



15 janvier 2025

Rapport sur le développement du système de l'obligation de servir

Approfondissements concernant l' *«obligation de
servir dans la sécurité»* et l' *«obligation de servir
axée sur les besoins»*

Condensé

Contexte

Le système de l'obligation de servir règle l'affectation des personnes astreintes au service dans l'armée, la protection civile ou le service civil. Lors du recrutement, il est déterminé, à l'aide de critères d'aptitude objectifs, quel type de service elles doivent réaliser. Les personnes aptes au service militaire effectuent un service militaire, à moins qu'elles ne soient en proie à un conflit de conscience, auquel cas elles effectuent un service civil de remplacement, lequel est 1,5 fois plus long que le service militaire. Les conscrits inaptes au service militaire mais aptes au service de protection civile effectuent un service dans la protection civile. Les conscrits inaptes à la fois au service militaire et au service civil s'acquittent d'une taxe d'exemption de l'obligation de servir, à moins qu'ils n'en soient exonérés en raison d'un handicap majeur.

Le développement du système de l'obligation de servir s'impose pour plusieurs raisons. Dans l'armée, diverses mesures ont été prises en vue de limiter les départs, et particulièrement dans le service civil. À moyen terme, il n'est pas certain néanmoins que l'armée puisse tenir l'effectif réel de 140 000 militaires requis pour garantir un effectif réglementaire de 100 000 militaires. Concernant la protection civile, elle n'atteint d'ores et déjà pas la valeur cible de 72 000 personnes. Par ailleurs, la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine montre que la protection civile doit également prévoir des prestations pour l'éventualité d'une guerre, sans réduire pour autant celles déjà consacrées aux catastrophes et aux situations d'urgence. En plus des nécessaires investissements dans les infrastructures, cette situation exige davantage de personnel (de milice). Comme pour l'armée, il convient de garder à l'esprit qu'en cas de besoin, les membres de la protection civile ne peuvent pas toujours entrer tous en service, raison pour laquelle un effectif réel devant être supérieur à l'effectif réglementaire doit être introduit dans la protection civile.

Au cours de ces dernières années, le Conseil fédéral s'est penché à plusieurs reprises sur l'alimentation des effectifs de l'armée et de la protection civile, tout comme sur le développement du système de l'obligation de servir. Le 4 mars 2022, il a adopté la deuxième partie du rapport sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile. Ce rapport présentait quatre options de développement à long terme du système de l'obligation de servir : l'obligation de servir dans la sécurité, l'obligation de servir axée sur les besoins, ainsi que l'obligation d'un service citoyen sans et avec libre choix. Le Conseil fédéral a décidé de ne pas poursuivre les deux options d'obligation d'un service citoyen. Il a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, d'examiner plus en détail, jusqu'à fin 2024, les deux options que sont l'obligation de servir dans la sécurité et l'obligation de servir axée sur les besoins, d'établir un rapport et, le cas échéant, de soumettre des propositions de mise en œuvre. Les résultats de ces approfondissements sont l'objet du présent rapport.

Contenu du rapport

Le rapport esquisse, pour les deux options, les prestations à fournir, l'attribution des personnes astreintes au service à l'armée, à la protection civile ou au service civil, les effectifs nécessaires pour l'accomplissement des tâches, la durée de l'obligation de servir, les coûts et leur répartition entre la Confédération et les cantons, tout comme des aspects juridiques.

Obligation de servir dans la sécurité

Dans cette option, la protection civile et le service civil fusionnent pour former une seule et même organisation : la protection contre les catastrophes.

En comparaison avec la protection civile actuelle, le nombre de jours de service est nettement augmenté. À l'instar des militaires, les personnes incorporées au sein de la protection contre les catastrophes effectuent 245 jours de service répartis sur 10 ans, soit 146 jours en formation (instruction et cours de répétition [CR]) et 99 jours d'activités individuelles. Pour les personnes incorporées dans la protection contre les catastrophes pour des raisons de conscience, le nombre de jours de service varie en fonction du nombre de jours de service déjà effectués dans l'armée. Il s'élève en moyenne à 285 jours de service, soit 146 jours en formation (instruction, CR) et 139 jours d'activités individuelles.

L'augmentation de l'effectif dans la future protection contre les catastrophes, en comparaison avec la protection civile actuelle, et le nombre fortement accru de jours de service pour l'amélioration de l'instruction et l'accroissement de la performance entraînent un surcroît de coûts.

Obligation de servir axée sur les besoins

Dans cette option, chaque personne de nationalité suisse est astreinte à l'obligation de servir. Lors du recrutement, l'armée et la protection civile choisissent autant de personnes qu'il leur faut pour atteindre leurs effectifs. Les personnes ne pouvant être prises en compte ni pour l'armée ni pour la protection civile doivent s'acquitter d'une taxe d'exemption de l'obligation de servir, à moins qu'elles n'en soient exonérées en raison d'un handicap majeur. Les personnes recrutées pour l'armée mais ne pouvant concilier le service militaire avec leur conscience ont encore la possibilité d'effectuer un service civil de remplacement. Celui-ci est aujourd'hui 1,5 fois plus long que le service militaire. La répartition des tâches et des compétences reste fondamentalement identique : pour le service militaire et le service civil de remplacement, la responsabilité incombe à la Confédération, tandis pour la protection civile, elle est principalement du ressort des cantons. Comme dans l'option de l'obligation de servir dans la sécurité, c'est la Confédération qui est responsable de l'instruction tandis que les cantons ont à leur charge les CR et les activités individuelles.

Cette option entraîne également une augmentation du nombre de jours de service effectués dans la protection civile. En comparaison avec la première option, cette augmentation est toutefois moins élevée. Pour l'instruction et les CR, il s'agit également de 146 jours de service sur 10 ans, mais sans activités individuelles à accomplir. L'augmentation des jours de service dans la protection civile entraîne une augmentation des coûts.

Évaluation des deux options

L'évaluation des options a été effectuée à l'aune de quatre critères.

- Alimentation durable en effectifs de l'armée et de la protection civile : en comparaison avec l'option de l'obligation de servir dans la sécurité, celle de l'obligation de servir axée sur les besoins présente l'avantage de pouvoir recourir à un pool de recrutement plus important, ce qui permet de mieux faire face aux fluctuations des taux d'aptitude et des départs du service civil. Dans les deux options, l'alimentation du service civil de remplacement peut être améliorée. Dans l'obligation de servir dans la sécurité, l'alimentation de l'armée dépend de ce que les passages au service civil de remplacement diminuent ou non dans la mesure supposée. Globalement, l'obligation de servir axée sur les besoins remplit donc un peu mieux ce critère que l'option de l'obligation de servir dans la sécurité.*
- Besoins plausibles en prestations en rapport avec la sécurité : dans les deux options, davantage de jours de service qu'aujourd'hui sont effectués dans le domaine de la protection civile. Les options présentent toutefois des différences au niveau des prestations : avec l'option de l'obligation de servir dans la sécurité, davantage de jours de service sont effectués sous forme d'activités individuelles qu'avec l'obligation de servir axée sur les besoins. Dans ces activités individuelles, le lien avec la sécurité est toutefois indirect et donc fondamentalement plus faible. Globalement, les deux options remplissent donc à peu près aussi bien le critère.*
- Équité en matière de service : étant donné que dans l'obligation de servir dans la sécurité, toutes les personnes aptes effectuent un service (à l'exception de celles qui y sont incorporées pour raison de conscience) et que les militaires et membres de la protection contre les catastrophes accomplissent un nombre identique de jours de service, l'équité en matière de service est davantage assurée avec cette option qu'avec l'obligation de servir axée sur les besoins. Les choses changent toutefois fondamentalement en faveur de l'obligation de servir axée sur les besoins dès lors que l'on prend en compte l'égalité des sexes comme critère d'équité en matière de service.*
- Financement : les deux options entraînent des coûts supplémentaires élevés. Dans l'option de l'obligation de servir dans la sécurité, les coûts supérieurs sont engendrés par le nombre supplémentaire de jours de service effectués. À la différence de l'obligation de servir axée sur les besoins, les coûts supplémentaires occasionnés ne peuvent être compensés par les taxes supérieures d'exemption de*

l'obligation de servir. En conséquence, l'obligation de servir axée sur les besoins remplit mieux le critère que l'obligation de servir dans la sécurité.

Le Conseil fédéral estime que les deux options nécessitent une modification des art. 59 et 61 de la Constitution, alors que l'avis de droit juge qu'il est également légitime de procéder sans passer par une révision constitutionnelle.

Table des matières

1.	Contexte	7
1.1.	Mandat du Conseil fédéral	7
1.2.	Objectif et délimitation	7
1.3.	Procédure adoptée	7
1.4.	Définitions pour l'aptitude et l'inaptitude au service	8
1.5.	Collaboration	8
2.	Approfondissements concernant l'obligation de servir dans la sécurité	9
2.1.	L'option en bref	9
2.2.	Questions à éclaircir	9
2.3.	Profil de prestations de l'armée	10
2.4.	Profil de prestations de la protection contre les catastrophes	11
2.4.1.	Principes	11
2.4.2.	Activités en formation dans la protection contre les catastrophes	13
2.4.3.	Activités individuelles dans la protection contre les catastrophes	18
2.5.	Alimentation de l'armée et de la protection contre les catastrophes	19
2.6.	Jours de service à accomplir dans l'obligation de servir dans la sécurité	20
2.7.	Exécution de l'obligation de servir dans la protection contre les catastrophes et conséquences organisationnelles	22
2.8.	Calcul des coûts et des recettes dans la protection contre les catastrophes	23
2.8.1.	Délimitations et mode de calcul	23
2.8.2.	Coût d'une journée de service dans la protection contre les catastrophes	24
2.8.3.	Facteur de coût du nombre de personnes en service dans la protection contre les catastrophes	24
2.8.4.	Calcul d'autres facteurs de coûts	25
2.8.5.	Recettes provenant de la protection contre les catastrophes	26
2.8.6.	Récapitulatif des coûts et des recettes	27
2.9.	Répartition des coûts et des recettes entre la Confédération et les cantons	30
2.9.1.	Prise en charge des coûts d'investissement uniques	30
2.9.2.	Répartition des coûts et recettes annuels récurrents	30
2.10.	Aspects juridiques	31
2.10.1.	Nécessité de légiférer	31
2.10.2.	Compatibilité avec les principes du droit international	32
2.10.3.	Compatibilité avec l'équité en matière de service et le droit fondamental de l'interdiction de discrimination	32
2.10.4.	Compatibilité avec le principe de neutralité du marché et l'obligation de non-concurrence	34
3.	Approfondissements concernant l'obligation de service axée sur les besoins	34
3.1.	L'option en bref	34
3.2.	Questions à éclaircir	35
3.3.	Profil de prestations de l'armée et de la protection civile	35
3.3.1.	Profil de prestations de l'armée	35
3.3.2.	Profil de prestations de la protection civile	35
3.4.	Alimentation de l'armée et de la protection civile	36
3.5.	Nouvelle compréhension de la notion d'équité en matière de service	36
3.6.	Hypothèses concernant le nombre de jours de service dans l'armée, le service civil et la protection civile	37
3.7.	Considérations relatives au système des incitations et à la taxe d'exemption de l'obligation de servir	38
3.7.1.	Considérations relatives aux incitations	38
3.8.	Calcul des coûts et des recettes de l'obligation de servir axée sur les besoins	39
3.8.1.	Délimitations et mode de calcul	39
3.8.2.	Coûts et recettes de l'obligation de servir axée sur les besoins	39
3.9.	Répartition des coûts et des recettes entre la Confédération et les cantons	42
3.9.1.	Prise en charge des coûts d'investissement uniques	42
3.9.2.	Répartition des coûts et recettes annuels récurrents	42

3.10.	Aspects juridiques	43
3.10.1.	Nécessité de révisions constitutionnelles et législatives	43
3.10.2.	Compatibilité avec l'interdiction du travail forcé et la neutralité du marché du travail.....	43
3.10.3.	Principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de discrimination	44
4.	Évaluation des deux options	45
4.1.	Critères	45
4.2.	Pondération des critères d'évaluation	48
4.3.	Récapitulatif de l'évaluation	48
5.	Journée d'information obligatoire pour les Suissesses	49
6.	Suite de la procédure	50

Rapport

1 Contexte

1.1 Mandat du Conseil fédéral

Le 4 mars 2022, le Conseil fédéral a adopté la deuxième partie du rapport sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile¹ (ci-après deuxième rapport sur l'alimentation). Dans ce rapport, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) présentait, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), quatre options de développement à long terme de l'obligation de servir : *l'obligation de servir dans la sécurité, l'obligation de servir axée sur les besoins, l'obligation d'un service citoyen sans libre choix et l'obligation d'un service citoyen avec libre choix*. En plus de ces options, le rapport contenait, en tant qu'adaptation ponctuelle du système actuel, l'instauration d'une journée d'information obligatoire pour les Suissesses.

Le Conseil fédéral a décidé de ne pas poursuivre les deux options de l'obligation d'un service citoyen. Il a chargé le DDPS, en collaboration avec le DEFR, d'examiner plus en détail, jusqu'à fin 2024, les deux autres options, d'établir un rapport et, le cas échéant, de soumettre des propositions de mise en œuvre. Il s'agit de clarifier les questions en suspens, notamment concernant le besoin réel de prolongation des prestations et, partant, l'augmentation des jours de service dans la protection civile, la garantie de l'équité en matière de service, l'organisation d'un éventuel système incitatif avec l'obligation de servir axée sur les besoins, les répercussions concrètes d'une mise en œuvre des options et les conséquences financières exactes. Les résultats de ces approfondissements sont l'objet du présent rapport. Le Conseil fédéral a également chargé le DDPS d'examiner rigoureusement l'instauration d'une journée d'information obligatoire pour les Suissesses et de la soumettre au Conseil fédéral pour décision d'ici fin 2024.

1.2 Objectif et délimitation

Le présent rapport doit permettre au Conseil fédéral de prendre une décision de principe concernant le développement à long terme du système de l'obligation de servir. Les approfondissements effectués ont permis de répondre aux questions en suspens et de mieux connaître les conséquences financières. Le présent rapport n'a pas pour objet d'établir une présentation précise et exhaustive des coûts ni une proposition de financement. Dans l'éventualité d'une mise en œuvre de l'une des deux options ou de la journée d'information obligatoire pour les Suissesses, les conséquences financières pourront être calculées encore plus précisément et les possibilités de financement examinées.

1.3 Procédure adoptée

Pour les travaux d'approfondissement des deux options de développement à long terme du système de l'obligation de servir, il a d'abord été élaboré, sur la base du deuxième rapport sur l'alimentation, un catalogue de questions auxquelles il fallait répondre pour les deux options. Ensuite, sur la base des résultats obtenus, des réponses ont, en premier lieu, été apportées aux questions en rapport avec *l'obligation de servir dans la sécurité*, puis à celles concernant *l'obligation de servir axée sur les besoins*. Le deuxième rapport sur l'alimentation expliquait déjà que l'instauration de l'obligation de servir dans la sécurité et de *l'obligation de servir axée sur les besoins* nécessitait une révision de la Constitution (Cst.)². À cela est venue s'ajouter une série de questions juridiques, notamment en ce qui concerne l'égalité des droits des personnes astreintes au service, l'interdiction du travail forcé et le principe de neutralité du marché du travail. Ces questions ont d'abord été examinées à l'aide d'un avis de droit externe³. L'Office

¹ FF 2022 665

² RS 101

³ Annexe 1 : Expertise à l'intention du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) concernant le développement du système de l'obligation de servir, Felix Uhlmann, Zurich, 29 mai 2024

fédéral de la justice (OFJ) s'est prononcé à ce sujet en examinant si l'instauration de *l'obligation de servir dans la sécurité* nécessitait une révision constitutionnelle et si cette forme de service était compatible avec l'exigence de l'égalité de traitement⁴. L'avis de droit a été rédigé par Felix Uhlmann, professeur de droit public à l'université de Zurich. Ces deux évaluations ont été reprises dans le présent rapport. Les travaux relatifs à la journée d'information obligatoire pour les Suissesses se sont poursuivis indépendamment des travaux d'approfondissement sur les options à long terme. Le rapport préliminaire a fait l'objet d'une consultation informelle en septembre 2024 auprès de la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS), de l'OFJ, de l'Office fédéral des assurances sociales, de l'Administration fédérale des contributions et de l'Administration fédérale des finances. Les résultats de cette consultation ont été pris en compte dans le présent rapport.

1.4 Définitions pour l'aptitude et l'inaptitude au service

Le présent rapport utilise encore les adjectifs apte et inapte (au service), lesquels ne seront toutefois plus employés à l'avenir. Le recrutement sert à déterminer les personnes astreintes à servir pour différentes prestations. Une distinction entre apte et inapte, telle que pratiquée jusqu'à présent, n'est pas nécessaire à cet effet et comporte le risque d'une interprétation péjorative de la notion d'inaptitude. C'est pourquoi le DDPS élabore de nouvelles catégories d'affectation pour les personnes astreintes au service. Les trois catégories actuelles (apte au service militaire, apte au service de protection civile et doublement inapte) doivent être renommées, mais aussi différenciées et élargies afin que le plus grand nombre possible de personnes astreintes puissent accomplir un service. Les nouvelles catégories ne seront toutefois disponibles qu'une fois les travaux d'approfondissement terminés, raison pour laquelle les adjectifs « apte » et « inapte » sont encore utilisés dans le présent rapport.

1.5 Collaboration

Comme pour l'élaboration des deux rapports sur l'alimentation, le DDPS a dirigé à deux échelons les travaux d'approfondissement des options de développement à long terme du système de l'obligation de servir. Le comité de pilotage dirigé par le Secrétariat d'État à la politique de sécurité (SEPOS) a joué le rôle d'organe de direction et de contrôle, tandis que le groupe de travail, également dirigé par le SEPOS, a réalisé les travaux d'approfondissement.

Outre le SEPOS, le Groupement Défense et l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), pour le DDPS, et l'Office fédéral du service civil (CIVI), pour le DEFR, ainsi que des représentants des cantons ont participé aux travaux aux deux niveaux. Les cantons ont pris part aux travaux à l'échelon du comité de pilotage avec le secrétaire général de la CG MPS et, à l'échelon du groupe de travail, avec une série de représentants de la Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile.

Les travaux d'approfondissement de la journée d'information obligatoire pour les Suissesses ont été dirigés par le DDPS. Pour ce faire, le Département a collaboré avec des représentants des cantons.

⁴ Annexe 2 : Développement du système de l'obligation de servir : prise de position sur un avis de droit externe, Berne, mai 2024

2 Approfondissements concernant l'obligation de servir dans la sécurité

2.1 L'option en bref

La protection civile et le service civil fusionnent pour former une nouvelle structure : la protection contre les catastrophes⁵. Dans cette option, il n'existe donc plus que deux organisations, à savoir l'armée et la protection contre les catastrophes. Chaque personne de nationalité suisse est astreinte au service dans l'une ou l'autre de ces organisations. Les deux sont ouvertes, sur la base du volontariat, aux citoyennes suisses. L'armée reste un moyen d'intervention de la Confédération, tandis que la protection contre les catastrophes est un moyen d'intervention des cantons (sous réserve d'une convocation fédérale en cas de catastrophes, de situations d'urgence ou de conflit armé). De sorte que l'armée puisse conserver les effectifs dont elle a besoin, les personnes astreintes n'ont aucune liberté de choix entre elle et la protection contre les catastrophes. Toute personne astreinte au service militaire, mais ne pouvant concilier un tel service avec sa conscience, peut toujours demander d'effectuer un service civil de remplacement. Toutefois, celui-ci ne s'effectue plus dans une organisation de service civil distincte, mais au sein de la protection contre les catastrophes. Il convient de noter que la durée du service pour ce groupe de personnes sera plus longue que pour les personnes jugées inaptes au service militaire et qui sont donc directement affectées à la protection contre les catastrophes. Les personnes ne servant pas dans l'armée ou la protection civile doivent s'acquitter de la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Pour réduire le nombre de reports de service dans l'armée ou la protection contre les catastrophes pour raisons personnelles ou professionnelles, une taxe d'exemption de l'obligation de servir est également exigible lorsqu'aucun service à accomplir n'est réalisé en l'espace d'une année. Une personne qui a rempli l'obligation de servir globale fixée dans l'une des deux organisations est remboursée des taxes d'exemption de l'obligation de servir dont elle se sera acquittée.

