la réalisation de ce principe est pilotée par le biais du taux de recrutement. Dans la mesure du possible et en fonction des besoins, il convient de mettre à profit le potentiel des spécialistes – même si ces derniers sont, par exemple, fortement myopes et qu'ils présentent donc une limitation physique (cf. chapitre 5.2.3). Comme dans la pratique actuelle, on tient compte des capacités professionnelles des personnes astreintes et de leurs souhaits. De même, on continue aussi d'examiner le potentiel de violence de toutes les personnes astreintes : lorsqu'il est trop élevé, la personne astreinte est déclarée inapte (cf. chapitre 2.1.1). De nouveaux profils d'exigences sont fixés pour toutes les fonctions, de manière à permettre à un nombre de personnes astreintes aussi élevé que possible d'accomplir un service (cf. chapitre 5.2.3).

6.2.2.4 *Accomplissement de l'obligation de servir*

L'obligation de servir dans l'armée et dans la protection contre les catastrophes dure en principe 245 jours (cf. chapitre 2.1.3). Les personnes astreintes à servir dans la sécurité qui, en fonction de leur degré d'aptitude et des besoins de l'armée, devraient accomplir leur service militaire, mais qui ne peuvent concilier celui-ci avec leur conscience, sont affectées à la protection contre les catastrophes, mais doivent y fournir la preuve par l'acte (aujourd'hui, le facteur est de 1,5). Une partie des personnes astreintes a la possibilité d'accomplir un service d'une seule traite, et ce, tant à l'armée que dans la protection contre les catastrophes.

A l'instar du modèle « Statu quo plus », le modèle « Obligation de servir dans la sécurité » prévoit que l'obligation de servir dans la protection contre les catastrophes est axée sur les besoins et qu'elle peut être accomplie en dehors du canton de domicile de la personne astreinte, ce qui permet de compenser les sur-effectifs et sous-effectifs entre les différentes organisations de protection contre les catastrophes. Par ailleurs, ces organisations sont libres de ne convoquer les personnes astreintes que d'une manière limitée afin de pouvoir piloter leurs effectifs. Ce modèle introduit en outre la nouveauté suivante : selon les besoins, les jours de service non utilisés dans la protection contre les catastrophes peuvent être accomplis dans des établissements d'affectation (p. ex. dans la santé, le service social, l'encadrement des personnes âgées, la protection de la nature et de l'environnement, l'agriculture, l'entretien des forêts ou la prévention des catastrophes²⁹²) ou être compensés par le paiement de la taxe d'exemption.

²⁹² L'Office fédéral de la justice et le service juridique du DDPS jugent que cela constitue une infraction à l'interdiction du travail forcé (cf. chapitre 4.2.1).

Comme dans le modèle « Statu quo plus », les militaires qui ont été libérés de l'armée avant la fin de leur école de recrues pour des raisons médicales sont incorporés dans la protection contre les catastrophes (cf. chapitres 2.1.5 et 5.2.1).

6.2.2.5 *Perméabilité et interfaces*

Certaines prestations effectuées au sein d'un corps de sapeurs-pompiers ou dans les organisations de la CRS²⁹³ peuvent être prises en compte au titre de l'obligation de servir dans la protection contre les catastrophes. De fait, dans ce domaine, le modèle « Obligation de servir dans la sécurité » fait un pas de plus que la recommandation 12 du groupe de travail figurant au chapitre 5.4.3 ainsi que le modèle « Statu quo plus ». La condition sine qua non est que l'organisation concernée soit intégrée dans un dispositif cantonal de protection contre les catastrophes. Cependant, au moins la moitié des jours de service ordonnés doit être effectuée dans la protection contre les catastrophes. Les services effectués dans un corps de sapeurs-pompiers et au sein d'organisations de sauvetage ne sont toutefois toujours pas rétribués par le régime des allocations pour perte de gain.

6.2.2.6 *Personnes n'accomplissant aucun service*

La règle selon laquelle les personnes inaptes au service militaire sont tenues de payer une taxe d'exemption reste en vigueur. Comme aujourd'hui aussi, les personnes qui touchent une rente de l'AI, qui présentent une atteinte à l'intégrité de plus de 40 % (ou un « handicap majeur »)²⁹⁴ ou qui ont subi dans le cadre du service militaire ou du service civil une atteinte à la santé ayant provoqué une inaptitude à servir (cf. chapitre 2.1.7) sont exonérées de la taxe. La taxe d'exemption de l'obligation de servir sera plus élevée qu'à l'heure actuelle. Sera punie toute personne qui se soustraira à l'obligation de servir sous toutes ses formes.

Comme dans le modèle « Statu quo plus », le principe suivant s'applique dans ce modèle : une personne inapte à servir dans la sécurité qui est libérée de l'armée et de la protection contre les catastrophes parce qu'elle exerce une activité indispensable dans la société civile ne paie pas de taxe d'exemption (cf. chapitre 6.1.2.6).

6.2.3 Répercussions financières

Il est impossible d'évaluer le coût de ce modèle : seuls quelques éléments individuels peuvent être chiffrés. En effet, la protection contre les catastrophes peut être aménagée de différentes manières, si bien que les coûts qui en découlent pour la Confédération, les cantons et les communes varient en fonction de l'option choisie. Puisque le modèle « Obligation de servir dans la sécurité » ne prévoit toutefois qu'une légère augmentation du nombre de personnes astreintes (afin d'améliorer l'équité face aux obligations militaires), on peut partir de l'idée que les coûts augmenteront modérément.

²⁹³ Alliance suisse des samaritains (ASS), Société suisse des troupes sanitaires (SSTS), Société suisse de sauvetage (SSS), Société suisse pour chiens de recherche et de sauvetage (REDOG), associations cantonales de la Croix-Rouge, Transfusion CRS Suisse, Siège de la CRS.

²⁹⁴ L'octroi d'un quart de rente de l'AI suffit déjà pour être exempté de la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Le choix du terme « handicap majeur » se fonde sur l'art. 4, al. 1, LTEO (RS 661).

Nous récapitulons ci-dessous les propositions d'amélioration du modèle « Statu quo plus », parce que ces recommandations font également une partie du modèle « Obligation de servir dans la sécurité »²⁹⁵.

6.2.3.1 *Éléments partiellement chiffrables : coûts dépendant du système de l'obligation de servir*

Recrutement : le modèle exige des postes additionnels, voire des infrastructures supplémentaires (en fonction de la mise en œuvre locale et organisationnelle de ces mesures) ainsi que quelques postes additionnels dans l'administration centrale du personnel. Répartie sur l'ensemble des cantons, la charge supplémentaire découlant de la gestion du personnel et de la libération des personnes astreintes supplémentaires dans l'armée et dans la protection civile est relativement modeste pour les cantons pris individuellement.

Si le fonds de compensation des allocations pour perte de gain est alimenté par les contributions des établissements d'affectation et les recettes provenant de la taxe d'exemption, la caisse générale de la Confédération sera privée de quelque 140 millions de francs de recettes.

S'agissant de la taxe d'exemption, le modèle « Obligation de servir dans la sécurité » a les mêmes incidences que le modèle « Statu quo plus », à savoir une diminution des recettes de 2,4 millions de francs, et des recettes supplémentaires de 57 millions de francs si la taxe passe de 3 à 4 % du revenu déterminant (cf. chapitre 6.1.3).²⁹⁶ Par ailleurs, les personnes astreintes à la protection contre les catastrophes doivent payer une taxe d'exemption pour les jours de service qu'elles n'ont pas accomplis (il n'est pour l'instant pas possible de quantifier ces chiffres).

On ignore si le modèle « Obligation de servir dans la sécurité » peut motiver davantage de personnes à accomplir un service volontaire. Il aurait vraisemblablement le même impact que l'augmentation de 5 % de l'aptitude au service.

6.2.3.2 *Éléments non chiffrables : coûts ne dépendant que partiellement du système de l'obligation de servir*

Les coûts consécutifs à l'introduction du nouveau système de recrutement et à la création de la protection contre les catastrophes sont des facteurs importants mais totalement inconnus, car ils dépendent de l'aménagement concret de ces deux éléments. La répartition de ces coûts entre la Confédération et les cantons restent donc également ouverte.

Le modèle d'instruction régit le nombre de jours de service qui doivent être accomplis par année. Cependant, ce chiffre ne dépend pas seulement du nombre de personnes en service, mais aussi, par exemple, de la durée de l'école de recrues. Il exerce une influence tant sur les frais d'instruction que sur les coûts résultant des allocations pour perte de gain. Comme dans le modèle « Statu quo plus », les prestations prélevées du fonds de compensation des allocations pour perte de gain en faveur des militaires ainsi que des personnes astreintes au service civil et à la protection civile devraient totaliser près d'un milliard de francs (soit une augmentation d'environ 260 millions de francs).²⁹⁷

²⁹⁵ Les calculs relatifs aux divers éléments se trouvent au chapitre 6.1.3.

²⁹⁶ La taxe d'exemption représente une compensation des charges entre les personnes accomplissant un service et celles qui n'en font pas, et non un impôt. Voilà pourquoi des considérations de fiscalité ne devraient pas être déterminantes à ce propos. Cependant, pour des questions de transparence, le groupe de travail indique quand même comment les recettes provenant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir pourraient évoluer dans les modèles.

²⁹⁷ Cf. chapitre 6.1.3 et là les hypothèses admises pour ces calculs. A propos de la taxe d'exemption, cf. chapitre 2.1.8.

S'agissant des frais de formation, il n'est possible de mentionner qu'un chiffre indicatif : la Confédération devra déboursier 2300 francs par personne astreinte au service civil ou à la protection civile devant formée en tant qu'auxiliaire de santé CRS²⁹⁸.

Les frais d'équipement ne dépendent pas seulement du nombre de personnes astreintes, mais aussi de la quantité et du niveau technologique du matériel. Ainsi, pour l'équipement personnel des personnes supplémentaires aptes au service militaire, il faut prévoir quelques millions de francs au budget.

Les coûts liés à l'assurance militaire, quant à eux, ne dépendent pas uniquement du nombre de personnes astreintes, mais aussi du nombre de jours de service que ces personnes accomplissent annuellement et des activités qu'elles exercent pendant cette période.

6.2.3.3 *Éléments dépourvus de conséquences financières importantes*

Les éléments suivants engendrent des coûts modestes : l'accomplissement d'une obligation de servir dans la protection civile dans un autre canton que celui de domicile (le système de gestion du personnel doit de toute manière être introduit) ; l'utilisation du potentiel des hommes aptes au service militaire dans la protection civile (nombre peu élevé) ; l'obligation de servir raccourcie dans la protection civile (parce que ce sont les jours de service et non la durée de l'obligation de servir qui exercent une influence sur les coûts) ; l'accomplissement du service des doubles nationaux (nombre peu élevé) ; la libération plus large en faveur d'autres organisations d'intervention (nombre peu élevé) ; la non-perception de la taxe d'exemption pour les personnes astreintes exerçant dans le civil des activités indispensables (nombre peu élevé).

6.2.4 Nécessité d'adapter des dispositions constitutionnelles et légales

L'introduction d'une obligation de servir dans la sécurité implique la révision des art. 59 et 61 de la Constitution fédérale²⁹⁹. Il convient également d'adapter certaines dispositions légales et actes normatifs qui en découlent. Afin d'élaborer une base légale pour la protection contre les catastrophes, il faut dans tous les cas réunir la LAAM, la LTEO, la LAPG, la LSC et la LPPCi en une seule loi. Dans le cadre de la fusion de la protection civile et du service civil dans la protection contre les catastrophes, il est nécessaire de veiller soigneusement à ce que les solutions retenues soient compatibles avec les dispositions interdisant le travail forcé (cf. chapitre 4.2.1).

La répartition des tâches de la nouvelle organisation chargée de la protection contre les catastrophes entre la Confédération et les cantons reste ouverte. Il est possible de procéder à des changements par rapport à la situation actuelle sans déroger au principe de l'aménagement fédéraliste du système.

²⁹⁸ Les cours de formation d'auxiliaires de santé CRS sont subventionnés par le Fonds de compensation de l'AVS ; il n'est pas possible de le faire pour les personnes astreintes à l'obligation de servir.

²⁹⁹ RS 101. La teneur des articles 59 et 61 Cst. se trouve aux pages 10 et 11.

6.3 Modèle 3 : « Modèle norvégien »

6.3.1 Contexte : évolution en Norvège

Aucun pays européen ne dispose d'un système de l'obligation de servir comparable à celui de la Suisse. Le groupe de travail estime néanmoins que la récente adaptation du système norvégien peut fournir des pistes de réflexions. Deux éléments revêtent un intérêt particulier pour la Suisse. Ils servent de point de départ au troisième modèle proposé, qui adapte les idées héritées du modèle norvégien aux circonstances qui prévalent en Suisse.

Premièrement, le service militaire est obligatoire en Norvège pour les hommes et les femmes depuis 2015.

Le service militaire n'a pas été rendu obligatoire pour les femmes parce que l'armée serait devenue trop petite si elle n'avait été constituée que d'hommes. Chaque année, sur les quelque 60 000 hommes et femmes astreints au service militaire, seules 8000 recrues environ sont nécessaires. Il s'agissait bien plus d'intégrer le potentiel présenté par les femmes, car les fonctions qui doivent être occupées sont toujours plus spécialisées et requièrent des compétences spécifiques. En effet, un manque de spécialistes se dessinait aussi en Norvège, notamment dans les troupes sanitaires. L'élargissement du réservoir de recrutement constitue justement une solution ce problème. Les femmes médecins pourraient même être obligées d'accomplir du service militaire. Les experts doutent toutefois que les forces armées recourent à de telles mesures.

En outre, le service militaire obligatoire pour les hommes et les femmes permet d'appliquer les principes de l'égalité des droits et de l'égalité des chances aussi au sein des forces armées. En effet, la proportion des sexes dans les forces armées ne correspond pas à réalité démographique au sein de la population. L'objectif déclaré est de faire passer la proportion actuelle de femmes dans l'armée (10 %) à 20 à 25 % d'ici 2020. Les premières femmes astreintes au service militaire commenceront leur service en été 2016. Jusqu'ici, les femmes servaient à titre volontaire.

Deuxièmement, le service militaire obligatoire n'est pas lié à l'idée que chaque personne astreinte au service doit fournir une prestation personnelle : il permet aux forces armées de sélectionner les personnes les mieux qualifiées et les plus motivées à partir d'un réservoir.

Ce modèle met davantage l'accent sur les besoins des forces armées que sur l'équité en matière d'obligations militaires comme elle est actuellement comprise en Suisse. Le réservoir s'est encore agrandi après que le service militaire a été rendu obligatoire pour les femmes. Les personnes qui ne sont pas admises au sein des forces armées ne paient pas de taxe d'exemption de l'obligation de servir. Un service civil n'est pas non plus nécessaire, car seul un petit nombre de personnes est contraint d'accomplir du service militaire.

Le nombre de personnes astreintes au service souhaitant être admis à l'armée excédait significativement les besoins des forces armées déjà avant que le service militaire soit rendu obligatoire pour les femmes. Selon les experts, plusieurs facteurs expliquent cette situation : la société attache une grande importance aux forces armées, les personnes qui ont accompli du service militaire ont davantage de chances d'obtenir un poste au sein de l'administration, de la police ou de la garde côtière, et les possibilités des jeunes d'accomplir une formation sont limitées dans certaines régions de Norvège.

Le recrutement s'effectue d'abord de manière virtuelle : toutes les personnes astreintes au service militaire commencent par remplir un questionnaire en ligne. Ensuite, seul un tiers d'entre elles est convoqué dans un centre de recrutement. Le service militaire dure douze mois, puis les personnes astreintes sont incorporées soit dans la garde nationale, soit dans la réserve. Pour les personnes astreintes, une perspective importante consiste à obtenir, après le service obligatoire, un poste fixe au sein des forces armées.

6.3.2 Aménagement en tant que modèle en Suisse

Hommes suisses	Femmes suisses	Ressortissants étrangers établis en Suisse	Ressortissantes étrangères établies en Suisse
Service obligatoire	Service obligatoire	Service volontaire, uniquement dans la protection civile	Service volontaire, uniquement dans la protection civile

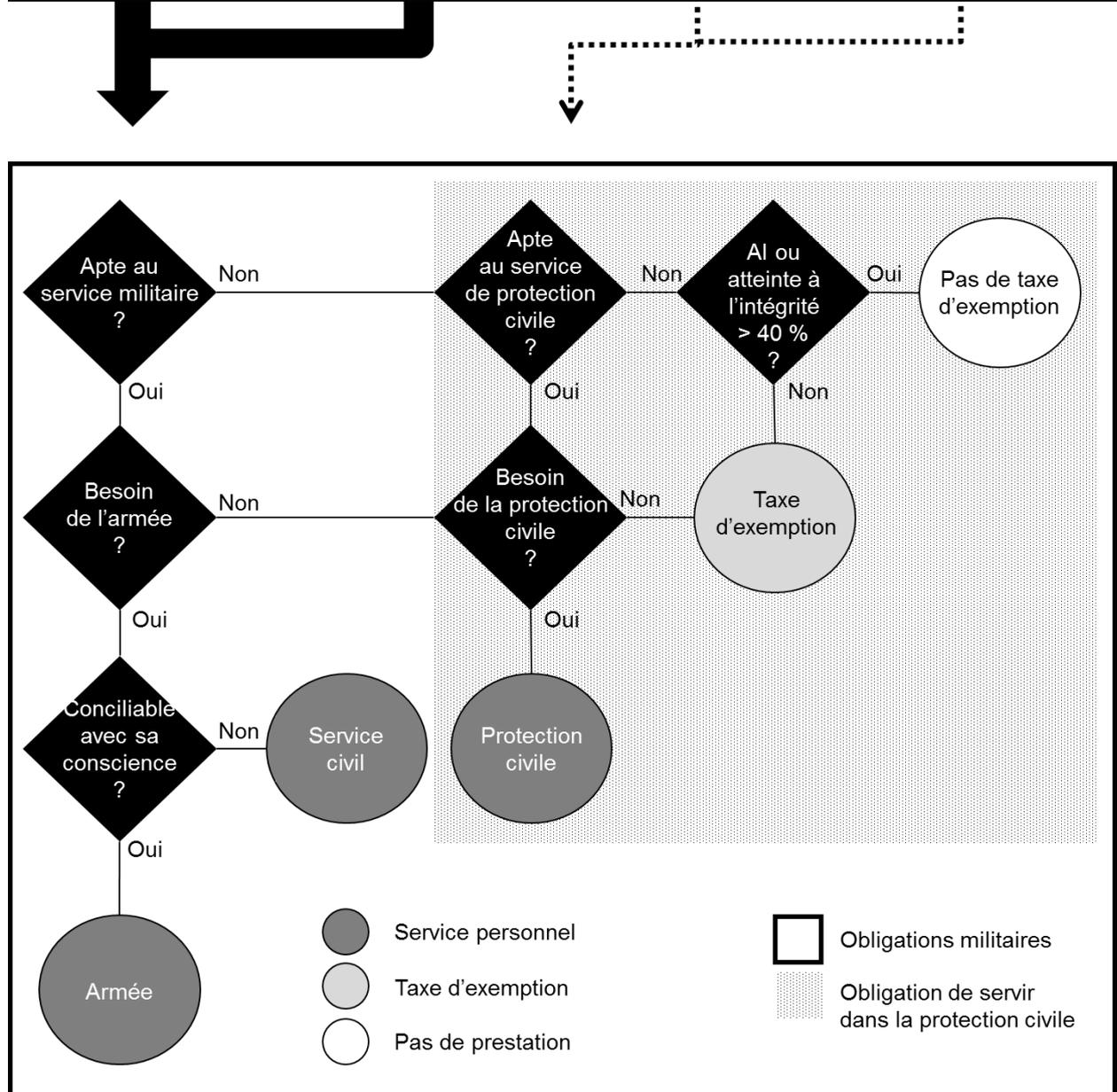


Illustration 24 : « Modèle norvégien »

6.3.2.1 Cercle des personnes astreintes

Les Suisses et les Suissesses sont astreints au service militaire et à la protection civile. Ce modèle permet donc de doubler le nombre de personnes astreintes (cf. chapitre 2.4).

