



# **Alimentation de l'armée et de la protection civile**

## **Partie 2: possibilités de développement à long terme**

### **du système de l'obligation de servir**

#### **Rapport du Conseil fédéral**

du 4 mars 2022

---

## Condensé

### Contexte

Le 30 juin 2021, le Conseil fédéral a adopté la première partie du rapport sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile. Ce dernier se concentrait sur les mesures à court et moyen terme, dans le cadre du système de l'obligation de servir existant, visant à améliorer surtout la situation en matière d'effectif dans la protection civile. Les effectifs de la protection civile diminuent. Ils sont déjà légèrement inférieurs à la valeur cible de 72 000 membres. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) d'élaborer, d'ici à 2022 et en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), un avant-projet de révision de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile, afin de mettre en œuvre les mesures prévues et d'en examiner d'autres.

À l'heure actuelle, l'armée est encore suffisamment alimentée et atteint l'effectif réel de 140 000 militaires. La mise en œuvre du développement de l'armée (DEVA), qui sera terminée d'ici fin 2022, est en cours. Des chiffres fiables concernant le développement des effectifs de l'armée ne seront disponibles qu'au moment du rapport final du DEVA, en été 2023, car celui-ci permet désormais de repousser le début de l'école de recrues jusqu'à cinq ans. À ce moment-là, des connaissances plus approfondies sur les effets des mesures à court terme déjà prises seront disponibles (par ex. sur l'assouplissement du recrutement et du commencement du service militaire ou une meilleure harmonisation avec les carrières civiles des personnes astreintes au service). Mais des difficultés se profilent déjà à partir de 2030 en matière d'alimentation si les mesures prises jusqu'à présent ne sont pas assez efficaces et si le nombre des départs prématurés de l'armée ne peut être réduit. En adoptant la partie I du rapport sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile, le Conseil fédéral a donc chargé le DDPS de soumettre, dans le rapport final sur la mise en œuvre du DEVA à l'été 2023, des propositions visant à améliorer l'alimentation de l'armée à moyen terme.

Dans l'état actuel des choses, il n'est pas certain que ces mesures à court et moyen terme permettent d'assurer durablement les effectifs de l'armée et de la protection civile. En vue de garantir durablement les effectifs, des réflexions sur des adaptations fondamentales à long terme du système de l'obligation de servir sont donc menées parallèlement aux travaux à court et moyen terme. Le 30 juin 2021, le Conseil fédéral a donc également chargé le DDPS de lui soumettre, d'ici à fin 2021, des options pour un développement du système de l'obligation de servir à long terme. C'est l'objet du présent rapport.

### Contenu du rapport

Le rapport présente quatre options pour le développement du système de l'obligation de servir actuel, qui nécessitent toutes une révision des dispositions juridiques en vigueur au niveau de la Constitution. Toutes les options se basent sur le système de milice, ainsi que sur des effectifs et sur une obligation de servir de dix ans et 245 jours de service qui restent les mêmes. Les conséquences financières ont été estimées pour

toutes les options. En plus des quatre options, le rapport contient, dans le sens d'une adaptation ponctuelle du système actuel, ou «*statu quo plus*», –l'introduction d'une participation obligatoire à la journée d'orientation pour les femmes. Cela aussi impliquerait une révision de la Constitution.

### **Les options et le «*statu quo plus*»**

L'option «*obligation de servir dans la sécurité*» prévoit la fusion du service civil et de la protection civile pour former une protection contre les catastrophes assumant les tâches actuelles de ces deux organisations. L'obligation de servir est accomplie soit dans l'armée, soit dans la protection contre les catastrophes, et les jours de service sont tous réellement effectués. Lors de l'attribution des personnes astreintes au service, l'armée a la priorité afin de pouvoir assurer ses effectifs.

L'option «*obligation de servir axée sur les besoins*» prévoit une extension de l'obligation de servir aux femmes. Seules les personnes véritablement nécessaires à l'alimentation des effectifs sont recrutées. L'aptitude de chaque personne est déterminante pour un service dans l'armée ou la protection civile.

L'option «*obligation d'un service citoyen sans libre choix*» prévoit aussi une extension de l'obligation de servir aux femmes. À l'inverse d'une «*obligation de servir axée sur les besoins*», tous les citoyens et citoyennes suisses aptes sur les plans psychique et physique effectuent du service. Lors de l'attribution, l'armée a la priorité afin de pouvoir assurer les effectifs nécessaires. L'éventail des tâches de l'«*obligation d'un service citoyen*» regroupe les tâches de l'armée, la protection civile et le service civil, et donc également des domaines tels que la santé et l'assistance, la nature et l'environnement.

Tous les citoyens et citoyennes suisses aptes psychiquement et physiquement effectuent également du service dans l'option «*obligation d'un service citoyen avec libre choix du type de service*». Ils peuvent toutefois choisir eux-mêmes le type de service qu'ils veulent effectuer. L'armée et la protection civile ne sont pas prioritaires dans l'affectation. Par rapport à l'«*obligation d'un service citoyen sans libre choix du service*», l'éventail des prestations est encore plus large.

La participation obligatoire des femmes suisses à la journée d'orientation est une possibilité pour développer le système de l'obligation de servir existant ponctuellement en un «*statu quo plus*». Cela permet d'augmenter la proportion de femmes dans l'armée, ce qui est également une préoccupation générale, au-delà de la question de l'alimentation.

### **Évaluation des options**

Lors de l'évaluation des options, le Conseil fédéral a mis l'accent sur l'alimentation durable de l'armée et de la protection civile, le rapport entre le service à accomplir et la mission de garantir la sécurité ainsi que le besoin réel de prestations. La notion de sécurité s'entend ici au sens du rapport du Conseil fédéral du 24 novembre 2021 sur la politique de sécurité de la Suisse.

L'«*obligation de servir dans la sécurité*» garantit durablement le recrutement et l'alimentation de la protection civile, car les personnes incorporées dans la protection contre les catastrophes effectuaient jusqu'ici le service civil. Comme l'armée a la

priorité lors du recrutement, une alimentation suffisante de l'armée semble également possible.

L'«obligation de servir axée sur les besoins» permet de garantir l'alimentation de l'armée et de la protection civile, car le pool de recrutement est doublé et le recrutement se fait selon les besoins de ces deux instruments.

L'«obligation d'un service citoyen sans libre choix du service» devrait également assurer l'alimentation de l'armée et de la protection civile, car ces deux organisations ont la priorité et, par rapport à aujourd'hui, le pool de recrutement est doublé

Avec l'«obligation d'un service citoyen avec libre choix du type de service», il n'est pas certain que les effectifs de l'armée et de la protection civile puissent être assurés.

Le «statu quo plus» ne résoudrait pas le problème d'alimentation de l'armée et de la protection civile, il pourrait toutefois l'atténuer et contribuer à une proportion plus élevée de femmes.

Le rapport du service à la mission de garantir la sécurité existe en principe pour l'«obligation de servir dans la sécurité» et l'«obligation de servir axée sur les besoins», mais cela dépend toutefois dans quelle mesure les personnes astreintes à la protection civile effectueront aussi du service en dehors des domaines liés à la sécurité. Dans les deux options de l'«obligation d'un service citoyen» (sans et avec libre choix du type de service), les personnes astreintes au service sont principalement engagées pour des tâches en dehors du domaine de la sécurité; le rapport à la sécurité n'est donc que partiellement établi.