2.2 Questions à éclaircir

En ce qui concerne *l'obligation de servir dans la sécurité*, la première question qui se pose est celle du profil de prestations de la protection contre les catastrophes. Le deuxième rapport sur l'alimentation esquissait l'idée que la protection contre les catastrophes assumerait les tâches de l'actuelle protection civile et une partie des tâches de l'actuel service civil. Les travaux d'approfondissement dans ce domaine avaient pour but de préciser le profil de prestations et, si nécessaire, de développer des adaptations des profils de prestations existants.

Une deuxième question est celle des jours de service à effectuer dans la protection contre les catastrophes. Dans le deuxième rapport sur l'alimentation, le Conseil fédéral estimait à 245 le nombre de jours de service à effectuer dans cette dernière pour les membres de la protection contre les catastrophes qui lui seraient directement affectés. Les personnes aptes au service militaire et réaffectées dans la protection contre les catastrophes pour des raisons de conscience devraient (comme jusqu'à présent) effectuer un service 1,5 fois plus long, à savoir jusqu'à 368 jours. Sur la base du besoin de prestations de la protection contre les catastrophes, il est possible de déterminer un profil de prestations actualisé. On peut alors en déduire le nombre de jours de service effectivement nécessaires pour l'atteindre ou, en d'autres termes, le nombre de jours de service de la protection contre les catastrophes qui ont un rapport direct avec le profil de prestations et les aspects de la sécurité. Ce rapport ou lien, c'est-à-dire l'utilité directe des jours de service pour la sécurité, a été demandé par les représentants des employeurs et des travailleurs lors d'auditions.

Sur cette base, il est possible d'identifier les conséquences financières d'un passage du système actuel à *l'obligation de servir dans la sécurité*. Tout comme la couverture des besoins en matière de sécurité,

⁵ Dans le cadre de la consultation informelle, une majorité des cantons a estimé que le nom de *protection contre les catastrophes* était trop restrictif et réduisait les engagements au seul domaine des catastrophes. Le souhait de conserver le nom de *protection civile* a été exprimé. Cela ne permettrait toutefois pas de montrer que le service civil actuel est également intégré dans la nouvelle organisation. Le terme *protection contre les catastrophes* doit, pour l'instant, servir de titre de travail qui pourra encore être modifié en cas de mise en œuvre.

il s'agit là d'une question clé pour la Confédération et les cantons. Pour que l'ensemble des partenaires concernés partent des mêmes hypothèses en matière de coûts, il faut, d'une part, déterminer les coûts totaux et, d'autre part, définir où se situent les délimitations de compétences entre la Confédération et les cantons et, partant, les responsabilités financières.

Enfin, une série de questions juridiques se posent. Le deuxième rapport sur l'alimentation indiquait que les art. 59 et 61 Cst. devaient être révisés et que la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)⁶, la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)⁷, la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (LSC)⁸, la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO)⁹ et la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG)¹⁰ ainsi que les bases légales de mise en œuvre, y compris la législation cantonale, devaient être adaptées. Compte tenu du fait qu'avec l'affectation des membres actuels de la protection civile, le nombre de personnes astreintes à servir dans la protection contre les catastrophes est bien plus élevé que dans la protection civile et que, par conséquent, le nombre de jours de service effectués dans ce domaine augmente – ce qui va de pair avec une extension potentielle du champ d'intervention – il convient aussi d'examiner si la protection contre les catastrophes est compatible avec l'interdiction du travail forcé selon la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)¹¹. Il s'agit également de savoir dans quelle mesure l'équité en matière de service est assurée. D'un côté, l'harmonisation avec l'armée du nombre de jours de service à effectuer dans la protection contre les catastrophes renforce l'équité en matière de service. D'un autre côté, les personnes astreintes au service incorporées au sein de la protection contre les catastrophes pour des raisons de conscience effectuent un service 1,5 fois plus long que les personnes qui y sont directement incorporées. Il s'agit par ailleurs de savoir dans quelle mesure les prestations de la protection contre les catastrophes sont compatibles avec les principes de la neutralité du marché du travail et de l'interdiction de concurrence.

2.3 Profil de prestations de l'armée

Le deuxième rapport sur l'alimentation partait du principe que les prestations de l'armée (services de sauvetage et hôpitaux) devaient être transférées à la protection contre les catastrophes. Les travaux d'approfondissement ont toutefois montré que ce transfert n'était pas approprié. Il impliquerait en effet des dépenses disproportionnées ainsi qu'un déploiement de nombreuses ressources dans les cantons. Par ailleurs, il se traduirait par une réduction des prestations de l'armée en cas de défense. L'armée doit être capable de fournir des prestations dans le domaine des hôpitaux et du sauvetage dans toutes les situations. La guerre en Ukraine a montré que ces prestations sont essentielles pour les forces armées lors des missions de combat, notamment pour préserver leur liberté d'action. Il convient donc de renoncer à un transfert. Par ailleurs, la mise en place d'un équivalent dans tous les cantons serait disproportionnée, notamment parce que les efforts de coordination seraient trop importants pour une solution intercantonale. En revanche, les cantons doivent déterminer au cas par cas les capacités dont ils doivent disposer en matière de sauvetage et de services hospitaliers.

⁶ RS 510.10

⁷ RS 520.1

⁸ RS 824.0

⁹ RS 661

¹⁰ RS 834.1

¹¹ RS 0.101

En conséquence, le profil de prestations de l'armée conformément au message du 3 septembre 2014 relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée¹² reste le même et l'armée doit fournir la totalité des prestations liées à la sécurité dans la même ampleur qu'auparavant dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité*. Pour pouvoir remplir cette mission, l'armée doit continuer à disposer d'un effectif réel de 140 000 militaires.

2.4 Profil de prestations de la protection contre les catastrophes

2.4.1 Principes

La menace en Europe s'est accentuée suite à l'attaque de la Russie contre l'Ukraine. Dans le rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021 du 7 septembre 2022 sur les conséquences de la guerre en Ukraine¹³, le Conseil fédéral a indiqué que la capacité de défense contre un conflit armé devait être améliorée. Les évolutions en Europe ne concernent toutefois pas uniquement l'armée, mais aussi la protection de la population. Outre les catastrophes et les situations d'urgence, cette dernière doit se concentrer davantage sur un conflit armé et sur les tâches qui en découlent. Les cyberattaques, encore plus nombreuses ces dernières années, les menaces plus récentes (telles que les attaques de drones) et le risque d'attentats terroristes, déjà présent depuis de nombreuses années, représentent des menaces supplémentaires qui ont un fort impact sur le profil des capacités de la protection de la population en Suisse. Au vu de ces évolutions, l'OFPP, aux côtés de représentants des partenaires du réseau de la protection de la population au niveau de la Confédération et des cantons, a établi une analyse des capacités de celle-ci¹⁴. Cette analyse permet de dresser un premier état des lieux qui permettra de concevoir et d'exécuter des travaux subséquents pour le développement de la protection de la population en Suisse. Elle permet, premièrement, de déterminer les capacités dont doivent disposer les partenaires du réseau de la protection de la population pour pouvoir faire face le mieux possible aux catastrophes, situations d'urgence et conflits armés, deuxièmement, d'identifier les capacités qui ne sont aujourd'hui pas couvertes ou qui le sont insuffisamment et troisièmement, de déduire les mesures à prendre pour mettre en place ou étoffer des capacités ou pour combler des lacunes de capacités. L'analyse des capacités repose sur huit scénarios : dans le domaine de la nature, une période de sécheresse à l'échelle nationale, une crue tricentennale et un violent tremblement de terre ; dans le domaine technique, une défaillance dans une centrale nucléaire et une pénurie d'électricité ; dans le domaine de la société, un attentat, une pandémie et un conflit armé. Au final, l'analyse des capacités fait apparaître 15 champs d'action qui sont maintenant abordés par différents départements et unités administratives. Les services compétents définissent les mesures requises, les appliquent dans la mesure du possible et font des propositions au Conseil fédéral si nécessaire. Au besoin, des analyses approfondies sont réalisées et les mesures à prendre sont précisées.

Sur la base de cette analyse des capacités et des événements de ces dernières années (pandémie de COVID-19, guerre en Ukraine et autres conflits), le profil de prestations de la protection civile est réexaminé. Cet examen n'était pas encore terminé au moment de la clôture de la rédaction du présent rapport. La tendance à de nécessaires adaptations du profil de prestations est cependant manifeste et présentée

¹² FF 2014 6693

¹³ FF 2022 2357

¹⁴ Analyse des capacités de la protection de la population. Analyse et évaluation des capacités nécessaires et identification des mesures à prendre. Rapport du Conseil fédéral du 26 juin 2024 en réponse au postulat CPS-N 22.3007 Capacités nécessaires à la gestion des dangers naturels liés au climat du 18 janvier 2022, www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 22.3008 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

ci-après. Des modifications mineures pourront toutefois encore intervenir après la fin de l'examen¹⁵. L'analyse montre que les prestations nécessaires sont fondamentalement incluses dans le profil de prestations actuel. Toutefois, comme le montre le ch. 2.4.2, le présent profil de prestations dans la protection civile présente des lacunes et, selon les cantons, certaines prestations ne sont pas (ou plus) fournies ou seulement dans une moindre mesure. Une protection contre les catastrophes fortement développée sur le plan du personnel et de l'instruction par rapport à la protection civile actuelle permettrait de combler ces lacunes et de fournir (à nouveau) certaines prestations de manière plus complète et efficiente. La durée d'instruction plus longue prévue dans la protection contre les catastrophes et les effectifs supérieurs amélioreront qualitativement et quantitativement les prestations et élargiront le spectre des prestations.

Comme l'actuelle protection civile, la protection contre les catastrophes doit pouvoir être convoquée rapidement en cas d'événements survenant à court terme, cela pour des événements régionaux, mais aussi des événements nécessitant une convocation au niveau fédéral (en cas de catastrophes et de situations d'urgence touchant plusieurs cantons, l'ensemble de la Suisse ou les pays limitrophes, ainsi qu'en cas de conflit armé). La protection contre les catastrophes doit gérer de tels événements ou les situations d'urgence pendant des semaines, voire des mois. Dans le même temps, elle doit être prête à se charger d'autres événements tels que des catastrophes naturelles ou des accidents techniques, également pendant la phase de régénération qui suit.

La protection contre les catastrophes doit aussi être en mesure d'assurer les prestations convenues avec les organisations partenaires de la protection de la population actuelle. Il s'agit par exemple de l'appui aux sapeurs-pompiers dans la lutte contre les incendies de forêt, aux services de santé en cas d'afflux massif de blessés ou aux services techniques (p. ex. pour l'approvisionnement en électricité ou en eau). Enfin, elle doit garantir l'infrastructure et le personnel requis pour les tâches apparaissant en cas de conflit armé. De sorte à ménager les ressources ou optimiser l'efficacité, les cantons doivent pouvoir s'entraider.

La protection contre les catastrophes est une organisation d'intervention qui peut être mobilisée en première instance, à titre complémentaire voire subsidiaire. Elle diffère du service civil, qui n'est pas une organisation d'intervention¹⁶ comme l'armée ou la protection civile. Tous les membres de la protection contre les catastrophes (y compris ceux affectés à cette structure en raison de conflits de conscience) sont désormais incorporés dans une organisation de protection contre les catastrophes et préparés et rendus opérationnels pour un engagement d'urgence.

En principe, les engagements ne devraient pas être imputés à l'obligation du service d'instruction mais plutôt, comme aujourd'hui, aux engagements en service d'appui de l'armée, c'est-à-dire chaque année à hauteur de l'équivalent d'une séquence d'instruction annuelle. Cet alignement sur la pratique de l'armée améliore l'équité en matière de service.

La protection contre les catastrophes est avant tout responsable des tâches liées à la sécurité et à la protection de la population lors de catastrophes et de situations d'urgence ainsi que de l'assistance en cas de conflit armé. Ces prestations sont fournies par des formations et seront donc appelées activités en formation ci-après. À titre secondaire, la protection contre les catastrophes est responsable de prestations fournies actuellement par le service civil, par exemple dans les domaines des affaires sociales,

¹⁵ La consultation informelle des cantons a montré que le profil de prestations tel que décrit dans le rapport était reconnu dans son principe, mais que certains détails devaient encore être corrigés dans le cadre de la mise en œuvre.

¹⁶ L'armée et la protection civile sont des organisations dont le but premier est de fournir des prestations de sécurité lors d'un engagement en formation. Le service civil est une organisation dont l'objectif premier est d'assurer l'exécution du service civil de remplacement pour les personnes astreintes au service militaire qui ont un conflit de conscience.

de la santé et de l'environnement. Dans le cadre de ces engagements pouvant être effectués individuellement, appelés ci-après activités individuelles, les personnes astreintes à la protection contre les catastrophes entraînent simultanément leurs capacités pour des engagements en formation.

Cette fixation des priorités a les conséquences suivantes : les activités en formation peuvent être fournies au détriment des activités individuelles. Cela signifie que les bénéficiaires d'activités individuelles doivent s'attendre à ce que des membres de la protection contre les catastrophes puissent être retirés d'une intervention pour effectuer des engagements dans le cadre d'activités en formation.

2.4.2 Activités en formation dans la protection contre les catastrophes

Profil actuel des prestations de la protection civile

Avec la réforme de la protection de la population au début des années 2000, le profil de prestations de la protection civile s'est axé en premier lieu sur la gestion des catastrophes et des situations d'urgence, d'une part en raison des expériences faites lors de grandes catastrophes naturelles (p. ex. Lothar, Vivian, inondations), mais aussi du fait du risque de conflit armé en Europe jugé faible après la fin de la guerre froide. Certaines tâches effectuées par l'ancienne protection civile de guerre ont ainsi perdu de leur importance, comme par exemple l'encadrement de la population dans les abris. De même, le service sanitaire, qui était autrefois principalement axé sur l'exploitation des constructions sanitaires souterraines de protection, a été supprimé, car l'on parlait du principe que le système de santé civil prendrait en charge les différentes tâches dans les constructions sanitaires de protection en cas de catastrophes ou de situations d'urgence. Par ailleurs, l'orientation vers les catastrophes et les situations d'urgence a également eu pour effet, dans le domaine de la protection NBC et du sauvetage en décombres, que ces prestations ne sont plus couvertes dans tous les cantons.

L'art. 28 LPPCi définit les tâches générales de l'actuelle protection civile : protéger et secourir la population, encadrer les personnes en quête de protection, appuyer les organes de conduite et les autres organisations partenaires, protéger les biens culturels, concrétiser des mesures préventives visant à empêcher ou réduire des dommages, effectuer des travaux de remise en état après des sinistres et effectuer des interventions en faveur de la collectivité. L'actuel profil de prestations de la protection civile a été élaboré dans le cadre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+¹⁷. Toutefois, il n'est pas nécessaire que chaque canton remplisse l'intégralité du profil de prestations. Ce sont les risques et les dangers spécifiques à chaque canton qui sont déterminants pour le profil. Les cantons le définissent eux-mêmes pour leurs organisations de protection civile en fonction de l'analyse des risques et des dangers, du nombre d'habitants, de la structure de l'habitat et de la topographie ainsi que des conditions politiques et financières générales les concernant individuellement (p. ex. sous la forme d'une convention de prestations). Les cantons ne couvrent donc pas tous l'intégralité du profil de prestations (p. ex. au niveau de la protection NBC ou du sauvetage en décombres).

Lacunes à combler

Les activités en formation de la protection contre les catastrophes dans les domaines de la conduite, de l'aide au commandement, de l'encadrement, de l'appui technique, de la protection des biens culturels et de la logistique s'axent en premier lieu sur le profil de prestations de la protection civile actuelle (cf. ch. 2.4.2 Profil actuel des prestations de la protection civile). Ce profil comprend une série de prestations, énumérées ci-après, qui ne sont pas (ou plus) exécutées dans la réalité ou qui ne le sont que partiellement.

¹⁷ Mise en œuvre de cette stratégie ; rapport du 6 juillet 2016 à l'intention du Conseil fédéral. Concernant le profil de prestations, ch. 4.1 et annexe 3

- Dans le domaine NBC, l'éventail des prestations est très variable : certains cantons ne fournissent aucune prestation et ont transféré leurs tâches aux sapeurs-pompiers ou à la défense chimique ; d'autres fournissent des prestations dans des domaines partiels, comme par exemple la lutte contre les épizooties ou la décontamination.
- En ce qui concerne l'occupation des abris et l'encadrement de la population dans ceux-ci, les compétences et les ressources font défaut. Auparavant, les membres de la protection civile étaient formés en qualité de responsables d'abris qui, en cas de conflit armé, auraient pu aider la population à s'y installer et y séjourner. Cette fonction n'existe plus et elle ne peut être assumée que de manière limitée par le personnel d'encadrement actuel.
- Les ressources en personnel, la formation et les moyens nécessaires aux évacuations massives font également défaut dans l'encadrement de la population.
- La protection des biens culturels manque de personnel et d'infrastructures.
- Dans le domaine de la localisation et du sauvetage de personnes ou d'animaux enfermés ou ensevelis, les capacités et les moyens font défaut. Il n'existe qu'un petit nombre d'organisations de protection civile capables d'effectuer des sauvetages en profondeur (sauvetage de personnes ensevelies sous des décombres à l'aide d'appareils spéciaux de sauvetage, de sécurisation et de dégagement en cas de séismes ou d'explosions).
- Seuls quelques cantons disposent encore d'un service sanitaire dans la protection civile. En raison de l'évolution de la politique de sécurité, ces capacités n'ont pas (ou plus) été priorisées ni financées.

La protection civile est capable de fournir les prestations requises lors des engagements. Les interventions menées dans le cadre de la pandémie de coronavirus et de la gestion des intempéries en ont témoigné. Aujourd'hui, les possibilités d'instruction dans les cantons ne sont pas pleinement exploitées, et ce principalement pour des raisons financières. Bien souvent, il n'est plus possible de s'entraîner suffisamment pour couvrir l'intégralité du profil de prestations. Mais si toutes les tâches du profil actuel ne sont pas remplies, c'est aussi par manque de personnel disponible pour certaines fonctions en raison de la baisse massive des chiffres du recrutement dans la protection civile constatée ces dernières années, même si les chiffres varient fortement d'un canton à l'autre. La baisse des effectifs a également des répercussions sur la capacité à durer de la protection civile. Deux aspects sont donc déterminants au niveau du profil actuel des prestations : certaines tâches ne peuvent pas être effectuées, ou partiellement seulement, en raison, d'une part, de la courte durée de l'instruction ou de la brièveté des CR et, d'autre part, du fait qu'il n'y a pas (ou plus) assez de personnel pour certaines fonctions. De surcroît, le profil de prestations est déterminé par chaque canton en fonction des risques et des dangers ainsi que selon d'autres conditions d'ordre général (topographie, directives politiques, finances).

Des besoins accrus en prestations de la protection civile ont refait surface aujourd'hui, notamment en raison des expériences liées à la crise du COVID, de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et d'autres conflits. Il s'agit donc de combler les lacunes en matière de capacités et de développer les capacités nécessaires. La création de la protection contre les catastrophes et les possibilités qui en découlent sur le plan du personnel doivent être utilisées à cette fin¹⁸.

Lors des engagements visant à gérer la crise du COVID, la protection civile a pu contribuer à la fourniture d'un soutien en personnel aux services de santé. Un service sanitaire de la protection civile plus développé, capable par exemple de gérer des postes sanitaires de secours de manière autonome, serait toutefois encore plus utile dans une telle situation. Comme l'on peut s'attendre à ce que des pandémies telles que le COVID se multiplient en raison de notre monde de plus globalisé, il est nécessaire de rétablir le service sanitaire dans la protection contre les catastrophes.

¹⁸ Dans le cadre de la consultation informelle des membres de la CG MPS, une large majorité des cantons se sont prononcés en faveur d'un renforcement des prestations de la protection civile.

Il convient par conséquent de mettre en place un domaine Service sanitaire disposant des capacités suivantes :

- assistance sanitaire primaire par les membres de la protection contre les catastrophes (premiers secours) ;
- appui au personnel médical spécialisé dans les hôpitaux et les établissements de soins ;
- appui aux services sanitaires et de sauvetage (p. ex. sur les lieux sinistrés ou lors de grandes manifestations) ;
- mise en place de postes sanitaires de secours (postes non protégés dans des infrastructures existantes ou dans des lieux dépourvus d'infrastructures) ;
- exploitation technique et organisationnelle d'un poste sanitaire de secours (gestion de l'eau et des eaux usées, alimentation électrique, distribution de matériel, ravitaillement) ;
- gestion médicale d'un poste sanitaire de secours (préparation du matériel pour les soins, appui aux médecins et aux secouristes) ;
- participation à la prise en charge et au traitement des patients d'un poste sanitaire de secours ;
- transport de patients (p. ex. au sein d'un établissement de santé ou entre un poste collecteur de patients et un établissement de santé) ;
- enregistrement et traitement des données des patients ;
- participation à la mise en place et à l'exploitation de centres de vaccination (appui au personnel médical, vaccinations sous supervision) ;
- garantie de la disponibilité, de la mise en service et de l'exploitation en continu des centres sanitaires souterrains protégés.