6.3.2.2 *Aptitude et affectation*

Comme jusqu'à présent et comme dans le modèle « Statu quo plus », toutes les personnes astreintes font l'objet d'une évaluation médicale (cf. chapitre 6.1.2.2). L'aptitude au service militaire et à la protection civile continue d'être évaluée par gradation. Dans ce modèle, on incorpore toutefois dans l'armée et dans la protection civile uniquement le nombre de Suisses et de Suissesses dont on a besoin, le réservoir à partir duquel on peut recruter étant deux fois plus grand qu'aujourd'hui (cf. illustration 21). De cette manière, il sera beaucoup plus facile de trouver un nombre accru de spécialistes dont l'armée et la protection civile ont besoin (cf. chapitres 3.5, 5.1.4 et 5.4.1).

Parmi les hommes et les femmes aptes au service militaire, il y en aura tellement qui seront attribués à chaque fonction de l'armée que l'effectif visé par cette dernière sera assuré. Les personnes aptes au service militaire qui n'ont pas été incorporées dans l'armée et les personnes inaptes au service militaire mais aptes au service de protection civile servent au recrutement pour la protection civile. De cette manière, il est également possible d'affecter à la protection civile des personnes aptes au service militaire (ce modèle propose ainsi une autre solution que celle figurant au chapitre 5.4.1). Il n'est toutefois pas question d'introduire un libre choix entre l'armée et la protection civile.

Reste à savoir s'il convient de traiter distinctement les personnes astreintes ayant des enfants ou des proches tributaires de soins à charge. En effet, dans ce modèle, les deux partenaires sont astreints au service.

6.3.2.3 *Effectifs*

On peut s'attendre chaque année à 60 000 personnes aptes au service. L'effectif global disponible dans ce modèle est celui du système d'obligation de servir après la mise en œuvre des réformes en cours (cf. chapitre 2.4), soit environ 260 000 personnes. Ce nombre – qui peut être plus élevé en cas de besoin – peut certainement être recruté à partir des 720 000 hommes et femmes astreints à servir.

Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'étendre l'obligation de servir aux ressortissantes et ressortissants étrangers établis en Suisse. Cependant, la situation devrait être réexaminée s'il surgissait de graves difficultés à recruter des personnes devant accomplir des fonctions de spécialistes.

6.3.2.4 *Accomplissement de l'obligation de servir*

Concernant le service militaire et le service civil, le modèle ressemble au modèle « Statu quo plus » et à ce qui est prévu dans le développement de l'armée (cf. chapitre 6.1.2.3.) : les personnes astreintes au service militaire à l'échelon de la troupe accomplissent 245 jours de service d'instruction, celles qui sont admises au service civil une fois et demie ce chiffre (cf. chapitre 2.1). Le changement de système devrait fortement réduire le nombre de personnes astreintes au service civil. Actuellement, tous les hommes aptes au service militaire sont tenus d'effectuer leur service militaire, mais s'ils ne parviennent pas à concilier un tel service avec leur conscience, ils peuvent soumettre une demande d'admission au service civil (cf. chapitre 2.1.4.). Dans ce modèle, cette question ne se pose qu'aux hommes et aux femmes auxquels l'armée fait effectivement appel. Par conséquent, le volume des jours de service que les personnes astreintes au service accomplissent actuellement en faveur d'activités d'utilité publique diminuera. Pour amortir partiellement cette baisse, il serait envisageable d'introduire un service civil volontaire. Le « Modèle norvégien » n'est néanmoins pas en mesure de résoudre les problèmes énoncés au chapitre 5.3.2.

Dans la protection civile, ce modèle applique aussi les éléments retenus pour le modèle « Statu quo plus » et pour la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et de la protection ci-

vile 2015+ (cf. chapitre 6.1.2.3). Si le modèle maintient la distinction entre l'obligation de servir dans l'armée et l'obligation de servir dans de la protection civile, il donne la priorité à l'armée³⁰⁰ tout en permettant à ces deux organisations d'adapter leurs effectifs et leurs obligations indépendamment l'une de l'autre et d'une manière axée sur les besoins. Toutes les personnes astreintes ne doivent pas nécessairement accomplir un service ni effectuer le même nombre de jours de service. De plus, le nombre de jours de service accomplis au sein de l'armée ne doit pas nécessairement correspondre à celui de la protection civile.

Les personnes qui font du service doivent être récompensées. Le groupe de travail préconise au premier chef les incitations suivantes : solde attractive, déductions pour l'impôt fédéral direct ainsi que certification d'activités accomplies durant le service. Il s'agira aussi d'examiner si, comme on le fait en Norvège, certains postes de travail des pouvoirs publics ne devraient pas être repourvus en priorité par des candidats qui accomplissent ou ont accompli un service personnel.

6.3.2.5 *Perméabilité et interfaces*

Ce modèle allège le dilemme concernant la répartition des hommes aptes à être engagés entre l'armée, la protection civile et les organisations de sauvetage : des femmes sont aussi affectées à toutes ces organisations. Ainsi, il est possible de maintenir les réglementations actuelles concernant la libération de militaires au profit d'autres organisations. Les recommandations énoncées au chapitre 5.4 permettent d'optimiser encore la protection de la population.

6.3.2.6 *Personnes n'accomplissant aucun service*

Ce modèle introduit une nouvelle conception de l'équité face aux obligations militaires : l'homme et la femme ont les mêmes droits (cf. chapitres 3.3, 4.2.2 et 4.3.3), mais tous n'effectuent pas un service. Les personnes qui n'en font pas le compensent en payant la taxe d'exemption de l'obligation de servir (cf. chapitre 2.1.7). Le service accompli tant au sein de l'armée et que dans la protection civile est désormais mis sur un pied d'égalité. Ainsi, trois catégories de personnes astreintes sont assujetties à la taxe d'exemption : premièrement, les hommes et les femmes qui sont aptes au service militaire mais qui n'ont pas besoin d'effectuer un service personnel, parce qu'ils n'ont été incorporés ni dans l'armée ni dans la protection civile pour des raisons d'effectifs. Deuxièmement, comme jusqu'à présent, toutes les personnes inaptes au service militaire et au service de protection (pour autant qu'ils ne bénéficient pas d'une rente de l'assurance-invalidité ou d'une indemnité pour atteinte à l'intégrité de plus 40 %, qu'ils ne présentent pas un « handicap majeur » ou qu'ils n'ont pas subi une atteinte à la santé en effectuant un service militaire ou civil ayant provoqué l'inaptitude au service³⁰¹). Troisièmement, toute personne astreinte reportant sa période de service pour des raisons personnelles (règle également en vigueur aujourd'hui).

Par conséquent, dans ce modèle, il est encore plus important de savoir si la taxe d'exemption permet véritablement de compenser un service personnel. Dans ce contexte, le groupe de travail estime justifiée une augmentation du taux de calcul à 4 voire à 5 % du revenu imposable ainsi qu'une hausse du minimum de la taxe d'exemption à 1000 francs (le taux est actuellement de 3 % du revenu imposable sur la base de la taxation fiscale de l'impôt fédéral, le minimum étant fixé à 400 francs ; cf. chapitres

³⁰⁰ Cf. les conditions-cadres f, au chapitre 1.2

³⁰¹ L'octroi d'un quart de rente de l'assurance-invalidité (AI) suffit déjà pour être exonéré de la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Le choix du terme « handicap majeur » se fonde sur l'art. 4, al. 1, LTEO (RS 661).

2.1.7 et 4.3.2.4). Toute personne effectuant chaque année trois semaines de service est libérée intégralement du paiement de la taxe d'exemption. Si la personne effectue un service d'une durée moindre, elle doit s'acquitter d'une taxe d'exemption proportionnelle aux jours de service qu'elle n'a pas accompli. Comme dans les modèles « Statu quo plus » et « Obligation de servir dans la sécurité », les recettes provenant de la taxe d'exemption alimentent le fonds de compensation des allocations pour perte de gain.

6.3.3 Répercussions financières

Les coûts globaux engendrés par ce modèle ne sont pas chiffrables. Seuls certains éléments individuels peuvent être calculés. Le passage à un système d'instruction fondé sur une large mixité des sexes peut éventuellement exiger des adaptations architecturales considérables. En contrepartie, l'assujettissement des femmes à l'obligation de servir se traduira à long terme par de significatives recettes supplémentaires de la taxe d'exemption, ce qui déchargera durablement le fonds de compensation des allocations pour perte de gain.

6.3.3.1 *Éléments partiellement chiffrables : coûts dépendant du système de l'obligation de servir*

Recrutement : l'ensemble des quelque 80 000 personnes astreintes doivent être enregistrées sur le plan administratif et passer un examen médical. Le nombre de décisions d'aptitude au service est multiplié par deux, le nombre de décisions d'affectation reste à peu près le même, mais il s'agit de sélectionner parmi toutes les personnes astreintes celles qui conviennent le mieux pour atteindre les effectifs. Il faut donc s'attendre à devoir disposer de bien davantage de postes de travail en vue du recrutement. Cependant, un système comparable à celui de la Norvège pourrait être introduit afin que toutes les personnes astreintes ne soient pas obligées de se présenter personnellement au recrutement.

Dans le service civil, la diminution du nombre de demandes d'admission permet d'économiser des postes de travail. Les recettes totales provenant des contributions des établissements d'affectation devraient aussi régresser, mais elles alimentent le fonds de compensation des allocations pour perte de gain.

D'un autre côté, les logements doivent être adaptés si un nombre plus conséquent de femmes sont instruites au sein de l'armée et de la protection civile. Les coûts correspondants dépendent des diverses infrastructures et ne peuvent pas être chiffrés.

S'agissant de la taxe d'exemption, le fait d'assujettir les femmes à l'obligation de servir se traduira en fin de compte par un doublement des recettes³⁰². On peut donc s'attendre à plus ou moins 350 millions de francs par an (contre 173 millions en 2015), voire à 575 millions si le taux de calcul passe à 5 %. Ces recettes n'alimentent cependant plus la caisse générale de la Confédération, mais le fonds de compensation des allocations pour perte de gain. Les cotisations salariales pourraient être abaissées.

³⁰² La taxe d'exemption représente une compensation des charges entre les personnes accomplissant un service et celles qui n'en font pas, et non un impôt. Voilà pourquoi des considérations de fiscalité ne devraient pas être déterminantes à ce propos. Cependant, pour des questions de transparence, le groupe de travail indique quand même comment les recettes provenant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir pourraient évoluer dans les modèles.

6.3.3.2 *Éléments non chiffrables : coûts ne dépendant que partiellement du système de l'obligation de servir*

Dans ce modèle également, le nombre de jours de service accomplis chaque année ne dépend pas seulement du nombre total de personnes en service, mais aussi du modèle d'instruction (pour l'armée, il s'agit par exemple de la durée de l'école de recrues, du nombre et de la durée des cours de répétition, des modèles de formation des cadres). Ce chiffre exerce une influence tant sur les frais d'instruction que sur les coûts résultant des allocations pour perte de gain, qui pourraient avoisiner le montant de 990 millions de francs³⁰³.

La Confédération devra déboursier 2300 francs par personne astreinte au service civil ou à la protection civile devant formée en tant qu'auxiliaire de santé CRS, pour autant que la formation soit la même que celle prodiguée aux soldats d'hôpital de l'armée³⁰⁴.

6.3.3.3 *Éléments dépourvus de conséquences financières importantes*

Ce modèle ne fait pas augmenter les frais d'équipements et n'implique pas de postes de travail supplémentaires pour la gestion du personnel et la libération de l'obligation de servir, étant donné qu'il n'a pas pour objectif d'augmenter les effectifs. Par conséquent, les allocations pour perte de gain et les frais de l'assurance militaire devraient rester plus ou moins les mêmes (cf. chapitre 2.1.8).

6.3.4 Nécessité d'adapter des dispositions constitutionnelles et légales

L'introduction d'une obligation de servir pour les femmes, le passage à un nouveau système prévoyant que les personnes astreintes ne doivent pas forcément accomplir du service personnellement ainsi que la nouvelle réglementation relative à la taxe d'exemption de l'obligation de servir impliquent la révision des art. 59 et 69 de la Constitution fédérale³⁰⁵. Il est également nécessaire d'adapter d'autres lois fédérales, notamment la LAAM, la LPPCi et la LTEO, ainsi que les actes normatifs qui en découlent.

³⁰³ Cf. chapitre 6.1.3, notamment les hypothèses qui y sont émises pour faire ces calculs. Concernant la taxe d'exemption, cf. chapitre 2.1.8. Ce modèle prévoit une diminution du nombre de personnes astreintes au service civil. Par ailleurs, le groupe de travail a tenu compte des différences de salaires qui existent entre les hommes et les femmes.

³⁰⁴ Les cours d'auxiliaire de santé CRS sont subventionnés par le Fonds de compensation de l'AVS, mais cette possibilité ne s'applique pas aux personnes astreintes à l'obligation de servir

³⁰⁵ RS 101. La teneur actuelle des articles 59 et 61 Cst. se trouve aux pages 10 et 11.

6.4 Modèle 4 : « Obligation générale de servir »

6.4.1 Principe de base

Hommes suisses	Femmes suisses	Ressortissants étrangers établis en Suisse	Ressortissantes étrangères établies en Suisse
Service obligatoire	Service obligatoire	Service obligatoire (pas d'accès à l'armée)	Service obligatoire (pas d'accès à l'armée)

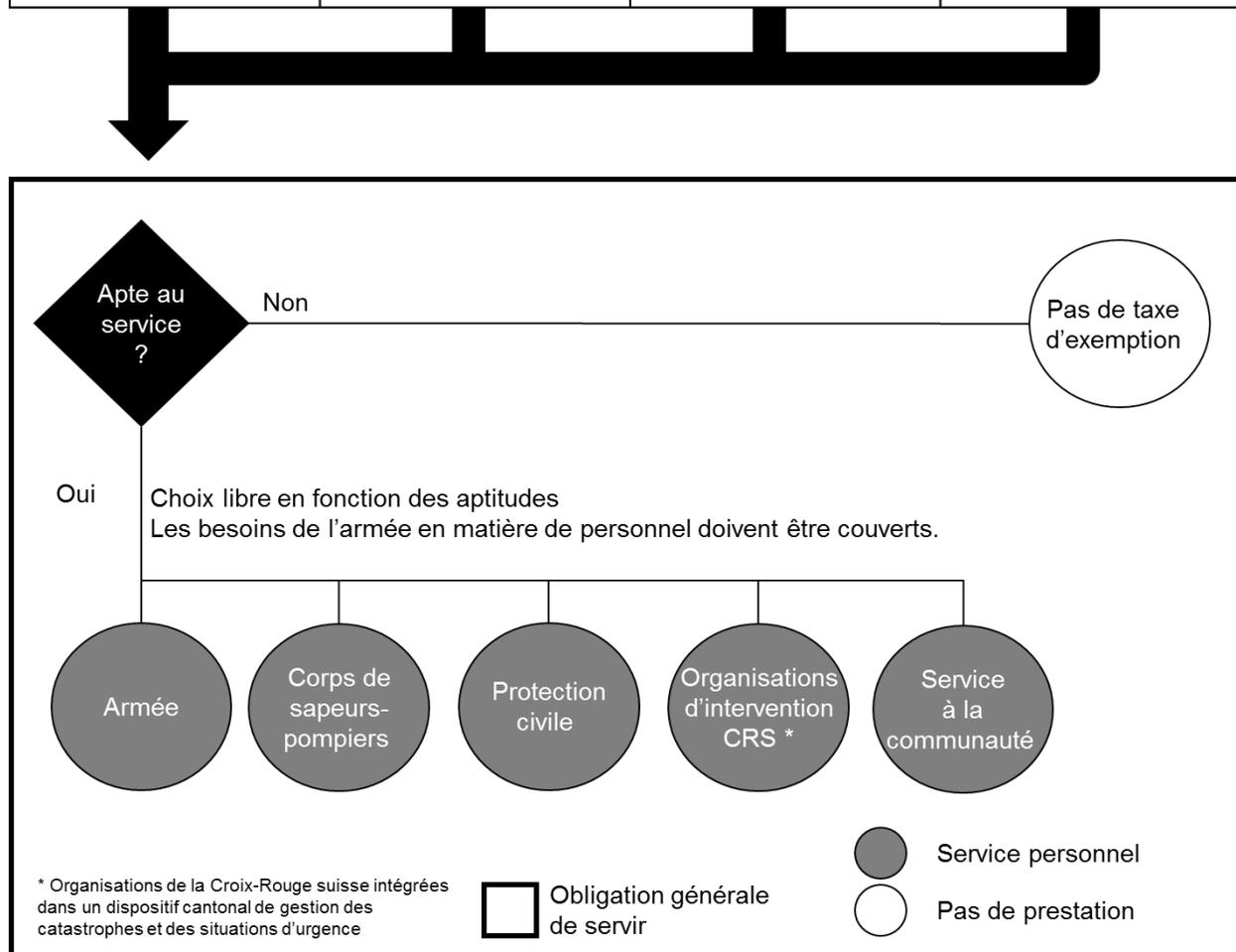


Illustration 25 : modèle « Obligation générale de servir »

Dans le modèle « Obligation générale de servir », on peut s'attendre à 90 000 nouvelles personnes astreintes par année, soit un total d'un million de personnes astreintes. La variante « Service citoyen » conduit à un total de quelque 3,75 millions de personnes astreintes.

Divers milieux politiques de tous bords ont proposé de discuter du modèle de l'obligation générale de servir³⁰⁶. Le groupe de travail présente cette variante en tant que quatrième modèle. Il ne s'agit pas d'un nouveau concept élaboré par le groupe de travail, mais celui-ci souhaite présenter cette idée de manière concrète.

³⁰⁶ Cf. annexe 3

Quelles sont les nouveautés ?

- Large palette de domaines d'activités pour les personnes astreintes
- Libre choix dans la mesure du possible
- Obligation de servir pour les hommes et les femmes (aussi pour les ressortissantes et ressortissants étrangers établis en Suisse)
- Dans tous les domaines d'activités, obligation d'accomplir les jours de service ordonnés dans un délai de douze ans

L'obligation générale de servir met l'accent sur le service à la collectivité. Les besoins en personnel des organisations d'intervention (armée, protection civile) ne figurent pas au premier plan : les personnes astreintes peuvent non seulement servir dans tous les domaines liés à la politique de sécurité (p. ex. dans les corps de sapeurs-pompiers, ce qui constitue une nouveauté), mais aussi dans d'autres secteurs (p. ex. la santé publique ou la protection de l'environnement). Tous ces services sont équivalents, mais ils n'ont pas tous la même durée (cf. chapitres 6.4.2.2 et 6.4.5). La vaste palette d'activités possibles permet à un nombre de personnes bien plus important qu'aujourd'hui d'accomplir du service personnellement.

Dans ce modèle, les personnes astreintes peuvent choisir librement le secteur où elles veulent effectuer leur service. La liberté de choix doit toutefois être relativisée, car elle est restreinte par les trois éléments suivants : l'aptitude au service de la personne astreinte, ses capacités, ainsi que la nécessité s'assurer les effectifs de l'armée (voir ci-dessous).

Dans la mesure du possible, les hommes et les femmes astreints devraient accomplir un service qui a un sens. Certains partisans de l'obligation générale de servir partent de l'idée que l'accomplissement d'un tel service encouragerait les jeunes à s'engager davantage à titre volontaire. Le système de l'obligation de servir devrait aussi contribuer à l'intégration des ressortissantes et ressortissants étrangers. On peut voir dans ces réflexions que le modèle de l'obligation générale de servir met l'accent sur des buts différents (cf. art. 4.1) de ceux visés par les autres modèles. Ce modèle se distingue très nettement du système actuel de l'obligation de servir.

6.4.2 Aménagement

6.4.2.1 Cercle des personnes astreintes

Dans ce modèle, les personnes astreintes accomplissent essentiellement des tâches non militaires. Il n'y a donc pas d'incitation à vouloir appliquer l'obligation de servir aux seuls hommes : tant les Suisses que les Suissesses sont astreints au service dans ce modèle. Ainsi, le principe de l'égalité des droits entre les hommes et les femmes qui figure à l'art. 8 de la Constitution fédérale est respecté. Quant aux ressortissantes et ressortissants étrangers établis en Suisse, ils sont aussi tenus d'effectuer un service, comme le souhaitent divers milieux politiques, mais ils ne sont pas admis à l'armée. Intégrer les ressortissants étrangers au système de l'obligation de servir peut contribuer à leur intégration, dans la mesure où cela est nécessaire. Bien entendu, l'effet positif de ce modèle aura un impact beaucoup plus important pour les ressortissants étrangers récemment établis en Suisse que pour les étrangers de la deuxième ou de la troisième génération. Dans ce contexte, le groupe de travail est d'avis qu'il convient d'examiner également s'il y a lieu d'accorder davantage de droits aux ressortissants étrangers si on leur impose d'assumer davantage d'obligations.