Avec l'«obligation de servir dans la sécurité» et en particulier l'«obligation de servir axée sur les besoins» ainsi que le «statu quo plus», l'accent est mis sur le besoin réel de personnes astreintes au service pour des engagements dans des domaines ayant un lien direct avec la sécurité. La question de savoir dans quelle mesure l'«obligation de servir dans la sécurité» et l'«obligation de servir axée sur les besoins» demandent effectivement d'accomplir beaucoup plus de jours de service reste toutefois ouverte. Il s'agit en tout cas de garantir que suffisamment de personnes aptes au service soient recrutées afin que l'armée, la protection civile et la protection contre les catastrophes puissent remplir leurs tâches. Dans les deux options de l'«obligation d'un service citoyen», le nombre de jours de service à effectuer est doublé. Ainsi, cela permet de créer, en particulier en dehors du domaine qui, dans la perspective traditionnelle, fait partie de la sécurité, des capacités pour lesquelles la preuve de la nécessité devrait encore être apportée, ce qui soulève également la question de la compatibilité avec l'interdiction de concurrence avec le secteur privé

### **Suite des travaux**

En se basant sur cette évaluation, le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'examiner de manière plus approfondie les deux options «obligation de servir dans la sécurité» et «obligation de servir axée sur les besoins» jusqu'à fin 2024. Il s'agit d'aborder des questions encore en suspens, par exemple de savoir si, en tenant compte des besoins réels et des coûts, des jours de service supplémentaires doivent être accomplis et combien en dehors des domaines liés à la sécurité. Il faut en outre clarifier la garantie de l'équité en matière de service, l'organisation d'un possible système d'incitation avec l'«obligation de servir axée sur les besoins», les répercussions concrètes d'une mise

*en œuvre des options et les conséquences financières exactes. Le Conseil fédéral a également chargé le DDPS d'examiner de manière plus approfondie l'introduction d'une journée d'orientation obligatoire pour les femmes selon le «statu quo plus» et de la soumettre au Conseil fédéral pour décision d'ici fin 2024. Ce dernier est d'avis qu'une telle étape est dans tous les cas nécessaire afin d'augmenter la proportion de femmes dans l'armée.*

*Parallèlement, les travaux relatifs aux mesures à moyen terme au sein du système de l'obligation de servir existent progressent. En outre, les mesures déjà prises seront poursuivies afin d'organiser le service militaire de manière plus attractive, de créer des incitations pour les personnes accomplissant un service militaire, de réduire les licenciements pour des raisons médicales et de faciliter la compatibilité de la vie civile des militaires avec le quotidien de l'armée.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Situation initiale</b>	<b>8</b>
1.1 Alimentation en effectifs de la protection civile	8
1.2 Alimentation en effectifs de l'armée	8
1.3 Développement à plus long terme du système de l'obligation de servir	10
1.4 Élaboration des options pour le développement du système de l'obligation de servir	10
1.5 Étude Sécurité 2021	10
1.6 Enquête et auditions	11
1.7 Évaluation des options	11
<b>2 Enquête et auditions</b>	<b>12</b>
2.1 Questions sur le système de l'obligation de servir et les chiffres-clés des adaptations	13
2.2 Résumé des résultats de l'enquête	14
2.3 Résumé des auditions	14
<b>3 Options pour le développement du système de l'obligation de servir et réflexions sur un <i>statu quo plus</i></b>	<b>16</b>
3.1 Hypothèses	17
3.2 Option obligation de servir dans la sécurité	19
3.3 Option obligation de servir axée sur les besoins	28
3.4 Option obligation d'un service citoyen sans libre choix du type de service	35
3.5 Option obligation d'un service citoyen avec libre choix du type de service	42
3.6 Réflexions sur un <i>statu quo plus</i>	45
<b>4 Évaluation globale des options et des réflexions sur le <i>statu quo plus</i></b>	<b>47</b>
<b>5 Autres approches étudiées et rejetées</b>	<b>50</b>
<b>6 Classement des interventions parlementaires</b>	<b>51</b>
<b>7 Poursuite des travaux</b>	<b>52</b>

**Annexes:**

1	Synopsis de l'impact sur les organisations de sécurité	54
2	Synopsis de l'impact sur les différents budgets	58
3	Possibilités de développement du système de l'obligation de servir: résultats de l'enquête et des auditions	60

# Rapport

## 1 Situation initiale

### 1.1 Alimentation en effectifs de la protection civile

Au sein de la protection civile, la valeur cible nationale de 72 000 personnes astreintes<sup>1</sup> n'est déjà plus atteinte. Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, seules 69 000 personnes astreintes à la protection civile étaient encore incorporées. Le Conseil fédéral s'attend à des déficits d'alimentation encore plus importants d'ici à 2030, car trop peu de personnes astreintes à la protection civile sont recrutées. L'une des raisons à cela est que l'armée a introduit une affectation différenciée (aptitude) pour compenser le nombre élevé de départs. L'armée compte ainsi plus de conscrits. Néanmoins, ils vont manquer ultérieurement à la protection civile. Une autre raison est que la durée d'incorporation au sein de la protection civile a été raccourcie.

Si aucune mesure n'est prise et si le développement reste le même, le nombre de personnes astreintes à la protection civile tombera à 51 000 d'ici à 2030. Raison pour laquelle, le 30 juin 2021, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'élaborer, d'ici à l'été 2022, un avant-projet de révision de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)<sup>2</sup>, de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (LSC)<sup>3</sup> et de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)<sup>4</sup>. Elle doit contenir, pour l'essentiel, les mesures suivantes: les personnes aptes au service militaire doivent être astreintes à la protection civile si, à la fin de l'école de recrues, elles deviennent inaptes au service militaire ou si elles n'ont pas encore effectué l'école de recrues à l'âge de 25 ans. Les personnes astreintes au service civil doivent pouvoir être obligées d'accomplir une partie de leur obligation de servir au sein des organisations de protection civile en sous-effectif permanent. Parallèlement, une dérogation au principe du domicile pour l'accomplissement du service et l'introduction d'une aptitude différenciée au service de protection civile doivent être examinées.

### 1.2 Alimentation en effectifs de l'armée

Aujourd'hui, l'armée est encore suffisamment alimentée en effectifs; elle atteint l'effectif réel de 140 000 militaires déterminé dans l'organisation de l'armée du 18 mars 2016<sup>5</sup>. La mise en œuvre du développement de l'armée (DEVA), qui sera terminée

<sup>1</sup> La valeur cible a été déterminée dans la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ (FF 2012 5075) du Conseil fédéral.

<sup>2</sup> RS 520.1

<sup>3</sup> RS 824.0

<sup>4</sup> RS 510.10

<sup>5</sup> RS 513.1

d'ici fin 2022, est en cours. Des chiffres fiables concernant le développement des effectifs de l'armée ne seront disponibles qu'au moment du rapport final du DEVA, à l'été 2023, car celui-ci permet désormais de repousser le début de l'école de recrues jusqu'à cinq ans. À ce moment-là, des connaissances plus approfondies sur les effets des mesures à court terme déjà prises seront disponibles (par ex. sur l'assouplissement du recrutement et du commencement du service militaire, une meilleure harmonisation avec les carrières civiles des personnes astreintes au service).

Toutefois, comme le Conseil fédéral l'a mentionné dans la partie 1 du rapport sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile<sup>6</sup>, il est d'ores et déjà prévisible que l'alimentation de l'armée se dégradera vers la fin de cette décennie. Cela sera le cas si les mesures actuelles ne sont pas assez efficaces et si les départs prématurés de l'armée ne peuvent pas être réduits de manière substantielle. En 2028 et 2029, deux classes d'âges seront licenciées par année, car en raison de la réduction de la durée d'incorporation de douze à dix ans, deux classes d'âge arriveront simultanément au terme de l'obligation de servir<sup>7</sup>. L'effectif réel sera ainsi réduit à environ 117 000 militaires d'ici à 2030; ce qui est considérablement en dessous des 140 000 militaires requis. La raison de ce développement est qu'un nombre plus important de militaires passent au service civil ou sont licenciés pour des raisons médicales, que ce qui avait été admis lors de la conception du DEVA. À l'époque, on avait calculé 2100 départs par année. Mais ces dernières années, ces départs s'élevaient à environ 4900.

Le 30 juin 2021, le Conseil fédéral a donc chargé le DDPS, dans le cadre de la partie 1 du rapport sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile, de prévoir d'ici à l'été 2023, dans le rapport final de la mise en œuvre du développement de l'armée<sup>8</sup>, des mesures structurelles à moyen terme visant à réduire les départs prématurés. En 2023, il sera possible de mieux évaluer la portée des mesures déjà prises pour assurer les effectifs de l'armée (par ex. une meilleure harmonisation du système d'instruction de l'armée avec les carrières civiles des personnes astreintes au service). En outre, il sera possible de tirer des conclusions plus fiables qu'aujourd'hui quant aux effets sur l'évolution des effectifs de l'assouplissement du recrutement et du début du service militaire introduit en 2018<sup>9</sup>.