Les activités de la protection civile en cas de conflit armé connaissent un regain d'importance. Outre l'encadrement des personnes en quête de protection, il s'agit en premier lieu de l'entretien et de l'exploitation d'ouvrages de protection ainsi que de l'aide à la population à s'installer et séjourner dans des abris.

En cas de conflit armé, il faut ajouter aux services fournis actuellement les prestations ci-après.

- Ouvrages de protection pour les organes de conduite et les organisations d'intervention : la protection contre les catastrophes doit garantir la disponibilité opérationnelle intégrale et la capacité à durer de ces ouvrages, c'est-à-dire les emplacements protégés des organes civils de conduite (postes de commandement) et des bases logistiques de la protection contre les catastrophes (postes d'attente).
- Protection des biens culturels : la protection contre les catastrophes doit garantir que les biens culturels ou des éléments de ceux-ci sont particulièrement protégés, sécurisés et renforcés.
- Approvisionnement : la protection contre les catastrophes doit appuyer les autorités lors de l'application de mesures de rationnement destinées à maîtriser les difficultés d'approvisionnement. Cela concerne notamment la distribution de nourriture, d'eau et de carburant.
- Abris pour la population : la population doit être épaulée et encadrée lors de la préparation, de l'occupation et du séjour dans des abris. À cela s'ajoute l'aide au ravitaillement et à l'approvisionnement dans ces locaux. Par ailleurs, la protection contre les catastrophes doit apporter son appui dans la prise en charge non médicale des personnes dépendantes dans les abris de maisons de retraite et d'établissements médico-sociaux.
- Affectation de la population dans les abris conformément au plan d'affectation.
- Augmentation des capacités de la protection civile actuellement définies pour les catastrophes (notamment le sauvetage en décombres, la prise en charge, la remise en état).

Instruction requise

Pour remplir le profil de prestations dans le domaine des activités en formation, les organisations de protection contre les catastrophes doivent disposer de beaucoup plus de temps d'instruction que la protection civile actuelle. Aujourd'hui, cette dernière ne dispose que de 10 à 19 jours pour l'instruction de

base, auxquels viennent s'ajouter les CR, dont la durée varie de 3 à 21 jours par an. Pour une durée d'obligation de servir s'élevant actuellement à 14 ans, il est donc possible d'effectuer en moyenne 13 CR (si aucun CR n'est effectué durant l'année de l'instruction de base). Le maximum de 21 jours de CR n'est pas atteint, principalement pour des raisons financières, de sorte que des membres de la protection civile n'effectuent en moyenne que 85 jours de service pendant la durée de leur obligation de servir. Cela ne suffit pas à couvrir l'ensemble du profil de prestations conformément aux prescriptions de la stratégie de la protection de la population 2015+. Malgré la durée relativement courte de l'instruction (en comparaison avec l'armée), les membres de la protection civile sont en principe capables de fournir les prestations requises lors de leurs engagements, comme l'ont montré les interventions menées lors de la pandémie de coronavirus et dans le cadre de la gestion des fortes intempéries. Cela notamment grâce au savoir-faire acquis par les membres de la protection civile dans le cadre de leurs activités civiles. Malgré tout, compte tenu de la brièveté de l'instruction et des CR, des concessions sont nécessaires, en particulier pour les tâches qui exigent une instruction plus longue et approfondie (p. ex. le sauvetage en décombres ou l'assistance aux soins).

Pour combler les lacunes existantes et couvrir les nouveaux domaines Service sanitaire et Conflits armés, des modules d'instruction de base et de formation continue nettement plus longs sont nécessaires. L'instruction de base, qui se compose d'une instruction générale de base, d'une instruction spécifique à la fonction et d'une instruction en formation, doit durer 11 semaines.

L'instruction générale de base, qui permet d'acquérir les compétences de base nécessaires en formation¹⁹, doit durer 12 jours²⁰. L'extension à 2 semaines de cette instruction permet aux membres de la protection contre les catastrophes de bénéficier d'une formation plus approfondie et polyvalente que celle dispensée actuellement aux personnes astreintes à la protection civile. Outre les connaissances générales sur la protection contre les catastrophes, les membres de cette structure peuvent acquérir davantage de connaissances interfonctionnelles, par exemple sur la protection NBC, la sécurité routière, la protection incendie et l'éclairage. Il est également possible d'intégrer dans l'instruction des thématiques telles que le fitness, le sport, la lecture de cartes, l'orientation ou les cours de premiers secours, car celles-ci ne sont parfois pas enseignées aujourd'hui.

L'instruction spécifique à la fonction, dans laquelle toutes les fonctions²¹ sont enseignées dans leur spécificité, nécessite en moyenne 54 jours. Ces 8 semaines permettent de former les membres de la protection contre les catastrophes à la double fonction et aux connaissances spécialisées, et ce dès la phase de l'instruction de base. Tous les membres de la protection contre les catastrophes peuvent ainsi être formés non seulement à la mise en alerte de la population, à la distribution de biens et à la régulation du trafic, mais aussi à des tâches de surveillance et de gardiennage ainsi qu'à la lutte contre les incendies de forêt. Les personnes assumant la fonction de pionnier sont formées aux travaux de montage et de démontage ainsi qu'au sauvetage en décombres et acquièrent des compétences en foresterie. Celles préposées à l'assistance apprennent à construire, exploiter et démonter des postes de rassemblement, d'assistance et d'hébergement, à fournir des prestations d'appui dans le domaine de la santé et de la vieillesse, ainsi qu'à construire, exploiter et démonter des installations temporaires et des centres de

¹⁹ Premiers secours de niveau 1, lecture de cartes, télématique, NBC de toutes les troupes, sécurité routière, protection incendie, éclairage, générateurs, moyens de protection, connaissance des substances dangereuses, connaissances d'artisans, infrastructure.

²⁰ En conséquence, les week-ends entre deux semaines de service sont comptabilisés comme des jours de service, mais pas ceux avant et après le service. Cela correspond à la pratique actuelle de comptabilisation dans l'armée. Si l'on prend l'exemple de l'instruction de base, cela signifie que pour deux semaines, 12 jours sont comptabilisés, soit deux fois 5 jours de semaine plus le week-end suivant le début du service.

²¹ Fonctions de pionnier, de préposé à l'assistance, d'aide au commandement, de cuisinier, de préposé au matériel, de préposé à l'infrastructure, de sanitaire de section, d'ordonnance de bureau, de conducteur, de spécialiste des machines de chantier, de spécialiste des explosifs, de spécialiste NBC, de spécialiste de la protection des biens culturels, de pilote de drones.

vaccination. Les personnes astreintes à l'aide au commandement apprennent à exploiter des postes de commandement, des hotlines et des centres télématiques, ainsi qu'à utiliser des véhicules de commandement. Celles chargées de la garde d'infrastructures sont formées à la mise en service d'ouvrages de protection. Selon les besoins de l'organisation de la protection contre les catastrophes, d'autres fonctions sont enseignées. Il s'agit notamment de la fonction de sanitaire de section, active au deuxième et au troisième niveau de premiers secours, et des diverses fonctions de conducteur, lesquelles exigent – selon le type de véhicule – des instructions à la conduite d'une durée allant de 5 à 25 jours. Ce concept d'instruction permet à la majorité des membres de la protection contre les catastrophes d'acquérir une instruction de base dans plusieurs fonctions, ce qui est nécessaire pour l'engagement polyvalent dans le profil de prestations. De nombreuses combinaisons de fonctions sont possibles, et même souhaitables, en tenant toujours compte de la durée de l'instruction et des connaissances préalables des personnes astreintes. Ainsi, un pionnier peut, durant l'instruction de base, acquérir les connaissances spécialisées du génie tout en suivant l'instruction de conducteur ou de sanitaire de section. De la sorte, les commandants des unités de protection contre les catastrophes peuvent tirer profit de la polyvalence et de la souplesse nécessaire lors des engagements. La polyvalence de l'instruction spécifique à la fonction offre, en outre, la possibilité de réduire le nombre de cours spécialisés et de cours d'instruction pour spécialistes à effectuer après l'instruction de base.

Cinq jours d'instruction sont dédiés à *l'instruction en formation* jusqu'à l'échelon de la compagnie inclus. Ils servent à entraîner les organisations de la protection contre les catastrophes à l'engagement en formation au niveau de la section et à celui de la compagnie.

Pour pouvoir assurer l'entraînement à l'ensemble des prestations dans le cadre des CR, 2 semaines de plus qu'aujourd'hui sont nécessaires (12 jours de service). Si, contrairement à la pratique actuelle, on souhaite entraîner toutes les capacités, les cantons ne devraient pas avoir la liberté d'organiser des CR plus courts.

Besoins en personnel

La stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+²² et la révision de la LPPCi 2019/2020 reposent sur un effectif réglementaire de quelque 72 000 membres pour la protection civile, sans tenir compte de la part de ces membres qui, en cas d'événement, ne seront pas disponibles ou n'entreront pas en service en raison de problèmes de santé (maladie, accident, hospitalisation), d'absences (professionnelles, personnelles, séjour à l'étranger) ou d'autres raisons. Compte tenu du développement évoqué du profil de prestations de la protection contre les catastrophes dans les domaines des conflits armés et du service sanitaire, le facteur de la capacité à durer en cas de conflits et de crises revêt une importance accrue. La prise en charge de la population en cas de conflit armé ou de crise sanitaire nécessite davantage de personnel. Pour cette raison, il convient de fixer un effectif réel pour la protection contre les catastrophes (armée : 140 000) afin de parvenir à l'effectif réglementaire²³ (armée : 100 000). Les expériences tirées de l'engagement dans la lutte contre la crise du COVID ont montré qu'il faut près de 30 % de personnes incorporées en plus pour faire face durablement aux crises avec tout l'effectif nécessaire. Si l'on table sur une augmentation de 30 % pour la protection contre les catastrophes, l'effectif réel est de 94 000 pour atteindre à coup sûr l'effectif réglementaire de 72 000 en cas d'intervention. Ce chiffre permet également à la protection contre les catastrophes de fournir ses prestations sur une plus longue durée, puisque l'on peut supposer qu'une partie des membres de la protection civile qui ne sont pas disponibles au début d'un événement pourra encore intervenir ultérieurement et remplacer d'autres personnes astreintes.

²² Mise en œuvre de la stratégie Protection de la population et protection civile 2015+, rapport du 6 juillet 2016 à l'attention du Conseil fédéral.

²³ Il s'agit de l'effectif nécessaire pour accomplir une mission. L'expérience a montré que les personnes astreintes n'entrent pas forcément toutes (ou ne peuvent pas toutes entrer) au service, d'où la nécessité d'augmenter le taux des effectifs pour, ainsi, compenser les manques anticipés.

2.4.3 Activités individuelles dans la protection contre les catastrophes

Principes

Les jours de service dédiés à l'accomplissement des activités en formation ont la priorité. En conséquence, seuls les jours de service restant après l'accomplissement de ces activités sont utilisables pour la réalisation d'activités individuelles, ce qui entraîne une diminution du nombre de jours de service pouvant être effectués dans les domaines du service civil actuel. Les activités individuelles sont effectuées aussi bien par des personnes incorporées initialement que par des personnes ayant un conflit de conscience.

Les engagements dans le cadre d'activités individuelles doivent être conçus de manière à ce que les personnes astreintes bénéficient de la plus grande efficacité supplémentaire possible en matière d'apprentissage et d'exercice de compétences importantes pour la protection de la population. Comme le service civil actuel, la protection contre les catastrophes doit respecter la neutralité du marché du travail et de la concurrence lorsqu'elle fait appel à des personnes astreintes pour des activités individuelles. Les engagements doivent donc s'effectuer exclusivement dans des institutions publiques ou des structures exerçant des activités d'utilité publique. En revanche, les engagements dans des entreprises à but lucratif sont quasiment exclus. Les activités individuelles de la protection contre les catastrophes ne doivent pas mettre en péril les emplois existants ni détériorer les conditions de salaire et de travail dans l'établissement d'affectation, voire fausser les conditions de concurrence.

Activités individuelles à fournir

Le domaine d'activité actuel *Prévention et maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, rétablissement après de tels événements* du service civil est entièrement intégré dans les activités en formation de la protection contre les catastrophes.

Compte tenu des critères précités et vu les tendances sociales observées, il est opportun que la protection contre les catastrophes mette l'accent, pour les activités individuelles, sur des domaines d'engagement dans lesquels le service civil actuel concentre ses effets. Il s'agit en particulier des domaines *soins et assistance* et *environnement et protection de la nature*.

Le domaine *soins et assistance* comprend la collaboration directe aux soins et à la prise en charge de personnes nécessitant une protection ou un soutien particulier, comme les enfants, les personnes âgées et les personnes en situation de handicap. Les missions classiques ont lieu dans des hôpitaux, dans le secteur ambulatoire ou dans des foyers pour personnes âgées ou en situation de handicap, des centres de jour, des ateliers et centres d'asile, dans des services de transport de personnes, dans le travail social et dans l'assistance sociale. Dans ces activités, le lien avec la sécurité est moins direct que dans les activités en formation. Indirectement, il réside dans l'apprentissage et l'exercice de tâches d'encadrement, ainsi que dans l'acquisition de connaissances relatives aux processus opérationnels, aux structures et aux organisations de domaines d'intervention potentiels de la protection contre les catastrophes. Ainsi, les jours de service effectués dans le cadre d'activités individuelles servent directement à entraîner des compétences pertinentes pour la sécurité, notamment nécessaires pour les interventions dans le secteur de la santé.

Le domaine *environnement et protection de la nature* comprend l'entretien de biotopes, la renaturation, les engagements dans la lutte contre les néophytes, la construction de murs de pierres sèches, des interventions d'entretien en forêt, l'entretien de surfaces de promotion de la biodiversité dans les zones d'estivage, le maintien d'un paysage ouvert (p. ex. en enlevant les pierres et la végétation indésirable dans les prairies ou en empêchant l'envahissement de la forêt), l'aménagement et l'exploitation de parcs naturels et paysagers, les travaux de déblaiement sur les rives des cours d'eau ou encore la construction d'ouvrages de protection des ruisseaux. Le lien avec la sécurité réside dans la possibilité d'exercice et de consolidation des aptitudes en matière d'utilisation d'outils ou de machines et de travail en groupe. Ces activités font partie intégrante du domaine Prévention des catastrophes et des situations d'urgence.

La prise en compte des critères susmentionnés mène à une réduction des domaines d'activité actuels de la protection civile sous la forme d'engagements dans les écoles, dans l'agriculture, la conservation

des biens culturels, la coopération au développement et l'aide humanitaire. Ces activités figurent désormais au second plan des priorités et sont exécutées seulement à titre ponctuel. Le présent rapport diverge ainsi du deuxième rapport sur l'alimentation dans lequel le Conseil fédéral prévoyait encore que la protection contre les catastrophes assumerait toutes les tâches remplies jusqu'ici par le service civil (cf. deuxième rapport sur l'alimentation, p. 19). Ces domaines d'activité ne peuvent être pratiqués sous la forme d'activités individuelles de la protection contre les catastrophes que dans la mesure où il existe déjà un nombre suffisant de personnes en service pouvant être engagées dans les domaines prioritaires soins et assistance et environnement et protection de la nature²⁴.

Jours de service

Contrairement aux activités en formation, les activités individuelles n'exigent pas un nombre de jours de service obligatoire consacrés à la sécurité, même si les jours de service d'instruction accomplis dans le cadre des activités individuelles servent d'entraînement aux engagements en lien avec la maîtrise de catastrophes ou de situations d'urgence. Pour les activités individuelles, seuls peuvent être utilisés les jours de service restant après l'accomplissement des activités en formation (instruction comprise), ce qui entraîne un très net recul des prestations par rapport au service civil actuel.

Aujourd'hui, les membres de la protection civile s'acquittent souvent de tâches de décharge dans des domaines où la société manifeste un besoin avéré d'appui en personnel. C'est notamment le cas dans le domaine médical et social, mais aussi dans la protection de l'environnement et de la nature. Le transfert des jours de service au bénéfice d'activités ayant un lien direct avec la sécurité (ce qui correspond à l'idée originelle de l'obligation de servir), et donc d'une meilleure préparation des personnes astreintes à servir dans le cadre de catastrophes et de situations d'urgence, semble donc approprié.

2.5 Alimentation de l'armée et de la protection contre les catastrophes

Pour se conformer à son profil de prestations, l'armée doit continuer à disposer d'un effectif réel de 140 000 militaires. Comme décrit au ch. 2.4.2, la protection contre les catastrophes nécessite pour sa part l'incorporation de quelque 94 000 personnes astreintes au service.

Au total, 35 000 citoyens suisses sont soumis à l'obligation de servir chaque année²⁵. À taux d'aptitude identique, quelque 7100 d'entre eux ne sont aptes à servir ni dans l'armée ni dans la protection contre les catastrophes. Sur les 27 900 restants, l'armée a besoin de 25 000 conscrits pour atteindre son effectif réel de 140 000. Les 2900 militaires restants sont ainsi à la disposition de la protection contre les catastrophes (inaptes au service militaire, mais aptes au service de protection contre les catastrophes). Sur les 25 000 militaires jugés aptes à servir dans l'armée, 5200 environ ont un conflit de conscience et rejoignent chaque année la protection contre les catastrophes (soit 15 % de moins qu'aujourd'hui, selon

²⁴ Des engagements en milieu scolaire pourraient être effectués dans le cadre de l'apprentissage ou l'exercice de tâches d'accompagnement et de la familiarisation aux processus des institutions. Les engagements dans le secteur agricole pourraient être effectués dans la mesure où ils contribuent à la protection de l'environnement et de la nature (amélioration de l'infrastructure, soutien de prestations écologiques, entretien des forêts et travaux de déblaiement après des catastrophes naturelles). On pourrait examiner si les engagements dans le domaine de la conservation des biens culturels pourraient servir de préparation à des tâches menées dans le domaine de première intervention correspondant. Les engagements dans le cadre de la coopération au développement et de l'aide humanitaire resteraient possibles.

²⁵ L'option de 35 000 personnes astreintes au service annuel tient compte des fluctuations de l'évolution démographique. Ce chiffre correspond à la moyenne annuelle des conscrits. Il peut varier d'une année à l'autre. Source : Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons 2015-2045, Neuchâtel 2015.

l'hypothèse du deuxième rapport sur l'alimentation)²⁶. Quelque 1500 autres militaires par an sont déclarés inaptes au service militaire au cours de leur période de service, mais aptes à la protection contre les catastrophes. Les autres militaires que perdent l'armée et la protection contre les catastrophes au cours d'une année se composent des personnes qui terminent leur service en tant que militaires en service long ou qui, au cours de leur service, deviennent inaptes au service militaire ou à la protection contre les catastrophes, émigrent ou sont licenciées à l'initiative de l'administration militaire. Pour la protection contre les catastrophes, il en résulte un effectif annuel de 4400 membres incorporés d'emblée (déclarés inaptes au service militaire dès le début ou à une date ultérieure) et de 5200 membres réaffectés pour cause de conflit de conscience, soit un total de 9600 membres par an²⁷. Pour une durée d'incorporation de 10 ans, l'effectif de la protection contre les catastrophes est de 96 000 membres. Avec les hypothèses retenues concernant l'aptitude et les départs, l'armée et la protection contre les catastrophes peuvent être alimentées durablement en personnel dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité*.

2.6 Jours de service à accomplir dans l'obligation de servir dans la sécurité

Principes

Le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'examiner si et dans quelle mesure les personnes astreintes au service doivent effectivement accomplir des jours de service supplémentaires (par rapport à aujourd'hui) et dans quelle mesure elles doivent les effectuer en dehors du domaine de la sécurité. Sur la base du profil adapté des prestations et des besoins d'instruction qui en découlent, l'hypothèse émise par le Conseil fédéral dans le deuxième rapport sur l'alimentation, selon laquelle il faut davantage de jours de service qu'aujourd'hui dans la protection contre les catastrophes, peut être confirmée : le rapprochement avec le service militaire obligatoire correspond à un besoin réel. Il permet d'atteindre un niveau plus élevé de disponibilité opérationnelle et de donner aux personnes astreintes les moyens d'accomplir des tâches qui ne peuvent pas l'être aujourd'hui, ou alors en partie seulement. Par ailleurs, il est possible d'acquérir et d'appliquer les compétences nécessaires pour les nouvelles tâches dans le domaine du service sanitaire et dans celui des conflits armés.