Etant donné que les jeunes doivent concilier des exigences liées à leur profession, à leur formation et à leur vie familiale (cf. chapitre 3.3), ils ont besoin de suffisamment de temps pour pouvoir accomplir leur

obligation de servir. Le groupe de travail propose donc de prévoir une période de douze ans. Un laps de temps plus bref risquerait de mettre en danger le fonctionnement de l'armée de milice avec ses cours de répétition annuels. En principe, les personnes astreintes ne sont libérées que lorsqu'elles ont accompli tous les jours de service ordonnés, ce qui a pour conséquence que certaines personnes astreintes ont plus de trente ans au moment de leur libération. Cela permet de tenir compte de l'idée que l'accomplissement d'un service personnellement est au cœur même de cette obligation générale de servir, un principe auquel une libération anticipée malgré un solde positif de jours à accomplir contreviendrait.

6.4.2.2 *Effectifs*

Dans ce modèle, on peut s'attendre à 90 000 nouvelles personnes astreintes par an, soit un total d'un million de personnes astreintes si l'on considère une durée de l'obligation de servir est de douze ans³⁰⁷. La variante « Service citoyen » prévoyant une obligation de servir pour les personnes âgées de 20 à 65 ans produirait un total de quelque 3,75 millions de personnes astreintes (cf. chapitre 6.4.3).

6.4.2.3 *Aptitude, libre choix et affectation*

L'aptitude au service est la première restriction au libre choix : certaines personnes ne possèdent pas les conditions physiques, psychiques et intellectuelles pour réaliser les performances et les tâches qu'ils souhaiteraient accomplir. Dans le modèle de l'obligation générale de servir, l'aptitude au service des personnes astreintes doit donc aussi être examinée d'un point de vue médical, notamment pour pouvoir constater ultérieurement si d'éventuelles limitations corporelles sont survenues ou non pendant la période de service à la suite d'un accident ou d'une maladie. Lors du recrutement, la personne apte au service reçoit une liste des fonctions qu'elle peut assumer sur la base de cet examen médical. Par conséquent, des fonctions et des profils d'exigences doivent être élaborés pour tous les domaines d'activités. Comme dans le système actuel, il convient de vérifier également le potentiel de violence de toutes les personnes astreintes ; si celui-ci est trop élevé, la personne concernée n'a pas le droit de faire du service (cf. chapitre 2.1.1).

Une approche axée sur les capacités personnelles des personnes astreintes, comprenant une large palette de fonctions, permet à presque toutes les personnes astreintes d'accomplir leur contribution personnelle au service de la collectivité, même si elles sont actuellement considérées comme inaptes au service. Des tâches spéciales peuvent être accomplies par des personnes qui présentent de graves limitations médicales mais qui disposent de qualifications particulières (p. ex. des paraplégiques ayant une formation en informatique). Par conséquent, ce modèle considère comme inaptes au service uniquement les personnes pour lesquelles, vu leur problème médical, il n'existe pas de fonction judicieuse qu'elles pourraient exercer sans mettre leur santé en danger.

Sur la base de la liste énumérant les fonctions qui lui sont accessibles, la personne astreinte sélectionne le secteur où elle souhaite accomplir son service. La question du nombre de personnes astreintes qui optent pour une activité à même d'exploiter leurs qualifications de manière optimale reste toutefois ouverte. Il est également impossible de prédire si les personnes astreintes choisiront la fonction qui leur paraîtra la plus sensée ou si elles suivront la voie du moindre effort. On ne dispose pas de valeurs empiriques et aucune étude n'a été faite à ce propos. En fin de compte, cela dépend de la conception que l'on se fait de l'être humain. Pour le moment, il est aussi impossible de déterminer s'il est nécessaire d'ordonner des

³⁰⁷ Base de calcul :

Personnes astreintes par année : moyenne de la population résidente permanente selon les chiffres publiés par l'Office fédéral de la statistique. Base : 96 % de personnes aptes au service.

Total : douze classes d'âge multipliées par 90 000, moins 5 % d'abandons = 1 026 000.

sanctions – et, si oui, lesquelles – à l’encontre des personnes astreintes qui, par exemple, s’opposeraient à cette obligation ou profiteraient de possibles failles du système.

Les capacités de la personne astreinte constituent une deuxième restriction au libre choix : on ne peut non plus partir du principe que chaque personne astreinte présente effectivement les capacités pour assumer la fonction de son choix ou servir dans l’organisation correspondante (p. ex. l’armée, un corps de sapeurs-pompiers local, un établissement d’affectation pour le service communautaire). D’autres facteurs plus subjectifs jouent aussi un rôle. Il est pour l’instant impossible de déterminer s’il convient de résoudre cela par un droit de veto de l’organisation en question ou de rechercher d’autres approches. Par conséquent, on ne peut pas non plus quantifier le nombre de personnes astreintes qui ne peuvent pas accomplir le service de leur souhait.

La nécessité de garantir les effectifs de l’armée constitue une troisième restriction au libre choix : le groupe de travail avait pour mission de présenter des modèles permettant à l’armée de couvrir ses besoins en personnel³⁰⁸, ce qui exclut un libre choix absolu. Cette ambiguïté peut être résolue de trois façons différentes :

- a. Conditions-cadres : si l’on aménage le service militaire de manière plus attrayante que les autres activités, il y aura sans doute suffisamment de personnes astreintes qui opteront pour ce service-là. La durée service militaire devrait être réduite d’un tiers par rapport aux autres services. On peut aussi imaginer d’autres incitations, par exemple une solde attractive ou des déductions fiscales pour l’impôt fédéral direct, la certification d’activités exercées au sein de l’armée, ou le fait d’accorder la priorité à des candidats qui font ou ont fait leur service militaire pour repourvoir certains postes de travail auprès des pouvoirs publics. Le groupe de travail n’est toutefois pas en mesure de déterminer définitivement quelles conditions-cadres devront avoir cours d’ici quinze à vingt ans pour qu’un nombre suffisant de personnes astreintes qualifiées optent pour le service militaire.
- b. Tirage au sort : chaque année, un tirage au sort est réalisé parmi les conscrits répondant aux exigences médicales pour faire du service militaire afin de déterminer les personnes qui doivent effectivement faire leur service au sein de l’armée. Ce procédé permet d’assurer les effectifs de l’armée, indépendamment de la taille de la classe d’âge des conscrits. Le libre choix ne s’applique donc qu’à une minorité de personnes astreintes qui sont certes aptes au service, mais pour lesquelles il n’y a pas de fonction militaire appropriée.
- c. Distinction entre parties libre et obligatoire : toutes les personnes astreintes qui sont aptes à assumer au moins une fonction militaire doivent accomplir la première partie de leur obligation de servir au sein de l’armée. Elles peuvent ensuite choisir librement dans quelle organisation elles souhaitent effectuer la seconde partie de leur service. De leur côté, les personnes astreintes inaptées au service peuvent d’emblée choisir librement où elles souhaitent servir. Pour piloter les effectifs de l’armée, il est envisageable que l’armée libère d’un commun accord les personnes aptes au service militaire dont elle n’a pas besoin. Ces dernières pourraient alors choisir librement le secteur où elles souhaitent accomplir leur obligation, et ce, dès le début.

Les pistes b et c fournissent à l’armée davantage de sécurité en matière de planification que la piste a. Elles impliquent néanmoins la possibilité que les personnes astreintes puissent recourir contre une décision d’affectation lorsqu’elles ne peuvent concilier le service militaire avec leur conscience.

³⁰⁸ Cf. les conditions-cadres f, au chapitre 1.2

6.4.2.4 Domaines d'activités et organisations d'intervention

Le modèle « Obligation générale de servir » prévoit que les personnes astreintes peuvent servir de diverses manières : dans les domaines d'activités actuels de l'armée, de la protection civile et, ce qui est nouveau, dans les corps de sapeurs-pompiers, en accomplissant des tâches de sauvetage assumées par les organisations de la CRS³⁰⁹ ainsi que dans d'autres services communautaires³¹⁰.

Pour que les personnes astreintes puissent être affectées à un domaine d'activités, il faut que la Confédération et les organisations concernées aient convenu des fonctions et des profils d'exigences. Par conséquent, les possibilités d'affectation varient selon le domicile de la personne astreinte. Par ailleurs, il est du ressort des cantons d'édicter ou non une obligation de servir dans un corps de sapeurs-pompiers (cf. chapitre 2.2). A l'inverse, les organisations de milice au sein desquelles les personnes astreintes accomplissent leur service sont libres d'accepter aussi des personnes à titre volontaire.

Les personnes aptes au service militaire qui ne peuvent pas concilier celui-ci avec leur conscience ont la possibilité d'opter pour d'autres domaines d'activités, ce qui permet d'atténuer le problème du doute posé à l'Etat quant à savoir si ces personnes sont effectivement faces à un grave conflit de conscience ou non³¹¹.

³⁰⁹ Alliance suisse des samaritains (ASS), Société suisse des troupes sanitaires (SSTS), Société suisse de sauvetage (SSS), Société suisse pour chiens de recherche et de sauvetage (REDOG), associations cantonales de la Croix-Rouge, Transfusion CRS Suisse, Siège de la CRS.

³¹⁰ L'Office fédéral de la justice juge que le service communautaire n'est pas compatible avec les dispositions relatives à l'interdiction du travail forcé (cf. chapitres 4.2.1 et 6.4.5).

³¹¹ Selon la manière d'assurer les effectifs de l'armée, ce problème peut néanmoins aussi se poser dans le modèle de l'obligation générale de servir. Cf. chapitre 6.3.2.2.

	Service au sein de l'armée	Service dans la protection de la population		Services communautaires d'utilité publique
		<i>Tâches relevant des organisations de milice étatiques et des états-majors de conduite civils</i>	<i>Tâches relevant de la Croix-Rouge suisse</i>	
<i>Domaines d'activités</i>	Palette élargie de fonctions au sein de l'armée (défense, appui aux autorités civiles, promotion de la paix)	<ul style="list-style-type: none"> • Lutte contre les incendies • Dommages naturels • Sauvetages routiers • Aide technique dans les situations d'urgence, notamment dans les installations ferroviaires • Lutte contre les accidents chimiques, hydrocarbures et incidents radioactifs • Catastrophes • Situations d'urgence • Soutien lors de grandes manifestations • Administration d'une organisation de milice 	<ul style="list-style-type: none"> • Sauvetage • Assistance ambulatoire • Aide dans le domaine médico-social 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution aux soins et à l'encadrement (ambulatoire et en milieu hospitalier, aussi pour les réfugiés) • Exécution des peines et des mesures • Soutien lors de grandes manifestations • Coopération au développement • Prévention des dangers naturels • Agriculture et entretien des forêts • Recensement des biens culturels • Soutien dans l'instruction publique <i>(domaines d'activités actuels du service civil)</i>
<i>Organisations au sein desquelles le service est accompli</i>	⇒ Armée (y c. Service de la Croix-Rouge)	⇒ Protection civile <i>(aussi axée sur les besoins des autres cantons)</i> ⇒ Corps de sapeurs-pompiers <i>(au lieu de travail ou de domicile)</i> ⇒ <i>Etats-majors de conduite civils</i>	⇒ Croix-Rouge suisse et ses organisations ³¹² ⇒ Service de la Croix-Rouge de l'armée	⇒ Etablissements d'affectation privés et étatiques reconnus <i>(reconnus et inspectés par l'organe d'exécution actuel)</i>
		<i>Condition : l'organisation locale concernée doit être intégrée dans un dispositif cantonal de protection contre les catastrophes et les situations d'urgence.</i>		

Illustration 26 : domaines d'activités ouverts aux personnes astreintes dans le modèle « Obligation générale de servir »

³¹² Alliance suisse des samaritains (ASS), Société suisse des troupes sanitaires (SSTS), Société suisse de sauvetage (SSS), Société suisse pour chiens de recherche et de sauvetage (REDOG), associations cantonales de la Croix-Rouge, Transfusion CRS Suisse, Siège de la CRS.

Comme les personnes astreintes peuvent, en principe, choisir librement où elles souhaitent accomplir leur service, la majorité ne sera pas active là où elle pourrait exécuter des travaux qualifiés. De brèves phases de formation pourraient atténuer ce phénomène, sans toutefois y remédier. Par conséquent, la plupart des personnes astreintes ne pourront être affectées qu'à des tâches ne demandant pas de qualifications. Pour l'armée, il est déjà normal d'instruire les personnes astreintes. Ce principe doit aussi s'appliquer aux affectations dans le service communautaire. Dans les secteurs de la santé et du social, une collaboration entre l'armée et la CRS est envisageable. Si trop peu de personnes astreintes s'intéressent à un domaine déterminé (p. ex. à la santé publique), il est toujours possible d'en intéresser davantage grâce à indemnités plus élevées.

Pour des raisons éthiques, seules personnes astreintes volontaires devraient en principe être affectées au secteur de la santé publique (cf. chapitre 5.1.4). Dans ce domaine, le service devrait être si possible être effectué d'une traite afin que les personnes ayant besoin de soins et d'assistance doivent le moins souvent possible se réhabituer à de nouvelles personnes de référence.

Par ailleurs, il n'est pas exclu que l'on confie des tâches administratives aux personnes astreintes (p. ex. à la comptabilité pour un corps de sapeurs-pompiers ou dans l'administration du personnel des personnes astreintes pour des associations de samaritains), comme c'est déjà le cas dans le système actuel de l'obligation de servir. Il serait ainsi possible d'alléger la charge administrative de l'obligation générale de servir.

S'agissant du service communautaire d'utilité publique, bien des choses sont envisageables. De l'avis du groupe de travail, les personnes astreintes ne devraient être affectées que là où un besoin de travail d'utilité publique est actuellement couvert par des civilistes ou a été identifié par le groupe de travail (cf. chapitre 5.1), car leur service est financé au moyen des allocations pour perte de gain. Leurs activités ne doivent pas exercer d'influence sur le marché du travail ni fausser le jeu de la concurrence³¹³. De plus, une telle affectation n'est envisageable que si le recours à des personnes astreintes est approprié pour la réalisation des tâches requises. Le non-respect de ces principes dépasserait autant les buts de ce modèle que si l'on prenait généralement en compte les activités bénévoles. Le groupe de travail a établi une liste des domaines d'activités envisageables du service communautaire ; elle figure au tableau 26. Différents milieux ont également suggéré d'autres domaines d'activités tels que la sécurité des frontières et le soutien au Corps des gardes-frontière, les services de sauvetage sanitaires, le tourisme ou le tournant énergétique. Bien que ces domaines d'affectation possibles fassent sens pour les personnes astreintes, le groupe de travail ne pense pas qu'il faille entrer en matière à ce sujet vu les raisons invoquées plus haut. Pour tous les services communautaires, il y a lieu de s'interroger s'ils sont compatibles avec les dispositions relatives à l'interdiction du travail forcé (cf. chapitre 4.2.1). Le groupe de travail expose au chapitre 6.4.5 pourquoi, dans cette partie de l'obligation générale de servir, le service à accomplir doit être plus long.

6.4.2.5 *Ampleur de l'obligation de servir, perméabilité*

Le groupe de travail a admis comme hypothèse de travail que les personnes astreintes au service militaire devraient accomplir le même nombre de jours de service que ce qui a été prévu dans le développement de l'armée, soit 245 jours de service (cf. chapitre 2.1.3). Il en découle que dans les services communautaires, même après une formation de quelques semaines, il restera encore suffisamment de jours de service à accomplir dans les affectations, a plus forte raison si l'on suit la piste mentionnée au chapitre 6.4.2.2 et que ces périodes de service sont plus longues. Bien entendu, pour maîtriser des catastrophes ou des situa-

³¹³ Cf. conditions-cadres b, chapitre 1.2.

tions d'urgence, il est toujours possible de convoquer toutes les personnes astreintes, et ce, indépendamment du nombre de jours de service qu'elles ont déjà accomplis³¹⁴.

Si un million de personnes astreintes accomplissent chaque année 20 jours de service en moyenne (245 divisés par 12), cela représente déjà 20 millions de jours de service par année. Le temps nécessaire à la formation diffère d'une organisation à l'autre. Pour le calcul des coûts, il convient de tenir compte du fait que tous les jours de service supplémentaires destinés à l'instruction des cadres de l'armée, de la protection civile et, le cas échéant, des corps de sapeurs-pompiers doivent également être indemnisés. Dans les débats politiques, d'aucuns ont également fait valoir qu'il conviendrait de raccourcir massivement l'obligation de servir à six à douze semaines au plus³¹⁵, ce qui réduirait le nombre de jours de service à accomplir et, par voie de conséquence, les coûts. Cependant, il ne serait alors plus possible d'organiser une armée de milice ni une protection civile de milice comme à l'heure actuelle (instruction de base plus longue, plusieurs cours de répétition brefs dans des formations d'engagement). Il faudrait faire appel à des cadres professionnels pour conduire des personnes astreintes devant accomplir de si courtes périodes de service, les carrières de milice n'étant pas à même de le faire. Comme le principe de milice est l'une des conditions-cadres que le Conseil fédéral a formulées (cf. chapitre 1.2), le groupe de travail n'a pas poursuivi cette piste.

Des possibilités sont envisageables pour le passage d'un domaine d'activités à un autre. Cependant, plus le besoin d'instruction ou de formation d'un domaine d'activités est élevé, plus il est nécessaire que les personnes affectées à ce domaine s'engagent à y effectuer l'ensemble de leur service. Notons aussi qu'il n'est pas toujours aussi facile d'accomplir le même nombre de jours de service ordonnés dans tous les domaines d'activités. Par conséquent, il convient de prévoir la possibilité pour les personnes astreintes de s'engager dans plusieurs domaines d'activités (consécutivement ou simultanément).

Le refus de servir est aussi puni dans le modèle « Obligation générale de servir ».

6.4.2.6 *Personnes n'accomplissant aucun service, personnes inaptes au service*

Dans le modèle « Obligation générale de servir », la catégorie actuelle des personnes inaptes au service qui doivent s'acquitter de la taxe d'exemption est supprimée. Seules les personnes présentant un « handicap majeur » sont libérées de l'obligation de servir ; comme dans le système actuel, elles ne sont pas assujetties au paiement de la taxe d'exemption.

6.4.3 Variante « Service citoyen »³¹⁶

La variante intitulée « Service citoyen » se distingue du modèle de base de l'obligation générale de servir en trois points :

1. L'obligation de servir peut être accomplie durant une période beaucoup plus longue, à savoir entre 20 et 65 ans.
2. La palette des domaines d'activités est encore plus vaste : elle comprend aussi des mandats politiques à l'échelon communal.
3. Un système de bonus et malus remplace le nombre fixe de jours de service à effectuer.

³¹⁴ La répartition des compétences actuelles devra continuer de s'appliquer : la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence est l'affaire des cantons, la Confédération soutenant au besoin subsidiairement les cantons au moyen de l'armée.

³¹⁵ Comme le demandaient et la motion et le postulat von Graffenried « Remplacement du service militaire par une obligation générale de servir » ; cf. chapitre 1.4.

³¹⁶ Voir la piste du cycle de vie de la fondation Liber'all et les propositions d'Avenir Suisse, au chapitre 1.4

Une obligation de servir qui s'étend sur une période plus longue tient compte du fait que les personnes aujourd'hui âgées de 60 à 65 ans sont en meilleure forme qu'autrefois. Les personnes plus âgées disposent aussi de grandes compétences sociales et peuvent fournir de précieuses contributions en faveur de la collectivité ; aussi n'est-ce pas un hasard si elles s'engagent souvent dans le bénévolat. Cependant, l'armée reste tributaire des jeunes. C'est pourquoi le modèle du service citoyen n'allège que partiellement la jeune génération qui souhaite s'établir professionnellement et fonder une famille (cf. chapitre 3.3).