Il sera nécessaire d'exploiter toutes les possibilités pour réduire le nombre élevé de départs, que ce soit pour des raisons médicales ou pour d'autres raisons qui ne sont pas liées à des conflits de conscience.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Au début du développement de l'armée, le Conseil fédéral a déterminé que la durée d'incorporation serait de douze ans lors d'une phase transitoire jusqu'en 2028, afin d'atteindre l'effectif réel de 140 000 militaires dès le début de la mise en œuvre du développement de l'armée. Après cette période transitoire, les militaires seront incorporés normalement pour dix ans, ce qui conduit à des licenciements de deux classes d'âges en 2028 ainsi qu'en 2029, d'une durée d'incorporation de douze et dix ans.

<sup>8</sup> Rapport de controlling du Conseil fédéral selon l'art. 149b de la loi sur l'armée

<sup>9</sup> Le développement de l'armée a permis aux personnes astreintes de repousser jusqu'à cinq ans le moment du recrutement, et donc aussi de l'école de recrues, afin qu'elles puissent mieux harmoniser le service militaire avec leur vie civile. Désormais, le recrutement doit être effectué au plus tard jusqu'à la fin de la 24<sup>e</sup> année et l'école de recrues, au plus tard jusqu'à la fin de la 25<sup>e</sup> année.

### 1.3 Développement à plus long terme du système de l'obligation de servir

Les mesures déjà prises ou prévues visent à assurer les effectifs de l'armée et de la protection civile sur la base du système de l'obligation de servir existant. Dans l'état actuel des choses, il n'est toutefois pas certain que ces mesures permettent d'assurer les effectifs nécessaires à l'armée et à la protection civile à long terme. C'est pourquoi des réflexions sur des adaptations fondamentales à *long terme* du système de l'obligation de servir sont nécessaires parallèlement aux travaux à moyen terme. Le 30 juin 2021, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de soumettre à cet effet, d'ici à fin 2021, des options pour un développement du système de l'obligation de servir à long terme. C'est l'objet du présent rapport.

### 1.4 Élaboration des options pour le développement du système de l'obligation de servir

Sur mandat du Conseil fédéral, le DDPS a élaboré quatre options pour le développement du système de l'obligation de servir et des réflexions sur un *statu quo plus*, en collaboration avec la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS). Trois des options ont d'importantes ressemblances avec les modèles présentés dans le rapport du groupe d'étude du système de l'obligation de servir du 15 mars 2016. Cependant, elles ont été approfondies en ce qui concerne l'organisation de l'obligation de servir, les critères de sélection pour le recrutement et l'attribution, les tâches, la manière d'accomplir le service ainsi que les conséquences financières et juridiques.

### 1.5 Étude Sécurité 2021

L'Académie militaire de l'EPF de Zurich et le Center for Security Studies (CSS) sondent régulièrement l'opinion publique sur des sujets de politique de sécurité et publient les résultats dans la série d'études «Sécurité». Les résultats de l'enquête 2021 sont pertinents pour le présent rapport, car différents modèles de service y sont présentés<sup>10</sup>. La population suisse a été sondée notamment sur l'introduction d'un service citoyen général obligatoire et comment elle perçoit les avantages et inconvénients d'un tel service.

Environ deux tiers des personnes interrogées<sup>11</sup> sont favorables à une obligation de servir pour les hommes *et* les femmes. L'élargissement des obligations militaires aux

<sup>10</sup> «Obligation générale de servir pour les hommes et les femmes», «Obligation de servir socio-civile pour les ressortissantes et ressortissants étrangers», «Obligation générale de servir uniquement pour les hommes», «Service militaire volontaire pour les ressortissantes et ressortissants étrangers», «Service militaire obligatoire pour les femmes également».

<sup>11</sup> Comme on pouvait s'y attendre, le taux d'approbation des personnes interrogées directement concernées était plus bas que celui de la totalité des personnes interrogées.

femmes a gagné du terrain par rapport aux années précédentes. À l'inverse, la popularité d'une obligation d'un service citoyen pour les hommes avec libre choix du type de service a nettement baissé. Une obligation de servir dans un domaine civil ou social pour les ressortissants étrangers obtient 58 % de voix en sa faveur. Une petite majorité est également favorable à la possibilité pour les ressortissants étrangers d'effectuer un service militaire sur une base volontaire.

En résumé, la popularité des adaptations du système de l'obligation de servir a augmenté; l'obligation de servir pour les hommes uniquement a perdu en popularité.

## 1.6 Enquête et auditions

Le développement de l'obligation de servir concerne directement une grande partie de la société. C'est pourquoi il est important de clarifier l'évaluation et l'acceptation des différentes options, en particulier par les parties de la population qui sont les plus concernées. Pour ce faire, le DDPS a procédé à une enquête<sup>12</sup> ainsi qu'à des auditions<sup>13</sup>. L'enquête diffère du sondage de l'EPF 2021 en ce qu'elle se concentre sur des options concrètes d'un nouveau système de l'obligation de servir. De plus, des représentantes et représentants des groupes de population directement concernés ont été auditionnés au sujet des différentes options.

Des questions sociales plus larges telles que l'égalité entre les hommes et les femmes, la compréhension de la notion de sécurité et l'importance de la cohésion sociale et de l'égalité face aux obligations militaires ont également été abordées lors de l'enquête et des auditions. Les résultats seront publiés en même temps que le présent rapport sur la page d'accueil du DDPS<sup>14</sup>.

## 1.7 Évaluation des options

Un développement du système de l'obligation de servir doit en premier lieu servir à assurer durablement les *effectifs de l'armée et de la protection civile* nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches, sur les plans quantitatifs et qualitatifs (c'est-à-dire en rapport avec les connaissances et capacités requises).

Une deuxième réflexion est que les prestations fournies dans le cadre du service doivent avoir un *lien avec la sécurité*<sup>15</sup>. D'habitude, les domaines qui vont au-delà de la sécurité physique et territoriale directe et qui ont un lien indirect avec la sécurité, par exemple dans la prévention des catastrophes naturelles, sont également inclus. Le débat public porte sur l'appartenance des domaines tels que la santé publique, le domaine social et la protection de l'environnement à la notion de sécurité. Des problèmes économiques tels qu'une pénurie de personnel infirmier seraient alors considérés comme

<sup>12</sup> L'enquête a été réalisée par l'Institut LINK de Zurich. C'est le même institut qui réalise les enquêtes pour l'EPF de Zurich.

<sup>13</sup> Les auditions ont été organisées par l'entreprise askplus ([www.askplus.ch](http://www.askplus.ch)).

<sup>14</sup> [www.vbs.admin.ch/fr/themes/alimentierung](http://www.vbs.admin.ch/fr/themes/alimentierung)

<sup>15</sup> Dans le présent rapport, la sécurité est comprise au sens du ch. 3.3 du rapport du Conseil fédéral du 24 novembre 2021 «La politique de sécurité de la Suisse», FF 2021 2895.

importants d'un point de vue de la sécurité. Le présent rapport part du principe que, dans ce cas, le rapport à la sécurité est inexistant. Aujourd'hui déjà, les personnes astreintes au service assument certaines tâches dans ces domaines. Il faut évaluer si cette proportion doit être augmentée et dans quelle mesure.

En outre, l'obligation de servir doit correspondre à un réel *besoin* ne pouvant être satisfait autrement. Il ne serait pas justifiable, d'un point de vue économique, de retirer sans que cela soit nécessaire du personnel de l'économie afin de l'engager pour des tâches pour lesquelles il est moins qualifié que dans son activité d'origine. La référence aux besoins effectifs se fonde sur l'idée que l'État ne doit imposer à ses citoyens que les obligations qui sont réellement nécessaires à la communauté. Tout système d'obligation de servir doit être compatible avec l'interdiction du travail forcé selon la convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>16</sup>. En outre, le système de l'obligation de servir doit avoir aussi peu d'effet que possible sur le marché du travail: les prestataires privés poursuivant un but lucratif (et leurs employés) ne devraient pas être concurrencés par des offres étatiques.