Lors de l'accomplissement de jours de service dans la protection contre les catastrophes, une distinction est faite entre activités en formation et activités individuelles. De même, on distingue les personnes incorporées initialement dans la protection contre les catastrophes (non affectées dans l'armée, mais destinées à la protection contre les catastrophes) et les personnes en service qui ont été réaffectées de l'armée à la protection contre les catastrophes pour cause de conflits de conscience.

La possibilité d'un service long dans la protection civile a également été examinée, mais il n'y a pas lieu de lui donner de suite. Les cantons n'en ont pas besoin, car la protection civile dispose de formations d'alarme ad hoc pour des interventions à réaliser dans les premières heures. De plus, les militaires en service long n'ont aucun effet positif sur les effectifs de la protection civile.

Ci-après, le calcul des jours de service des membres de la protection contre les catastrophes ayant un conflit de conscience se fonde sur une valeur moyenne de 285 jours de service. Il s'agit de la valeur moyenne des jours de service effectués aujourd'hui dans le cadre du service civil. Une personne astreinte au service civil qui a été admise dans ce service entre son recrutement et l'école de recrues (ER) doit accomplir 368 jours de service. Étant donné que près de 45 % des personnes astreintes actuellement au service civil effectuent une première partie de leur obligation de servir dans l'armée sous la

²⁶ Parmi ces personnes, 2650 invoqueraient probablement un conflit de conscience entre le recrutement et le début de l'école de recrues (ER) et 2550 autres pendant ou après l'ER. Cela correspond à la répartition actuelle des demandes de service civil en ce qui concerne le moment de la demande. Près de 55 % des nouvelles admissions au service civil concernent des personnes aptes au service militaire qui déposent leur demande avant l'ER. Pour simplifier, on table ici sur 5200 personnes. Le moment différent du changement est pris en compte par le calcul moyen des jours de service.

²⁷ Les personnes astreintes au service qui quittent la protection civile pour des raisons médicales ne sont pas prises en compte.

forme d'une ER et de CR, le nombre moyen de jours de service ordonnés dans le cadre du service civil est inférieur.

Pour ce qui est de la répartition concrète des jours de service entre activités en formation et activités individuelles, il semble nécessaire de mettre en balance les besoins d'instruction dans le domaine des activités en formation et les besoins des établissements d'affectation actuels dans lesquels les activités individuelles continueront d'être effectuées à l'avenir. La répartition doit être telle que les exigences en matière d'instruction vis-à-vis des activités en formation soient pleinement satisfaites et que le plus grand nombre possible de jours de service restants soient effectués dans les domaines clés des activités individuelles, permettant ainsi de couvrir un besoin fondamental de la société en matière d'appui en personnel dans les secteurs de la santé, des affaires sociales, de l'environnement et de la protection de la nature.

Modèle concret de jours de service

Les personnes incorporées initialement dans la protection contre les catastrophes effectuent 245 jours de service dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité*, dont 146 jours de service en formation et 99 dans le cadre d'activités individuelles.

Après l'instruction de base (12 jours), l'instruction spécifique à la fonction (54 jours) et l'instruction en formation proprement dite (5 jours), l'ensemble des membres de la protection contre les catastrophes suivent, en 10 ans de service, 6 CR en formation de 12 jours de service chacun.

Les personnes incorporées initialement dans la protection contre les catastrophes effectuent en outre 99 jours sous forme d'activités individuelles, lesquelles doivent permettre de répondre au besoin social d'appui en personnel qui existe aujourd'hui en raison de l'absence ou du manque de ressources dans les secteurs sociaux mentionnés. Ces personnes effectuent ainsi autant de jours de service que les militaires, à savoir 245 jours de service. Ces chiffres correspondent aux hypothèses du deuxième rapport sur l'alimentation.

Les personnes ayant un conflit de conscience et qui n'ont pas été incorporées d'emblée dans la protection contre les catastrophes accomplissent, selon le moment où elles passent de l'armée à la protection contre les catastrophes, le plus grand nombre possible de jours de service, mais au maximum 146 en formation. En outre, elles effectuent en moyenne 139 jours de service pour des activités individuelles²⁸.

Modèle de jours de service	Nombre de jours
Recrutement	2 - 3
Instruction générale de base (2 semaines)	12
Instruction spécifique à la fonction (8 semaines)	54
Instruction en formation (1 semaine)	5
Sous-total	74
Cours de répétition (6 CR de 12 jours chacun)	72
Total en formation	146
Jours d'instruction individuelle pour les personnes incorporées initialement	99

²⁸ En comparaison avec la situation actuelle, le nombre de jours de service accomplis dans des domaines relevant du service civil est donc nettement inférieur, ce qui conduira à une réduction considérable des prestations fournies dans le domaine sanitaire, social et environnemental.

Nombre moyen de jours supplémentaires consacrés à des activités individuelles pour des personnes non affectées initialement à la protection contre les catastrophes	139
Total des jours de service pour les personnes incorporées initialement dans la protection contre les catastrophes	245
Total des jours de service effectués en moyenne par les membres de la protection contre les catastrophes ayant un conflit de conscience	285ⁱ

Tableau 1: Modèle de jours de service dans l'obligation de servir dans la sécurité.

2.7 Exécution de l'obligation de servir dans la protection contre les catastrophes et conséquences organisationnelles

L'exécution de l'obligation de servir dans la protection civile est aujourd'hui une tâche qui relève des cantons alors que celle de servir dans le service civil dépend du CIVI. Pour ce qui est de la protection civile, les cantons sont responsables de l'organisation, de l'instruction²⁹, de la conduite, de la disponibilité et de l'engagement, ainsi que de la gestion globale du contrôle des membres de la protection civile (gestion du personnel, planification de l'instruction et des interventions, préavis de service, convocations, déplacements de service, demandes de congé, etc.). Ils utilisent à cet effet le Système d'information sur le personnel de l'armée et de la protection civile (SIPA). Lors de la mise en pratique du service civil obligatoire, le CIVI veille à un traitement rapide des demandes d'admission ainsi qu'à une organisation efficace des affectations. Il veille à ce que l'obligation annuelle de servir soit remplie et que l'accomplissement intégral des jours de service ordonnés soit assuré ; il garantit la formation des membres, contrôle les conventions d'affectation entre ceux-ci et les établissements d'affectation et édicte les convocations d'affectation correspondantes ; il examine les demandes de reconnaissance de la qualité d'établissements d'affectation, encadre ceux qui sont reconnus comme tels et procède à des inspections sur place. Par ailleurs, le CIVI veille à ce qu'il y ait en permanence suffisamment de places et d'établissements d'affectation. Enfin, il veille à ce que le service civil soit utile à l'économie nationale.

Comme la protection contre les catastrophes sera un moyen relevant des cantons, il est logique que les compétences et les responsabilités en matière d'exécution soient aussi globalement assumées par ceux-ci. Il est toutefois également envisageable de répartir l'exécution de l'obligation de servir entre les cantons et la Confédération en fonction des activités en formation et des activités individuelles. Cela présente l'avantage de permettre une gestion des activités individuelles dans une perspective nationale, de veiller à une exécution cohérente et uniforme et de conserver les connaissances et l'expérience du CIVI acquises dans la mise en pratique du service civil. Mais les efforts de coordination que nécessite cette répartition sont toutefois considérables. La coordination temporelle ou la priorisation des différents services, de même que l'indemnisation des jours de service, ne peuvent pas être mises en œuvre efficacement. D'un autre côté, une attribution complète des compétences aux cantons a pour inconvénient qu'il manque un organe de coordination, de normalisation et de législation, dont le rôle est actuellement endossé par l'OFPP en matière de protection civile. Enfin, une formation de base uniforme de la protection contre les catastrophes par la Confédération peut conduire à une uniformisation du niveau d'instruction de l'ensemble des membres de cette structure ; cela représente un avantage, notamment en cas d'intervention intercantonale.

Pour ces différentes raisons, le DDPS est d'avis que l'attribution des compétences et des responsabilités doit se faire sur le modèle de la protection civile actuelle. L'instruction de base (11 semaines) et l'instruction des cadres (4 semaines pour les sous-officiers, 11 semaines pour les officiers), qui doivent rester sous la responsabilité de la Confédération, font ici exception. De même, les mesures de coordination, de normalisation et de législation demeurent de la compétence de la Confédération, comme c'est le cas

²⁹ L'instruction des officiers, de certains cadres, de certains spécialistes et du personnel enseignant est assurée par l'OFPP.

pour la protection civile actuelle. Toutes les autres compétences et responsabilités en matière d'exécution incombent aux cantons³⁰. Il revient donc à ces derniers de garantir que l'obligation de servir est planifiée selon des critères uniformes, gérée en fonction des besoins cantonaux, appliquée avec rigueur et, si nécessaire, imposée. Dans le domaine des activités individuelles, cela comprend la gestion des places d'affectation, la répartition adéquate des places proposées par les établissements d'affectation entre les personnes astreintes, les décisions relatives aux affectations de ces personnes, la reconnaissance des établissements d'affectation, la collaboration avec ces établissements en tant qu'acteurs de l'exécution, leur encadrement, leur accompagnement et leur contrôle, ainsi que les inspections. Par ailleurs, il incombe aux cantons de mettre en place les structures appropriées pour une mise en œuvre aussi efficace et économique que possible. Outre les solutions cantonales, des approches intercantionales ou régionales peuvent être envisagées à cet effet. Une éventuelle reprise du personnel du CIVI est également envisageable. Le défi subsistant avec cette solution est d'assurer le service civil de remplacement de manière rigoureuse et uniforme dans tout le pays.

Du côté de la Confédération, cette attribution de compétences et de responsabilités signifie que les tâches peuvent être regroupées au sein d'un office fédéral qui prend en charge l'instruction de base et celle des cadres de la protection contre les catastrophes, tout comme les mesures de coordination, de normalisation et de législation dans le domaine de la protection civile et du service civil actuels.

2.8 Calcul des coûts et des recettes dans la protection contre les catastrophes

Les coûts de *l'obligation de servir dans la sécurité* résultent de la différence entre les dépenses supplémentaires que génère la protection contre les catastrophes et les coûts actuels du système de l'obligation de servir au profit de la protection civile et du service civil. Comme il n'y a aucun transfert de prestations de l'armée à la protection contre les catastrophes, le profil de prestations de l'armée dans l'obligation de servir dans la sécurité ne change pas. On peut donc partir du principe que le nombre de jours de service effectués pour l'armée ne subira pas de changement substantiel et que celle-ci n'aura pas à supporter de coûts supplémentaires liés au système de l'obligation de servir.

2.8.1 Délimitations et mode de calcul

Il est difficile de prévoir avec précision les coûts de la protection contre les catastrophes, car les bases de calcul du système actuel sont extrêmement hétérogènes du fait de la souveraineté cantonale en matière de protection civile. Par ailleurs, pour ce qui est de l'infrastructure nécessaire, des coûts d'instruction et de la nouvelle organisation des tâches entre la Confédération et les cantons, seules des hypothèses et des estimations approximatives peuvent être faites.

Les calculs n'ont pas tenu compte des coûts indirects que les entreprises assument pour les longues absences au travail de leur personnel astreint au service. Ces coûts peuvent être substantiels et se monter au double, voire au quadruple, de ceux des allocations pour perte de gain (APG)³¹.

En guise de base de calcul, les structures de coûts actuelles de la protection civile et du service civil ont été analysées et les coûts par jour de service ont été calculés. Les structures de la protection contre les catastrophes décrites dans le deuxième rapport sur l'alimentation ont ensuite été affinées et corrigées au besoin. Concrètement, les effectifs ont été déterminés et les parts des membres de la protection civile incorporés initialement ou subséquentement (en raison d'un conflit de conscience) ont été estimées (nombre de personnes incorporées, nombre de jours de service, etc.). Les coûts ont ensuite été calculés sur la base des jours de service à effectuer et du nombre estimé de personnes astreintes au service.

³⁰ Dans le cadre des consultations informelles, une nette majorité des cantons s'est prononcée en faveur de cette attribution de compétences et de responsabilités.

³¹ Concernant le calcul desdits coûts indirects, voir ch. 4.2.3 du rapport final destiné à l'Office fédéral de la santé publique concernant l'analyse d'impact de la réglementation relative à l'extension des absences professionnelles de courte durée dues à la prise en charge d'un proche et au congé pour tâches d'assistance destiné aux parents d'enfants gravement malades ou victimes d'un accident grave indemnisé par l'APG.

2.8.2 Coût d'une journée de service dans la protection contre les catastrophes

Le rapport final de l'OFPP du 15 juillet 2015 sur les coûts de la protection civile suisse, dans lequel les coûts des années 2011 à 2013 ont été recensés, sert de base au calcul des coûts des activités en formation dans le domaine de la protection contre les catastrophes. Il n'est pas nécessaire de refaire le relevé, même si la base de données disponible peut sembler obsolète. Hormis le renchérissement accumulé depuis 2013, un nouveau calcul ne se solderait pas par une image significativement différente, car les principales unités d'imputation n'ont pas ou peu changé. Les coûts calculés pour la période 2011 à 2013 ont donc été ramenés au niveau actuel du renchérissement. Les données du rapport susmentionné comprennent les coûts au niveau de la Confédération, des cantons et des communes dans les catégories suivantes : administration et conduite, recrutement, instruction et interventions (APG incluses), ouvrages de protection, matériel, équipement, systèmes d'alarme, télématique et autres coûts. Au cours des années de recensement allant de 2011 à 2013, les coûts totaux de la protection civile se sont élevés à 325 millions de francs par an (chiffres arrondis). Durant cette période, 400 000 jours de service environ ont été effectués dans la protection civile. Un jour de service coûtait donc 812,50 francs (chiffres arrondis). Le renchérissement entre les années 2015 et 2021 s'élève à 1,3 %³². Cela signifie qu'un jour de service coûtait près de 823 francs en 2021. À cela viennent encore s'ajouter les coûts de l'assurance militaire, qui s'élèvent à globalement 27 francs par jour de service effectué. Cela donne un coût par jour de service en formation de 850 francs environ³³.

Les données du CIVI pour l'année 2021, au cours de laquelle 1 705 263 jours de service ont été effectués, servent de base au calcul des coûts des jours de service dans les activités individuelles. Les quelque 240 millions de francs incluent les frais administratifs de l'office, les charges de l'assurance militaire et les APG. Ont également été pris en compte les dépenses pour les repas des personnes en service et les versements d'argent de poche (correspondant à la solde) qui sont payés par les établissements d'affectation. Les dépenses de ces établissements pour la conduite et l'équipement des membres de la protection civile engagés n'ont pas pu être calculées. Il s'ensuit pour cette année-là un coût par jour de service en activités individuelles de 140 francs (chiffres arrondis). Comme les tâches d'exécution ne seront plus prises en charge de manière centralisée par un seul organe fédéral, il y aura une série de nouvelles interfaces entre les autorités d'exécution, les personnes astreintes au service et les établissements pour activités individuelles (actuels établissements d'affectation du service civil de remplacement). Selon que les cantons visent ici une solution cantonale ou intercantonale, des coûts supplémentaires apparaîtront dans le domaine administratif. Le DDPS part du principe que les coûts par jour de service augmenteront de 50 %, soit un coût de 210 francs par jour de service pour les activités individuelles.

Cette grande différence entre les coûts d'une journée d'activité en formation et ceux d'une journée d'activité individuelle s'explique par le fait que, par analogie avec le système actuel, les grandes unités d'imputation sont uniquement comptabilisées pour les activités en formation. Il s'agit avant tout des dépenses d'infrastructure, d'équipement et de personnel qui, dans ce type d'activités, sont à la charge de la protection contre les catastrophes et, dans les activités individuelles, des établissements d'affectation.

2.8.3 Facteur de coût du nombre de personnes en service dans la protection contre les catastrophes

Chaque année, 9600 nouveaux membres seront affectés à la future protection contre les catastrophes : 4400 incorporés initialement (déclarés d'emblée ou à une date ultérieure comme inaptes au service militaire) et 5200 membres incorporés en raison d'un conflit de conscience. Ainsi, pour la durée d'incorporation supposée de 10 ans, l'effectif de la protection contre les catastrophes est de 96 000 membres (cf. ch. 2.5).

³² Cf. www.ofs.admin.ch > Statistiques > Prix > Prix à la consommation > Indexation.

³³ Les chiffres ne tiennent pas encore compte des augmentations des APG et de la solde 2023/24.

2.8.4 Calcul d'autres facteurs de coûts

Aux facteurs de coûts déjà mentionnés viennent s'ajouter d'autres facteurs de coûts établis à partir de valeurs empiriques et selon le nombre de personnes incorporées et de jours de service. Il s'agit notamment des besoins supplémentaires en matière d'infrastructure et d'équipement pour l'instruction ainsi que de casernes et de logements. Ces besoins résultent de l'allongement de la durée d'instruction, de l'augmentation du nombre de jours de service et de la forte augmentation de l'effectif des personnes actuellement astreintes à la protection contre les catastrophes. De même, on ne peut qu'estimer la charge de travail qui résultera de la réorganisation des tâches dans l'administration. Elle comprend notamment les jours de service effectués dans le cadre des activités individuelles. Ces coûts sont toutefois inclus dans ceux des jours de service (voir ch. 2.9.2).

Estimation pour l'infrastructure d'instruction et le personnel

L'instruction de base et celle des cadres destinées aux membres de la protection contre les catastrophes sont dispensées au niveau fédéral. Chaque année, près de 9600 personnes doivent suivre une instruction de base propre à ce domaine (comprenant l'instruction générale de base, l'instruction spécifique à la fonction et l'instruction en formation) d'une durée de 11 semaines et quelque 3000 personnes³⁴ doivent suivre une instruction pour cadres d'une durée de 4 à 11 semaines³⁵. Contrairement aux CR, ces instructions se déroulent dans des infrastructures d'instruction en surface (casernes de la protection contre les catastrophes). En tablant sur l'instruction de base de 800 personnes, au moins 12 écoles de recrues de la protection contre les catastrophes doivent être organisées par an. Pour calculer les coûts des casernes de la protection contre les catastrophes, on part du principe que 3 instructions de base peuvent être organisées par an dans chacune d'elles. À cela s'ajoute un besoin d'infrastructure supplémentaire de 25 % environ pour les instructions dispensées aux cadres. Ainsi, au moins 5 casernes de protection contre les catastrophes doivent être construites pour toute la Suisse. En se fondant sur les nouvelles constructions, les transformations et les travaux d'extension réalisés par l'armée (Chamblon, Wangen a.A., Epeisses), on peut estimer grossièrement que les coûts de construction de l'infrastructure d'hébergement s'élèveront à quelque 120 millions de francs par caserne de la protection contre les catastrophes – place d'exercice et parcours de décombres compris –, soit un total de près de 600 millions de francs pour les 5. Ce chiffre ne comprend pas les coûts de l'infrastructure générale (cantine, loisirs, sport, douches...) ni ceux de l'infrastructure d'instruction ou des besoins logistiques (véhicules, matériel, etc.). Ni l'armée ni la protection civile n'ayant d'expérience récente en matière de nouvelles constructions, ces coûts ne peuvent être estimés avec précision. Selon qu'il faille ou non acquérir du terrain pour l'infrastructure à construire, des coûts supplémentaires considérables peuvent apparaître. Pour ces diverses raisons, un montant forfaitaire de 300 millions de francs supplémentaires est intégré dans les calculs afin de couvrir les surcoûts éventuels. Au total, les dépenses d'investissement uniques pour les infrastructures d'instruction et d'hébergement sont ainsi estimées à 900 millions de francs. Les coûts de mise en place d'une infrastructure d'instruction et d'hébergement pour la protection contre les catastrophes peuvent être réduits si, en fonction de la charge et de la capacité, des infrastructures de l'armée ou des cantons peuvent également être utilisées ou agrandies. Il n'est pas encore possible de prévoir si des infrastructures de l'armée pourront être mises à la disposition de la protection contre les catastrophes et, si tel est le cas, lesquelles. Si cela se concrétise, il est admis que l'armée prêterait autant d'infrastructures que possible pour limiter les coûts au maximum.

L'ER de la protection contre les catastrophes et l'instruction des cadres nécessitent 400 instructeurs environ. Outre ce personnel déjà nécessaire dans le système d'instruction actuel, il faut du personnel supplémentaire pour l'exploitation des casernes. L'ER 75 (Wangen a.A.) a été prise comme base de calcul, car c'est elle qui se rapproche le plus d'une ER de la protection contre les catastrophes. Pour une ER comptant 320 personnes, 35 militaires de carrière et 60 personnes faisant partie du personnel de

³⁴ Il s'agit ici d'une estimation basée sur des valeurs empiriques dans les organisations de protection civile des cantons, où le rapport entre les cadres et la troupe est d'environ 1:3.