S'agissant des domaines d'activités, le groupe de travail préconise d'intégrer toutes les activités de milice exercées à l'échelon communal. Cela permettrait de remédier aux difficultés de trouver suffisamment de personnes disposées à exercer des fonctions à l'échelon communal (cf. chapitre 3.3.3). En revanche, il y a suffisamment de candidats pour exercer de telles fonctions aux échelons cantonal et fédéral. Précisons que tous les « agents publics » ne seraient pas rétribués par le système de l'obligation de servir, mais seuls les membres d'un conseil communal, d'un conseil scolaire ou d'un autre organe communal ainsi que les sapeurs-pompiers qui veulent accomplir ainsi leur obligation de servir. Le groupe de travail n'envisage toutefois pas que tous les élus communaux soient entièrement rétribués par le biais du système de l'obligation de servir. Cependant, ce modèle se traduirait par un profond changement de paradigme, parce que ce serait la Confédération qui assumerait les dépenses de la commune. La Confédération devrait alors déterminer les charges maximales qu'un conseil communal peut par exemple prendre en compte sous la forme de jours de service. Par ailleurs, il est concevable qu'un travail d'assistance effectué au sein de la propre famille puisse s'élever à cent jours de service (cf. chapitre 3.4.2).

Le service citoyen compte, lui aussi, 245 jours de service. Ces jours de service ne doivent cependant pas être effectués avec précision. Six jours de service sont prévus chaque année. La personne qui accuse un retard dans l'accomplissement de ces six jours compense les jours manquants par le paiement de la taxe d'exemption. Cette dernière lui est remboursée si elle rattrape tous les jours de retard, mais le décompte final ne se fait qu'à l'âge de 65 ans révolus. Un surplus de 100 jours de service effectués au maximum est récompensé par une majoration de la rente AVS ou d'allocations. En revanche, les jours de service manquants sont imposés financièrement une nouvelle fois par le truchement d'une surtaxe de l'impôt fédéral direct. Dans cette variante, il est possible de se soustraire à l'obligation de servir personnellement en la compensant financièrement. Pour l'instant, on ignore encore comment il convient de procéder si une personne qui n'a pas effectué un seul jour de service n'est pas en mesure de s'acquitter des impôts supplémentaires, ou que les charges financières qui en découlent l'oblige à demander l'aide sociale.

Le service citoyen se traduit par un total de 3,75 millions de personnes astreintes et, en moyenne, par au moins 22 millions de jours de service chaque année.

6.4.4 Répercussions financières

Les coûts de ce modèle ne peuvent pas être chiffrés. Seuls quelques éléments isolés peuvent être calculés. Par rapport au système actuel, le modèle « Obligation générale de servir » accroît considérablement le nombre de personnes astreintes. D'une part, bien plus de personnes astreintes peuvent servir dans ce nouveau service communautaire. D'autre part, l'obligation de servir est étendue aux femmes ainsi qu'aux ressortissantes et ressortissants étrangers établis en Suisse. Chaque année, trois fois plus de personnes astreintes qu'aujourd'hui intègrent le système, l'effectif total atteignant finalement environ un million de personnes astreintes. Ce modèle a donc des répercussions financières considérables. Le modèle seul ne permet pas de déterminer quels seront ses incidences financières et sur quels domaines, ni comment ses coûts seront répartis entre la Confédération et les cantons. Seule la planification de sa mise en œuvre peut le révéler.

6.4.4.1 *Éléments partiellement chiffrables : coûts dépendant du système de l'obligation de servir*

Bien que les examens médicaux puissent être échelonnés, les exigences n'étant pas les mêmes pour l'armée, la protection civile et le service communautaire, ce modèle triple le nombre de personnes astreintes convoquées à un recrutement. Il faut donc prévoir davantage de postes de travail et d'infrastructures. Ce modèle nécessite quinze centres de recrutement de la même taille que ceux qui sont en service aujourd'hui (il y en a actuellement six, pour un effectif de 135 postes à plein temps).

La gestion de personnel d'un million de personnes astreintes exige environ 150 postes de travail supplémentaires³¹⁷, mais il en faut encore d'autres pour la remise et le retrait de l'équipement personnel, ce genre d'opérations différant toutefois d'une organisation à l'autre. Les tâches visant à reconnaître et à inspecter les établissements d'affectation destinés au service communautaire requièrent également des ressources humaines supplémentaires, au moins durant la phase d'introduction de ce modèle.

Le libre choix d'une place d'affectation permet aussi à des personnes astreintes de s'intéresser à des affectations pour lesquelles elles ne sont pas qualifiées. Si leur affectation définitive implique de nombreux éclaircissements et convocations, cela augmente également les charges administratives.

L'abolition de la taxe d'exemption de l'obligation de servir conduit à une perte de recettes de 150 millions de francs par an³¹⁸.

Dans le service citoyen (en tant que variante du modèle « Obligation générale de servir »), il faut s'attendre à des dépenses pour octroyer des rentes de vieillesse plus élevées et des allocations pour les jours de service effectués en supplément.

6.4.4.2 *Éléments non chiffrables : coûts ne dépendant que partiellement du système de l'obligation de servir*

Les coûts de formation et d'instruction inhérents au modèle « Obligation générale de servir » sont encore plus difficiles à déterminer que dans les autres modèles, parce que les besoins correspondants pour le service communautaire restent inconnus. Ces charges peuvent toutefois être partiellement compensées par les contributions des établissements d'affectation.

Quant aux allocations pour perte de gain, on peut s'attendre à une somme s'élevant à 3,8 milliards de francs environ (contre quelque 768 millions de francs en 2014). La base de calcul part du principe que les personnes astreintes effectuent 245 jours de service dans une répartition qui correspond au système actuel.

³¹⁷ Chiffre-clé : dans le système d'instruction actuel de l'armée, un poste de travail est requis dans l'administration par tranche de 5000 militaires.

³¹⁸ La taxe d'exemption représente une compensation des charges entre les personnes accomplissant un service et celles qui n'en font pas, et non un impôt. Voilà pourquoi des considérations de fiscalité ne devraient pas être déterminantes à ce propos. Cependant, pour des questions de transparence, le groupe de travail indique quand même comment les recettes provenant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir pourraient évoluer dans les modèles.

6.4.5 Nécessité d'adapter des dispositions constitutionnelles et légales

L'introduction d'une obligation générale de servir requiert la révision des art. 59 et 61 de la Constitution fédérale³¹⁹. Il faut également adapter voire, dans la mesure du possible, fusionner des lois fédérales (LAAM, LSC, LPPCi, LTEO, LAPG) ainsi que les actes normatifs qui en découlent.

Une obligation générale de servir est-elle compatible avec les dispositions relatives à l'interdiction du travail forcé (cf. chapitre 4.2.1) ? Cette question fait actuellement l'objet de débats politiques et juridiques controversés, et le modèle est encore trop abstrait pour que l'on puisse y apporter une réponse. A l'heure actuelle, on peut envisager qu'il soit possible de façonner ce modèle de manière à le rendre compatible avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)³²⁰. Dans tous les cas, cette question devrait être examinée minutieusement dans le cadre d'une mise en œuvre de l'obligation générale de servir. En effet, certaines activités que divers milieux souhaiteraient voir accomplies par les personnes astreintes pourraient, sur le plan juridique, être considérées comme du travail forcé si des citoyens et des citoyennes étaient contraints de les exercer. En revanche, les services effectués au sein de l'armée, de la protection civile, d'un corps de sapeurs-pompiers ou dans d'autres organisations chargées de la prévention et de la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence sont autorisés. De leur côté, les autres activités énoncées au tableau 25 en tant que « services communautaires » sont contestées. Les partisans d'une obligation générale de servir font valoir que le service civil en tant que service de remplacement du service militaire n'enfreint pas l'interdiction du travail forcé. Ils en déduisent que les services communautaires pourraient être aménagés en tant que service civil : les personnes astreintes sont tenues d'accomplir un service au sein de l'armée ou dans une organisation de protection contre les catastrophes, mais, pour des raisons de conscience, elles sont aussi autorisées à effectuer un service communautaire de remplacement. Ce mécanisme exige cependant que le service communautaire dure plus longtemps que le service militaire³²¹. L'Office fédéral de la justice et le service juridique du DDPS jugent que le service communautaire n'est pas conciliable avec les dispositions relatives à l'interdiction du travail forcé.

³¹⁹ RS 101. La teneur actuelle des art. 59 et 61 Cst. se trouve aux pages 10 et 11.

³²⁰ Conclue le 4 novembre 1950, entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974 (RS 0.101)

³²¹ Cf. chapitre 5.3.1 pour la durée d'un service de remplacement. Un service communautaire plus long peut aussi être nécessaire afin d'assurer les effectifs de l'armée, cf. chapitre 6.3.2.2.

7 Recommandations

Le présent chapitre expose ce que le groupe de travail recommande à la suite d'un examen global du système de l'obligation de servir. Par quelles mesures individuelles convient-il d'améliorer le système de l'obligation de servir (chapitre 7.2) ? Quel modèle le groupe de travail privilégie-t-il (chapitre 7.3) ? Comme il y a également des conflits en matière d'objectifs, il convient d'abord de trancher (chapitre 7.1). Le chapitre 7 ne récapitule pas les modèles en question, l'introduction exposée au chapitre 6 fournissant déjà un bref aperçu des différences que présentent ces modèles.

7.1 Conflits en matière d'objectifs

Le groupe de travail a identifié deux conflits fondamentaux en matière d'objectifs et est arrivé à la conclusion qu'ils freinent le développement du système de l'obligation de servir.

7.1.1 Assujettissement des femmes à l'obligation de servir

L'article sur l'égalité entre hommes et femmes (art. 8 Cst.) serait appliqué intégralement dans le système de l'obligation de servir si tant les hommes que les femmes étaient soumis à cette obligation. Cependant, aux termes des art. 59 et 61 Cst. en corrélation avec l'art. 11 LPPCi, seuls les hommes suisses ont l'obligation d'accomplir un service militaire ou un service de protection civile (cf. chapitre 4.2.2).

Le groupe de travail considère qu'une obligation de servir pour les femmes ne devrait pas être introduite en raison de réflexions de principe fondées sur le droit constitutionnel, mais pour des motifs liés en premier lieu aux besoins.

La mise sur un pied d'égalité des deux sexes n'est pas non plus encore assurée dans d'autres domaines (cf. chapitre 3.3.2). Dans ce contexte, il serait faux de vouloir imposer d'autres obligations aux femmes. Il serait nécessaire d'agir si, par exemple, les organisations d'intervention n'étaient plus en mesure de recruter tous les spécialistes dont elles ont besoin, alors que ceux-ci sont disponibles en Suisse en dehors du cercle des hommes suisses soumis à l'obligation de servir (cf. chapitre 3.3). Par ailleurs, il est impossible d'avoir une vue d'ensemble à long terme sur l'évolution du secteur de la santé (cf. chapitre 3.4). Un besoin supplémentaire de personnes astreintes pourrait donc émerger dans ce domaine.

Si ces évolutions prennent de l'ampleur, il conviendra d'introduire une obligation de servir soit pour toutes les femmes, soit pour certaines d'entre elles qui exercent des professions spécifiques. Le groupe de travail est convaincu que les femmes peuvent accomplir un service militaire ou un service de protection civile aussi bien que les hommes.

Une telle extension de l'obligation de servir impliquerait une révision de la Constitution. Dans ce cadre, il ne faut pas qu'une influence négative soit exercée sur le bénévolat. Pour les couples ayant la charge d'enfants ou de proches nécessitant des soins, seul un des partenaires devrait être astreint à servir, comme c'est généralement le cas dans les corps de sapeurs-pompiers.

7.1.2 Equité face aux obligations militaires et besoins

Il est incontestable que les dispositions constitutionnelles relatives au système de l'obligation de servir³²² doivent être exécutées d'une manière juste et équitable. Pourtant, la mise en œuvre de ce principe est confrontée au conflit suivant en matière d'objectifs : d'une part, l'obligation d'accomplir un service militaire ou un service de protection civile s'applique à tous les hommes suisses. Par conséquent, l'armée et la protection civile devraient incorporer un maximum d'entre eux (cf. chapitre 4.3). Des réflexions de politique étatique soutiennent cette perspective en considérant que c'est une bonne chose que le plus grand nombre possible de personnes astreintes accomplissent leur service personnellement au profit de la sécurité de la population et en vue de maintenir des fonctions vitales du pays (cf. chapitre 4.1). Cela contribue d'ailleurs aussi à la cohésion nationale. D'autre part, dans le domaine de la politique de sécurité, le système de l'obligation de servir doit couvrir les besoins des organisations d'intervention que sont l'armée et la protection civile afin de pouvoir maîtriser des guerres, des crises, des catastrophes et des situations d'urgence. De ce point de vue, c'est une bonne chose si le système de l'obligation de servir ne soumet à cette obligation que les personnes dont il a besoin. Des réflexions liées aux droits fondamentaux soutiennent cette vision : la liberté des citoyens et des citoyennes ne doit être entravée qu'en cas de nécessité.

Actuellement, tous les hommes suisses sont recrutés. Ceux qui sont aptes au service d'un point de vue médical doivent l'accomplir. La question du conflit en matière d'objectifs est toutefois appréhendée fort différemment d'une organisation d'intervention à l'autre : à l'armée (obligation de faire du service militaire), la durée de l'obligation de servir est axée sur les besoins. On tente d'harmoniser l'exigence fonctionnelle aux éléments susceptibles de réunir une majorité politique. Tous les jours de service ordonnés doivent être accomplis. Même si des circonstances particulières telles que des réformes de l'armée se traduisent par une remise du solde des jours de service non accomplis pour de nombreuses personnes astreintes, il s'agit d'un problème politique. En revanche, dans le service civil (qui se fonde sur l'obligation d'accomplir un service militaire), la question du besoin ne se pose pas : des places d'affectation sont disponibles pour toutes les personnes admises au service civil. Dans la protection civile (obligation d'effectuer un service de protection), ce sont les cantons qui décident de la mise en œuvre en fonction de leurs besoins et de considérations d'ordre financier. La taxe d'exemption de l'obligation de servir (qui fait en réalité partie des obligations militaires) compense les différences affectant une partie du système de l'obligation de servir pour laquelle cette taxe n'avait pas été créée à l'origine. Les corps de sapeurs-pompiers (obligation de servir cantonale qui ne s'applique pas à toute la Suisse) suivent quant à eux une toute autre approche : lorsqu'elle existe, l'obligation de servir cantonale sert à financer les corps de sapeurs-pompiers. Seuls les hommes et les femmes dont les corps de sapeurs-pompiers ont besoin accomplissent effectivement du service personnellement, soit une minorité des personnes astreintes.

Le groupe de travail est de l'avis qu'il importe de revenir à l'essence même de l'obligation de servir : puisque les organisations d'intervention que sont l'armée et la protection civile se fondent sur les personnes astreintes pour accomplir les tâches qui leur sont dévolues, le système de l'obligation de servir doit être aménagé de façon à ce que ces organisations disposent d'effectifs suffisants sur les plans tant qualitatif que quantitatif.

Pour le groupe de travail, le système doit donc être axé sur les besoins des organisations d'intervention. Le but premier n'est pas que le plus grand nombre de personnes possible accomplisse du service : une pure « occupation des citoyens » serait absurde.

En outre, une occupation sans nécessité risquerait d'enfreindre les dispositions relatives à l'interdiction du travail forcé (cf. chapitre 4.2.1).

³²² La teneur des art. 59 et 61 Cst. (RS 101) se trouve aux pages 10 et 11.

Il peut toutefois être nécessaire d'agir si les organisations d'intervention ne sont plus en mesure de recruter les spécialistes dont elles ont besoin, alors que ceux-ci sont disponibles en Suisse en dehors du cercle des hommes suisses astreints au service. Dans un tel cas, il y faudrait étendre le cercle des personnes astreintes aux femmes suisses ainsi qu'aux ressortissantes et ressortissants étrangers. De même, plus le nombre de ressortissants étrangers établis durablement en Suisse augmente, plus il convient de se demander s'il est juste que seuls les hommes suisses soient astreints au service. Si ces développements devaient prendre de l'ampleur, il faudrait réviser le système de l'obligation de servir en modifiant les dispositions ad hoc de la Constitution fédérale.

7.2 Recommandations individuelles issues des mandats d'étude

Dans ce chapitre, en guise d'aperçu, tous les mandats d'étude ainsi que les mesures proposées au chapitre 5 sont repris mot pour mot. Des réflexions ainsi que des renvois à d'autres parties du présent rapport y figurent également.

Un « X » dans les cases grises signifie que le texte qui suit est pertinent pour un élément du système de l'obligation de servir (armée, service civil, protection civile, taxe d'exemption, allocations pour perte de gain) ou pour les corps de sapeurs-pompiers. Un « (X) » signifie que les considérations ou les recommandations ont des incidences indirectes sur un élément.

7.2.1 Besoin supplémentaire de personnes astreintes (mandats d'étude A1 et A2 ; cf. chapitre 5.1)

Mandat d'étude A1 : déterminer les domaines d'activité où, le cas échéant, un besoin supplémentaire existe en matière d'engagement de personnes astreintes au service en cas de situation extraordinaire.

Mandat d'étude A2 : déterminer les domaines d'activité où, le cas échéant, un besoin supplémentaire existe en matière d'engagement de personnes astreintes au service en cas de situation normale et en cas de situation spéciale, sans que cela nuise aux performances des instruments de politique de sécurité en cas de situation extraordinaire.

7.2.1.1 Tâches d'engagement de l'armée, de la protection civile et des corps de sapeurs-pompiers (cf. chapitre 5.1.2)

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
X	X	X	(X)	(X)		X

Le groupe de travail est d'avis que, dans le contexte de situations extraordinaires, il n'y a pas lieu d'augmenter de manière durable le nombre des personnes astreintes.

Il salue le fait que le service civil veuille enregistrer les qualifications et les expériences professionnelles qu'ont faites les civilistes dans le civil pour que ces derniers puissent être affectés de manière bien ciblée en cas de catastrophes et de situations d'urgence.

7.2.1.2 Réfugiés (voir plus haut au chapitre 5.1.3)

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
X	X	X	(X)	(X)		-

Le groupe de travail est convaincu qu'en matière de réfugiés, le système de l'obligation de servir n'a pas besoin d'un effectif supplémentaire de personnes astreintes et qu'il n'y a également aucune nécessité de l'adapter.

7.2.1.3 *Domaine de la santé publique (voir plus haut au chapitre 5.1.4)*

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
X	X	X	(X)	(X)		-

Recommandation 1 : Le groupe de travail recommande d'étudier de manière plus détaillée l'évolution dans le domaine des soins et de l'encadrement.

Le mandataire du Conseil fédéral pour le Service sanitaire coordonné (SSC) doit accomplir cette tâche en collaboration avec l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), les autorités sanitaires, les prestataires de services et les organisations du système de l'obligation de servir, et présenter un rapport au Conseil fédéral dans les cinq ans. Ce rapport devrait décrire comment la situation a évolué quantitativement et qualitativement pendant cette période, comment elle continuera à évoluer et s'il convient d'engager davantage de personnes astreintes à cette fin.

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
-	X	X	(X)	(X)		-

Recommandation 2 : Le groupe de travail préconise que davantage de personnes astreintes suivent la formation d'auxiliaire de santé CRS³²³ à titre de précaution.

En vue d'en fixer le nombre, le DDPS devra effectuer une enquête auprès des cantons (dispositifs de protection contre les catastrophes) afin de connaître le besoin en auxiliaires de santé CRS.

Sur la base de cette enquête, le DEFR et DDPS devront planifier la formation du nombre respectif de personnes astreintes au service civil et au service de protection civile et de prévoir qu'elles accompliront leur service en tant qu'auxiliaires de santé CRS.

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
-	X	-	(X)	(X)		-

Recommandation 3 : Le groupe de travail préconise d'étudier s'il ne convient pas de faire intervenir davantage de personnes astreintes au service civil pour soutenir les familles encadrant ou prodiguant des soins à des proches.

Les organisations Spitex ayant des mandats de prestations publiques devraient créer davantage de places d'affectation pour les personnes astreintes au service civil en vue de soutenir les familles concernées. On pourrait aussi imaginer des affectations par journées.

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
(X)	(X)	(X)	(X)	(X)		-

Recommandation 4 : Le groupe de travail préconise de surveiller l'évolution de la pénurie de médecins et, si nécessaire, examiner l'engagement obligatoire des médecins ayant récemment achevé leur formation médicale.