L'évaluation des options par le Conseil fédéral se base sur ces critères. Dans le débat public, d'autres aspects sont également mis en relation avec le système de l'obligation de servir, notamment l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne une extension de l'obligation de servir aux femmes. Le but premier n'est pas d'assurer les effectifs de l'armée et de la protection civile, mais l'égalité dans la vie sociale en général. D'autres préoccupations et thèmes sociétaux sont également discutés en lien avec le système de l'obligation de servir. L'initiative populaire pour un service citoyen de l'association servicecitoyen.ch et des interventions parlementaires<sup>17</sup> considèrent par exemple qu'un service effectué personnellement par tous les citoyens agirait comme un catalyseur sur la société pour une plus forte cohésion nationale. De tels aspects ainsi que d'autres de nature sociopolitique sont pris en compte dans le présent rapport, mais jouent un rôle secondaire.

## 2 Enquête et auditions

Pour l'enquête, environ 1400 personnes représentatives de la population ont été sélectionnées selon leur sexe, leur âge et leur région de résidence.

Lors des auditions, les organisations suivantes étaient représentées: organisations de jeunesse (CSAJ<sup>18</sup>, FSPJ<sup>19</sup>, CRDEJ<sup>20</sup>); economiesuisse; Union syndicale suisse; organisations féminines (Alliance F, Business and Professional Women, Frauen im TAZ);

<sup>16</sup> Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale, RS **0.101**. Voir ch. 3.1.

<sup>17</sup> Postulat 19.3735 Vonlanthen «Mise en place d'un service citoyen. Un moyen de revitaliser le système de milice et de relever de nouveaux défis sociétaux?» et motion 20.4062 du Groupe libéral-radical (RL) «Pour un service citoyen. Poursuivre le développement du système de milice et garantir les effectifs».

<sup>18</sup> Conseil suisse des activités de jeunesse.

<sup>19</sup> Fédération Suisse des Parlements des Jeunes.

<sup>20</sup> Conférence romande des déléguées de l'enfance et de la jeunesse.

un expert de l'économie nationale<sup>21</sup>; éventuels bénéficiaires de prestations de personnes astreintes au service (association H+, association des prestataires pour les personnes ayant besoin de soutien Curaviva, Pro Natura, Fondation Actions en faveur de l'environnement); groupes de réflexion politiques (Avenir Suisse, Operation Libero); servicecitoyen.ch; Société suisse des officiers (SSO); Association suisse pour le service civil Civiva et partis politiques (JS, Jeunes UDC, Jeunes Centre, Jeunes PLR, Jeunes Verts, Jeunes PVL, Jeunes PEV).

## 2.1 Questions sur le système de l'obligation de servir et les chiffres-clés des adaptations

L'enquête et les auditions ont été menées sur la base des questions ci-après:

- La prise de conscience du Conseil fédéral concernant le développement des effectifs de l'armée et de la protection civile est-elle vraiment partagée par les personnes interrogées?
- Dans quelle mesure les jeunes sont-ils prêts à effectuer du service? Comment le service doit-il être configuré pour accroître la disposition à l'effectuer?
- Quel est le poids du système de milice? Des systèmes alternatifs (armée professionnelle) s'écartant du système de milice seraient-ils concevables?
- L'obligation de servir doit-elle être étendue aux femmes de manière générale? Faut-il parallèlement renforcer les efforts en faveur de l'égalité dans d'autres domaines de la société, peut-être plus importants?
- Quelle est l'importance de l'équité en matière de service? Est-il nécessaire que toutes les personnes astreintes au service apportent leur contribution, ou est-il concevable que seules les personnes dont on a vraiment besoin effectuent un service?
- Si le nombre de conscrits dans le *pool* est doublé en raison d'une obligation de servir également pour les femmes et que tous ne sont pas contraints d'effectuer un service, une taxe d'exemption doit-elle être payée pour un service non effectué ou faut-il créer des incitations positives pour les services à effectuer?
- Les personnes astreintes au service doivent-elles être engagées dans les mêmes domaines qu'actuellement ou est-ce qu'une extension des types de services et une imputation des prestations à d'autres domaines qui ne sont pas pertinents directement pour la sécurité seraient opportunes?
- Quelle est la capacité des entreprises des secteurs de la santé et de l'environnement à proposer des activités appropriées et efficaces aux personnes astreintes supplémentaires sans concurrencer le secteur privé?

<sup>21</sup> Aymo Brunetti, chef du Département d'économie politique de l'Université de Berne.

## 2.2 Résumé des résultats de l'enquête

Seules quelques personnes parmi celles interrogées perçoivent actuellement l'alimentation en effectifs de l'armée et de la protection civile comme un problème; les organisations devraient résoudre elles-mêmes les éventuels problèmes.

Les participants plus jeunes se montrent en principe prêts à effectuer personnellement un service; sur ce point, le résultat correspond au sondage de l'EPF. Cependant, il est très important pour eux d'en tirer un bénéfice personnel et de pouvoir augmenter leur niveau d'expérience. D'autres exigences sont que le service soit reconnu comme utile, qu'il soit compatible avec les projets de vie privée et qu'il puisse être crédité pour une formation civile.

Comme dans le sondage de l'EPF, environ deux tiers des personnes interrogées ne sont pas opposés à une extension de l'obligation de servir aux femmes, avec une légère réticence des hommes, mais moins marquée chez les femmes. Une majorité se prononce contre une discrimination à l'égard des personnes non astreintes au service. Une majorité est également en faveur d'une harmonisation temporelle de la durée de service au sein des différents services.

Une grande majorité trouve que la répartition des tâches entre les différentes institutions est appropriée. Néanmoins, l'idée d'étendre le service obligatoire à d'autres domaines est également approuvée sur le fond<sup>22</sup>.

## 2.3 Résumé des auditions

Les auditions également montrent que les problèmes d'effectifs de l'armée et de la protection civile ne sont pas connus. Si ces organisations ont des difficultés à recruter ou à garder suffisamment de personnes astreintes, les participants estiment qu'il leur incombe de résoudre elles-mêmes ces problèmes au sein du système de l'obligation de servir actuel.

Les jeunes interrogés sont prêts à effectuer personnellement un service. Toutefois, cette disposition n'est pas inconditionnelle, mais liée à la volonté de choisir librement au moins le type de service. Le service volontaire est considéré comme idéal. L'utilité du service est également importante. De plus, une plus grande flexibilité lors du service, des durées de service plus courtes, un choix individuel du lieu du service et l'applicabilité manifeste des connaissances acquises dans le travail et la vie civile sont souhaités.

Les participants issus des milieux économiques et des organisations de bénéficiaires de prestations soutiennent, en principe et pour la plupart, le système de milice. En même temps, la majorité des participants était d'accord sur le fait que les systèmes obligatoires ne sont pas adaptés à notre époque et que, par conséquent, l'alimentation

<sup>22</sup> Les résultats de l'enquête sont présentés de manière plus détaillée dans l'annexe 3 du présent rapport.

doit être assurée, dans la mesure du possible, par des volontaires. Les effectifs réglementaires de l'armée et de la protection civile ne doivent pas être fixes, mais doivent correspondre à la menace respective et, ainsi, être basés sur la demande.

Il n'y a aucune opposition à une *inclusion* plus marquée des femmes; en revanche, les avis concernant l'introduction d'une *obligation* de servir pour les femmes divergent fortement. Les femmes ne doivent pas se voir imposer de nouvelles obligations pour lesquelles elles devraient payer une taxe d'exemption si elles sont inaptes ou ne peuvent être engagées. Les participants des milieux politiques et économiques font remarquer qu'il est probablement trop tôt pour imposer une obligation de servir aux femmes, compte tenu de la situation actuelle en matière d'égalité des sexes. Les associations de femmes soulignent l'importance de ne pas créer d'inconvénients additionnels par une obligation supplémentaire, afin d'éviter, par exemple, des absences encore plus longues du lieu de travail en raison d'une obligation de servir. Combinée à l'absence en cas de maternité, cette obligation désavantagerait les femmes sur le marché du travail.