³⁵ École de sous-officiers 4 semaines ; école d'officiers 11 semaines

milice sont nécessaires aujourd'hui. Pour une ER de la protection contre les catastrophes comptant 800 personnes, il faut ainsi 200 personnes (personnel fixe et milice) pour exploiter une caserne. Pour cinq casernes de protection civile, cela représente donc un besoin total d'un millier de personnes. Les coûts du personnel d'instruction et d'exploitation sont pris en compte dans les 850 francs estimés (voir calcul au ch. 2.9.2).

En collaboration avec l'armée, l'OFPP assure le recrutement et l'incorporation dans la protection contre les catastrophes, d'où peu de coûts supplémentaires, car l'infrastructure nécessaire pour le recrutement existe déjà et est suffisante.

L'instruction dans le domaine de la médecine de catastrophe et de guerre doit être mise en place avec le Service sanitaire coordonné³⁶. Cela nécessite la création d'une dizaine de nouveaux équivalents plein temps à l'OFPP.

Pour la durée d'un CR de deux semaines (12 jours), il est envisageable de loger les membres de la protection contre les catastrophes dans des ouvrages de protection souterrains de la protection civile. Cette dernière n'utilise actuellement pas ces ouvrages en guise d'abri, mais l'armée a de plus en plus recours à ces infrastructures pour les mettre temporairement à la disposition du Secrétariat d'État aux migrations. Le DDPS part du principe que les cantonnements existants suffiront, en situation normale³⁷, à loger tous les membres de la protection civile en CR et à couvrir les besoins de l'armée. Il existe aujourd'hui, dans toute la Suisse, quelque 170 000 places d'hébergement dans des ouvrages de la protection civile (postes d'attente, installations combinées).

Charges liées à l'exécution des activités individuelles

Par rapport au service civil actuel, où près de 6500 personnes astreintes accomplissent chaque année un service civil, les coûts d'exécution sont plus élevés dans la protection contre les catastrophes, car 9600 nouvelles personnes astreintes doivent accomplir chaque année des activités individuelles. L'augmentation des coûts d'exécution pour ces activités reste toutefois globalement gérable. D'une part, il est possible que les interfaces, et donc les charges administratives, se multiplient. D'autre part, on continue de supposer³⁸ que moins de personnes astreintes que jusqu'à présent refuseront de servir dans l'armée pour des raisons de conscience et que, globalement, moins de jours de service seront effectués dans des activités individuelles qu'aujourd'hui dans le cadre du service civil de remplacement. Dans tous les cas, les coûts correspondants sont compris dans les ceux des jours de service selon le ch. 2.8.2.

2.8.5 Recettes provenant de la protection contre les catastrophes

Recettes provenant la taxe d'exemption de l'obligation de servir

Dans le deuxième rapport sur l'alimentation, le calcul de la variation estimée de la taxe d'exemption de l'obligation de servir se fondait sur le nombre de jours de service. Cette approche s'est révélée erronée, car en supposant un taux stable de personnes astreintes qui ne peuvent effectuer ni service militaire ni service de protection civile, la taxe d'exemption restera, elle aussi, relativement stable. Près de 90 % des versements de cette taxe sont effectués par des personnes astreintes qui ne sont aptes ni au service militaire ni au service de protection contre les catastrophes. Si le taux actuel de 3 % du revenu annuel

³⁶ L'armée forme déjà des médecins dans ce domaine. Cela offre la possibilité d'un partenariat privé-public, par exemple avec une haute école ou une institution civile. Cette question doit encore être approfondie.

³⁷ Dans l'éventualité d'un engagement simultané de l'ensemble de l'armée et de la protection contre les catastrophes, les capacités existantes seraient insuffisantes. Les besoins précis d'infrastructure supplémentaire de logement et d'instruction de l'armée devront encore être étudiés séparément si l'obligation de servir dans la sécurité est instaurée.

³⁸ Le Conseil fédéral a émis cette hypothèse dans le deuxième rapport sur l'alimentation.

est maintenu, les recettes provenant de cette taxe vont diminuer légèrement, car les personnes astreintes à la protection civile s'acquittent de la totalité de leur obligation de servir.

Recettes de la Confédération provenant des taxes versées par les établissements d'affectation

Les établissements d'affectation versent à la Confédération une taxe par jour de service. En 2021, la Confédération a reçu à ce titre des recettes d'un montant avoisinant les 35 millions de francs, ce qui pour environ 1,7 million de jours de service effectués dans le cadre du service civil correspond à près de 21 francs en moyenne par jour de service³⁹. Les recettes provenant des taxes des établissements d'affectation changent comme suit : d'une part, les jours de service effectués en formation par les 52 000 membres de la protection contre les catastrophes en raison d'un conflit de conscience sont au moins partiellement supprimés pour les établissements d'affectation. D'autre part, des jours de service effectués à titre d'activités individuelles par des membres incorporés initialement dans la protection contre les catastrophes viennent s'ajouter⁴⁰.

2.8.6 Récapitulatif des coûts et des recettes

Les 96 000 membres de la protection contre les catastrophes effectuent 146 jours de service en formation sur 10 ans, pour un coût de 850 francs par jour. Cela correspond à un coût total de 11,914 milliards de francs. Ramené à une année, cela représente une somme de 1,19 milliard pour quelque 1,4 million de jours de service. Près de 30 000 membres de la protection contre les catastrophes suivent une instruction de cadres en formation pendant leur service. Sur ce chiffre, 20 000 suivent une instruction de sous-officier pendant 26 jours, et 10 000 une instruction d'officier pendant 75 jours. Le chiffre de 1,27 million de jours de service qui en résulte, au tarif de 850 francs, donne 1,08 milliard de francs environ. Ramené à une année, cela représente quelque 108 millions de francs pour 127 000 jours de service. Au total, les 1,53 million de jours de service effectués en formation génèrent des coûts annuels de jours de service de 1,3 milliard de francs environ.

De même, chacun des 96 000 membres de la protection contre les catastrophes effectue 99 jours de service sur ces 10 années sous la forme d'activités individuelles, moyennant un coût de 210 francs par jour de service. Au total, il s'agit de 1,996 milliard de francs ou alors de 200 millions de francs environ par an. En outre, les 52 000 membres de la protection contre les catastrophes ayant une objection de conscience effectuent chacun 40 jours de service supplémentaires en moyenne sur 10 ans sous forme d'activités individuelles, pour un coût de 210 francs par jour de service. Les coûts afférents se montent à 436,8 millions de francs, soit quelque 44 millions de francs par an. Au total, les 1,15 million de jours de service consacrés aux activités individuelles représentent un coût annuel de près de 244 millions de francs.

Comme indiqué au ch. 2.8.2, les coûts des APG sont compris dans les coûts des jours de service. Le calcul de la part des APG des coûts annuels repose sur la statistique des allocations pour perte de gain 2023⁴¹. En se fondant sur les approfondissements, 2,7 millions de jours de service sont effectués au total chaque année dans la protection contre les catastrophes. Sur la base des taux APG de la statistique

³⁹ La possibilité d'augmenter le taux de couverture des coûts du service civil à 100 % par d'éventuelles adaptations des taxes est actuellement à l'étude, cf. postulat 23.4348 de la Commission des finances du Conseil national « Porter à au moins 100 pour cent le taux de couverture des coûts de l'Office fédéral du service civil ».

⁴⁰ Il faut également tenir compte du fait que la disposition à engager des personnes astreintes au service en tant que partenaires d'exécution en contrepartie de taxes dépend de l'organisation du système et de la situation économique des établissements d'affectation potentiels.

⁴¹ www.ofas.admin.ch > Assurances sociales > Allocations pour perte de gain APG > Statistique > Allocations pour perte de gain 2023 (statistique validée en novembre 2024)

précitée⁴², on obtient pour les APG des coûts annuels de 310 millions de francs environ. Sur ce montant, 173 millions de francs sont à porter sur les jours de service effectués en formation pour 137 millions sur les activités individuelles.

Coûts de l'allocation pour perte de gain en millions de francs	
Coûts de l'allocation pour perte de gain dans les activités en formation	173
<i>Dont l'instruction de base (710 400 jours de service à 74 francs)</i>	<i>53</i>
<i>Dont l'instruction des cadres (127 000 jours de service à 146 francs)</i>	<i>19</i>
<i>Dont les cours de répétition (691 200 jours de service à 146 francs)</i>	<i>101</i>
Coûts de l'allocation pour perte de gain dans les activités individuelles	137
<i>Activités individuelles (1 158 000 jours de service à 119 francs)</i>	<i>137</i>
Total des coûts des allocations pour perte de gain	310

Tableau 2 : Calcul de la part des coûts de l'allocation pour perte de gain dans les coûts des jours de service.

On peut partir du principe que les autres coûts liés aux tâches de la Confédération n'augmenteront pas dans la même mesure que le nombre des personnes astreintes dont l'obligation de servir doit être exécutée. Certaines compétences du CIVI actuel doivent assurément être transférées à l'OFPP (connaissances spécialisées pour l'exécution des activités individuelles), mais les coûts au niveau fédéral ne sont toutefois pas beaucoup plus élevés que ceux de l'actuel OFPP (quelque 185 millions de francs, selon le budget 2024). En tenant compte d'une augmentation des coûts de 10 %, les coûts de normalisation, de coordination et de législation s'élèvent ainsi à quelque 200 millions de francs et sont inclus dans les coûts des jours de service.

Viennent également s'ajouter des coûts uniques pour l'infrastructure d'instruction (casernes de la protection contre les catastrophes), pour un montant de 900 millions de francs environ.

Les recettes provenant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir au profit de la caisse générale de la Confédération diminuent car les membres incorporés initialement dans la protection contre les catastrophes effectuent au total 155 jours de service de plus qu'aujourd'hui (moyenne nationale actuelle de 90 jours). Il n'est pas obligatoire actuellement de payer une taxe d'exemption pour ces jours de service. Le DDPS prévoit une baisse de 40 millions de francs, à encore 130 millions de francs par an.

On peut supposer que les recettes annuelles de la Confédération provenant des établissements d'affectation vont diminuer. D'une part, en 10 ans, 52 000 membres de la protection contre les catastrophes ayant un conflit de conscience effectuent 146 de leurs jours de service sous forme d'activités en formation. Ainsi, sur les 35 millions de francs (2023) de recettes annuelles, près de 16 disparaissent (en 10 ans : 52 000 membres x 146 jours de service x 21 francs par jour, d'où un total de 160 millions de francs). En contrepartie, 44 000 membres incorporés initialement dans la protection contre les catastrophes effectuent 99 jours de service en 10 ans dans le cadre d'activités individuelles. Ils génèrent ainsi quelque 91 millions de francs de nouvelles recettes (en 10 ans : 44 000 membres x 99 jours de service x 21 francs par jour de service, d'où un total de 91 millions de francs). En 10 ans, cela représente des recettes supplémentaires nettes de 281 millions de francs (350 - 160 + 91) provenant des taxes des établissements d'affectation. En ramenant ce chiffre à une année, les recettes supplémentaires s'élèvent à près de 28 millions de francs.

⁴² Instruction de base dans la protection civile à 74 francs par jour, jours de CR dans la protection civile à 146 francs par jour, accomplissement ordinaire du service civil à 119 francs par jour. Voir statistique des APG 2023.

Estimation des coûts annuels totaux en millions de francs	
Coûts des jours de service : activités en formation	1300
<i>Dont coûts APG</i>	173
Coûts des jours de service : activités individuelles	244
<i>Dont coûts APG</i>	137
Total des coûts des jours de service	1544
<i>Dont coûts APG</i>	310
Coûts des jours de service hors APG	1234
Total des coûts annuels	1544

Estimation des investissements uniques	en millions de francs
Infrastructure de formation (casernes de la protection contre les catastrophes et places d'instruction)	900
Total des investissements uniques	900

Estimation des recettes annuelles totales	en millions de francs
Recettes provenant de la taxe d'exemption	130
Recettes provenant des établissements d'affectation	28
Total des recettes	158

Tableau 3: Récapitulatif des coûts et des recettes dans l'obligation de servir dans la sécurité.

Coûts annuels en millions de francs	2023	Obligation de servir dans la sécurité
Coûts des jours de service : protection civile	340	
Coûts des jours de service : service civil	238	
Coûts des jours de service : activités en formation		1300
Coûts des jours de service : activités individuelles		244
<i>Dont coûts APG</i>	220	310
Total des coûts des jours de service	578	1544
Recettes annuelles en millions de francs	2023	Obligation de servir dans la sécurité
Recettes provenant de la taxe d'exemption	170	244
Recettes provenant des établissements d'affectation	35	28
Total des recettes	205	158

Tableau 4: Comparaison des coûts avec la situation en 2023.

2.9 Répartition des coûts et des recettes entre la Confédération et les cantons

Comme pour la protection civile actuelle, les tâches et les compétences relatives à l'exécution de l'obligation de servir dans la protection contre les catastrophes sont attribuées, à l'exception de l'instruction de base et celle des cadres. Ainsi, les mesures de coordination, de normalisation et de législation ainsi que l'instruction de base et celle des cadres relèvent de la responsabilité de la Confédération, les autres compétences et responsabilités en matière d'exécution incombant aux cantons. Les coûts et les recettes sont également répartis entre la Confédération et les cantons en fonction de cette attribution des compétences. Les conséquences sur la nouvelle répartition des coûts et des recettes entre la Confédération et les cantons sont présentées ci-après.

2.9.1 Prise en charge des coûts d'investissement uniques

Les coûts d'investissement uniques de quelque 900 millions de francs sont dus au fait que l'infrastructure d'instruction (casernes de la protection contre les catastrophes) doit être construite ou développée. Ces coûts sont intégralement supportés par la Confédération. En supposant que les cantons continuent à mettre leurs infrastructures à la disposition de l'armée, il n'y aura pas de coûts d'investissement supplémentaires pour cette dernière.

2.9.2 Répartition des coûts et recettes annuels récurrents

Le transfert aux cantons de la responsabilité de l'exécution des activités individuelles entraîne également le transfert des coûts d'exécution à ceux-ci. Comme décrit au ch. 2.8.4, l'augmentation de ces coûts est toutefois modérée. On table sur des coûts d'exécution de 50 millions de francs au maximum. Les 28 millions de francs de recettes supplémentaires attendus provenant des taxes versées par les établissements d'affectation vont également aux cantons.

Pour la Confédération, les coûts liés aux mesures de coordination, de normalisation et de législation de la protection contre les catastrophes s'élèvent à 200 millions de francs et sont inclus dans les coûts des jours de service.

La taxe d'exemption de l'obligation de servir, légèrement réduite, d'un montant de 130 millions de francs, sera versée comme aujourd'hui pour 80 % (104 millions) dans la caisse générale de la Confédération et pour 20 % aux cantons (26 millions).

Les coûts des jours de service pour l'instruction de base (comprenant l'instruction générale de base, l'instruction spécifique à la fonction et l'instruction en formation) et pour celle des cadres dans la protection contre les catastrophes (selon les chiffres supposés des cadres de la protection contre les catastrophes au ch. 2.8.6), d'un montant de 642 millions de francs environ (sans APG), incombent à la Confédération.

Tous les autres coûts sont à la charge des cantons. Au rang de ceux-ci figurent les coûts des jours de service mentionnés au ch. 2.8 pour les activités en formation sous la forme de CR (487 millions sans APG) et les activités individuelles (106 millions sans APG). Ils s'élèvent à 593 millions de francs par an, déduction faite des coûts APG.

Les coûts APG de quelque 310 millions de francs sont déduits des coûts des jours de service pour la Confédération et les cantons en fonction de la répartition des compétences. La Confédération est responsable de l'instruction de base (74 jours) et de celle des cadres (75 jours pour les officiers, 26 pour les sous-officiers) dans la protection contre les catastrophes. Les cantons sont responsables des CR et de l'ensemble des activités individuelles, soit 171 jours de service pour les personnes incorporées initialement et 40 jours de service supplémentaires en moyenne pour les personnes subséquemment, d'où une déduction de 71 millions de francs au total pour la Confédération et de 238 millions pour les cantons.

Le système de couverture des coûts APG reste identique. Les dépenses de 310 millions de francs environ par an sont imputées sur les APG.

Coûts en millions de francs	Confédéra- tion	Can- tons	Employeurs et per- sonnel
APG			310
Coûts des jours de service : instruction de base et des cadres moins les APG	642		
Coûts des jours de service : instruction en formation dans les CR moins les APG		487	
Coûts des jours de service : activités individuelles moins les APG		106	
Coûts Confédération / cantons / employeurs et personnel	642	593	310
Recettes en millions de francs	Confédéra- tion	Can- tons	
Recettes provenant des établissements d'affectation		28	
Taxe d'exemption	104	26	
Total des recettes	104	54	

Tableau 5: Aperçu de la répartition des coûts et recettes annuels.

2.10 Aspects juridiques

2.10.1 Nécessité de légiférer

Dès lors que *l'obligation de servir dans la sécurité* se limite à la seule obligation de servir, mais comportant deux formes de service (service militaire et service de protection contre les catastrophes), alors qu'actuellement il existe deux types d'obligation ; celle de servir dans l'armée et celle de servir dans la protection civile, le Conseil fédéral partait jusqu'ici du principe que son instauration nécessitait une révision des art. 59 et 61 Cst. Deux aspects doivent donc être redéfinis : la protection contre les catastrophes doit remplacer la protection civile en tant qu'instrument et la possibilité d'un service civil de remplacement doit être combinée avec le service dans la protection contre les catastrophes.

Sur la question de savoir si l'instauration de *l'obligation de servir dans la sécurité* nécessite une révision constitutionnelle, un avis de droit externe arrive à un autre résultat. Les valeurs de référence constitutionnelles ne seraient pas enfreintes. Du point de vue du professeur Uhlmann, la question essentielle est de savoir si, dans le cas d'une fusion de la protection civile et du service civil, les deux services correspondront encore à ce que la Constitution prévoit. Selon son avis de droit, c'est possible. Le concept de la protection civile ne sera pas modifié de manière déterminante et les activités du service civil ne seront modifiées que dans la mesure où il y aura une focalisation sur les domaines des affaires sociales, de la santé, de la nature et de l'environnement. L'avis de droit ne conclut donc pas à la nécessité impérieuse d'une révision constitutionnelle. L'OFJ soutient ce point de vue, sous réserve du respect des exigences constitutionnelles. Il confirme que, selon les dispositions constitutionnelles en vigueur, le service civil de remplacement et le service de protection civile peuvent être accomplis sous l'égide d'une même organisation, à savoir la protection contre les catastrophes, et qu'une fusion de ceux-ci au profit d'une organisation commune et aussi de tâches communes est admissible. Il précise toutefois que la fusion matérielle des obligations de servir prescrites par la Cst. en une obligation uniforme de servir dans la sécurité qui en résulte n'est pas admissible juridiquement sans une révision constitutionnelle. Le professeur Uhlmann explique en outre qu'en raison de l'importance d'une telle réforme du système, une révision constitutionnelle peut être considérée comme appropriée. Dans son avis, l'OFJ relève qu'en cas

de regroupement d'obligations de servir au sein d'une organisation commune, une législation d'application compatible avec la Cst. peut être élaborée. Une révision constitutionnelle préalable permettrait toutefois d'accroître encore la marge de manœuvre du législateur dans l'aménagement du système de l'obligation de servir développé.

Au niveau de la loi, il s'agit en premier lieu de fusionner la LPPCi et la LSC. A minima, les art. 28 à 56 LPPCi, qui définissent actuellement la protection civile, doivent être reformulés pour la protection contre les catastrophes. En outre, les dispositions générales (art. 1 à 15a) et la description des prestations (art. 19 à 24) de la LSC doivent être reformulées pour la protection contre les catastrophes et intégrées dans la LPPCi. La LSC sera abrogée.

En aval, il faut adapter la LAAM, la LTEO, la LAPG et les bases juridiques qui en découlent, législations cantonales comprises.

2.10.2 Compatibilité avec les principes du droit international

L'examen de la compatibilité de *l'obligation de servir dans la sécurité* avec les principes du droit international soulève deux questions : premièrement, celle de savoir si un changement de nom (de protection civile à protection contre les catastrophes) est compatible avec les normes internationales ; deuxièmement, celle de savoir si les tâches prises en charge par la protection contre les catastrophes peuvent être comptées parmi les exceptions à l'interdiction du travail forcé selon les bases du droit international⁴³ et si la proportion de personnes astreintes incorporées dans la protection contre les catastrophes joue un rôle dans l'évaluation.