Le mandataire du Conseil fédéral pour le Service sanitaire coordonné (SSC) devra se charger de cette tâche en collaboration avec l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), le Secrétariat d'Etat à la forma-

³²³ Cf. ci-après au chapitre 5.4.3.2 où le groupe de travail préconise des engagements accrus dans des institutions sociales afin que les personnes astreintes au service de protection civile puissent acquérir de l'expérience en matière de soins et d'assistance.

tion, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), les autorités sanitaires des cantons et les prestataires de services.

7.2.1.4 *Prévention de dangers naturels (voir plus haut au chapitre 5.1.5)*

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
-	X	X	(X)	(X)		-

Recommandation 5 : Le groupe de travail recommande d'examiner s'il conviendrait d'engager davantage de personnes astreintes dans le contexte de la prévention des risques naturels.

L'Office fédéral de la protection de la population devra adapter les bases légales de manière à ce que les personnes astreintes à servir dans la protection civile puissent effectuer leur service ordinaire dans le domaine de la prévention de risques naturels.

Pour ce faire, les cantons et les communes devront créer, en collaboration avec l'organe d'exécution du service civil, davantage de places d'affectation dans ce domaine pour les personnes astreintes au service civil.

7.2.1.5 *Besoin de la Croix-Rouge dans la vie quotidienne (voir plus haut au chapitre 5.1.6)*

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
-	X	-	(X)	(X)		-

Recommandation 6 : Le groupe de travail recommande d'affecter davantage de civilistes aux offres de soutien et d'encadrement proposées par la Croix-Rouge suisse CRS et ses organisations.

A cet effet, il conviendrait que davantage d'organisations affiliées à la CRS se fassent reconnaître en tant qu'établissements d'affectation pour le service civil. Le groupe de travail pense avant tout aux associations cantonales de la Croix-Rouge, à la Transfusion CRS Suisse, à l'Alliance suisse des samaritains (ASS) et à la Société Suisse de Sauvetage (SSS)³²⁴.

7.2.1.6 *Domaine de la police (voir plus haut au chapitre 5.1.7)*

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
X	X	X	(X)	(X)		-

Le groupe de travail est d'avis qu'en situation ordinaire, l'affectation de personnes astreintes ne saurait fournir de contribution significative en vue d'améliorer la situation des corps de police ; ainsi les personnes astreintes ne devraient notamment pas être engagées en tant qu'agents de police auxiliaires. Il n'y a rien à modifier concernant les mécanismes prévoyant le soutien subsidiaire de la police par l'armée.

³²⁴ L'intervention de personnes astreintes n'est pas seulement importante dans la vie quotidienne, mais aussi dans le contexte de la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence. Voilà pourquoi le groupe de travail, au chapitre 5.4.3 (mandat d'étude C1), préconise que les interventions accomplies au sein d'organisations de la CRS par les personnes astreintes au service de protection civile soient imputées sur la durée de l'obligation de servir.

7.2.2 Faut-il augmenter le nombre des personnes astreintes (mandat d'étude B1, mandat d'étude C4 ; voir plus haut au chapitre 5.2)

7.2.2.1 *Nombre d'hommes effectuant effectivement un service personnel (mandat d'étude B1 ; voir plus haut au chapitre 5.2.1)*

Mandat d'étude B1 : déterminer comment, le cas échéant, augmenter la part des hommes accomplissant réellement un service au sein de l'armée, du service civil et de la protection civile, au moyen notamment de mesures permettant de réduire le nombre de départs après le recrutement.

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
X	-	-	(X)	(X)		-

Recommandation 7 : Le groupe de travail préconise de mettre en œuvre des incitations pour les personnes accomplissant leur service militaire.

Le DDPS devrait examiner globalement quelles incitations permettraient de rendre le service militaire plus attractif (par exemple, allègements fiscaux, certification d'activités accomplies à l'armée, augmentation de la solde, etc.³²⁵).

Le groupe de travail soutient en outre les efforts entrepris par l'armée en vue de continuer à réduire le nombre de défections, qui reste élevé dans les écoles de recrues. Il s'attend à ce que les mesures introduites à cet effet puissent être mises en œuvre rapidement.

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
X	-	X	(X)	(X)		-

Recommandation 8 : Le groupe de travail préconise d'appliquer la mesure suivante pour des raisons d'équité face aux obligations militaires : toute personne devenue inapte au service militaire a l'obligation de servir dans la protection civile, dans la mesure où elle y est apte (aptitude à servir dans la protection civile) et n'a pas achevé son école de recrues à l'armée.

Le DDPS est invité à adapter les bases légales en conséquence (art. 12, al. 2, de la LPPCi ; RS 520.1).

7.2.2.2 *Assurer les effectifs de l'armée (voir plus haut au chapitre 5.2.2)*

Le nombre des recrues instruites est resté stable au cours de ces dernières années ; en 2015, pour la première fois, il était inférieur de 2,4 % et en 2016 de 2,8 % à la valeur réglementaire de 18 000 recrues instruites (cf. illustration 17). Nombre qui, dans le développement de l'armée, est indispensable pour alimenter les formations de l'armée. La base de planification pour établir cette valeur partait du principe que les militaires restent incorporés durant neuf ans et non durant les douze ans au plus prévus dans la nouvelle loi de l'armée. Dans ce contexte, il ne serait pas approprié de rendre le système de l'obligation de servir plus rigoureux, à plus forte raison que le développement de l'armée prévoit de mettre en œuvre de nouveaux instruments en vue de piloter l'effectif de l'armée.

³²⁵ La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a émis des réserves au sujet des allègements fiscaux ; l'Administration de la taxe d'exemption au DFF et l'Association suisse du service civil CIVIVA ont émis des réserves quant aux allègements fiscaux et les augmentations de la solde des militaires.

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
X	X	X	(X)	(X)		-

Recommandation 9 : Le groupe de travail préconise que l'on examine intégralement toutes les mesures nécessaires au cas où le nombre des recrues instruites devait à nouveau ne pas atteindre la valeur théorique de 18 000 au cours des prochaines années.

Ce sont les départements DDPS et DEFR qui en répondent. Dans ce contexte, ils tiendront compte de toutes les entrées et sorties de l'armée, y compris les départs vers le service civil.

7.2.2.3 Adaptation des catégories d'aptitude (mandat d'étude C4 ; voir plus haut au chapitre 5.2.3)

Mandat d'étude C4 : déterminer si, dans ce contexte, les catégories d'aptitude actuelles (apte au service militaire, inapte au service militaire mais apte au service de protection civile, inapte au service militaire) sont encore judicieuses.

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
X	-	X	(X)	(X)		-

Recommandation 10 : Le groupe de travail préconise de maintenir les catégories d'aptitude énoncées dans le système actuel, mais de mieux exploiter le potentiel des personnes astreintes.

Le DDPS est invité à continuer de différencier les profils d'exigences pour les fonctions au sein de l'armée et de la protection civile.

7.2.3 Optimisation du service civil (mandat d'étude C3, mandat d'étude B2 ; voir plus haut au chapitre 5.3)

7.2.3.1 Durée identique de service au sein de l'armée et du service civil (mandat d'étude C3 ; voir plus haut au chapitre 5.3.1)

Mandat d'étude C3 : déterminer s'il convient d'ajuster la durée du service civil ordinaire à celle du service militaire.

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
-	X	-	(X)	(X)		-

Le groupe de travail estime que la durée du service civil ne doit pas être harmonisée à celle du service militaire³²⁶. Le facteur 1,5 doit donc être maintenu.

³²⁶ L'Association du service civil CIVIVA est, quant à elle, d'avis qu'il convient de fixer le facteur à 1,3, parce que le facteur de 1,5 a un caractère punitif.

7.2.3.2 *Service civil volontaire (mandat d'étude B2 ; voir plus haut au chapitre 5.3.2)*

Mandat d'étude B2 : déterminer s'il convient d'introduire un service civil volontaire pour les femmes, les ressortissants étrangers et les personnes déclarées inaptes au service militaire.

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
-	X	-	(X)	(X)		-

Le groupe de travail est arrivé à la conclusion qu'il est inutile de poursuivre l'étude de l'introduction d'un service civil volontaire en tant qu'élément du système de l'obligation de servir.

7.2.4 Optimisation de la protection de la population
(mandat d'étude D1, mandat d'étude C2, mandat d'étude C1, mandat d'étude E1 ; voir plus haut au chapitre 5.4)

7.2.4.1 *Incorporation de personnes aptes au service militaire dans la protection civile (mandat d'étude C2, voir plus haut, au chapitre 5.4.1)*

Mandat d'étude C2 : Déterminer comment, le cas échéant, le système de l'obligation de servir peut être rendu plus perméable, de sorte que des personnes déclarées aptes au service militaire puissent par exemple aussi être affectées à la protection civile³²⁷.

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
X	X	X	(X)	(X)		-

Le groupe de travail reconnaît la nécessité de pouvoir transférer à la protection civile des hommes aptes au service militaire (militaires et personnes astreintes au service civil).

Si l'on considère les militaires qui pourraient être engagés dans une organisation de la protection civile, les possibilités en vertu des conditions-cadres existantes ne sont pas encore épuisées, à telle enseigne qu'il n'est pas nécessaire d'agir au niveau de la loi ou de l'ordonnance. Le groupe d'étude est dès lors d'avis qu'il existe certes des problèmes d'exécution, mais qu'ils peuvent être résolus par l'armée et les organisations de la protection civile.

En revanche, en ce qui concerne les personnes astreintes au service civil, on ne peut pour le moment les incorporer dans une organisation de la protection civile. Le groupe de travail est cependant d'avis qu'il serait inopportun de modifier cet état de fait. Dans une perspective globale, il est plus judicieux de disposer – à l'échelon national – du potentiel de personnes astreintes au service civil qualifiées.

³²⁷ La teneur d'origine de ce mandat d'étude énoncée dans la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ se trouve à l'annexe 2.

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
X	X	X	(X)	(X)		-

Recommandation 11 : Le groupe de travail préconise d'améliorer la vue d'ensemble du potentiel que représentent les militaires, les civilistes et les personnes astreintes au service de protection civile.

Les départements DDPS et DEFR sont invités à examiner s'il convient de développer un système de gestion commun du personnel qui soit en mesure de saisir et de tenir à jour les profils de qualification des personnes astreintes.

7.2.4.2 Intégration du service civil dans la protection civile (mandat d'étude D1, voir plus haut au chapitre 5.4.2)

Mandat d'étude D1 : déterminer comment, le cas échéant, le service civil pourrait être proposé parmi un ensemble plus fourni de possibilités que celui qu'offre l'actuelle protection civile pour l'accomplissement de cette obligation au sein de la protection de la population³²⁸.

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
-	X	X	(X)	(X)		-

Le groupe de travail est d'avis que, dans le système actuellement en vigueur, une intégration du service civil dans la protection civile n'est ni nécessaire ni judicieuse.

7.2.4.3 Prestation du service de protection dans d'autres organisations (mandat d'étude C1, voir plus haut au chapitre 5.4.3)

Mandat d'étude C1 : déterminer comment, le cas échéant, un service de protection peut être accompli au sein d'autres organisations (p. ex. sapeurs-pompiers) que la protection civile³²⁹.

Institutions sociales /santé publique

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
-	-	X	(X)	(X)		-

Recommandation 12 : Le groupe de travail préconise de permettre aux personnes astreintes au service de protection civile d'accomplir, sur une base volontaire, des jours de service au sein d'institutions sociales lorsqu'elles suivent une formation d'auxiliaire de santé CRS et qu'elles accomplissent une affectation de six mois³³⁰.

³²⁸ La teneur originale de ce mandat d'étude se trouve dans la stratégie Protection de la population et protection civile 2015+ à l'annexe 2.

³²⁹ La teneur originale de ce mandat d'étude se trouve dans la stratégie Protection de la population et protection civile 2015+ à l'annexe 2.

³³⁰ L'organe d'exécution du service civil du DEFR ainsi que l'Office fédéral des assurances sociales du DFI rejettent cette recommandation.

Le DDPS devra créer les bases légales à cet effet. A la différence de la situation actuelle, les personnes astreintes au service de protection civile devraient pouvoir effectuer un plus grand nombre de jours de service par année³³¹.

Les cantons doivent coordonner de telles affectations.

Services de sauvetage sanitaires

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
-	-	X	(X)	(X)		-

Le groupe de travail est d'avis que les personnes astreintes au service de protection civile ne peuvent fournir de contribution pertinente au sein des organisations de premiers secours.

Organisations de la Croix-Rouge suisse (CRS)

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
-	-	X	(X)	(X)		-

Recommandation 13 : Le groupe de travail recommande que les engagements effectués dans les organisations de la CRS soient imputés sur la durée de l'obligation de servir dans la protection civile lorsque ces engagements servent de renfort au dispositif de catastrophe d'un canton.

Le DDPS est invité à créer les bases légales à cet effet. Il s'agit ici tant de l'entraînement en la matière que des interventions. Ceux qui sont de toute manière astreints au service de protection civile pourront ensuite accomplir des tâches plus exigeantes puisqu'ils disposeront de connaissances supplémentaires.

Corps de sapeurs-pompiers

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
-	-	X	(X)	(X)		X

Le groupe de travail est d'avis que le service auprès d'un corps de sapeurs-pompiers ne devrait pas être imputé sur les jours de service que doivent effectuer les personnes astreintes au service de protection civile.

³³¹ Cf. ci-dessus au chapitre 5.1.4.1, où le groupe de travail préconise de créer un cursus d'auxiliaire de santé CRS destiné aux personnes astreintes à servir dans la protection civile et le chapitre 5.1.4.2, où il recommande de créer la possibilité que, dans la protection civile, il soit possible d'accomplir davantage de jours de service pour apporter un soutien à des camps de vacances.

7.2.4.4 *Extension des indemnités selon la loi sur les allocations pour perte de gain (mandats d'étude E1 ; voir plus haut au chapitre 5.4.4)*³³²

*Mandat d'étude E1 : déterminer comment, le cas échéant, l'indemnité accordée en vertu de la loi sur les allocations pour perte de gain pourrait être étendue aux membres des formations de milice ainsi qu'aux volontaires du système coordonné de protection de la population et d'autres organisations*³³³.

Armée	Service civil	Protection civile	Taxe d'exemption	APG		Pompiers
-	-	-	-	X		X

Le groupe de travail est d'avis qu'il n'y a pas de besoin urgent d'étendre les indemnités selon la loi sur les allocations pour perte de gain à des cercles se situant en dehors du système de l'obligation de servir.

³³² Pour décharger le Fonds du régime des APG, les recettes provenant des contributions dues à la Confédération par les établissements d'affectation du service civil et celles provenant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir devraient, à l'avenir, l'alimenter. Voir à ce propos les chapitres 6.1, 6.2 et 6.3.

³³³ La teneur originale de ce mandat d'étude se trouve dans la stratégie Protection de la population et protection civile 2015+ à l'annexe 2.

7.3 Evaluation des modèles³³⁴

Chaque modèle est évalué en fonction de trois critères, à savoir: *premièrement*, s'il est judicieux du point de vue de la *politique de sécurité* de la Confédération (ici, besoin, performance, perméabilité et répartition des ressources humaines sont les maîtres-mots) ; *deuxièmement*, le modèle est-il raisonnable du point de vue de la *politique d'Etat* (l'équité face aux obligations militaires est ici en point de mire ; renforcement du principe de milice, mise sur un pied d'égalité des deux sexes, intégration des ressortissants étrangers [hommes et femmes], ainsi que cohésion nationale sont d'autres mots-clés) ; enfin, *troisièmement*, ce modèle est-il intéressant économiquement parlant (ici, efficience, simplicité et viabilité financière sont les maîtres-mots).

7.3.1 Evaluation du premier modèle : « Statu quo plus » (voir plus haut au chapitre 6.1)

Le modèle « Statu quo plus » optimise le système actuellement en vigueur, sans rien modifier à la structure même de l'organisation au sein de laquelle les personnes astreintes font du service. De même, il ne déplace aucune tâche entre les différentes organisations.³³⁵ Ce modèle comprend des améliorations bien équilibrées : il est à la fois approprié du point de vue de la politique de sécurité de notre pays, politiquement fondé et acceptable dans une optique économique. Il tient compte des défis reconnus à relever tout en suivant les lignes directrices actuelles fixées par la Constitution.

Du point de vue de la *politique de sécurité*, ce modèle présente quelques avantages : il se focalise sur le besoin en personnes astreintes et, même dans le domaine de la santé publique, ne veut engager que le nombre de personnes astreintes effectivement nécessaires.³³⁶ Ce faisant, ce modèle n'augmente pas seulement les performances du domaine de la santé publique, mais aussi celles du système de l'obligation de servir. Ce système dispose donc de davantage de personnes astreintes bien formées qui pourront être engagées dans la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence pour l'encadrement et les soins apportés aux victimes. Ce modèle améliore en outre la perméabilité entre les différentes organisations d'intervention, si celle-ci s'avère nécessaire. Cette stratégie pourrait aussi se traduire par une diminution des demandes d'admission au service civil. Ce modèle consolide les organisations de sauvetage structurées selon le principe de milice et contribue ainsi à renforcer le principe de milice.³³⁷ Il est vrai que d'autres organisations de bénévolat pourraient en pâtir. Enfin, ce modèle corrige des inégalités de traitement.

Du point de vue de la *politique d'Etat*, ce modèle s'en tient aux considérations exprimées jusqu'à ce jour. Diverses mesures se traduiront par le fait qu'il y aura davantage de personnes astreintes qui accompliront leur service personnellement, ce qui corrobore la compréhension que l'on se fait actuellement de l'équité face aux obligations militaires sans toutefois créer des sureffectifs. Selon ce modèle, seuls les hommes suisses sont tenus d'accomplir leur service. Il ne contribue donc évidemment pas à améliorer l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, pas davantage d'ailleurs qu'il ne contient des approches qui auraient pour objectif explicite de favoriser la cohésion nationale. Il ne comprend pas non plus de proposition visant à alléger l'accomplissement de l'obligation de servir. Dans ces domaines-là, ce modèle ne présente dès lors aucune modification par rapport au système actuel.

³³⁴ L'Organe d'exécution du service civil au DEFR est d'avis que les bases ne suffisent pas en vue d'évaluer les modèles.

³³⁵ Cf. la condition-cadre d, ci-dessus au chapitre 1.2.

³³⁶ Actuellement, il est encore impossible d'estimer le besoin ; pour cela, il faudrait entreprendre une analyse approfondie. Cf. chapitres 3.4 et 5.1.4.

³³⁷ Cf. la condition-cadre e, ci-dessus au chapitre 1.2.

Quant aux aspects *économiques*, voici ce qu'il faut retenir : ce modèle est finançable et économiquement viable ; il n'engendre pas de coûts supplémentaires significatifs. L'affectation plus différenciée qu'elle ne l'est dans le système actuel permettrait de mettre encore mieux à profit le potentiel des personnes astreintes. Les sous- et les sureffectifs régionaux qui se produisent dans la protection civile seraient compensés. Les frais accrus de formation pour améliorer la qualification des personnes astreintes dans le domaine de la santé publique valent la peine autant pour maîtriser les défis du quotidien que les événements extraordinaires.

7.3.2 Evaluation du modèle 2 : « Obligation de servir dans la sécurité » (voir plus haut au chapitre 6.2)

Ce modèle est novateur et simple. Il repose sur une obligation de servir uniforme et permet ainsi de simplifier le système. Cela étant, le potentiel des personnes astreintes peut être mieux mis à profit. Du point de vue de la politique d'Etat, ce modèle jette un regard nouveau sur l'équité face aux obligations militaires et augmente la flexibilité en matière de politique de sécurité. Une révision de la Constitution est toutefois nécessaire pour le mettre en œuvre.

En matière de *politique de sécurité*, ce modèle augmente l'efficacité du système de l'obligation de servir, et ce notamment parce que le nouveau système d'affectation met mieux à profit le potentiel des personnes astreintes. Cette efficacité se répercutera positivement s'il s'agit de maîtriser des catastrophes et des situations d'urgence. En même temps, l'armée conserve la garantie de pouvoir couvrir en priorité ses besoins en ressources humaines.³³⁸ Le modèle améliore en outre la perméabilité entre les différentes organisations d'intervention pour autant qu'il existe un besoin à ce sujet. Ce modèle renforce les organisations de sauvetage structurées selon un système de milice et il contribue de ce fait à consolider le principe de milice.³³⁹ Il est vrai que d'autres organisations de bénévolat pourraient en pâtir.