Pour l'expert en économie nationale, des jours de service supplémentaires ne riment à rien, car leur coût est disproportionné par rapport à leur éventuel bénéfice. Les réflexions d'efficacité sont également au centre des préoccupations de l'Union syndicale et d'economiesuisse. On s'attend à ce que seul le personnel nécessaire soit engagé. Les représentants des partis politiques partagent cet avis; le service doit être effectué parce qu'il est nécessaire et non «par principe».

En outre, une grande majorité des personnes interrogées est convaincue que l'attrait des services doit être atteint avant tout par des incitations. Toutefois, toutes les personnes interrogées trouveraient excessif que les conscrits se voient accorder des privilèges tels que la priorité lors de l'attribution de postes à l'État, comme c'est le cas en Norvège.

Compte tenu de la pénurie de personnel dans le domaine de la santé, d'une recrudescence des catastrophes naturelles et des situations d'urgence, ainsi que du manque de personnel dans les fonctions de milice, une partie des personnes interrogées est d'avis que les personnes astreintes au service devraient davantage être engagées en dehors des domaines traditionnels de sécurité. Néanmoins, les représentants des milieux économiques et les organisations au sein desquelles les personnes astreintes au service sont engagées identifient plusieurs problèmes: là où des alternatives du secteur privé sont disponibles, les personnes astreintes au service sont en concurrence avec le secteur privé. À cela s'ajoutent des doutes quant à la compatibilité d'un engagement accru des personnes astreintes à servir en dehors du domaine de la sécurité avec l'interdiction du travail forcé prévue par la CEDH. Finalement, du point de vue des bénéficiaires de prestations, la pénurie de personnel de santé ne peut être comblée par les personnes astreintes au service: si les hôpitaux ou les maisons de retraite disposaient de plus de personnes astreintes au service, ils pourraient certes engager plus de personnes pour les prestations non médicales aux patients, mais les qualifications des

personnes astreintes au service ne seraient pas suffisantes pour des prestations médicales. À cela s'ajoute le fait qu'un plus grand nombre de personnes astreintes au service engendre un travail de prise en charge important pour les entreprises<sup>23</sup>.

### 3 Options pour le développement du système de l'obligation de servir et réflexions sur un *statu quo plus*

Quatre options pour un possible développement du système de l'obligation de servir sont présentées ci-dessous. L'organisation concrète de l'obligation de servir ainsi que les implications juridiques et financières, suivies d'une évaluation des options, y compris les résultats issus de l'enquête et des auditions sont présentées simultanément.

Les quatre options sont:

- une *obligation de servir dans la sécurité*, qui prévoit une fusion de la protection civile actuelle et du service civil en une nouvelle organisation (protection contre les catastrophes);
- une *obligation de servir axée sur les besoins*, qui prévoit une extension de l'obligation de servir aux femmes, mais qui permet de recruter uniquement le nombre de personnes vraiment nécessaires;
- une *obligation d'un service citoyen sans libre choix du type de service*, qui prévoit également une extension de l'obligation de servir aux femmes, mais selon laquelle toutes les personnes aptes au service sont recrutées et qui couvre un éventail des tâches plus large que jusqu'à présent;
- une *obligation d'un service citoyen avec libre choix du type de service* et un éventail de tâches encore plus large.

Par ailleurs, il est montré comment le système de l'obligation de servir existant pourrait être complété par une participation obligatoire des femmes lors de la journée d'orientation sur le service militaire et la protection civile volontaires. Actuellement, la journée d'information est obligatoire pour tous les hommes de nationalité suisse au cours de l'année de leurs 18 ans; les femmes intéressées peuvent y participer sur une base volontaire. La mise en œuvre de cette journée incombe aux cantons. Lors de la journée d'information les thèmes suivants sont traités: bases légales; tâches et engagements de l'armée, de la protection civile et du Service de la Croix-Rouge; modèles de service et possibilités de carrière dans l'armée, protection civile et Service de la Croix-Rouge; taxe d'exemption de l'obligation de servir; déroulement du recrutement; possibilités de formation et de carrière pour les personnes astreintes au service militaire; service civil de remplacement.

Cette option est appelée *statu quo plus*. Elle contribuerait à inciter plus de femmes à effectuer volontairement le service militaire, ce qui est dans l'intérêt général, au-delà de la question de l'alimentation de l'armée.

<sup>23</sup> Les résultats des auditions sont présentés de manière plus détaillée dans l'annexe 3 du présent rapport.

### 3.1 Hypothèses

Des hypothèses sont avancées afin de permettre une comparaison des différentes options, sans pour autant préjuger de futurs travaux. Il s'agit notamment du nombre de jours de service et des coûts et bénéfices qui en résultent. Toutes les options se basent sur le *principe de milice*. Les personnes astreintes au service peuvent assumer des fonctions de cadre. Le service obligatoire n'est en règle générale pas effectué en une fois, mais lors d'une formation de base et d'autres formations ou engagements répartis sur plusieurs années. Comme expliqué ci-après, certaines tâches peuvent néanmoins diverger de ce principe dans les deux options d'obligation d'un service citoyen.

Des hypothèses sont avancées afin d'évaluer le *futur nombre de personnes astreintes au service* et les coûts de chaque option. Ces hypothèses se basent sur les pronostics de l'Office fédéral de la statistique et sur des valeurs empiriques. Chaque année, on compte environ 35 000 conscrits pour une obligation de servir uniquement pour les hommes. Si les femmes étaient astreintes, ce chiffre passerait à 70 000<sup>24</sup>. Comme les exigences physiques et psychiques resteraient à peu près les mêmes, la proportion de personnes ne pouvant effectuer de service pour des raisons médicales devrait se maintenir à 20 %. Cela donne une cohorte annuelle de 28 000 hommes ou de 56 000 femmes et hommes.

Pour les effectifs nécessaires de l'armée et de la protection civile, on continue de supposer respectivement 140 000 et 72 000 personnes. Pour la durée de l'obligation de servir, on suppose dix ans indépendamment du type de service; on obtient ainsi, sans tenir compte des départs anticipés, un total de 280 000 ou 560 000 (en incluant les femmes) personnes astreintes au service. Pour l'étendue de l'obligation de servir, à l'exception des personnes accomplissant le service civil, *on suppose 245 jours de service*, les engagements dans le cadre d'un service d'appui ou de service actif n'étant en principe pas comptabilisés dans les jours de service à accomplir<sup>25</sup>. En outre, la présente analyse part du principe qu'à l'avenir, les personnes astreintes à la protection civile devront accomplir effectivement tous leurs jours de service, comme les personnes astreintes au service militaire. Cela va dans le sens de l'équité face aux obligations militaires et de l'égalité de traitement, mais cela augmente considérablement le nombre de jours de service à accomplir par les personnes astreintes à la protection civile par rapport à aujourd'hui. La question de savoir si cette augmentation du nombre de jours de service dans la protection contre les catastrophes ou dans la protection civile est vraiment indiquée doit être évaluée par la suite en tenant compte des besoins réels et des coûts.

En outre, on suppose que toutes les personnes astreintes au service effectuent *en moyenne 25 jours de service par an*. Si les personnes astreintes au service ont déjà accompli les jours de service à effectuer avant la fin de leur obligation de servir, elles

<sup>24</sup> Tiré de: Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2015-2045, Neuchâtel 2015, [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Publications.

<sup>25</sup> La durée du service obligatoire et le nombre de jours de service correspondent aux obligations militaires actuelles.

peuvent toujours être convoquées pour des affectations extraordinaires jusqu'à la fin de leur période de service de 10 ans<sup>26</sup>.

Pour toutes les options, à l'exception de l'*obligation d'un service citoyen avec libre choix du type de service*, il est supposé que l'*alimentation des effectifs de l'armée reste prioritaire*. C'est pourquoi, dans ces options, un service civil de remplacement doit être proposé à ceux qui ne peuvent pas concilier le service militaire avec leur conscience.

Afin que la preuve par l'acte du cas de conscience soit apportée et que les départs pour le *service civil* pour d'autres raisons ne soient pas encouragés, le service civil de remplacement dure une fois et demie plus longtemps que le service militaire, comme c'est le cas aujourd'hui.