Du point de vue du DDPS, le changement de nom est compatible avec la Convention de Genève et en particulier avec le deuxième protocole additionnel. L'aspect déterminant pour la catégorisation selon le droit des conflits armés, outre son activité, est le fait que l'organisation soit dotée de signes distinctifs reconnus au niveau international, mais pas sa dénomination. La protection contre les catastrophes jouit ainsi des mêmes droits que la protection civile, pour autant que les mêmes signes distinctifs soient utilisés. L'expert juridique convient que le nouveau nom est compatible avec le droit international des conflits armés.

Les activités de la protection contre les catastrophes peuvent être considérées comme une exception à l'interdiction du travail forcé. En se focalisant davantage sur les tâches de la protection civile actuelle et en s'éloignant de celles du service civil actuel, les missions de la protection contre les catastrophes dans le cadre de l'obligation de servir dans la sécurité ont un lien encore plus fort avec la sécurité que ce n'est le cas dans le système en vigueur. Elles relèvent encore plus clairement de la prévention et de la maîtrise des catastrophes ainsi que des situations d'urgence que ce n'est le cas aujourd'hui pour la protection civile, en particulier pour le service civil. Lors de l'évaluation de la compatibilité avec l'interdiction du travail forcé, il n'est pas pertinent de savoir combien de personnes astreintes au service fournissent un service personnel. L'élément déterminant est de connaître la finalité des obligations et le rapport entre les jours de service effectués et la sécurité. Du point de vue de l'expert juridique, la protection civile n'est pas commerciale dans sa conception et n'est pas en contradiction avec l'interdiction du travail forcé.

2.10.3 Compatibilité avec le principe d'équité en matière de service et le droit fondamental de l'interdiction de discrimination

L'équité en matière de service (ou égalité face aux obligations militaires) est évaluée à l'aune de trois critères : premièrement, des critères objectifs (aptitude ou capacité) doivent décider quelles personnes accomplissent tel ou tel type de service ; deuxièmement, le plus grand nombre possible de personnes astreintes doit accomplir leur service en fournissant des prestations personnelles ; troisièmement, les

⁴³ Notamment l'art. 4 CEDH et l'art. 8 du Pacte II de l'ONU (RS 0.103.2)

personnes astreintes doivent être soumises à des contraintes aussi égales que possible en fonction de leurs capacités⁴⁴.

Avec l'*obligation de servir dans la sécurité*, l'équité en matière de service est améliorée si le nombre des jours de service à effectuer dans la protection contre les catastrophes est aligné sur celui de l'armée. Cela permet à un plus grand nombre de personnes astreintes de s'acquitter de la totalité de leur obligation de servir. D'autre part, le regroupement de la protection civile et du service civil soulève une nouvelle question concernant l'équité en matière de service (et l'interdiction de discrimination), car les personnes affectées pour des raisons de conscience à la protection contre les catastrophes effectuent un service 1,5 fois plus long que ceux qui y sont d'emblée affectés. Ainsi, des personnes travaillant dans la même organisation avec des tâches essentiellement identiques (même si le rapport entre les activités de formation et individuelles diffère quelque peu) effectuent un service d'une durée différente et sont donc soumis à des contraintes différentes. Cela peut être perçu comme une inégalité de traitement et l'on est en droit de se demander si cette situation est contraire à l'interdiction de discrimination.

En ce qui concerne les critères décrits, le DDPS estime que le système actuel présente déjà des lacunes concernant l'équité en matière de service, mais celle-ci sont acceptées par la société. Ainsi, les personnes astreintes n'ont pas la possibilité, à quelques exceptions près, d'effectuer suffisamment de jours de service pour être exonérées de la taxe d'exemption de l'obligation de servir. La question de savoir si le facteur applicable au service civil (soit 1,5 fois les jours de service à effectuer dans l'armée) conduit vraiment à une équité en matière de service ne fait pas non plus l'unanimité. Ces imperfections concernant l'équité se retrouvent également dans le nouveau système. Une amélioration n'est pas impérative. Toutefois, l'expert juridique ne partage pas l'avis selon lequel le système actuel présente des lacunes : il pense que l'appréciation de ce qui est égal face aux obligations militaires relève de la responsabilité du Conseil fédéral, du Parlement et du corps électoral. Cette appréciation peut aussi changer en fonction de l'évolution des conceptions sociales.

Du point de vue du DDPS, il est secondaire de savoir dans quelle organisation civile et sous quelle forme les personnes aptes au service militaire et ayant un conflit de conscience effectuent les jours de service supplémentaires. Il importe seulement de s'assurer que ces jours soient réellement effectués et que la solution de la preuve par l'acte ne soit pas menacée. Il est acceptable que les personnes astreintes au service accomplissent des périodes de service différentes au sein de la même organisation. Du point de vue du DDPS, le modèle de *l'obligation de servir dans la sécurité* est donc compatible avec les principes d'égalité de droit et de non-discrimination.

L'avis de droit parvient à une autre conclusion. Selon le professeur Uhlmann, le fait que des personnes effectuent un service d'une durée différente avec ou sans raisons de conscience dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité* est problématique du point de vue du droit constitutionnel. Le principe d'égalité en vertu de l'art. 8, al. 1, Cst. et l'interdiction de discrimination visée à l'art. 9, al. 2, Cst. seraient enfreints. La charge de service serait à l'évidence inégale. L'OFJ évalue cet aspect comme suit : la constitutionnalité d'une inégalité de traitement en lien avec la durée de l'obligation de servir ne pourra être évaluée de façon définitive que lorsque l'on saura si les personnes en service dans la protection contre les catastrophes accomplissent des activités différentes selon qu'elles sont astreintes au service de remplacement ou au service de protection civile. L'évaluation constitutionnelle d'une inégalité de traitement en lien avec la durée de l'obligation de servir dépend en grande partie de l'exposition des deux groupes de personnes à une charge différente dans le cadre de cette obligation. L'OFJ retient que, dans

⁴⁴ Rapport du Conseil fédéral du 28 mars 2007 sur l'égalité face aux obligations militaires en réponse au postulat 05.3526 du conseiller aux États Franz Wicki du 29 septembre 2005, [FF 2008 3591](#); voir aussi [www.admin.ch](#) > Documentation > Communiqués > Avenir de l'obligation de servir : le Conseil fédéral prend connaissance du rapport du groupe de travail > Documents > Rapport du groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir ([Rapport Loepfe](#), p. 80).

le cadre de la concrétisation d'une *obligation de servir dans la sécurité* au moyen d'une révision constitutionnelle, le constituant peut inscrire dans la Constitution l'inégalité de traitement en ce qui concerne la durée de l'obligation de servir.

2.10.4 Compatibilité avec le principe de neutralité du marché et l'obligation de non-concurrence

En ce qui concerne la question de savoir si les prestations de la protection contre les catastrophes sont compatibles avec les principes de neutralité du marché du travail et de non-concurrence, il est utile de comparer les prestations actuelles de la protection civile et du service civil avec celles de la protection contre les catastrophes. Les prestations fournies actuellement dans le domaine de la protection civile augmentent fortement dans la protection contre les catastrophes. La majorité des jours de service s'effectue sous la forme d'activités en formation (tâches liées à la sécurité et à la protection de la population pour la protection de celle-ci contre les catastrophes et les situations d'urgence ainsi que l'assistance en cas de conflit armé). Quant aux prestations fournies dans le domaine du service civil (notamment les prestations dans les domaines de la santé, des affaires sociales et de l'environnement), elles diminuent nettement⁴⁵.

Puisque les jours de service effectués aujourd'hui dans le cadre du service civil ou de la protection civile n'enfreignent ni le principe de neutralité du marché du travail ni l'obligation de non-concurrence et que le nombre de jours de service consacrés aux activités individuelles de la protection contre les catastrophes est inférieur à celui effectué aujourd'hui dans le cadre du service civil, on peut supposer que cela sera également le cas des prestations de la protection contre les catastrophes. Ainsi, les principes de neutralité du marché du travail et de non-concurrence sont également respectés. L'expert juridique parvient à la même conclusion, car la protection contre les catastrophes n'empiète pas inutilement sur des domaines où la sécurité requise est déjà suffisamment assurée par l'économie privée ou les cantons.

3 Approfondissements concernant l'obligation de servir axée sur les besoins

3.1 L'option en bref

Toute personne de nationalité suisse serait astreinte à l'obligation de servir. Lors du recrutement, les personnes dont l'armée et la protection civile ont besoin pour atteindre leurs effectifs et accomplir leurs tâches seraient sélectionnées. Le nombre et les profils des personnes astreintes effectivement recrutées dépendraient des besoins des deux organisations. Les personnes qui, pour des raisons d'aptitude, ne pourraient pas être prises en compte pour le service militaire ou la protection civile paieraient une taxe d'exemption. Seraient exemptées de cette taxe les personnes qui touchent une rente AI, présentent une atteinte à l'intégrité de plus de 40 % ou ont subi une atteinte à la santé pendant le service militaire ou la protection civile ayant conduit au fait de ne pas les prendre en compte. Les personnes qui ne seraient pas recrutées parce qu'elles ne sont pas nécessaires aux effectifs de l'armée et de la protection civile seraient également soumises à ladite taxe. Contrairement à l'obligation de servir dans la sécurité, le service civil de remplacement perdurerait sous sa forme actuelle. Toute personne astreinte au service militaire et recrutée pour l'armée, mais qui ne pourrait pas concilier le service militaire avec sa conscience, aurait toujours la possibilité de demander d'effectuer un service civil de remplacement. Ce dernier serait 1,5 fois plus long que le service militaire. Les tâches et les compétences en matière d'exécution de l'obligation de servir axée sur les besoins ne changeraient en principe pas. En d'autres termes, l'armée et le service civil de remplacement seraient pris en charge par la Confédération, alors que la protection civile relèverait de la compétence des cantons. La compétence de la Confédération pour l'instruction de base et l'instruction des cadres dans la protection civile, qui doit être introduite de manière analogue à l'obligation de servir dans la sécurité, constituerait une exception.

⁴⁵ En 2021, 1,7 million de jours de service ont été effectués dans le service civil de remplacement. Dans l'*obligation de servir dans la sécurité*, il s'agirait encore de quelque 1,1 million de jours par an.

3.2 Questions à éclaircir

Le deuxième rapport sur l'alimentation a évoqué l'inégalité de traitement potentielle entre les personnes recrutées et celles qui ne le sont pas, qui survient parce que seule la moitié environ des personnes astreintes est probablement recrutée effectivement. Cette inégalité de traitement doit être compensée soit par des incitations (pour les personnes qui accomplissent un service), soit par des désavantages (pour les personnes non recrutées). Les approfondissements avaient pour but d'examiner les incitations et, le cas échéant, d'identifier une solution mixte de taxes d'exemption et d'incitations. La création d'un système incitatif pose deux questions. D'une part, il convient de vérifier s'il permet de garantir l'équité en matière de service. D'autre part, il convient de calculer les coûts d'une combinaison de recettes et de dépenses à la charge de la Confédération et des cantons.

Dans le deuxième rapport sur l'alimentation, cette option partait de 245 jours de service à effectuer dans la protection civile pour toutes les personnes astreintes. Comme pour l'obligation de servir dans la sécurité, on peut se demander dans quelle mesure il est nécessaire de consacrer autant de jours de service à des prestations liées à la sécurité. Lors des auditions relatives au deuxième rapport, les représentants des employeurs et des employés ont demandé que les jours de service effectués soient directement utiles à la sécurité. S'agissant des finances de la Confédération et des cantons, il est par ailleurs essentiel que les besoins en jours de service supplémentaires à effectuer, et donc à financer, soient prouvés.

Enfin, la concrétisation de *l'obligation de servir axée sur les besoins* soulève également une série de questions juridiques. Le deuxième rapport sur l'alimentation a relevé que l'obligation de servir des femmes, le passage à un recrutement axé sur les besoins et la nouvelle réglementation de la taxe d'exemption exigent une révision des art. 59 et 61 Cst. En outre, les lois (notamment la LAAM, la LPPCi, la LSCi et la LTEO) et les bases légales d'application doivent être adaptées. Ces approfondissements avaient pour but d'examiner si l'extension aux citoyennes suisses de l'obligation de servir dans l'armée ou dans la protection civile était compatible avec l'interdiction du travail forcé. Ils cherchaient par ailleurs à tirer au clair la question de l'équité en matière de service pour les personnes qui souhaitent accomplir un service mais ne le peuvent pas.

3.3 Profil de prestations de l'armée et de la protection civile

3.3.1 Profil de prestations de l'armée

Le nouveau système de l'obligation de servir ne changera pas le profil de prestations de l'armée. Dans le cadre de *l'obligation de servir axée sur les besoins*, l'armée fournira toutes les prestations liées à la sécurité dans la même mesure qu'actuellement. Le profil de prestations correspondra à celui décrit dans le message sur le développement de l'armée⁴⁶. Le changement de système n'affectera pas les adaptations en cours de l'équipement et de l'orientation de l'armée (développement de la promotion militaire de la paix, capacité de défense).

3.3.2 Profil de prestations de la protection civile

Le profil de prestations de la protection civile dans le cadre de *l'obligation de servir axée les besoins* correspond – comme les activités en formation dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité* – au profil de prestations de la protection civile adapté en milieu d'année 2024. Aux tâches existantes s'ajoutent des tâches dans les domaines du service sanitaire et du conflit armé. C'est pourquoi nous renonçons à détailler à nouveau ce profil. Les activités de la protection civile dans les domaines de la conduite, de l'aide au commandement, de l'assistance, de l'aide technique, de la protection des biens culturels et de la logistique coïncident avec celles des activités en formation de la protection contre les catastrophes dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité*. Par rapport au profil de prestations ressortant de la stratégie de protection de la population 2015+, un certain nombre de lacunes doivent être comblées. Certaines prestations n'ont pas (ou plus) été fournies par le passé, alors qu'elles faisaient

⁴⁶ FF 2014 6693

partie du profil. Là aussi, ces lacunes doivent être comblées en ce sens que les capacités correspondantes doivent être renforcées. Pour qu'elle puisse répondre sur le long terme à ce profil adapté des prestations, la protection civile a besoin, comme indiqué au ch. 2.4.2, d'un effectif de quelque 94 000 personnes non seulement astreintes, mais aussi incorporées.

3.4 Alimentation de l'armée et de la protection civile

Pour se conformer à son profil de prestations, l'armée doit continuer à disposer d'un effectif réel de 140 000 militaires. Et pour que la protection civile respecte son profil de prestations, il faut que 94 000 personnes astreintes y soient incorporées. Dans le cadre de l'obligation de servir axée sur les besoins, 70 000 personnes de nationalité suisse sont astreintes chaque année à l'obligation de servir⁴⁷, ce qui représente un potentiel suffisant pour que seules les personnes aptes au service militaire entrent en ligne de compte pour un service dans l'armée ou dans la protection civile. Celles qui, selon l'évaluation (et la terminologie) actuelle, sont inaptes au service militaire, mais aptes au service de protection civile, ne doivent plus être prises en compte dans l'obligation de servir axée sur les besoins. À taux d'aptitude égal, près de 50 000 des 70 000 conscrits sont aptes au service militaire et entrent donc en ligne de compte pour un service dans l'armée ou la protection civile. Les 20 000 conscrits restants sont inaptes et doivent s'acquitter d'une taxe d'exemption.

Dans *l'obligation de servir axée sur les besoins*, comme dans *l'obligation de servir dans la sécurité*, des personnes astreintes au service militaire ou au service de la protection civile peuvent aussi être libérées de cette obligation avant de l'avoir accomplie intégralement. Il est impossible de calculer avec précision le nombre de personnes qui seront effectivement concernées. Dans le deuxième rapport sur l'alimentation, le Conseil fédéral partait du principe que les admissions au service civil de remplacement diminueraient de moitié. On peut supposer qu'avant l'ER, il y aura moins de demandes d'admission au service civil de remplacement qu'auparavant. En raison du doublement du pool de recrutement, il sera possible de recruter avant tout des personnes qui sont à la fois aptes au service militaire et capables de concilier le service militaire avec leur conscience. Il est prévu que cela réduise de près de la moitié les passages ultérieurs au service civil de remplacement. Si l'on se fonde sur le nombre actuel des départs, on peut donc s'attendre à près de 3400 admissions au service civil. Parmi ces personnes, 1700 invoqueraient probablement un conflit de conscience entre le recrutement et le début de l'ER, et 1700 autres pendant ou après l'ER. En outre, par analogie avec *l'obligation de servir dans la sécurité*, près de 3400 personnes seraient perdues pour l'armée ou la protection civile (2900 pour la première et 500 pour la seconde) parce qu'elles seraient déclarées inaptes au service, émigreraient ou seraient licenciées à l'initiative de l'administration militaire au cours de leur service. Compte tenu de la taille du pool de recrutement, ces départs peuvent être compensés sans problème. Les deux organisations peuvent donc être alimentées durablement en personnel dans le cadre de *l'obligation de servir axée sur les besoins*.

3.5 Nouvelle compréhension de la notion d'équité en matière de service

Chaque année, dans le cadre de *l'obligation de servir axée sur les besoins*, près de 31 100 personnes astreintes commencent leur service dans l'armée, la protection civile ou le service civil (approximativement 19 500 dans l'armée, 9900 dans la protection civile et 1700 dans le service civil de remplacement). Toutes les autres personnes astreintes doivent payer la taxe d'exemption de l'obligation de servir. En raison du doublement du nombre de personnes astreintes, qui passe approximativement de 35 000 hommes à 70 000 hommes et femmes par an, environ 38 personnes devraient s'acquitter de cette taxe. Parmi elles, quelque 20 000 personnes ne satisfont pas aux exigences du service. Près de 18 900 répondraient aux exigences, mais leur présence dans l'armée ou la protection civile ne serait pas nécessaire.

⁴⁷ Le choix d'un chiffre moyen de 70 000 personnes astreintes au service annuel tient compte des fluctuations de l'évolution démographique. Ce chiffre correspond à la moyenne des personnes astreintes au service annuel, si l'obligation de servir est étendue aux femmes. Il peut varier d'une année à l'autre. Source : www.ofs.admin.ch > Statistiques > Population > Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse

On s'éloigne ainsi des critères d'équité en matière de service appliqués jusqu'à présent. Ce ne sont plus uniquement les critères d'une éventuelle affectation qui déterminent qui doit faire un service, mais avant tout les besoins des organisations de milice que sont l'armée et la protection civile. De même, le plus grand nombre possible de personnes astreintes n'accompliront plus leur service personnellement puisque, par rapport aux 80 % actuels, seule moins de la moitié effectuent réellement leur service. Dans tous les cas, les critères objectifs (d'aptitude) pour la sélection des personnes qui fournissent un service sont maintenus. Selon le nombre de jours de service effectués dans l'armée, la protection civile ou le service civil, les différents types de service restent aussi comparables que possible sur le plan des efforts et des privations.

3.6 Hypothèses concernant le nombre de jours de service dans l'armée, le service civil et la protection civile

Le nombre annuel de jours de service effectués dans l'armée reste le même. Celui des jours effectués dans le service civil est, pour sa part, réduit de moitié, car l'on estime que le doublement du pool de recrutement permettra de recruter avant tout des personnes qui sont à la fois aptes au service militaire et capables de concilier le service militaire avec leur conscience. Cela réduira probablement aussi de près de la moitié les passages ultérieurs au service civil de remplacement. Il faut donc tabler sur 5, 5 millions de jours de service dans l'armée et 850 000 jours dans le service civil par an. Le recul des prestations fournies par le service civil est considérable, notamment parce que ses membres s'acquittent aujourd'hui de tâches de décharge dans des domaines où la société manifeste un besoin avéré de soutien en personnel. Cela vaut en particulier dans les domaines de la santé, des affaires sociales ainsi que de la protection de l'environnement et de la nature. Dans le deuxième rapport sur l'alimentation, le Conseil fédéral estimait à 245 le nombre de jours de service à effectuer dans la protection civile. Les travaux d'approfondissement ont montré que le profil de prestations pouvait être atteint dès 146 jours en cas d'augmentation simultanée des effectifs à 94 000 personnes astreintes. Les personnes astreintes au service de sécurité doivent ainsi effectuer nettement plus de jours qu'aujourd'hui (146 au lieu de 85 en moyenne), mais moins que les membres de la protection contre les catastrophes dans l'obligation de servir dans la sécurité (245). Après l'instruction de base (2 semaines), l'instruction spécifique à la fonction (8 semaines) et l'instruction en formation proprement dite (1 semaine), toutes les personnes astreintes au service de la protection civile effectuent, en 10 ans de service, 6 CR en formation, de 12 jours chacun. La durée du service est plus longue qu'aujourd'hui dans la protection civile, mais toujours nettement plus courte que dans le service militaire. La possibilité d'un service long dans la protection civile a été examinée, mais a fini par être abandonnée. Pour l'heure, les cantons n'ont pas besoin d'une solution de service long, car la protection civile dispose de formations d'alarme ad hoc pour les interventions dans les premières heures qui suivent un événement. De plus, les militaires en service long n'auraient pas d'effet positif sur les effectifs de la protection civile.