La question du besoin doit être appréciée de manière critique : par rapport au système de l'obligation de servir actuellement en vigueur avec le service civil et la protection civile, ce modèle amènerait une augmentation sensible du nombre des personnes astreintes dans la protection contre les catastrophes. Or, parmi les conditions-cadres données, le groupe de travail n'a pas trouvé de nouveaux domaines d'activité dans lesquels il y aurait lieu de faire appel à des personnes astreintes supplémentaires. Il y a trois approches possibles pour résoudre ce déséquilibre, à savoir :

1. On peut déroger au principe de la non-influence sur le marché du travail et de la neutralité concurrentielle.³⁴⁰ Cela signifierait que l'on pourrait affecter des personnes astreintes dans d'autres domaines d'activité qui sont aujourd'hui réservés au marché privé.
2. On peut étendre les affectations en faveur de la collectivité. Ainsi, les personnes astreintes pourraient être appelées à soutenir davantage les événements culturels et sportifs d'importance nationale qu'elles ne le font aujourd'hui (ces événements seraient cofinancés par le truchement du régime des allocations pour perte de gain).
3. On peut aussi déroger au principe selon lequel toute personne astreinte doit forcément accomplir l'ensemble des jours de service ordonnés. La personne astreinte qui n'accomplirait pas personnellement tous ses jours de service pourrait les compenser financièrement.

³³⁸ Cf. la condition-cadre f, ci-dessus au chapitre 1.2.

³³⁹ Cf. la condition-cadre e, ci-dessus au chapitre 1.2.

³⁴⁰ Cf. la condition-cadre b, ci-dessus au chapitre 1.2.

Dans les deux premières approches, on influence le marché et on fausserait le jeu de la concurrence, somme toute, juste pour occuper des personnes astreintes. Le groupe de travail pense que cette dérogation n'est ni justifiée ni défendable économiquement parlant. Voilà pourquoi le groupe de travail pencherait plutôt au premier chef pour la troisième solution. Mais cela signifierait alors clairement l'abandon de l'opinion dominante quant à l'équité face aux obligations militaires. Aujourd'hui, l'accomplissement d'un service personnel de tous les jours ordonnés prime sur la possibilité de compenser financièrement les jours de service non effectués. La nouvelle solution préconisée dans ce modèle cherche à créer un instrument qui permettrait d'empêcher, de manière flexible, les surcapacités. Les personnes astreintes compenseraient financièrement le solde de jours non encore accomplis au lieu de charger le système par des jours de service inutiles. Cela permettrait aussi de garantir que toutes les personnes astreintes au sein de l'armée et de la protection contre les catastrophes soient traitées de la même manière. Par ailleurs, cette troisième solution confère à ce modèle la flexibilité voulue pour pouvoir réagir rapidement à de futurs changements (p. ex. dans le domaine de la santé publique ou de l'asile).

Dans la mise en œuvre de ce modèle, il y aura cependant lieu de veiller à ne pas désavantager les personnes astreintes qui refusent le service militaire pour des motifs de conscience et qui devront être incorporées dans la protection contre les catastrophes.

D'un point de vue de la *politique d'Etat*, ce modèle doit être apprécié dans une large mesure comme le modèle « Statu quo plus » : diverses mesures conduisent à ce que davantage de personnes astreintes effectuent leur service personnellement, ce qui conforte l'opinion actuelle au sujet de l'équité face aux obligations militaires sans créer de sureffectifs. Il est vrai que ce modèle propose toutefois une toute nouvelle lecture de l'équité face aux obligations militaires, puisque la personne astreinte n'a plus besoin d'accomplir tous les jours de service personnellement et qu'elle peut les compenser aussi financièrement.

Comme seuls les hommes suisses sont tenus d'accomplir leur service avec ce modèle, il ne contribue évidemment ni à améliorer l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, ni à intégrer davantage les ressortissants étrangers (hommes et femmes). Ce modèle ne contient aucune approche qui aurait pour but explicite de favoriser la cohésion nationale ou d'alléger l'accomplissement de l'obligation de servir. Dans ces domaines-là, ce modèle ne présente dès lors aucune modification par rapport au système actuel.

Au sujet des *aspects économiques*, voici ce qu'il convient de retenir : ce modèle coûterait davantage que le système actuel, mais le groupe de travail considère qu'il est finançable. Par ailleurs, la simplicité de ce système est un élément très positif. L'obligation de servir dans la sécurité remplacerait les chevauchements complexes de service militaire et de service de la protection civile. Les capacités individuelles des personnes astreintes pourraient être mises à profit de manière optimale grâce au nouveau mode d'affectation. Par ailleurs, la nouvelle protection contre les catastrophes peut s'adapter lorsqu'il s'agit d'assumer de nouvelles tâches. Les sur- et sous-effectifs régionaux dans la protection civile seraient éliminés.

Les frais accrus de formation pour améliorer la qualification des personnes astreintes dans le domaine de la santé publique valent la peine autant pour maîtriser les défis du quotidien que les événements extraordinaires.

7.3.3 Evaluation du modèle 3 : « Modèle norvégien » (voir plus haut au chapitre 6.3)

Le modèle diffère grandement de l'opinion politique qui prévaut actuellement au sein de la Confédération. Cependant, au niveau de la politique de sécurité, il améliore les performances des organisations d'intervention et il est supportable économiquement parlant. Ce modèle propose une approche fondamentalement nouvelle, à savoir : on accorde une priorité absolue à l'apport en ressources humaines des organisations d'intervention. L'obligation de servir ne se traduit plus en termes de quantité (le plus grand nombre possible de personnes astreintes effectuent personnellement leur service [cf. chapitre 4.3 équité face aux obligations militaires]), mais au contraire en termes de qualité. En effet, dans ce modèle, l'obligation de servir sert de base pour sélectionner les personnes astreintes : elle concerne tant les hommes que les femmes ; qu'ils effectuent un service personnellement ou qu'ils compensent leurs obligations financièrement en s'acquittant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir dépend du besoin des organisations d'intervention. Ce système éliminerait durablement les difficultés de plus en plus manifestes que l'on rencontre pour recruter des spécialistes. Pour mettre en œuvre ce modèle, il serait nécessaire de réviser la Constitution.

Du point de vue de la *politique de sécurité*, ce modèle présente l'avantage que les organisations d'intervention ont accès à des personnes et à des compétences auxquelles le système actuel de l'obligation de servir n'a pas la possibilité de recourir. Ce faisant, ce modèle contribue à résoudre des problèmes concrets et non à mettre en œuvre des idées abstraites. De fait, l'assujettissement des femmes à l'obligation de servir double le réservoir de ressources humaines dans lequel l'armée et la protection civile puisent pour pouvoir recruter les effectifs dont elles ont besoin. Cela permet de sélectionner, sur une grande quantité de personnes astreintes, une minorité de personnes qualifiées pour accomplir du service, et non toutes les personnes astreintes. Cette manière de procéder devrait aussi atténuer le nombre de demandes d'admission au service civil. Si les tâches dévolues aux organisations devaient changer ou si elles devaient répondre à de nouvelles exigences (notamment dans le domaine de la santé publique), on pourrait alors recruter de manière flexible les personnes astreintes disposant des connaissances spéciales requises. Ce modèle peut ainsi s'adapter aux situations. Toutefois, si la politique de sécurité devait commander d'augmenter les effectifs, ce modèle mettrait davantage de temps à répondre à cette exigence, parce qu'il faudrait alors recruter après coup des personnes astreintes et leur offrir une instruction de base. Dans le système actuel, les personnes astreintes déjà instruites peuvent rester disponibles plus longtemps.

S'agissant de la *politique d'Etat*, ce modèle respecte le principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes sans pour autant devoir tous les contraindre à effectuer un service personnel. Ce paradigme demande une nouvelle lecture de l'équité face aux obligations militaires : en effet, une grande majorité des personnes aptes au service n'aurait pas besoin d'accomplir un service personnel, mais pourrait compenser ce service en s'acquittant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Ces deux possibilités – accomplissement du service ou paiement de la taxe – seraient d'ailleurs absolument équivalentes, alors qu'elles ne le sont pas dans le système actuellement en vigueur. Lors de la mise en œuvre de ce modèle, il conviendrait toutefois de veiller à ce que les personnes effectuant un service personnel ne soient pas désavantagées économiquement parlant. Ce modèle mettrait par ailleurs l'armée et la protection civile sur un pied d'égalité, puisque les jours de service au sein de l'une ou l'autre de ces deux organisations seraient, eux aussi, équivalents. En outre, il n'y aurait plus d'interdépendances complexes. Le principe de milice ne changerait pas : les personnes astreintes au service assumeraient leur responsabilité à titre accessoire. Par contre, ce modèle ne contribuerait pas à l'intégration des ressortissants étrangers et des ressortissantes étrangères vivant dans notre pays.

Quant à *l'aspect économique*, ce modèle générerait des coûts d'adaptation si le recrutement et la formation devaient être réalisés impérativement pour les deux sexes en même temps. Pendant le service, il faudrait s'attendre à des coûts plus élevés pour le recrutement (du fait que l'on doublerait pratiquement le nombre de personnes astreintes), mais pas à des frais supplémentaires significatifs. La taxe d'exemption de l'obligation de servir engendrerait une hausse considérable des recettes, surtout si l'on augmentait à la fois le taux de calcul et le montant minimum. Ce modèle augmenterait l'efficacité des organisations d'intervention du fait que le besoin en connaissances et en capacités spéciales pourrait être couvert de manière optimale. La mise sur un pied d'égalité de l'armée et de la protection civile simplifierait en outre le système.

7.3.4 Evaluation du modèle 4 : « Obligation générale de servir » (voir plus haut au chapitre 6.4)

Les jeunes personnes sont contraintes à s'engager pour servir la collectivité, telle est la politique nationale sur laquelle ce modèle est axé. Il réalise l'égalité de traitement des hommes et des femmes et propose aux ressortissants étrangers et aux ressortissantes étrangères des possibilités d'intégration. Au cœur de ce modèle figurent ainsi des idées de politique d'Etat et non plus, comme dans le système actuellement en vigueur, le besoin ou les prestations en matière de sécurité des organisations qui recourent aux personnes astreintes au service. Cette idée est-elle compatible avec les dispositions relatives à l'interdiction du travail forcé ? La réponse est très controversée. S'agissant de la mise en œuvre de ce modèle, il ne serait guère possible de trouver des occupations exécutables efficacement pour 1 à 3,75 millions de personnes astreintes sans que cela n'ait des incidences sur le marché du travail ou que cela fausse le jeu de la concurrence comme l'exige la conception actuelle. Il n'y a pas de nécessité à agir à cet égard du point de vue de la politique de sécurité et, économiquement parlant, ce modèle est – somme toute –, inefficace. Enfin, mettre ce modèle en œuvre impliquerait une révision de la Constitution.

En matière *de politique de sécurité*, ce modèle a l'avantage de renforcer le domaine de la santé publique de manière significative, ce qui aurait une influence bénéfique en cas de catastrophes et de situations d'urgence. Les organisations d'intervention n'auraient cependant besoin du nombre élevé de personnes astreintes qu'en cas d'événements d'une gravité extrême. L'inconvénient majeur de ce modèle est que l'on n'a pas besoin de pouvoir disposer de personnes astreintes au service en aussi grand nombre. Celui-ci ne pourrait être réduit uniquement en restreignant le cercle des personnes astreintes (en renonçant au principe de l'égalité de traitement) ou en raccourcissant la durée de service (ce qui diminuerait l'efficacité et aurait pour conséquence d'abandonner le principe de milice³⁴¹). Pour pallier cet état de fait, il serait certes possible de restreindre la liberté des arts et métiers afin de pouvoir occuper toutes les personnes astreintes. Cet impératif devrait alors figurer pour ce modèle dans une disposition de notre constitution. Le groupe de travail estime que cette approche est aberrante.

Ce modèle ne se focalise pas sur le contexte de la politique de sécurité qui fait foi jusqu'à présent.³⁴² Il relègue en effet au second plan le service militaire au profit d'un service en faveur de la collectivité, du fait que bien davantage de personnes seront astreintes au service. Quels seront les stimuli qui en découleront ? Il est difficile de répondre à la question pour le moment. Le service militaire devrait sans doute être plus court que les autres services et le service communautaire plus long ; vu les dispositions relatives à l'interdiction du travail forcé, il serait aménagé uniquement comme service de remplacement (comme

³⁴¹ Cf. la condition-cadre e, voir plus haut au chapitre 1.2.

³⁴² Cf. la condition-cadre d, ci-dessus au chapitre 1.2.

l'est aujourd'hui le service civil). Il est également difficile d'apprécier dans quelle mesure il convient d'aménager la perméabilité de ce modèle, c'est-à-dire comment régler le passage de l'une à l'autre des organisations qui font partie du système. Cela dépendra des réponses données aux trois questions suivantes : les organisations feraient-elles toutes l'objet de suffisamment d'intérêts de la part des personnes astreintes au service ? Que se passerait-il en cas de changements des capacités personnelles de ces mêmes personnes ? Et que ferait-on si leurs intérêts devaient changer ?

Du point de vue de la *politique de l'Etat*, le modèle présente l'avantage de mettre en œuvre l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes inscrit dans la Constitution. Du fait que presque toutes les personnes apportent leur contribution *personnellement* d'une manière ou d'une autre, ce modèle prend beaucoup plus en compte l'équité face aux obligations militaires que le modèle actuel.

En revanche, la contribution de l'obligation générale de servir à l'égard de la cohésion nationale doit être appréciée de manière critique. Le libre choix du domaine d'activité doit permettre aux personnes astreintes de s'engager en faveur d'un domaine qu'elles jugent judicieux. Par conséquent, de nombreuses personnes astreintes s'engageront dans des domaines qui leur sont déjà familiers. Et là, précisément, elles ne rencontreront guère des personnes provenant d'un tout autre milieu de la société civile. En outre, si les personnes astreintes accomplissent individuellement ou par petits groupes des services dans des établissements d'affectation en faveur de la collectivité, ils apprendront évidemment à connaître beaucoup moins de leurs homologues que s'ils avaient fait leur service militaire ou servi au sein de la protection civile. Les liens de politique nationale qu'ont les personnes astreintes avec la collectivité helvétique et leur sens de la solidarité peuvent tout de même être renforcés. Autrement dit, on ne saurait nier que l'obligation générale de servir contribuerait d'une certaine manière au renforcement de la cohésion nationale, mais vu les efforts administratifs qu'il conviendrait de déployer à cet égard, cela représenterait un instrument d'action inefficace. Il en va tout autrement pour les ressortissants étrangers résidant en Suisse : pour les nouveaux immigrants, ce modèle offre de précieuses possibilités d'intégration. Mais il se pourrait aussi que ce modèle dissuade des ressortissants étrangers (qualifiés) d'émigrer dans notre pays, ce qui aurait des conséquences économiques. L'Office fédéral de la justice et le service juridique du DDPS estiment que le service communautaire enfreint les dispositions relatives à l'interdiction du travail forcé.

Il est également difficile d'apprécier dans quelle mesure ce modèle influencerait le principe de milice.³⁴³ Si de nombreuses personnes astreintes optaient pour un service au sein d'organisations de sauvetage structurées selon le système de milice, alors cela renforcerait le principe de milice. Si, au contraire, de nombreuses personnes astreintes préféreraient servir dans des établissements professionnels d'affectation et non pas au sein d'organisations de milice, il serait légitime de se demander si cela les encouragerait vraiment à assumer des responsabilités dans une organisation de milice.

Quant aux aspects *économiques*, il convient de retenir ce qui suit : ce modèle ne peut être financé et, par ailleurs, il est inefficace. Le libre choix du domaine d'activité comme idée centrale du modèle pousse les personnes astreintes au premier chef à satisfaire leurs penchants et non pas à se mettre à disposition de la collectivité pour que leurs capacités personnelles soient mises à profit de manière optimale. Ainsi, un grand nombre d'entre elles seraient engagées pour effectuer des tâches dans un domaine où elles seraient surqualifiées, tout en ayant coûté en frais de formation et en frais d'administration considérables.

Certes, ce modèle est simple : tous doivent accomplir un service et de nombreuses personnes astreintes peuvent effectivement accomplir un service personnel. Mais il serait difficile d'aménager les différents domaines d'activité de manière à ce que les personnes astreintes supportent la même charge de travail. A l'instar des autres modèles, les sur- et sous-effectifs régionaux seraient éliminés. Comment ce modèle aborderait-il les problèmes qui se poseraient en cas de modifications des profils de qualification des per-

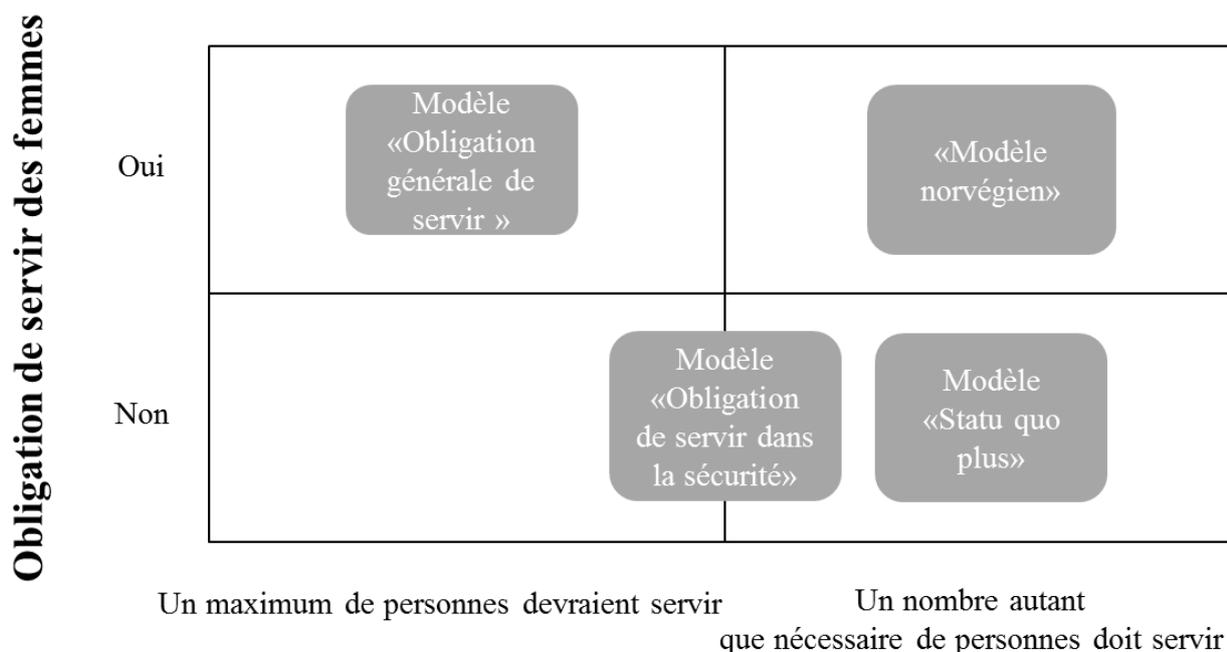
³⁴³ Cf. la condition-cadre e, ci-dessus au chapitre 1.2.

sonnes astreintes à la suite de leur formation et de leur évolution professionnelle ? Pour l'instant, on ne le sait pas. Si les personnes astreintes devaient être engagées en tenant compte, à un degré ou à un autre, de leurs qualifications, les mutations respectives d'un domaine d'activité à l'autre connaîtraient forcément certaines limites en raison des frais de reconversion qui en découleraient.

La variante service citoyen se traduirait par des procédés complexes de prise en compte et de décompte. Elle fournirait, bien sûr, aux personnes astreintes une grande flexibilité, mais elle occulterait aussi complètement les aléas économiques et de santé qui peuvent survenir dans la vie d'une personne.

7.4 Recommandation à propos des modèles³⁴⁴

Les modèles résolvent de manière très différente les deux conflits quant aux objectifs énoncés ci-dessus au chapitre 7.1 (cf. illustration. 27).



Équité face aux obligations militaires et besoin

Illustration 27 : Comment les modèles résolvent les conflits d'objectifs ?