Étant donné que, dans toutes les options, le recrutement est mieux adapté aux capacités et préférences personnelles, on s'attend néanmoins à ce qu'il y ait moins de départs pour le service civil de remplacement qu'actuellement, en particulier avant l'école de recrues. Concrètement, on suppose, en raison d'un recrutement encore plus approfondi et de l'absorption de l'actuel service civil par la protection contre les catastrophes qui doit être créée, qu'avec l'obligation de servir dans la sécurité on enregistrera quelque 15 % de départs *en moins* vers le service civil. Dans le cas de l'*obligation de servir axée sur les besoins* et de l'*obligation d'un service citoyen* (sans libre choix du service), les départs pour le service civil devraient être réduits de moitié, car ces options prévoient un *pool* de recrutement plus important, prennent en compte les préférences des recruteurs (*obligation de servir axée sur les besoins*), ou proposent une plus large palette de types de services (*obligation d'un service citoyen*).

Les *coûts de l'allocation pour perte de gain* sont extrapolés à partir des valeurs actuelles. Comme les coûts de l'allocation pour perte de gain sont inhérents à la structure par âge des personnes accomplissant un service, les indemnités ne sont pas les mêmes pour le service militaire, le service civil et la protection civile. Ainsi, les coûts de l'allocation pour pertes de gain n'augmentent pas non plus de manière linéaire par rapport à l'augmentation des jours de service.

Les recettes provenant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir et celles provenant des prélèvements auprès des établissements d'affectation dépendent du nombre de personnes astreintes.

Toutes les options nécessitent une *révision de la Constitution (Cst.)*<sup>27</sup> et des *adaptations au niveau des lois et des ordonnances*. Par conséquent, il faudrait compter plusieurs années pour une mise en œuvre au niveau fédéral. Il faut en outre compter plusieurs années supplémentaires pour la mise en œuvre au niveau cantonal, sachant que ces travaux peuvent être préparés, au moins en partie, parallèlement aux modifications juridiques.

<sup>26</sup> Pour cela, un système de mobilisation est créé, permettant d'accéder rapidement et de manière ciblée à un *pool* de personnel en cas de besoin, par exemple en cas de pandémie ou de catastrophes naturelles.

<sup>27</sup> RS 101

Pour toutes les options, la *conformité avec l'interdiction du travail forcé prévue par la CEDH*. L'État ne peut pas obliger ses citoyens (hommes et femmes) à accomplir n'importe quelle tâche, car un travail forcé ou obligatoire restreindrait leur liberté individuelle. Pour une compatibilité avec l'interdiction du travail forcé, il doit être prouvé que les besoins de la société dans les domaines d'intervention prévus peuvent être couverts uniquement par des personnes astreintes au service. L'interdiction du travail forcé remonte au début du 20<sup>e</sup> siècle; il n'existe pratiquement pas de jurisprudence contemporaine. Lors d'une dernière évaluation en 2016, l'Office fédéral de la justice a considéré que les services en faveur de la collectivité, tels que la prévention des dangers naturels et les contributions dans les soins et l'assistance, n'étaient pas compatibles avec l'interdiction de travail forcé. Dans l'intervalle, aucune nouvelle décision modifiant cette appréciation n'a été prise, raison pour laquelle l'Office fédéral de la justice s'en tient en principe à son évaluation d'alors, étant entendu que l'obligation de servir en question doit toujours être examinée dans sa forme concrète. Une publication de l'Université de Fribourg<sup>28</sup> parue en 2020 se penche sur la question d'une obligation générale de servir dans le contexte de l'interdiction du travail forcé. Elle en conclut que la compatibilité ne peut être affirmée ou niée de manière abstraite, mais qu'elle dépend de l'organisation concrète de l'obligation de servir. Si l'une des options venait à être réalisée, la question de sa compatibilité avec la CEDH devra dans tous les cas être contrôlée de manière approfondie.

### 3.2 Option obligation de servir dans la sécurité

L'obligation de servir est accomplie soit au sein de l'armée, soit au sein de la protection contre les catastrophes. La protection contre les catastrophes est une nouvelle structure créée à partir de la fusion de la protection civile et du service civil actuels et qui assume leurs tâches. Cette fusion simplifie le système de l'obligation de servir: à la place de trois organisations (armée, protection civile, service civil), il n'en reste désormais plus que deux (armée, protection contre les catastrophes). Afin de pouvoir garantir les effectifs nécessaires à l'armée, il n'y a aucune liberté de choix entre l'armée et la protection contre les catastrophes. Toute personne astreinte au service militaire, mais ne pouvant concilier le service militaire avec sa conscience a toujours la possibilité, sur demande, d'effectuer un service civil de remplacement. Le service s'effectue cependant en tant qu'*obligation de servir dans la sécurité* au sein d'une organisation de la protection contre les catastrophes, auquel cas la durée est plus longue que pour les personnes qui ne sont pas aptes au service militaire et, de ce fait, sont directement affectées à la protection contre les catastrophes.

#### A. Organisation de l'obligation de servir

##### *Groupes de population astreints au service, volontaires*

Chaque citoyen suisse est contraint d'effectuer un service au sein de l'armée ou de la protection contre les catastrophes. Les citoyennes suisses peuvent effectuer un service dans les deux organisations, sur une base volontaire. Sont à la disposition de l'armée

<sup>28</sup> Bernhard Waldmann: Allgemeine Dienstpflicht im Spannungsfeld zum Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit, in *Pratique Juridique Actuelle* 12/2020.

et de la protection contre les catastrophes<sup>29</sup> environ 280 000 personnes astreintes au service<sup>30</sup>, cela sans tenir compte des départs anticipés.

### *Critères de sélection pour le recrutement et l'attribution*

Lors du recrutement, on détermine, comme c'est le cas aujourd'hui, si une personne est apte à servir dans l'armée ou dans la protection contre les catastrophes. Les besoins qualitatifs et quantitatifs de l'armée sont déterminants pour décider *combien* de conscrits aptes au service seront affectés à l'armée ou à la protection contre les catastrophes. Le critère principal pour déterminer *qui* sera incorporé à l'armée ou à la protection contre les catastrophes est l'aptitude de chaque conscrit. Celle-ci est déterminée par une évaluation complète des capacités cognitives et de la constitution physique et psychique. En outre, dans la mesure du possible, les souhaits de développement, le potentiel de développement et le plan de carrière professionnelle des conscrits sont pris en compte.

L'armée se voit attribuée autant de personnes que nécessaire pour atteindre son effectif réel, en tenant compte du taux de départs attendus. Les personnes restantes sont incorporées dans la nouvelle protection contre les catastrophes. Soit elles effectuent du service dans le domaine de la protection civile actuelle, par exemple dans l'assistance technique, l'aide au commandement ou la logistique. Soit elles accomplissent leur obligation de servir dans les domaines du service civil actuel, par exemple dans les soins et l'assistance des institutions de santé et sociales.

### *Service de remplacement*

Les *personnes astreintes au service dans la sécurité* devant accomplir un service militaire en raison de leur aptitude, de leurs capacités et des besoins de l'armée, mais qui ne peuvent pas le faire pour des raisons de conscience, sont affectées à la protection contre les catastrophes. Elles apportent la preuve par l'acte de leur cas de conscience en effectuant un service une fois et demie plus long. C'est également le cas lors du passage de l'armée à la protection contre les catastrophes pour des raisons de conscience, ce qui est possible tout au long de la durée du service militaire. Les personnes qui tentent de se soustraire à toute obligation de servir seront sanctionnées.

### *Taxe d'exemption*

Les *personnes inaptes au service dans la sécurité* doivent payer une taxe d'exemption. En sont exonérées les personnes qui bénéficient d'une rente AI, qui présentent une atteinte à l'intégrité supérieure à 40 % ou qui ont subi, durant leur service militaire ou leur service dans la protection contre les catastrophes, une atteinte à la santé ayant entraîné une inaptitude à servir. Les personnes qui effectuent moins de 245 jours de service durant l'obligation de servir de dix ans au sein de l'armée ou de la protection

<sup>29</sup> Cela inclurait les personnes astreintes aujourd'hui au service civil et les personnes astreintes à la protection civile.