<i>Modèle de jours de service</i>	Nombre de jours
Recrutement	2–3
Instruction générale de base (2 semaines)	12
Instruction spécifique à la fonction (8 semaines)	54
Instruction en formation (1 semaine)	5
Sous-total	74
CR (6 CR de 12 jours chacun) ^[1]	72
Total dans une organisation de protection civile	146

Tableau 6: Modèle de jours de service de l'obligation de servir «axée sur les besoins»

^[1] Comme pour l'obligation de servir dans la sécurité, ce nombre de jours de service n'est obtenu que si le CR est effectué sans interruption.

3.7 Considérations relatives au système des incitations et à la taxe d'exemption de l'obligation de servir

Dans le deuxième rapport sur l'alimentation, la possibilité d'incitations financières et autres pour les personnes qui accomplissent un service a été abordée. Ces incitations peuvent constituer un système à la place ou en combinaison avec la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Il a également été question de créer des avantages pour les personnes en service grâce à des certifications plus étendues et à la prise en compte de contenus pédagogiques.

Un examen approfondi a donc été mené afin de savoir comment créer une nouvelle forme d'équité dans l'accomplissement de l'obligation de servir, en combinant incitations de nature financière ou autres et taxe d'exemption afin d'établir un assemblage de taxes et d'allocations qui ne pèse pas trop sur les budgets de la Confédération et des cantons et qui permette malgré tout de maintenir les contributions APG au niveau le plus bas possible.

3.7.1 Considérations relatives aux incitations

Le deuxième rapport sur l'alimentation a esquissé les incitations possibles pour les personnes accomplissant un service. Il s'agit notamment d'incitations financières et autres déjà appliquées dans le système actuel, ainsi que d'idées pour de nouvelles incitations. Les travaux d'approfondissement font apparaître les conclusions ci-après.

Maintenir les incitations actuelles et les étendre à la protection civile

Le système incitatif actuel pour les personnes astreintes au service militaire avait pour but de rendre ce dernier plus attrayant et plus conciliable avec la vie civile et professionnelle. Il s'agit notamment d'adaptations introduites dans le cadre du développement de l'armée⁴⁸ telles que :

- l'amélioration de la conciliation de l'instruction de base et du perfectionnement avec la vie privée ;
- l'amélioration de la coordination du service avec la formation civile ;
- le renforcement de la collaboration en matière d'instruction et l'octroi du certificat de formation pour les cadres ;
- les indemnités de formation pour les perfectionnements civils.

Il semble opportun de poursuivre ces incitations, voire de les développer. Il est judicieux de les étendre aux personnes astreintes qui effectuent leur service dans la protection civile. Compte tenu de l'alignement de la durée de leur service sur celle des militaires, les incitations telles qu'elles sont appliquées aujourd'hui dans l'armée sont également applicables à la protection civile.

Pour éviter de fausses incitations, ces mesures ne seront pas étendues aux personnes effectuant un service civil. Comme aujourd'hui, les personnes effectuant un tel service recevront une attestation de participation après avoir suivi les cours de formation. En outre, une reconnaissance officielle de leur instruction ou de leur expérience ainsi acquise sera exclue. Comme l'a indiqué le Conseil fédéral dans sa réponse à l'interpellation 23.3929 Fivaz « Suppression des civilistes dans les domaines essentiels », le service civil n'a pas pour fonction de motiver activement ses membres dans certains domaines professionnels.

Ne pas créer d'incitations financières supplémentaires

Un certain nombre d'incitations financières supplémentaires visant à récompenser les personnes accomplissant un service ont été examinées. Il s'agit notamment d'allègements ou de remboursements de l'impôt fédéral direct, de réductions dans les transports publics ou dans les offres Mobility, de meilleures prestations de prévoyance, de la prise en charge partielle des primes d'assurance maladie, etc.

⁴⁸ Alimentation de l'armée et de la protection civile. Partie 1 : analyse et mesures à court et à moyen terme. Rapport du Conseil fédéral du 30 juin 2021 ; FF 2021 1555

Après examen, il est proposé de renoncer à ces incitations. Premièrement, l'objectif doit être d'imposer autant que possible une obligation de servir sans recourir à des incitations supplémentaires. C'est dans la nature même d'une obligation civique. Deuxièmement, on s'attend à ce que le doublement du nombre de personnes astreintes procure suffisamment de gens intrinsèquement motivés pour assurer l'alimentation de l'armée ou de la protection civile. Troisièmement, les incitations financières supplémentaires semblent certes très attrayantes pour certains, mais elles représentent une double peine pour les autres : les personnes qui n'effectuent pas de service doivent s'acquitter d'une taxe d'exemption et n'ont aucun droit à de telles incitations.

3.8 Calcul des coûts et des recettes de l'obligation de servir axée sur les besoins

Le profil de prestations de l'armée reste ce qu'il est dans le cadre de *l'obligation de servir axée sur les besoins*. On peut donc partir du principe que le nombre de jours de service accomplis dans l'armée ne subira aucun changement substantiel. Dans le deuxième rapport sur l'alimentation, les coûts supplémentaires pour l'armée ont été chiffrés à 20 millions de francs par an⁴⁹, ce qui est dû aux dépenses dans le domaine des APG et du recrutement, car les citoyennes suisses sont recrutées en plus et ont droit à des APG, du moins pour le recrutement. En outre, l'armée n'a pas à supporter de coûts supplémentaires uniques liés de manière causale au système de l'obligation de servir, notamment dans le domaine de l'infrastructure de logement.

Les coûts récurrents de l'obligation de servir axée sur les besoins ne s'écartent pratiquement des coûts actuels du système de l'obligation de servir que dans la mesure où des coûts supplémentaires sont générés dans la protection civile et le service civil.

3.8.1 Délimitations et mode de calcul

Comme pour *l'obligation de servir dans la sécurité*, il est impossible de prévoir les coûts avec précision du fait de la souveraineté cantonale en matière de protection civile. Dans cette option également, seules des hypothèses et des estimations peuvent être faites concernant l'infrastructure nécessaire et les coûts de l'instruction.

Concernant les coûts indirects que les entreprises doivent assumer en raison des longues absences au travail des personnes astreintes, les calculs n'en ont pas tenu compte. Ces coûts peuvent être substantiels et se monter au double voire au quadruple des coûts APG.

Dans le cas de *l'obligation de servir axée sur les besoins*, les structures de coûts actuelles de la protection civile et du service civil ont également été prises comme base de calcul des coûts des jours de service (cf. ch. 2.8). Les coûts ont ensuite été calculés sur la base des jours de service à accomplir et du nombre estimé de personnes astreintes.

3.8.2 Coûts et recettes de l'obligation de servir axée sur les besoins

Comme pour *l'obligation de servir dans la sécurité*, le présent rapport livre des estimations sur d'autres facteurs de coûts dans le cadre de *l'obligation de servir axée sur les besoins* qui se fondent sur des valeurs empiriques ainsi que sur le nombre de personnes incorporées et de jours de service. Il s'agit notamment de l'infrastructure et de l'équipement d'instruction ainsi que des casernes et des cantonnements. Les besoins en la matière dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité* et de *l'obligation de servir axée sur les besoins* sont très similaires en raison du profil de prestations identique dans la protection civile et de l'effectif presque semblable. Dans le cas de *l'obligation de servir axée sur les besoins*, il faut ajouter les coûts liés à l'extension des incitations aux personnes effectuant un service de protection civile (cf. ch. 3.7.1).

⁴⁹ Annexe 2 au rapport du Conseil fédéral du 4 mars 2022 – Synopsis de l'impact sur les différents budgets

Coûts des jours de service dans l'obligation de servir axée sur les besoins

Les 94 000 membres de la protection civile effectuent 146 jours de service sur 10 ans en formation, moyennant un coût de 850 francs par jour, soit 11,665 milliards de francs au total pour 13,7 millions de jours de service en 10 ans. Ramené à une année, cela représente 1,37 million de jours de service pour quelque 1,16 milliard de francs. Quelque 30 000 membres de la protection civile suivent une instruction de cadres pendant leur service. Sur ce chiffre, 20 000 suivent une instruction de sous-officier pendant 26 jours et 10 000 une instruction d'officier pendant 75 jours. Le chiffre de 1 270 000 jours de service qui en résulte, au tarif de 850 francs, représente près de 1,08 milliard de francs. Ramené à une année, cela représente 108 millions pour 127 000 jours. Au total, les coûts annuels pour 1,50 million de jours de service dans la protection civile s'élèvent à 1,27 milliard de francs.

Coûts des jours de service dans le service civil

De surcroît, les 34 000 personnes astreintes au service civil effectuent chacune en moyenne sur 10 ans 285 jours de service dans des établissements d'affectation à un coût de 210 francs par jour. Avec 9,69 millions de jours de service pour une décennie, cela représente 2,035 milliards de francs, soit des coûts annuels de 203 millions de francs pour près de 970 000 jours.

Coûts APG dans l'obligation de servir axée sur les besoins

Comme décrit au ch. 2.8.2, les coûts APG sont compris dans les coûts des jours de service. Pour l'obligation de servir axée sur les besoins également, le calcul de la part APG des coûts annuels repose sur la statistique des APG 2023. En se fondant sur les approfondissements, 2,4 millions de jours de service sont effectués au total dans la protection civile et le service civil (respectivement 1,48 million et 970 000). Un calcul effectué avec la moyenne des allocations journalières de la statistique des APG 2023⁵⁰ donne des coûts annuels en la matière de 283 millions de francs environ. Sur ce montant, 168 millions de francs concernent des jours de service effectués dans la protection civile et 115 millions de francs ceux accomplis dans le service civil.

Coûts APG en millions de francs	
Coûts APG : protection civile	168
<i>Dont instruction de base (695 600 jours à 74 francs chacun)</i>	<i>51</i>
<i>Dont instruction des cadres (127 000 jours à 146 francs chacun)</i>	<i>18</i>
<i>Dont CR (676 800 jours à 146 francs chacun)</i>	<i>99</i>
Coûts APG : service civil	115
<i>Jours de service civil (970 000 jours à 119 francs chacun)</i>	<i>115</i>
Total des coûts APG	283

Tableau 7: Calcul de la part des coûts APG dans les coûts des jours effectués dans le cadre de l'obligation de servir axée sur les besoins.

Coûts supplémentaires pour l'infrastructure d'instruction et d'hébergement

En outre, comme pour l'obligation de servir dans la sécurité, l'infrastructure de formation et d'hébergement supporte des coûts uniques à hauteur de 900 millions de francs.

⁵⁰ Instruction de base dans la protection civile à 74 francs par jour, jours de CR dans la protection civile à 146 francs par jour, accomplissement ordinaire du service civil à 119 francs par jour, voir statistique des APG 2023.

Coûts liés à l'extension du système des incitations à la protection civile

L'extension du système des incitations, tel qu'il est appliqué dans l'armée, pour l'instruction des cadres au profit des personnes astreintes à servir dans la protection civile génère des coûts supplémentaires. Il n'est pas encore possible de chiffrer précisément le montant de ces coûts en raison de l'absence actuelle de valeurs empiriques de l'armée concernant la disponibilité et l'utilisation des incitations. Ces chiffres pourront être calculés lorsque ces valeurs seront disponibles.

Recettes de la taxe d'exemption de l'obligation de servir

Dans l'obligation de servir axée sur les besoins, le nombre de personnes devant s'acquitter de la taxe d'exemption augmente fortement. D'une part, si le seuil d'inaptitude est fixé au même niveau, la proportion de personnes soumises à l'obligation de servir ne répondant pas aux exigences du service est doublée. D'autre part, dans ce modèle, seules les personnes qui sont nécessaires pour alimenter durablement l'armée et la protection civile effectuent réellement leur service. Comme décrit au ch. 3.4, quelque 40 000 personnes astreintes s'acquitteront ainsi d'une taxe d'exemption (contre près de 7000 aujourd'hui). En conservant le taux actuel de 3 % du salaire, les recettes de la taxe d'exemption devraient s'élever à 970 millions de francs environ par an⁵¹.

Les recettes de la Confédération provenant des établissements d'affectation passent de 35 millions en 2021 à quelque 17 millions de francs si les hypothèses selon lesquelles il n'y aurait plus que la moitié des admissions se vérifient.

Estimation des coûts annuels totaux en millions de francs	
Coûts des jours de service : protection civile	1270
<i>Dont coûts APG</i>	168
Coûts des jours de service : service civil de personnes astreintes	203
<i>Dont coûts APG</i>	115
Total des coûts des jours de service	1473
<i>Dont coûts APG</i>	283
Total des coûts annuels	1473

Estimation des investissements uniques en millions de francs	en millions de francs
Infrastructure de formation	900
Total des investissements uniques	900
Estimation des recettes annuelles	en millions de francs
Recettes provenant de la taxe d'exemption	970
Recettes provenant des établissements d'affectation	17
Total des recettes	987

Tableau 8: Récapitulatif des coûts et des recettes pour l'obligation de servir axée sur les besoins.

⁵¹ En 2023, près de 7000 personnes astreintes au service se sont acquittées de la taxe d'exemption de l'obligation de servir pour un montant total avoisinant 170 millions de francs. Avec 40 000 personnes astreintes, cela représente 971 millions de francs.

Coûts annuels en millions de francs	2023	Obligation de servir axée sur les besoins
Coûts des jours de service : protection civile	340	1270
Coûts des jours de service : service civil	238	203
Dont coûts APG	220	283
Total des coûts des jours de service	578	1473
Recettes annuelles en millions de francs	2023	Obligation de servir axée sur les besoins
Recettes provenant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir	170	970
Recettes provenant des établissements d'affectation	35	17
Total des recettes	205	987

Tableau 9: Comparaison des coûts avec la situation en 2023.

3.9 Répartition des coûts et des recettes entre la Confédération et les cantons

Les tâches et les compétences en matière d'exécution de *l'obligation de servir axée sur les besoins* restent les mêmes qu'aujourd'hui, à l'exception de la nouvelle compétence de la Confédération en matière d'instruction de base et d'instruction des cadres dans la protection civile. Conformément à l'attribution des compétences qui en découle, les coûts et les recettes sont également répartis entre la Confédération et les cantons. Les conséquences sur cette répartition sont présentées ci-après.

3.9.1 Prise en charge des coûts d'investissement uniques

Les coûts d'investissement uniques sont dus à la nécessité de construire ou d'aménager des infrastructures d'instruction et d'hébergement. Ces coûts, qui s'élèvent à 900 millions de francs, sont entièrement à la charge de la Confédération. En partant de l'hypothèse que l'armée peut continuer à utiliser aux mêmes conditions l'infrastructure dont disposent les cantons et que ceux-ci n'utilisent pas eux-mêmes cette infrastructure, la Confédération n'aura pas de coûts supplémentaires à supporter.

3.9.2 Répartition des coûts et recettes annuels récurrents

Les coûts annuels d'exécution du service civil, qui s'élevaient à 35 millions de francs environ en 2023, sont réduits, car on ne compte plus que sur la moitié des admissions actuelles au service civil. Il est difficile de chiffrer les économies réalisées parce qu'une certaine charge de base en termes de coûts est générée indépendamment du nombre d'admissions au service civil. Pour simplifier, on suppose une réduction linéaire des coûts. Les coûts d'exécution, estimés à 17 millions de francs, restent à la charge de la Confédération, mais sont intégrés dans les coûts des jours de service.

Ces coûts, à l'exclusion des APG, qui représentent 88 millions de francs⁵² pour tous les jours de service accomplis dans les établissements d'affectation du service civil, sont pris en charge par la Confédération, comme c'est le cas aujourd'hui.

⁵² 203 millions de coûts de jours de services moins 115 millions de francs d'APG, voir tableau 9.

Enfin, les coûts des jours de service dans la protection civile (déduction faite des APG), d'un montant de près de 1,1 milliard de francs⁵³, sont répartis entre la Confédération et les cantons de la façon suivante : les coûts de l'instruction de base et de celle des cadres, d'un montant de 630 millions de francs par an, sont à la charge de la Confédération, et les coûts des CR, d'un montant annuel de 472 millions de francs, sont supportés par les cantons.

Coûts en millions de francs	Confédération	Cantons	Employeurs et personnel
APG			283
Coûts des jours de service : protection civile hors APG	630	472	
Coûts des jours de service : service civil hors APG	88		
Coûts Confédération / cantons / employeurs et personnel	718	472	283
Total des coûts : 1473			

Recettes en millions de francs	Confédération	Cantons	
Recettes provenant des établissements d'affectation	17		
Taxe d'exemption de l'obligation de servir	776	194	
Total des recettes	793	194	

Tableau 10: Aperçu de la répartition des coûts et des recettes.

3.10 Aspects juridiques

3.10.1 Nécessité de révisions constitutionnelles et législatives

Du point de vue du DDPS, l'instauration de *l'obligation de servir axée sur les besoins* nécessite une révision des art. 59 et 61 Cst., étant donné que l'obligation de servir est étendue aux femmes, qu'il y a un passage à un recrutement en fonction des besoins et que la taxe d'exemption fait l'objet d'une nouvelle réglementation. L'expert juridique externe confirme cette hypothèse. En outre, la LAAM, la LTEO et la LAPG ainsi que les bases légales en aval, y compris la législation cantonale, doivent être adaptées.

3.10.2 Compatibilité avec l'interdiction du travail forcé et la neutralité du marché du travail

Certains services sont exclus de l'interdiction du travail forcé selon la CEDH. Il s'agit notamment d'un service de nature militaire ou d'un service qui se substitue au service obligatoire dans les pays où l'objection de conscience est reconnue. Par ailleurs, les services ne doivent pas entrer en concurrence avec des secteurs économiques. En d'autres termes, les personnes astreintes au service ne doivent pas combler les lacunes de l'économie nationale ou empêcher la création d'emplois.

⁵³ 1270 millions de coûts de jours de service moins 168 millions de francs d'APG, voir tableau 9.

L'effectif et les jours de service accomplis dans l'armée ne changent pas. Les jours de service effectués dans le cadre du service civil sont réduits de moitié⁵⁴. Dans la protection civile, les effectifs sont augmentés (de 72 000 à 94 000) et les jours de service quadruplés (de 400 000 à 1,8 million environ).

Dans le cas de *l'obligation de servir axée sur les besoins*, on peut en déduire que le service civil de remplacement est compatible avec l'interdiction du travail forcé dans la même mesure qu'aujourd'hui. Comme l'obligation de servir axée sur les besoins ne recrute que les personnes astreintes nécessaires à l'armée ou à la protection civile, l'effectif de l'armée ne change pas. Par contre, celui de la protection civile augmente d'environ 30 % et le nombre total de jours de service ne s'accroît pas considérablement. Les jours de service effectués en moins dans le service civil sont désormais accomplis dans la protection civile. Comme seules l'armée et la protection civile recrutent des personnes astreintes et ne les engagent qu'en fonction des besoins, la neutralité du marché du travail est également assurée. De même, l'interdiction de concurrence est respectée. En ce qui concerne la question de la compatibilité avec l'interdiction du travail forcé, il importe peu que le service militaire obligatoire ne concerne que les hommes ou inclue aussi les femmes. Ce qui est déterminant, c'est que l'obligation de servir ait un caractère militaire ou sécuritaire. Une extension de l'obligation de servir aux femmes est donc compatible avec l'interdiction du travail forcé. L'avis de droit externe parvient à la même conclusion. Les formes de service ne contrevennent pas à cette interdiction. Ni l'extension aux Suissesses ni l'augmentation du nombre de jours de service accomplis n'y changent rien. La neutralité du marché du travail n'est pas non plus moins respectée qu'aujourd'hui, car les personnes astreintes n'effectuent pas toutes du service.