Le modèle « Statu quo plus » se focalise sur le besoin et renonce tout comme le modèle « Obligation de servir dans la sécurité » à assujettir les femmes suisses à une obligation de servir. Mais ce deuxième modèle se traduit par des sureffectifs pour lesquels il n'existe aucun besoin. En revanche, les deux autres modèles se positionnent d'une manière très claire : le « modèle norvégien » est axé sur le besoin et les femmes sont astreintes à servir, tandis que le modèle « Obligation générale de servir » est axé sur la politique nationale et l'assujettissement des femmes à une obligation de servir. Le groupe de travail se prononce en faveur d'une focalisation sur le besoin et estime que, pour le moment, il n'y a pas lieu de prévoir une obligation de servir pour les femmes.

En vue de promouvoir le développement du système de l'obligation de servir, on avance souvent l'argument que les jeunes personnes pourraient s'y engager de manière judicieuse et s'épanouir.

Le groupe de travail estime, quant à lui, qu'il est patent que le système de l'obligation de servir ne devrait pas être utile aux personnes astreintes, mais qu'il devrait, au contraire, servir à alimenter les organisations d'intervention en ressources humaines. Créer une source de sens est un effet concomitant souhaitable du système de l'obligation de servir, mais n'est évidemment point une fin en soi.

³⁴⁴ L'Organe d'exécution du service civil est d'avis qu'il est impossible de faire des recommandations à propos des modèles.

L'obligation de servir procure aux pouvoirs publics une réserve en ressources humaines. Toutes les personnes astreintes adéquates sont enregistrées et avisées qu'elles devront fournir une contribution pour maîtriser des situations existentielles. Les organisations d'intervention pourront ainsi faire face à des actes de guerre, des crises, des catastrophes et des situations d'urgence au moyen de convocations parfaitement adaptées aux circonstances ; seul le nombre nécessaire de personnes astreintes sera convoqué. Au regard du groupe de travail, cette évolutivité de l'ampleur des ressources humaines disponibles pour les organisations d'intervention est d'ailleurs l'un des avantages majeurs d'une obligation de servir.

Dans tous les domaines où l'on doit s'attendre à la survenance de situations d'urgence, il convient de prendre les mesures de préparation justifiées et indispensables – sans devoir dans tous les cas remodeler fondamentalement le système de l'obligation de servir. Cela s'applique notamment au domaine de la santé publique (cf. chapitre 5.1.4), mais seulement aux conditions déterminées (cf. chapitre 4.2.1).

A-t-on en principe besoin d'un nombre plus élevé de personnes astreintes ? Il est difficile d'y répondre d'une manière exhaustive. Actuellement, ce n'est que ponctuellement qu'un besoin supplémentaire de personnes astreintes se fait ressentir, mais il n'est pas possible d'évaluer comment cette situation évoluera à long terme. Voilà pourquoi il convient d'aménager un système de l'obligation de servir que l'on puisse adapter rapidement afin que les personnes astreintes puissent contribuer à maîtriser la situation lorsque des problèmes existentiels se posent.

Le groupe de travail est d'avis que le système de l'obligation de servir doit en tout cas être aménagé de manière réactive et flexible.

Les organisations d'intervention ne peuvent accomplir les tâches qui leur sont dévolues que si elles peuvent recruter suffisamment de personnes astreintes qualifiées. D'ores et déjà, des goulots d'étranglement se font ressentir à ce propos. Si l'on peut encore y répondre actuellement par des mesures individuelles, il faut toutefois s'attendre à ce que ce problème s'aggrave à long terme.

Le groupe de travail préconise de mettre en œuvre les 13 recommandations individuelles ;³⁴⁵
Le groupe de travail recommande le « Modèle norvégien » en vue du développement du système de l'obligation de servir.³⁴⁶

³⁴⁵ A propos des minorités qui rejettent les diverses recommandations, voir aux chapitres 5 et respectivement 7.2.

³⁴⁶ L'Organe d'exécution du service civil s'est abstenu d'émettre un avis.

Composition du groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir

	Président	Arthur Loepfe
	Secrétaire	Dieter Wicki
	Assistante	Pia Dummermuth (<i>jusqu'au 31 juillet 2015</i>) Priska Hefti Lindenmaier (<i>dès le 1^{er} oct. 2015</i>)
Confédération	DDPS : Secrétariat général, Politique de sécurité	Bruno Rösli
	DDPS : domaine départemental Défense	Germaine Seewer
		Claude Sonnen (suppl. <i>jusqu'au 31 oct. 2015</i>) Eduard Hirt (suppl. <i>dès le 1^{er} nov. 2015</i>)
		Andreas Stettbacher
		Franz Frey (suppl.)
	DDPS : Office fédéral de la protection de la population (OFPP)	Christoph Flury
		Alexander Krethlow (suppl. <i>jusqu'au 31 mai 15</i>) Niklaus Meier (suppl. <i>dès le 1^{er} juin 2015</i>)
	DEFR : Organe d'exécution du service civil (ZIVI)	Christoph Hartmann
Lukas Stoffel (suppl.)		
DDFF : AFC, Taxe d'exemption de l'obligation de servir	Kurt Rieder	
DFI : Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	Jörg Reinmann	
Cantons	Réseau national de sécurité (RNS)	André Duvillard
	Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)	Thomas Minger
		Carmen Grand (suppl. <i>jusqu'au 31 dec. 2015</i>)
	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)	Pierre Maudet
		Cédric Alber (suppl.)
	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS)	Hansueli Müller (<i>jusqu'au 31 mai 2015</i>) Alexander Krethlow (<i>dès le 1^{er} juin 2015</i>)
		Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile (CRMPPCi)
Urs Alig (suppl.)		
Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP)	Beat Müller	
Associations et organisations	Société suisse des officiers (SSO)	Denis Froidevaux
		Daniel Slongo (suppl.)
	Fédération suisse pour le service civil (CIVIVA)	Heiner Studer, Président
		Samuel Steiner (suppl. <i>jusqu'au 31 août 2015</i>) Nicola Göpfert (suppl. <i>dès le 1^{er} sept. 2015</i>)
		Fédération suisse des sapeurs-pompiers (FSPP)
	Robert Schmidli (suppl.)	
Fédération suisse de la protection civile (FSPP)	Gunnar Henning (<i>jusqu'au 31 oct. 2015</i>) Franco Giori (<i>dès le 1^{er} nov. 2015</i>)	
Croix-Rouge suisse (CRS)	Markus Mader	

Le service juridique du Secrétariat général du DDPS (SG DDPS) et l'Office fédéral de la justice (OFJ) ont pris ponctuellement position sur des questions juridiques. Le groupe de travail était toutefois libre de décider de tenir compte ou non de ces avis.

Mandats d'étude provenant de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+

Les mandats d'étude ci-dessous ont été formulés ainsi dans la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ du 9 mai 2012 (cf. chap. 4 de la stratégie, p. 78 s.). Ils ont été repris dans le mandat du groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir (cf. chap. 1.2 du présent rapport).

- a. L'obligation de servir dans la protection civile, qui ne pouvait jusqu'à présent s'accomplir qu'au sein de cette institution, devrait aussi pouvoir concerner d'autres organisations partenaires de la protection de la population (p. ex. les sapeurs-pompiers, les services sanitaires) ou des organisations non gouvernementales reconnues par les cantons comme des partenaires de la protection de la population (p. ex. la Croix-Rouge, les samaritains, REDOG), ou encore une institution sociale.
- b. La protection civile (et les autres organisations qui devraient désormais profiter de l'obligation de servir, conformément au paragraphe précédent) ne devrait pas seulement pouvoir recruter des conscrits inaptes au service militaire, mais aussi – en nombre réduit – des conscrits aptes pour un tel service. L'armée doit cependant toujours avoir la priorité lors du recrutement et il ne doit pas y avoir de liberté de choix. En revanche, il faut examiner s'il est possible de mettre en place un système d'obligation de servir plus souple et plus perméable (p. ex. au moyen d'aptitudes au service différenciées). Le groupe de travail devra proposer diverses variantes dans cet esprit.
- c. En l'occurrence, il y aura aussi lieu d'examiner si et sous quelle forme le service civil (en tant qu'organisation ou en collaboration) pourrait être proposé parmi un ensemble plus fourni de possibilités que celui que propose, en son sein, l'actuelle protection civile pour l'accomplissement de l'obligation de servir dans la protection de la population. Dans cette optique, il faudrait veiller à ce que la charge corresponde au moins à celle du service militaire. Cela étant, on ne saurait a priori exclure une inégalité de la charge liée à l'obligation de servir dans le cadre même de la protection civile, selon que les personnes astreintes y aient été incorporées « d'office » ou pour des raisons de conscience invoquées contre le service militaire.
- d. Les membres des formations de milice et les volontaires du système coordonné de protection de la population doivent recevoir une indemnité équitable pour leurs interventions. A ce propos, il conviendrait d'examiner si le régime des allocations pour perte de gain pourrait être étendu à ces personnes, et s'il faudrait ainsi s'écarter de l'organisation fédéraliste qui prévaut en l'occurrence. Il y aurait également lieu d'évaluer les conséquences financières que cela aurait sur les allocations pour perte de gain et la taxe d'exemption de l'obligation de servir et dans quelle mesure il faudrait augmenter les cotisations de l'employeur et de l'employé. Par ailleurs, des possibilités de mettre autant que possible le service civil et le service militaire sur un pied d'égalité doivent être créées (p. ex. au niveau des jours de service, des indemnités et du système des incitations).

Annexe 3:

Propositions visant à introduire une obligation générale de servir

- 1976 – Walter Schaufelberger, rédacteur en chef : « *Dienstpflicht statt Wehrpflicht* » (Obligation de servir à la place des obligations militaires), *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* (ASMZ), 7/8, 1976, p. 262.
- 1977 – Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale : rapport, Berne 1977, p. 86 s. Obligation de servir dans le cadre de la défense générale pour les hommes et les femmes.
- 1985 – Département fédéral de justice et police : projet de constitution publié dans la Feuille fédérale **1985 III 1 ss.** Obligation de servir dans le cadre de la défense générale pour les hommes et les femmes
- 1989 – Laurent Rebeaud, conseiller national (Les Verts / GE) : postulat 89.706 « Service national d'utilité publique ».
- 1990 – Christoph Blocher, conseiller national (UDC / ZH) : motion 90.429 « Obligation de servir dans le cadre de la défense générale ».
- 1990 – Groupe de travail NAPF. Obligation générale de servir pour les hommes.
- 1990 – Edwin Hofstetter, rédacteur en chef : *Schweizer Soldat*, 6, 1990, p. 3. Proposition d'une initiative populaire visant à introduire une obligation générale de servir
- 1990 – Peter Hänggi, conseiller national (PDC / SO) : motion 90.526 « "Service à la communauté" en lieu et place de la protection civile ».
- 1990 – Groupe de travail Schoch : *Réforme de l'armée*. Introduction d'une obligation générale de servir.
- 1990 – Société suisse des officiers (SSO) : « *Sicherheit und Frieden* » (Sécurité et liberté), annexe à l'ASMZ, 1, 1991, p. 2, 6, 10 et 13. Introduction d'une obligation générale de servir pour les hommes et les femmes.
- 1991 – Service civil international (SCI) : « *Modell eines Zivildienstes in der Schweiz* » (Modèle d'un service civil en Suisse), Berne 1991, p. 1, 2, 4 et 9. Liberté de choix entre le service militaire et le service civil.
- 1991 – René Rhinow, conseiller aux Etats (PRD / BL) : motion 91.3143 « Service communautaire ».
- 1991 – Hanspeter Rütli : « Une nouvelle obligation de servir, mais comment ? », *Protection civile*, 9, 1991, p. 8 s. Obligation générale de servir.
- 1991 – S. Toni Wagner : « *Schnittstelle verpasst?* » (Interface manquée ?), *Miliz*, 4, 1991, p. 39. Obligation générale de servir avec quatre possibilités de service.
- 1991 – Groupe *Zukunft Schweiz* : « *Thesen zur Zukunft der Schweiz* » (Thèses sur l'avenir de la Suisse), *Chance Suisse*, 1991, p. 12. Obligation générale de servir comme base d'une politique globale de la sauvegarde des conditions d'existence.
- 1992 – Paul Fäh, conseiller national (PRD / LU) : *Diamant*, 1, 1992, p. 1. « *Modellskizze eines Gemeinschaftsdienstes* » (Esquisse d'un modèle de service à la collectivité).
- 1992 – Hansjürg Fahrländer : « *Das Schweizer Alterspflegeproblem in den kommenden Jahrzehnten* » (Le problème des soins aux personnes âgées en Suisse dans les prochaines décennies), Bâle 1992, p. 3, 14 et 49. Service obligatoire pour les hommes et les femmes afin de faire face à la pénurie de personnel soignant.

- 1992 – Groupe de travail Winterthour : « *Thesen zu einer Allgemeinen Dienstpflicht unter besonderer Berücksichtigung des Zivilschutzes* » (Thèses concernant l'obligation générale de servir en tenant particulièrement compte de la protection civile), Winterthour 1992. Obligation générale de servir.
- 1993 – Groupe de travail Aspects conceptuels : Service à la communauté vu par les femmes, Berne 1993. Service à la communauté pour les hommes et les femmes.
- 1994 – Peter Bircher, conseiller national (PDC / AG) : postulat 94.3266 « Service à la communauté obligatoire. Rapport de base ».
- 1995 – Alfred Kölz et Jörg Paul Müller : projet d'une nouvelle Constitution fédérale, 3^e édition, 23 mars 1995. Obligation générale de servir.
- 1995 – Niklaus Ramseyer : « *Flexibles Milizheer nach Mass – Dienstpflicht für alle, Zusammenarbeit mit angrenzenden Nachbarn: So sieht die Schweizer Verteidigungspolitik im Jahr 2012 aus* » (Armée de milice flexible, obligation de servir pour tous, collaboration avec les pays voisins : la politique suisse de défense en 2012), *Tages Anzeiger*, 6 juillet 1995, p. 11. Service à la collectivité pour les hommes et les femmes.
- 1995 – Hans Ruh : « *Anders, aber besser* » (Autrement, mais mieux), Frauenfeld 1995. Service social obligatoire pour les hommes et les femmes.
- 1996 – Peter Füglistaler et Maurice Pedergnana : « *Vision einer sozialen Schweiz* » (Vision d'une Suisse sociale), Berne 1996. Prestations sociales au service de la collectivité pour les Suisses, les Suissesses ainsi que les ressortissantes et ressortissants étrangers établis dans le pays entre 15 et 65 ans.
- 2002 – Guido Zäch, conseiller national (PDC / LU) : initiative parlementaire 02.450 « Instauration d'un service social ».
- 2004 – Fondation Liber'all : « *Von der allgemeinen Wehrpflicht zur allgemeinen Dienstpflicht* » (Du service militaire obligatoire à l'obligation générale de servir), Zurich 2004.
- 2004 – Bruno Frick, conseiller aux Etats (PDC / SZ), et groupe démocrate-chrétien : motions 04.3369 et 04.3379 « Obligation générale de servir pour les hommes ».
- 2005 – Christophe Darbellay, conseiller national (PDC / VS) : initiative parlementaire 05.409 « Obligation générale de servir pour les hommes ».
- 2005 – Jo Lang, conseiller national (Les Verts / ZG) : motion 05.3252 « Suppression du service militaire obligatoire. Création d'un service volontaire pour la société et pour la paix ».
- 2008 – Maria Roth-Bernasconi, conseillère nationale (PSS / GE) : initiative parlementaire 08.460 « Pour un service volontaire, civil ou militaire, pour femmes et hommes ».
- 2011 – Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) : Le contrat citoyen, rapport d'octobre 2011.
- 2013 – Avenir Suisse : Idées pour la Suisse. 44 chances d'avenir, février 2013.
- 2013 – Groupe vert'libéral : motion 12.4114 « Développement de l'obligation de servir ».
- 2015 – Avenir Suisse : Etat citoyen et citoyens dans l'Etat. La politique de milice entre le mythe et la modernité, Zurich 2015.

Annexe 4:

Documents de base mentionnés dans le présent rapport

(les liens mènent directement à la version électronique du document ; se référer au document original allemand pour les titres en allemand)

Rapports et messages du Conseil fédéral

Effets de la solution de la preuve par l'acte dans le cadre du service civil : mesures prises par le DDPS.

Rapport, approuvé par le Conseil fédéral le 10 décembre 2010,
www.ddps.admin.ch > documentation > documents de base > défense

Message du Conseil fédéral du 22 juin 1994 concernant la loi fédérale sur le service civil (Loi sur le service civil, LSC). Publié dans la FF **1994** III 1597 à 1758.

Message du Conseil fédéral du 14 septembre 2012 concernant l'initiative populaire « Oui à l'abrogation du service militaire obligatoire ». Publié dans la FF **2012** 7659 à 7692.

Message du Conseil fédéral du 27 août 2014 concernant la modification de la loi fédérale sur le service civil. Publié dans la FF **2014** 6493 à 6534.

Message du Conseil fédéral du 3 septembre 2014 relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée. Publié dans la FF **2014** 6693 à 6802.

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 Franz Wicki du 29 septembre 2005. Publié dans la FF **2008** 3591 à 3608.

Rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 « Sécurité intérieure. Clarification des compétences ». Publié dans la FF **2012** 4161 à 4298.

Rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse (en réponse aux postulats 09.4301 Girod et 09.4311 Bischof ainsi qu'à la motion 10.3721 Brändli) du 4 juillet 2012.

www.sem.admin.ch > Actualité > News > Rapport sur les conséquences de la libre circulation des personnes et de l'immigration 2012.

Rapport final Masterplan «Formation aux professions des soins». Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Heim 10.3127 et 10.3128 du 16 mars 2010 et à la motion du groupe PDC/PEV/PVL 11.3889 du 29 septembre 2011. Berne 2016.

www.sbf.admin.ch > thèmes > formation professionnelle > Formations dans le domaine de la santé > Masterplan «Formation aux professions des soins»

Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse. Projet du 26 octobre 2015.

www.ddps.ch > Thèmes > Politique de sécurité > Rapports sur la politique de sécurité > 2016 > Documents

Service civil : les effets de la solution de la preuve par l'acte. Evaluation, mesures à prendre. Premier rapport, approuvé par le Conseil fédéral le 23 juin 2010,

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19588.pdf>.

Service civil : les effets du régime de la preuve par l'acte. Analyse, nécessité d'agir, mesures. Deuxième rapport, approuvé par le Conseil fédéral le 27 juin 2012,

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

Service civil : les effets du régime de la preuve par l'acte. Analyse, relation avec l'armée de demain, nécessité d'agir. Troisième rapport, approuvé par le Conseil fédéral le 25 juin 2014,

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35360.pdf>.

Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+. Rapport du Conseil fédéral du 9 mai 2012, publié dans la FF **2012** 5075 à 5154.

Stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques du 27 juin 2012.

www.bevoelkerungsschutz.admin.ch > Page d'accueil > Thèmes > Protection des infrastructures critiques

Stratégie Santé 2020. Politique de la santé : les priorités du Conseil fédéral. Rapport approuvé par le Conseil fédéral le 23 janvier 2013.

Propositions visant à développer le système de l'obligation de servir

«Allgemeine Dienstpflicht – Leitbild oder Schnee von gestern?», Nummer 8 der Schriftenreihe der Militärakademie, veröffentlicht als Beilage zur Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift ASMZ, Nr. 7/8, Juli 2007.

Avenir Suisse : *Etat citoyen et citoyens dans l'Etat. La politique de milice entre le mythe et la modernité*, Zurich 2015.

Avenir Suisse : *Idées pour la Suisse. 44 chances d'avenir*, février 2013.

CIVIVA, Schweiz. Friedensrat, Service Civil International (Schweiz) SCI: Freiwilliger Zivildienst: Visionen und Umsetzung. April 2014.

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse : *Le contrat citoyen*, rapport d'octobre 2011.

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse : *Le contrat citoyen. Deux ans après, où en sommes-nous ?*, rapport de septembre 2013.

Commission d'étude sur l'obligation générale de servir (CEOS) : *rapport final* du 20 août 1996.

Stiftung Liber'all. *Von der allgemeinen Wehrpflicht zur allgemeinen Dienstpflicht*. Zurich 2004.

Expertises, études, rapports

Auszug aus der Stellungnahme der Direktion für Völkerrecht vom 22. November 2004. «Wehrpflicht bzw. deren Ersetzung durch eine allgemeine Dienstpflicht im Rahmen der EMRK», *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (JAAC)* 2006, no. 64 (seulement résumé en français).