<sup>30</sup> Dix classes d'âge d'environ 28 000 recrues chacune. En réalité, le nombre de personnes astreintes au service est inférieur à 280 000, car il existe encore un nombre considérable de départs anticipés, c'est-à-dire des départs avant que la totalité de l'obligation de servir ne soit effectuée.

contre les catastrophes doivent également payer une taxe d'exemption pour les jours de service non effectués.

### *Tâches des personnes astreintes au service*

Les personnes astreintes au service et incorporées au sein de l'armée continuent d'accomplir du service dans le domaine des missions de protection, de la défense et de la promotion militaire de la paix<sup>31</sup>. Les capacités dans les domaines des soins hospitaliers et du sauvetage sont renforcées au sein de la protection contre les catastrophes, tandis qu'elles sont réduites dans l'armée. En cas de besoin, à la place des formations de sauvetage et d'hôpital, des formations supplémentaires peuvent être mises sur pied au sein de l'armée, dans les domaines de la protection et de la défense.

La protection contre les catastrophes assume, d'une part, les tâches actuelles de la protection civile. En cas d'événements majeurs, de catastrophes, de situations d'urgence ou de conflits armés, elle doit protéger la population et lui porter secours, assister des personnes vulnérables, soutenir les organes de conduite et les organisations partenaires de la protection de la population et protéger les biens culturels. D'autre part, elle est engagée pour les mesures préventives visant à empêcher ou à atténuer les dommages, les travaux de remise en état après des sinistres ainsi que pour des événements nationaux et internationaux importants. Dans la protection contre les catastrophes, les capacités dans les domaines des soins hospitaliers et du sauvetage sont renforcées, tandis qu'elles sont simultanément réduites dans l'armée<sup>32</sup>.

De plus, la protection contre les catastrophes assume toutes les tâches remplies jusqu'à présent par le service civil. Il s'agit notamment des prestations dans le domaine de la santé publique et du domaine social, mais aussi dans le système éducatif (du niveau préscolaire au degré secondaire II), la protection de l'environnement et de la nature, l'entretien du paysage et des forêts, l'agriculture, la sauvegarde du patrimoine, la coopération au développement et l'aide humanitaire, ainsi que des engagements de prévention et de maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence et du rétablissement après de tels événements.

### *Type d'accomplissement et durée de l'obligation de servir*

L'obligation de servir dans l'armée reste la même. La personne astreinte au service effectue une école de recrues comparable à celles d'aujourd'hui et six cours de répétition.

Dans la protection contre les catastrophes, les personnes incorporées effectuent une formation de base générale de deux semaines. Les personnes prévues pour les domaines de *l'assistance technique, de l'aide au commandement, de la logistique, etc.*<sup>33</sup> effectuent ensuite une formation de base selon la fonction de huit semaines, suivie d'une instruction en formation d'une semaine. Suite à cela, elles sont incorporées dans une organisation de protection contre les catastrophes. Les personnes prévues pour une fonction de cadre effectuent, en plus, les formations de cadre nécessaires. Les

<sup>31</sup> Le service dans la promotion militaire de la paix reste volontaire.

<sup>32</sup> Concrètement, ici il s'agit des capacités des bataillons d'hôpital et de sauvetage actuels.

<sup>33</sup> Domaines de la protection civile actuelle.

personnes astreintes au service effectuent régulièrement des cours de répétition<sup>34</sup> d'au moins deux semaines ainsi que des engagements en cas de catastrophe et de situations d'urgence.

Les personnes astreintes au service qui sont prévues pour les *soins et l'assistance dans les institutions de santé et sociales*<sup>35</sup> effectuent la formation de base générale de deux semaines, puis une formation d'aide-soignant selon la fonction de huit semaines, suivie d'une instruction en formation d'une semaine. Suite à cela, elles sont incorporées dans une organisation d'intervention. En situation normale, elles effectuent un service au sein d'une institution de santé ou sociale et assurent des prestations de base en matière de soins et d'assistance. En cas d'événement, elles soutiennent le système de santé en assurant les soins et l'assistance.

Les personnes astreintes incorporées dans les *services de sauvetage et le secteur hospitalier* de la protection contre les catastrophes effectuent une formation de base générale de deux semaines, puis une formation de base selon la fonction de dix semaines, suivie d'une instruction en formation de deux semaines. Ensuite, elles effectuent régulièrement des cours de répétition de deux à trois semaines ainsi que des engagements lors de catastrophes et de situations d'urgence.

Afin de garantir des conditions aussi similaires que possible pour toutes les personnes accomplissant un service, les personnes incorporées au sein de la protection contre les catastrophes sont logées en caserne ou dans des cantonnements de troupe lors de leur service, à l'instar des militaires.

Une partie des personnes astreintes dans l'armée et la protection civile ont la possibilité d'effectuer un service long. Par exemple, un membre du service sanitaire de la protection contre les catastrophes peut effectuer une grande partie de son service ou son service entier en service long, au sein d'une institution de santé. En cas de catastrophe, il doit néanmoins être disponible pour un engagement au sein de l'unité.

#### *Structures, organisations, établissement des organisations, répartition des tâches*

L'armée est un moyen de la Confédération, tandis que la protection contre les catastrophes est une organisation des cantons. La Confédération fixe les conditions-cadres juridiques et conceptuelles. Les cantons coordonnent l'instruction de la protection contre les catastrophes en collaboration avec la Confédération. La formation de base de la protection contre les catastrophes a lieu au sein des organisations de protection contre les catastrophes, de manière analogue aux organisations de la protection civile actuelles. Si les cantons en ont besoin, les cours de répétition au sein de la protection contre les catastrophes peuvent être effectués lors d'engagements individuels; l'affectation dans les organisations de protection civile est réalisée par les services cantonaux. Également en cas de besoin des cantons, les membres de la protection contre les catastrophes peuvent remplir leur obligation de servir en dehors de leur canton de

<sup>34</sup> Les cours de répétition comprennent les services d'instruction, les formations continues, les exercices, les engagements en faveur de la communauté, les travaux de remise en état après des événements dommageables ainsi que les engagements préventifs pour empêcher ou atténuer les dommages.

<sup>35</sup> Domaines du service civil actuel et de la fonction actuelle «préposé à l'assistance» au sein de la protection civile.

domicile. La responsabilité et les coûts incombent au canton dans lequel les membres de la protection contre les catastrophes effectuent leur service. Cela permet d'équilibrer les effectifs entre les organisations de la protection contre les catastrophes. Celles-ci sont libres de convoquer des personnes astreintes pour effectuer du service dans les formations de la protection contre les catastrophes ou les établissements d'affectation. La certification de ces établissements peut en principe incomber à la Confédération, comme c'est le cas actuellement. Au minimum la moitié des jours de service au sein de la protection contre les catastrophes doivent être effectués dans l'unité.

## B. Conséquences financières

### *Allocation pour perte de gain (APG)*

Selon les statistiques de l'Office fédéral des assurances sociales, en 2017<sup>36</sup>, environ 135 000 personnes astreintes au service militaire ont effectué environ 5,330 millions de jours de service, 56 000 personnes astreintes à la protection civile ont effectué environ 340 000 jours de service et 19 000 personnes astreintes au service civil, environ 1,7 million de jours de service. En 2017, les coûts des allocations pour perte de gain de l'armée se sont élevés à environ 550 millions de francs, ceux de la protection civile à environ 50 millions de francs, et ceux du service civil à environ 160 millions de francs. Les coûts totaux des APG se sont élevés à 760 millions de francs<sup>37</sup>.

Les coûts des allocations pour perte de gain de l'armée resteront à peu près les mêmes avec l'option *obligation de servir dans la sécurité*. Il faut compter des coûts supplémentaires d'environ 10 millions de francs par année pour une investigation plus approfondie lors du recrutement.