3.10.3 Principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de discrimination

Dans *l'obligation de servir axée sur les besoins*, aux lacunes existantes et généralement acceptées dans la pratique actuelle de l'égalité face aux obligations militaires vient s'ajouter le fait qu'il y aura de nombreuses personnes astreintes qui seraient aptes au service, mais qui ne pourront pas effectuer de service parce qu'elles ne sont pas vraiment nécessaires pour les effectifs de l'armée ou de la protection civile. Il existe d'ores et déjà un petit nombre de cas juridiques dans lesquels des personnes doublement inaptes au service⁵⁵ font aujourd'hui valoir une discrimination. Cela a conduit à une révision de l'art. 6, al. 1, let. c, LAAM en 2016. Depuis, le Conseil fédéral peut ordonner que les personnes assujetties à la taxe d'exemption ayant un degré d'invalidité inférieur à 40 %, qui ont été déclarées inaptes au service militaire et à la protection civile pour des raisons médicales et qui déposent une demande de service au lieu de devoir s'acquitter de la taxe, soient attribuées ou affectées à l'armée. Il est possible que le nombre de cas juridiques augmente si, en plus des personnes qui étaient jusqu'à présent inaptes et au service militaire et à celui de protection civile, il reste un nombre considérable de personnes aptes qui ne peuvent pas non plus faire leur service.

La question se pose de savoir si le principe de l'égalité de traitement entre les personnes qui accomplissent un service et celles qui n'en accomplissent pas est respecté et si l'interdiction de discrimination est aussi respectée lorsque la taxe d'exemption est également exigée des personnes astreintes jugées aptes, mais qui n'ont pas à accomplir de service parce qu'elles ne sont pas nécessaires dans l'armée ou la protection civile.

Le DDPS part du principe qu'il n'existe aucun droit au service, mais seulement une obligation. La part des personnes astreintes qui ne peuvent pas accomplir de service ne change rien à ce principe. La taxe d'exemption de l'obligation de servir continuera d'être versée en lieu et place d'un service accompli. À la différence d'aujourd'hui, un nombre nettement plus important de personnes astreintes sera concerné. Il est possible que les personnes astreintes mais qui ne sont pas nécessaires soient également tenues de s'acquitter de la taxe. En principe, celles qui correspondent le mieux aux profils d'exigences de l'armée et de la protection civile sont sélectionnées. En outre, elles doivent remplir les exigences de base

⁵⁴ FF 2022 665

⁵⁵ C'est-à-dire les personnes jugées inaptes au service militaire et à celui de protection civile.

en matière d'aptitude physique et psychique pour un service. Les critères d'affectation ou de non-affectation à une organisation dépendent de la fonction à exercer. Les connaissances spéciales, les connaissances techniques (militaires) acquises avant le service ainsi que les connaissances spécifiques à un domaine professionnel ou privé sont prises en compte. Les aspects linguistiques sont, en revanche, moins importants. Le sexe de la personne astreinte ne joue aucun rôle. L'application de ces critères lors du recrutement retire tout caractère de discrimination à la sélection des personnes astreintes et donc à l'ensemble du système de l'obligation de servir. L'expert juridique externe soutient ces thèses du DDPS.

4 Évaluation des deux options

4.1 Critères

Pour l'évaluation des deux options, le présent rapport applique les mêmes critères que ceux utilisés pour l'évaluation des options du deuxième rapport sur l'alimentation. Suite aux approfondissements, il convient donc de s'interroger à nouveau sur l'alimentation durable de l'armée et de la protection civile. Se pose ensuite la question du besoin plausible de la société en prestations fournies par les personnes astreintes et de leur lien avec la sécurité. Comme les travaux d'approfondissement avaient également pour but de répondre aux questions relatives à l'équité en matière de service et aux coûts d'un changement de système, ces deux éléments sont également pris en compte pour l'évaluation.

Alimentation durable de l'armée et de la protection civile

L'alimentation durable de l'armée et de la protection civile peut être atteinte avec les deux options.

En cas d'écarts par rapport aux thèses formulées dans le présent rapport, *l'obligation de servir axée sur les besoins* est plus résiliente que *l'obligation de servir dans la sécurité* en ce qui concerne l'alimentation de l'armée et de la protection civile en raison de la double base de recrutement. Cela vaut aussi bien pour l'aptitude que pour le nombre de départs de l'armée ou d'éventuelles adaptations aux effectifs réglementaires.

Une forte baisse (plus de 5 %) du taux d'aptitude pose problème dans *l'obligation de servir dans la sécurité*, tant pour l'armée que pour la protection contre les catastrophes. Ce n'est pas le cas dans *l'obligation de servir axée sur les besoins* en raison du pool de recrutement qui est plus important.

Si, dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité*, les départs de l'armée pour le service civil ne diminuent pas autant que prévu (15 %), l'armée ne pourra pas être suffisamment alimentée. Le seuil critique correspond dans ce cas à une diminution de 10 %.

Si les effectifs de l'armée ou de la protection civile et de la protection contre les catastrophes doivent être augmentés modérément à l'avenir en raison d'une dégradation de la situation, cela pourra être réglé rapidement et simplement en agissant sur le nombre de personnes astreintes à servir dans le cadre de l'obligation de servir axée sur les besoins. Dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité*, c'est plus difficile et l'augmentation des effectifs se fait au détriment de l'autre organisation partenaire (plus de militaires, donc moins de membres de la protection contre les catastrophes, et inversement).

⇒ En ce qui concerne la possibilité d'alimenter l'armée et la protection contre les catastrophes et la protection civile, *l'obligation de servir axée sur les besoins* présente l'avantage de disposer d'un pool de recrutement plus important. Elle est ainsi plus résiliente en cas de fluctuations des taux d'aptitude, des départs pour le service civil ou des effectifs réglementaires. L'alimentation des deux organisations est également meilleure qu'aujourd'hui dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité*, car la création de la protection contre les catastrophes permet d'assurer l'alimentation de cette dernière. L'alimentation de l'armée dépend en revanche de la diminution des passages au service civil dans la mesure supposée. Dans l'ensemble, l'évaluation de *l'obligation de servir axée sur les besoins* est meilleure que celle de *l'obligation de servir dans la sécurité*.

Besoin plausible de la société en prestations fournies par des personnes astreintes au service et leur lien avec la sécurité

Le besoin de davantage de prestations liées à la sécurité qu'aujourd'hui est présent dans les deux options du fait de la dégradation de la situation en Europe ainsi que de la multiplication des catastrophes naturelles et donc des exigences accrues qui en découlent ainsi que des prestations attendues de la protection contre les catastrophes ou de la protection civile. L'augmentation des effectifs de la protection contre les catastrophes (de 72 000 à 96 000) et de la protection civile (de 72 000 à 94 000) s'accompagne également d'une amélioration qualitative des prestations en lien avec la sécurité. Le profil de prestations actuel de l'armée n'est pas remis en question au vu de l'évolution de la situation.

Dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité*, le nombre de jours de service effectués dans des activités en formation de la protection contre les catastrophes est identique à celui de *l'obligation de servir axée sur les besoins* dans la protection civile. Ces jours de service répondent à un besoin avéré et ont un lien direct avec la sécurité. En revanche, le nombre de jours de service effectués sous forme d'activités individuelles (1,1 million par an) dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité* est supérieur à celui des jours de service effectués dans le cadre de *l'obligation de servir axée sur les besoins* dans le service civil de remplacement (900 000 par an). Ces jours de service n'ont pas de lien direct avec la sécurité, mais servent uniquement d'entraînement à des tâches en lien avec la sécurité en cas de crise ou de situation d'urgence. Ils correspondent néanmoins à un besoin de la société qui ne peut être couvert que de façon réduite dans les deux options (en 2023, 1,8 million de jours de service ont été effectués dans le service civil de remplacement). *L'obligation de servir dans la sécurité* est plus à même de répondre à ce besoin que *l'obligation de servir axée sur les besoins*.

⇒ Dans les deux options, les prestations fournies sont plus nombreuses que dans le domaine de la protection civile actuelle. Les besoins et le lien avec la sécurité existent bel et bien. Les options présentent des différences au niveau des jours de service et des prestations dans le domaine du service civil actuel : dans *l'obligation de servir dans la sécurité*, le nombre de jours de service effectués dans les activités individuelles est plus élevé que dans *l'obligation de servir axée sur les besoins*. Pour ces jours de service, le lien avec la sécurité est plus faible. Dans l'ensemble, les deux options sont évaluées de manière à peu près identique pour ce qui est des besoins et du lien avec la sécurité.

Équité en matière de service : charge similaire pour toutes les personnes astreintes au service

L'équité en matière de service se mesure à la possibilité d'accomplir un service personnel (aptitude), à la charge comparable que représentent les différentes prestations et à la proportion la plus élevée possible de personnes astreintes à fournir un service personnel⁵⁶.

En ce qui concerne la sélection objective des personnes astreintes, l'aptitude joue un rôle central tant dans *l'obligation de servir dans la sécurité* que dans *l'obligation de servir axée sur les besoins*. Dans le cadre de l'obligation de servir axée sur les besoins, son importance est toutefois relativisée par le fait que – sur la base des taux d'aptitude actuels – les personnes aptes au service militaire et au service de protection civile n'ont pas toutes à effectuer leur service.

En ce qui concerne la charge des différents types de service, *l'obligation de servir dans la sécurité* est fondamentalement équitable, exception faite pour les personnes accomplissant du service avec un conflit de conscience. Cependant, la charge des personnes accomplissant un service en formation varie selon qu'il s'agisse de personnes incorporées initialement ou de personnes incorporées en raison d'un conflit de conscience. Selon l'OFJ, cela peut être réglé sur le plan constitutionnel. Dans le cadre de *l'obligation de servir axée sur les besoins*, les personnes astreintes au service dans la protection civile effectuent 146 jours de service, soit nettement moins que les membres de la protection contre les catastrophes dans *l'obligation de servir dans la sécurité* et que les militaires dans les deux options.

⁵⁶ FF 2008 3591

Dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité*, la part des personnes astreintes qui fournissent un service personnel reste à peu près la même qu'aujourd'hui. Dans l'obligation de servir axée sur les besoins, cette part diminue en revanche nettement, car seule la moitié environ de toutes les personnes astreintes jugées objectivement aptes à servir est nécessaire pour alimenter l'armée et la protection civile. La part des personnes astreintes qui s'acquittent de la taxe d'exemption de l'obligation de servir est ainsi doublée, ce qui signifie un abandon de la conception actuelle de l'équité en matière de service.

En revanche, si on élargit la notion d'équité en matière de service à l'aspect politique de l'égalité entre hommes et femmes, *l'obligation de servir axée sur les besoins* présente de nets avantages.

⇒ Étant donné que, dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité*, les personnes aptes accomplissent un service et que la charge de travail des militaires et des membres de la protection contre les catastrophes est identique, l'équité en matière de service est davantage assurée dans ce cas que dans celui de *l'obligation de servir axée sur les besoins*. Cette appréciation bascule toutefois fondamentalement en faveur de *l'obligation de servir axée sur les besoins* dès lors qu'on prend en compte l'égalité entre hommes et femmes comme critère d'équité en matière de service. Il s'agit donc d'une question d'appréciation politique.

Financement

Le critère du financement consiste à évaluer et comparer les coûts et les recettes générés quant à leur adéquation et leur répartition entre la Confédération et les cantons.

Les deux options génèrent des coûts d'investissement uniques de 900 millions de francs environ. De même, les deux options entraînent des coûts annuels supplémentaires considérables (près de 900 millions de francs par an par rapport à 2023). *L'obligation de servir axée sur les besoins* est légèrement moins onéreuse, car les personnes astreintes à servir dans la protection civile effectuent 146 jours de service, alors que celles astreintes à servir dans la protection contre les catastrophes en effectuent 245 dans le cadre de l'obligation de servir dans la sécurité.

Par ailleurs, *l'obligation de servir dans la sécurité* entraîne des pertes de recettes, car la taxe d'exemption de l'obligation de servir et les contributions des établissements d'affectation sont moindres. Dans *l'obligation de servir axée sur les besoins*, les recettes provenant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir sont nettement plus élevées, soit quelque 900 millions de francs par an, le taux de 3 % du revenu ne changeant pas. Ces recettes supplémentaires sont exclusivement générées par les personnes astreintes. Il est envisageable d'adapter le montant de la taxe d'exemption, qui est actuellement de 3 % du salaire réel. Une baisse soulage les personnes astreintes, mais réduit l'équité susmentionnée. Une augmentation – par exemple à 4 % du salaire réel – est également possible. Tant le groupe d'étude du système de l'obligation de servir que l'expert juridique externe sont parvenus à la conclusion qu'une augmentation est appropriée au vu des prestations exigées dans le cadre du service. Dans *l'obligation de servir axée sur les besoins*, une telle augmentation a toutefois un caractère punitif en raison du grand nombre de personnes soumises à la taxe d'exemption.

Dans les deux options, les coûts initiaux des investissements peuvent être compensés au moins en partie par la Confédération, par exemple par les recettes provenant de la taxe d'exemption. Une possibilité identique existe pour les coûts récurrents. Dans ce cas toutefois, il s'agit de facto uniquement de l'obligation de servir axée sur les besoins, car seule cette option génère suffisamment de recettes pour compenser au moins partiellement les coûts – mais à la charge des personnes astreintes.

⇒ Les deux options entraînent des coûts supplémentaires très élevés. Étant donné que *l'obligation de servir dans la sécurité* engendre des coûts légèrement plus élevés en raison des jours de service et que les coûts supplémentaires peuvent être partiellement compensés avec *l'obligation de servir axée sur les besoins* via l'augmentation massive des recettes provenant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir, *l'obligation de servir axée sur les besoins* peut être jugée un peu meilleure.

4.2 Pondération des critères d'évaluation

Dans le deuxième rapport sur l'alimentation, le Conseil fédéral a cité la possibilité d'alimenter l'armée et la protection civile en personnel comme le premier et principal critère pour le système de l'obligation de servir dans le cadre de l'évaluation des quatre options. Il n'y a aucune raison de s'écarter de cette pondération.

Les personnes de nationalité suisse ne doivent en principe être astreintes à servir que dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour la sécurité de la population, de la société, de l'économie et de l'État. Ce critère est conforme au droit international (notamment à l'interdiction du travail forcé selon la CEDH). En outre, le besoin plausible⁵⁷ de services et le lien de ces derniers avec la sécurité ont été largement réclamés dans le cadre de l'enquête et des auditions. Sur la base de ces considérations, ce critère a une pondération moyenne.

L'équité en matière de service, selon laquelle les personnes astreintes (y compris celles qui s'acquittent d'une taxe d'exemption) doivent toutes être soumises à une charge similaire, est également un critère plausible. Toutefois, plus un système d'obligation de servir est axé sur cet objectif, plus le risque est grand de négliger les besoins plausibles en matière de sécurité et les coûts, qui sont également des paramètres importants. Ce critère est, par ailleurs, plus subjectif que celui de l'alimentation, d'autant plus que la notion d'équité varie et que la société accepte déjà que l'équité ne soit pas parfaite dans ce domaine. Ce critère a, par conséquent, une pondération moyenne.

Combien le système de l'obligation de servir et les prestations qu'il permet de fournir à la société peuvent-ils coûter ? Combien la Confédération, les cantons, les employeurs et les personnes astreintes sont-ils prêts à payer ? Comme il s'agit d'une question centrale, ce critère a une pondération moyennement élevée.

4.3 Récapitulatif de l'évaluation

Il convient tout d'abord de constater que les deux options apportent de nettes améliorations par rapport à la situation actuelle en ce qui concerne la couverture des besoins de la Suisse en matière de sécurité. Une dotation en personnel solide et plus résistante aux fluctuations de l'armée et de la protection civile ou de la protection contre les catastrophes est essentielle pour la sécurité de la Suisse et de sa population, même si elle entraîne des coûts supplémentaires considérables. Les instruments de la politique de sécurité doivent se focaliser sur les menaces et les dangers réels. Une évolution de la situation suppose des adaptations correspondantes. Le DDPS doit encore déterminer le mode de financement des coûts supplémentaires, qu'il s'agisse de recettes supplémentaires ou d'économies réalisées dans d'autres domaines. Compte tenu de la situation actuelle des finances fédérales, le financement devra très probablement être assuré par un surcroît de recettes. On peut ici envisager une augmentation du taux des APG pour financer les coûts supplémentaires que l'assurance supporte⁵⁸ et de la taxe d'exemption, ou d'autres adaptations fiscales. Le financement concret des coûts supplémentaires doit être établi dans le cadre de l'élaboration du projet mis en consultation.

Les deux options ont également pour point commun le fait d'impliquer – bien que sous des aspects différents – un abandon des habitudes. *L'obligation de servir axée sur les besoins* entraîne des changements plus radicaux, car l'obligation de servir est alors étendue aux femmes et une plus grande partie

⁵⁷ Comme ni le besoin ni le lien avec la sécurité ne peuvent être établis objectivement, on parle de plausibilité.

⁵⁸ Les coûts APG pour l'*obligation de servir dans la sécurité* se montent à 310 millions de francs et pour l'*obligation de servir axée sur les besoins* à 283 millions. Sur ces montants, il faut déduire ceux imputés jusqu'ici à la protection civile et au service civil qui, selon les statistiques 2023 des APG, étaient de 224 millions (174 pour le service civil, 50 pour la protection civile). Les coûts supplémentaires de 86 millions pour l'*obligation de servir dans la sécurité* correspondent à un taux de contribution APG de 0,020 point de pourcentage. Les coûts supplémentaires de 59 millions pour l'*obligation de servir axée sur les besoins* correspondent à un taux de contribution APG de 0,014 point de pourcentage.

des personnes astreintes (et donc de la société) doit s'acquitter de la taxe d'exemption. Les changements sont également considérables dans le cadre de *l'obligation de servir dans la sécurité* parce que moins de jours de service sont effectués dans les domaines du service civil actuel (146 jours de service qui étaient jusqu'à présent effectués dans ces domaines seront nécessaires pour l'instruction en formation à la protection contre les catastrophes) et que, de plus, le service civil disparaît en tant qu'organisation autonome.

5 Journée d'information obligatoire pour les Suissesses

Dans le cadre des travaux d'approfondissement de la journée d'information obligatoire pour les Suissesses, le DDPS a examiné différentes options et a présenté les répercussions d'une telle journée pour la Confédération et les cantons. Dans son rapport du 12 juillet 2024⁵⁹, il parvient à la conclusion que les avantages d'une participation obligatoire à cette journée l'emportent nettement sur les inconvénients et formule dix recommandations.

- 1) Une *journée d'information obligatoire pour les Suissesses* doit impérativement être instaurée.
- 2) L'application des mesures moins sévères – qui sont en cours ou qui sont envisagées – doivent impérativement être poursuivies.
- 3) Le concept actuel de la journée d'information, qui a fait ses preuves, doit impérativement être poursuivi et développé.
- 4) Il convient de tenir compte de la différence entre l'obligation de servir des Suissesses et celle des Suisses, et en particulier les (rares) besoins spécifiques d'information des Suissesses, ainsi que d'opter pour un style de journée adaptée à cet effet.
- 5) Ces journées devront être communes aux femmes et aux hommes.
- 6) Les compétences pour ces journées restent inchangées, même avec la participation des Suissesses.
- 7) Le non-respect par les femmes de l'obligation de participer à cette journée doit être sanctionné de la même manière que pour les conscrits. La compétence en matière disciplinaire reste du ressort des cantons.
- 8) La Confédération doit garantir la disponibilité suffisante d'un personnel encadrant en proposant un assortiment de modèles d'engagement.
- 9) Un soutien financier doit être prévu pour les cantons afin d'alléger la charge de travail supplémentaire qu'ils assument.
- 10) Le DDPS doit être chargé sans délai des travaux législatifs nécessaires.

⁵⁹ Rapport du DDPS du 12 juillet 2024, annexe 3 : Instauration d'une journée d'information obligatoire pour les Suissesses (Status Quo Plus)

6 Suite de la procédure

Le Conseil fédéral a pris connaissance du présent rapport lors de sa séance du 15 janvier 2025 et arrêté la procédure suivante.

Le Conseil fédéral considère que la journée d'information obligatoire pour les Suissesses est un moyen prometteur de permettre à celles-ci, dans le cadre de cette nouvelle obligation, d'obtenir un aperçu approfondi des possibilités qu'offrent l'armée et la protection civile. Cette démarche peut constituer un pas important en direction de l'égalité des chances. Le Conseil fédéral espère qu'elle aura pour effet secondaire d'augmenter considérablement la proportion de femmes dans l'armée et la protection civile, comme indiqué dans le rapport correspondant du DDPS. La réalisation de ces journées d'information pourra s'appuyer sur le modèle éprouvé de la journée d'information des conscrits. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral a donc décidé d'instaurer la journée d'information obligatoire pour les Suissesses. Le DDPS est chargé de lancer sans délai les travaux législatifs nécessaires à cet effet.