Ehrenzeller, Bernhard, Benjamin Schindler, Rainer J. Schweizer et Klaus A. Vallender (éd.): *Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar* (La Constitution fédérale suisse. Commentaire saint-gallois), Zurich / Saint-Gall 2014.

Ernst Basler + Partner AG : *Engagement de civilistes en cas de catastrophes et de situations d'urgence : analyse des besoins*. Rapport du 6 décembre 2013 destiné à l'organe d'exécution du service civil.

Birk, Rolf: *Kommentar zu Artikel 4 EMRK*. Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Ed. Wolfram Karl. Cologne 2007.

Bondolfi, Wehrpflicht Wehrpflicht und Geschlechterdiskriminierung. Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Anforderungen an die Wehrpflicht im Vergleich zum Modell Israel. Zürich 2012.

Catastrophes et situations d'urgence en Suisse 2015. Quels risques menacent la Suisse ? Office fédéral de la protection de la population, mai 2015.

Commission de milice du chef DDPS : *L'importance de l'armée pour la Suisse. Une analyse économique globale en termes d'utilité et de coûts*, 2012.

Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police : *rapport de 2011 sur les lacunes policières*.

- Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé et Organisation faîtière nationale du monde du travail en santé : *Rapport national sur les besoins en effectifs dans les professions de santé 2009. Besoins en personnel et mesures visant à garantir des effectifs suffisants au plan national*, Berne, décembre 2009, http://www.gdk-cds.ch/fileadmin/pdf/themen/bildung/versorgungsbericht/versorgungsbericht_franzoesisch_20091201_def.pdf
- Coordination suisse des sapeurs-pompiers : *Statistiques sapeurs-pompiers*, www.feukos.ch.
- Coûts des études de médecine en Suisse. Dépenses consacrées à la formation médicale préclinique et clinique jusqu'à l'examen d'Etat, année de référence 1999. Edité de l'Office fédéral de la statistique, 2003.
- Dienstpflcht und Verfassungsrecht. Exposé zuhanden der Studienkommission Allgemeine Dienstpflcht (SKAD) über den verfassungsrechtlichen Rahmen, Prof. Walter Haller, 1994.
- Exposé zur Vereinbarkeit einer allgemeinen Dienstpflcht mit dem Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit gemäss Art. 4 Ziff. 2 und 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), verfasst von Prof. Walter Haller, 1993.
- Gemeindemonitoring 2009/2010. *Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung*. Andreas Ladner, Reto Steiner, Katia Horber-Papazian, Julien Fiechter, Caroline Jacot-Descombes, Claire Kaiser. Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern, Nr. 48, 2013.
- Höpflinger, François : *Demographischer und gesellschaftlicher Wandel des Alters und Folgen für die Pflege im Alter* (Changements sociaux et démographiques sur le plan de l'âge et conséquences pour les soins aux personnes âgées), 2013, www.hoepflinger.com.
- Ich und meine Schweiz. Befragung von 17-jährigen Jugendlichen in der Schweiz. Forschungsbericht Nr. 13/15. Im Auftrag der Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ. Berne 2015.
- Jann, Ben : *Old-Boy Network. Militärdienst und ziviler Berufserfolg in der Schweiz* (Un réseau d'anciens. Service militaire et succès professionnel dans la vie civile en Suisse), 2003.
- Médecins de premier recours – Situation en Suisse, tendances récentes et comparaison internationale. Analyse des International Health Policy Survey 2015 des Commonwealth Fund im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit BAG. Obsan-Bulletin Nr. 50, 2015.
- Die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau. Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 4, Oktober 2014.
- Observatoire du bénévolat de la Suisse*. Société suisse d'utilité publique SSUP. sgg-ssup.ch > Bénévolat > Observatoire du bénévolat.
- Observatoire suisse de la santé : *Personnel de santé en Suisse – Etat des lieux et perspectives jusqu'en 2020. Document de travail 35*, 2009.
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie : *Formation aux professions des soins. Besoin de pilotage et de coordination au niveau politique pour l'introduction de la systématique de la formation et la mise en place de formations axées sur les besoins dans les professions des soins à l'échelon fédéral et cantonal*. Rapport de mars 2010.
- Office fédéral de la statistique : *Statistique des institutions médico-sociales 2013*, mars 2015.
- Organe d'exécution du service civil : *Service civil*. Rapports de gestion annuels, www.zivi.admin.ch > documentation > publications
- Organisation de projet ERNS 14 : *Rapport final ERNS 14. Exercice du Réseau national de sécurité 2014 (ERNS 14)*. Rapport final du 16 avril, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39566.pdf>.
- Panorama Gesundheitsberufe 2030*. Haute école spécialisée bernoise, division Santé. Rapport de projet, mandat de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, octobre 2013.

https://www.gesundheit.bfh.ch/fileadmin/wgs_upload/gesundheit/6_forschung/Panorama_Gesamtbbericht_Schlussbericht.pdf

- Programme National de Recherche 52*, Contexte et compétence: enquête suisse sur les enfants et les jeunes. www.nfp52.ch
- Rapports de l'Observatoire - Répercussions de la libre circulation des personnes*, 2005-2015. www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Travail > Libre circulation des personnes et Relations du travail.
- La santé en Suisse – Le point sur les maladies chroniques*. Rapport national sur la santé 2015. Editeur: Observatoire suisse de la santé (Obsan).
- Sapeurs-pompiers 2015*. Conception décrétée le 5 juin 2009 par la Conférence gouvernementale pour la Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP).
- Schweizer, Rainer J. et Severin Bischof : *Bürgerpflichten. Rechtslage in den Kantonen* (Devoirs civiques : situation juridique dans les cantons). Rapport d'experts du 21 janvier 2013 réalisé sur mandat de l'Office fédéral de la protection de la population, accompagné de compléments datés du 15 octobre 2013.
- Secrétariat d'Etat à l'économie et secrétariat de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique : *Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. Analyse de la situation et rapport sur les mesures*. Rapport d'état des lieux de mai 2013, <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05493/index.html?lang=fr>.
- Soins de longue durée aux personnes âgées en Suisse. Evolutions 2006–2013*. Obsan Bericht 67, 2015.
- Szvircev Tresch, Tibor et Andreas Wenger (éd.) : *Sicherheit. Aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbildung im Trend* (Sécurité. Les tendances de l'opinion suisse en matière de politique extérieure, de politique de sécurité et de défense), Zurich. Rapport annuel.
- Telebus Zivildienst 2015. Repräsentative Befragung der Schweizer Bevölkerung, durchgeführt von GfK Schweiz im Auftrag der Vollzugsstelle für den Zivildienst, Februar 2015. www.zivi.admin.ch > Dokumentation > Umfragen
- Tschannen, Pierre et Beatrice Herrmann: «*Verfassungsmässigkeit eines Tatbeweises als Zulassungskriterium zum Zivildienst*» (Constitutionnalité d'une preuve par l'acte en tant que critère d'admission au service civil), *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (JAAC)*, p. 122-149, 28 mars 2006. www.bk.admin.ch > Dokumentation > Verwaltungspraxis der Bundesbehörden VPB
- Waldmann, Bernhard, Eva Maria Belser et Astrid Epiney (éd.) : *Basler Kommentar zur Bundesverfassung* (Commentaire bâlois de la Constitution fédérale), Bâle 2015.
- Werte und Lebenschancen im Wandel: Eine Trendstudie zu den lebens-, Bildungs-, Arbeits- und Politikorientierungen junger Erwachsener in der Schweiz*. Valeurs et chances de vie en mutation: Une étude des tendances relatives aux orientations des jeunes adultes vis-à-vis de l'existence, de la formation, de la profession et de la politique en Suisse. Luca Bertossa, Karl W. Haltiner, Ruth Meyer Schweizer. Volume No 19, Serie scientifique des Enquêtes fédérales auprès de la jeunesse ch-x, Chur 2008 (résumé en français).

Annexe 5: glossaire

Allocations pour perte de gain (APG) (chapitre 2.1.8)	Il s'agit d'une indemnité pécuniaire destinée aux personnes servant dans l'armée, le service civil ou la protection civile pour la perte de gain qu'elles subissent en accomplissant leur service. L'allocation est calculée par jour sur la base du revenu de l'activité lucrative réalisée dans le monde professionnel.
Aptitude au service militaire	« <i>Est apte au service militaire la personne qui, du point de vue médical, satisfait physiquement, intellectuellement et psychiquement aux exigences du service militaire et qui, dans l'accomplissement de ce service, ne nuit pas à sa santé ou à celle d'autrui.</i> » (art. 2, al. 1, de l'Ordonnance concernant l'appréciation médicale de l'aptitude au service militaire et de l'aptitude à faire du service militaire (OAMAS) ; RS 511.12 (↗ aptitude au service de la protection civile))
Aptitude au service de protection civile	« <i>Est apte au service de protection civile la personne qui, du point de vue médical, satisfait physiquement, intellectuellement et psychiquement aux exigences du service de protection civile.</i> » (art. 1a, al. 1, de l'Ordonnance concernant l'appréciation médicale de l'aptitude au service de protection civile et de l'aptitude à faire du service de protection civile (OAMP) ; RS 520.15 (↗ aptitude au service militaire))
Catastrophe	Evénement subit qui occasionne tant de dommages et de pertes que les ressources matérielles et humaines de la communauté concernée sont dépassées et qu'un soutien est nécessaire. (cf. glossaire du Rapport sur la politique de sécurité 2016 (projet)).
Effectif réglementaire	Valeur indicative sur laquelle se fonde la gestion des effectifs. Exemple issu du monde sportif : le football se joue à 11 joueurs par équipe (effectif réglementaire), mais de fait, il y en a beaucoup plus qui doivent s'entraîner (effectif réel) pour qu'à chaque match, il y en ait effectivement toujours 11 qui soient disponibles.
Effectif réel	C'est le nombre de personnes astreintes au service effectivement incorporées dans l'armée ou dans la protection civile.
Equité face à l'obligation de servir (chapitre 4.3)	Exécution équitable de l'obligation d'accomplir du <u>service militaire</u> .
Instruments de politique de sécurité (tableau 5)	Politique extérieure, armée, protection de la population, service de renseignement, police, politique économique, administration des douanes, <u>service civil</u> (conformément au projet du rapport de politique de sécurité 2016).
Neutralité concurrentielle et du marché du travail (chapitre 4.2.3)	Principe selon lequel les personnes astreintes au service ne doivent pas menacer des postes de travail ni péjorer les conditions de salaire et de travail des salariés ni encore fausser les conditions concurrentielles. On parle de <u>non-influence</u> sur le marché du travail et de neutralité concurrentielle pour les personnes astreintes au service civil.
Obligation de servir dans la protection civile (chapitre 2.1.1)	Obligation en vertu de l'art. 61 Cst. en corrélation avec l'art. 11 de la LPPCi d'accomplir un service au sein de la <u>protection civile</u> . S'applique aux hommes suisses qui ont été déclarés médicalement inaptes au service militaire mais sont aptes au service de la protection civile.
Obligations militaires ; voir aussi <u>service militaire obligatoire</u>	On entend par ce terme l'obligation d'accomplir un service militaire conformément à l'art. 59 de la Constitution fédérale (Cst.).
Politique de sécurité	Ensemble des mesures prises par la Confédération, les cantons et les communes pour prévenir, écarter et maîtriser les menaces et les actions politico-militaires ou criminelles ayant pour but de limiter le pouvoir d'autodétermination de la Suisse et de sa population ou de leur porter atteinte ; à ces mesures s'ajoutent encore la prévention et la maîtrise de catas-

	trophes et de situations d'urgence d'origine naturelle ou anthropique (conformément au projet du rapport de politique de sécurité 2016).
Prévention	Ensemble des mesures à prendre en matière de politique de sécurité ou des activités déployées pour prévenir un événement dangereux (conformément au projet du rapport de politique de sécurité 2016)
Protection civile (chapitre 2.1.5)	Organisation de milice de la <u>protection de la population</u> au sein de laquelle les personnes astreintes à servir dans la protection civile font leur service. La Confédération édicte des lois et des ordonnances en la matière, et les cantons se chargent de l'exécution de <u>l'obligation de servir dans la protection civile</u> .
Protection de la population	Le système coordonné de la protection de la population comprend la police, les corps de sapeurs-pompiers, la santé publique (avec le domaine du sauvetage sanitaire), les services techniques et la <u>protection civile</u> .
Preuve par l'acte (dite aussi solution de la preuve par l'acte) (chapitre 2.1.4)	Les personnes astreintes au service n'ont plus besoin de se soumettre à l'examen de conscience pour être admises au service civil, mais doivent accepter de servir plus longtemps (1,5 fois plus qu'au service militaire). La preuve par l'acte s'applique depuis 2009.
Service civil (chapitre 2.1.4)	<i>Premièrement</i> : service de remplacement pour les personnes astreintes au service militaire ne pouvant pas concilier un service militaire avec leur conscience. <i>Deuxièmement</i> : domaine comprenant l'ensemble des personnes astreintes au service civil, leurs affectations et l'Organe d'exécution du service civil ZIVI.
Service militaire obligatoire ; voir aussi <u>obligations militaires</u> (chapitre 2.1.1)	Obligation selon les termes de l'art. 59 Cst. pour les hommes de nationalité suisse d'accomplir le service militaire ou le <u>service civil, ou encore, pour ceux qui n'accomplissent pas leur service militaire ou leur service de remplacement, de s'acquitter d'une <u>taxe d'exemption de l'obligation de servir</u></u> .
Situation d'urgence	Situation de longue durée qui naît d'un événement ou d'un enchaînement de faits et qui ne peut pas être maîtrisée par les processus ordinaires, car les ressources matérielles et humaines de la communauté concernée sont dépassées.
Situation extraordinaire	Situation dans laquelle les processus ordinaires ne suffisent pas à résoudre les tâches à relever dans de nombreux domaines, par exemple, en cas de catastrophe ou de situation d'urgence affectant sérieusement l'ensemble du pays ou lors d'un conflit armé (conformément au projet du rapport de politique de sécurité 2016) ↗ <u>situation particulière</u>)
Situation particulière	Situation dans laquelle certaines tâches étatiques ne peuvent plus être maîtrisées au moyen des processus administratifs normaux et qui nécessite, en général, une concentration rapide des moyens et un renforcement des processus pour rétablir la gouvernance dans le secteur affecté (conformément au projet du rapport de politique de sécurité 2016) ↗ <u>situation extraordinaire</u>)
Système de l'obligation de servir (chapitre 1.1)	Ensemble de règles permettant de gérer l'affectation des personnes astreintes au service militaire, au <u>service civil</u> et au service de la <u>protection civile</u> et de déterminer quelles prestations elles ont à y accomplir. Ce système inclut également l'aspect financier avec les allocations pour perte de gain et la taxe d'exemption de l'obligation de servir.
Taxe d'exemption de l'obligation de servir (chapitre 2.1.7)	« Les citoyens suisses qui n'accomplissent pas ou n'accomplissent qu'en partie leurs obligations de servir sous forme de service personnel (service militaire ou service civil) doivent fournir une compensation pécuniaire » (art. 1 de la LTEO ; RS 661). Compensation pécuniaire due par les personnes astreintes au service pour le

	<p>non-accomplissement de leur service militaire ou de leur service civil. Autrement dit, toutes les personnes astreintes inaptées au service militaire et celles qui souhaitent reporter une période de service militaire ou civil pour des motifs personnels sont tenues de payer la taxe d'exemption de l'obligation de servir.</p> <p>Sont exonérés de cette taxe les hommes bénéficiant d'une rente de l'assurance-invalidité (AI) ou présentant une atteinte à l'intégrité de plus de 40 % (ou ont un « handicap majeur » conformément à l'art. 4, al. 1, de la LTEO ; RS 661) ou encore ceux qui ont subi une atteinte à leur santé durant un service militaire ou civil ayant conduit à une déclaration d'inaptitude au service militaire et civil. Le versement d'un quart de rente de l'AI suffit déjà à obtenir l'exonération de la taxe d'exemption.</p> <p>Les personnes astreintes à la protection civile sont, elles aussi, tenues de payer la taxe d'exemption, mais celle-ci se réduit toutefois de 4 % par jour de service effectué au sein de la protection civile. La taxe d'exemption de l'obligation de servir n'est pas un impôt. Elle a pour but de faire respecter la politique nationale et le principe constitutionnel s'appliquant à l'obligation d'accomplir un service militaire. Ce sont les cantons qui perçoivent la taxe d'exemption de l'obligation de servir sur mandat de la Confédération.</p>
--	--

Annexe 6

Liste des tableaux et graphiques

<i>Illustration 1 : Interventions parlementaires concernant le système de l'obligation de servir déposées ou en suspens pendant les activités du groupe de travail.</i>	31
<i>Illustration 2 : Schéma d'affectation selon le système actuel de l'obligation de servir</i>	38
<i>Illustration 3 : Affectation des effectifs dans le système de l'obligation de servir selon l'exemple des hommes suisses nés en 1986 (état au 1^{er} janvier 2015)</i>	40
<i>Illustration 4 : Admissions au service civil entre 2005 et 2015</i>	46
<i>Illustration 5 : Système de l'obligation de servir et instruments de la politique de sécurité</i>	51
<i>Illustration 6 : Bénéficiaires et montants des allocations pour perte de gain en 2014</i>	54
<i>Illustration 7 : Organisation des corps de sapeurs-pompiers selon les cantons</i>	55
<i>Illustration 8 : les quatre formes des corps de sapeurs-pompiers existant dans les cantons</i>	56
<i>Illustration 9 : Obligation de s'engager dans l'armée, le service civil et la protection civile, engagement volontaire, ainsi que taxe d'exemption de l'obligation de servir et droit aux allocations pour perte de gain.</i>	59
<i>Illustration 10 : Effectifs dans le système de l'obligation de servir</i>	60
<i>Illustration 11 : Potentiel démographique pour le système de l'obligation de servir de 1985 à 2035.</i>	63
<i>Illustration 12 : Quote-part des étrangers (hommes et femmes) par rapport à la population résidente permanente en Suisse de 1985 à 2035.</i>	64
<i>Illustration 13 : mandats d'étude au sujet du système de l'obligation de servir</i>	100
<i>Illustration 14 : taux d'aptitude au service militaire de 1985 à 2015.</i>	112
<i>Illustration 15 : taux d'aptitude et taux d'abandon en comparaison sur une longue durée (toutes les valeurs exprimées en pour cent se rapportent au nombre total des personnes astreintes de la classe d'âge respective).</i>	116
<i>Illustration 16 : abandons de 2010 à 2015 dans les formations de l'armée (sans les incorporations à la fin des écoles de recrues ni les libérations après accomplissement des obligations militaires)</i>	117
<i>Illustration 17 : entrées à l'armée depuis les écoles de recrues entre 2006 et 2015 (nombre de « recrues instruites ») ayant pu être incorporées dans les formations de l'armée). Le 1^{er} mars de l'année respective est la date de référence.</i>	121
<i>Illustration 18 : Ecoles de recrues 2015 – entrées et sorties en tant que base pour assurer l'effectif de l'armée</i>	122
<i>Illustration 19 : principales causes d'abandon avant et pendant les écoles de recrues, 2010 à 2014</i>	123
<i>Illustration 20 : aperçu des modèles</i>	153
<i>Illustration 21 : taux des personnes astreintes et taux d'aptitude des modèles</i>	154
<i>Illustration 22 : modèle « Statu quo plus »</i>	155
<i>Illustration 23 : modèle « Obligation de servir dans la sécurité »</i>	164
<i>Illustration 24 : « Modèle norvégien »</i>	173
<i>Illustration 25 : modèle « Obligation générale de servir »</i>	178
<i>Illustration 26 : domaines d'activités ouverts aux personnes astreintes dans le modèle « Obligation générale de servir »</i>	183
<i>Illustration 27 : Comment les modèles résolvent les conflits d'objectifs ?</i>	208

Liste des annexes

Annexe 1: Composition du groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir	
Annexe 2: Mandats d'étude provenant de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+	
Annexe 3: Propositions visant à introduire une obligation générale de servir	
Annexe 4: Documents de base mentionnés dans le présent rapport	
Annexe 5: Glossaire	
Annexe 6: Liste des tableaux et graphiques ; liste des annexes	