Les coûts de la protection contre les catastrophes augmenteront, car chaque personne astreinte au service accomplit par année en moyenne 25 jours de service (contre en moyenne 6 jours de service par année actuellement dans la protection civile), ce qui fait 1 020 000 jours de service supplémentaires par année. Par contre, comme environ 15 % de personnes astreintes au service militaire en moins passent au service civil de remplacement de la protection contre les catastrophes (cf. hypothèses *supra*), environ 260 000 jours de service en moins sont accomplis au sein du service civil actuel, ce qui permet d'économiser environ 25 millions de francs de coûts d'APG. Au total, environ 2 800 000 jours de service sont effectués chaque année au sein de la protection contre les catastrophes<sup>38</sup>. Il en résulte des coûts annuels d'APG dans la protection contre les catastrophes d'environ 335 millions de francs, soit 125 millions de francs de plus qu'en 2017.

Au total, on peut supposer que les coûts d'APG pour l'obligation de servir dans la sécurité passeront d'environ 125 millions à 895 millions de francs par an.

<sup>36</sup> Office fédéral des assurances sociales: Statistiques des assurances sociales 2020, pages 96 et 97. Les chiffres utilisés sont ceux de 2017, car il s'agit de la dernière année représentative avant la mise en œuvre du développement de l'armée. À partir de 2018 (et jusqu'en 2023), les données ne seraient plus représentatives en raison de l'assouplissement de la pratique de recrutement.

<sup>37</sup> Un tableau des données pour l'année 2017 et de toutes les options figure dans les annexes 1 et 2.

<sup>38</sup> Ce nombre s'obtient en additionnant les 1 360 000 jours de service dans la protection civile aux 1 445 000 jours de service dans les domaines du service civil actuel.

### *Coûts supplémentaires*

Les coûts supplémentaires de l'armée sont affectés par l'obligation de servir dans la sécurité dans la mesure où les tâches dans les domaines des soins hospitaliers et du sauvetage sont transférées à la protection contre les catastrophes. Les répercussions éventuelles d'un tel transfert des tâches sur les prestations de l'armée dans les domaines des missions de protection et de la défense doivent être examinées.

En 2017, les coûts nets de la *protection civile* pour l'administration, la conduite, le recrutement, l'instruction et le matériel s'élevaient à environ 200 millions de francs<sup>39</sup>.

Dans la protection contre les catastrophes, l'obligation d'accomplir la totalité d'un service (245 jours de service) aurait pour conséquence que les cantons disposeraient de presque deux fois plus de personnes accomplissant un service. Cela impliquerait la nécessité d'augmenter les cadres, l'instruction et l'administration, ainsi que le matériel et l'infrastructure. Les cantons auront donc des coûts supplémentaires importants, qui restent à chiffrer.

Les coûts de l'ancien service civil s'élevaient à environ 37 millions de francs en 2017 pour la mise en œuvre, tandis que les bénéfiques (contribution des établissements d'affectation à la Confédération) étaient d'environ 33 millions de francs<sup>40</sup>. Ces coûts et bénéfiques seront réduits de 15 % (31,5 millions pour les coûts et 28 millions pour les bénéfiques) dans la même proportion que les départs au service civil de remplacement au sein de la protection contre les catastrophes. Pour les engagements des *personnes astreintes à un service dans la sécurité* dans les domaines d'activités du service civil actuel, les établissements d'affectation seront assujettis également à l'avenir.

### *Taxe d'exemption de l'obligation de servir*

Les personnes astreintes au service qui ne sont pas aptes à *servir dans la sécurité*, ainsi que les personnes qui n'accomplissent pas la totalité des jours de service prescrits dans l'armée ou la protection contre les catastrophes doivent payer une taxe d'exemption<sup>41</sup>. À l'heure actuelle, une grande partie des personnes astreintes à la protection civile paient une taxe d'exemption parce qu'elles ne peuvent pas effectuer tous les jours de service. Néanmoins, dans le cadre de l'*obligation de servir dans la sécurité*, tous les jours de service doivent en principe être effectivement accomplis, raison pour laquelle les recettes de la taxe d'exemption diminueront. Le nombre de personnes incorporées dans l'armée qui n'accomplissent pas tous les jours de service restera probablement le même. Les personnes astreintes à un service dans la sécurité qui effectuent le service civil de remplacement au sein de la protection contre les catastrophes doivent également accomplir tous les jours de service avant la libération ordinaire. Au total, moins de personnes devront s'acquitter d'une taxe d'exemption, raison pour laquelle on estime que les recettes provenant de la taxe d'exemption, qui s'élevaient à environ 170 millions (2017), seront réduites à environ 100 millions de francs.

<sup>39</sup> Pour le calcul des coûts de la protection de la population, les coûts des systèmes de télécommunication et les coûts des ouvrages de protection ne sont pas inclus, car ils ne sont pas pertinents pour le calcul de la différence de coûts de l'obligation de servir dans la sécurité.

<sup>40</sup> Rapport annuel 2017 de l'Office fédéral du service civil

<sup>41</sup> En règle générale, 245 jours de service, 368 jours pour les personnes qui ne peuvent pas effectuer le service militaire pour des raisons de conscience.

### C. Conséquences juridiques

Il reste à examiner si l'incorporation d'un nombre aussi important de personnes astreintes dans la protection contre les catastrophes est compatible avec l'interdiction du travail forcé. Cela dépend de la proportion de jours de service en lien avec les catastrophes et les situations d'urgence, et de celle en lien avec les domaines de la santé et des affaires sociales, ainsi que les domaines de la nature et de l'environnement. Dans son avis du 23 août 2021, l'Office fédéral de la justice rend la compatibilité dépendante de l'organisation concrète de l'obligation de servir.

En outre, lors de la détermination des prestations, il faut veiller à ce que ces dernières respectent les principes de neutralité du marché du travail et de clause de non-concurrence.

L'introduction de l'*obligation de servir dans la sécurité* requiert la révision des articles 59 et 61 Cst.. En outre, la LAAM, la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de servir (LTEO)<sup>42</sup>, la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG)<sup>43</sup> et les bases légales de mise en œuvre, y compris la législation cantonale, doivent être adaptées. La LSC et la LPPCi doivent être fusionnées pour la création de la protection contre les catastrophes.

### D. Évaluation de l'option

#### *Évaluation générale*

L'option *obligation de servir dans la sécurité* est la plus conservatrice en ce qui concerne le *pool* de recrutement et l'éventail des engagements des personnes astreintes au service: elle continue de limiter l'obligation de servir aux hommes suisses. Un examen approfondi permettrait de déterminer dans quelle mesure les personnes astreintes au service sont engagées dans le domaine de la sécurité (catastrophes et situations d'urgence) et en dehors de ce domaine.

#### *Contribution à la garantie des effectifs de l'armée et de la protection contre les catastrophes*

L'*obligation de servir dans la sécurité* et, en particulier, l'introduction de la protection contre les catastrophes permettent de résoudre le problème imminent du recrutement et de l'alimentation de la *protection civile* actuelle à long terme, puisque des personnes qui effectuaient un service civil de remplacement dans le cadre de l'ancien service civil, organisé de manière autonome, seront désormais également incorporées et engagées dans la protection contre les catastrophes. L'évolution des départs au service civil de remplacement au sein de la protection contre les catastrophes déterminera si le problème de l'alimentation de l'armée pourrait être dépendante résolu dépendante. Le cas échéant, des adaptations des conditions légales concernant l'admission au service civil de remplacement, effectué au sein de la protection contre les catastrophes, devront être faites.

<sup>42</sup> RS 661

<sup>43</sup> RS 834.1

### *Rapport à la sécurité*

Dans l'*obligation de servir dans la sécurité*, le rapport du service à la sécurité est le même qu'aujourd'hui. L'étroitesse de ce rapport dépend toutefois de la mesure dans laquelle les personnes astreintes au service sont également engagées au-delà de la protection, de la défense et de la lutte contre les catastrophes et les situations d'urgence. La partie des prestations qui sont fournies dans les proportions actuelles en dehors du domaine de sécurité est déjà acceptée politiquement et socialement.

### *Besoins*

L'*obligation de servir dans la sécurité* n'aura pas pour conséquence une augmentation des personnes astreintes au service. En revanche, de nouvelles capacités seront créées, dans la mesure où les personnes astreintes à la protection contre les catastrophes accompliront effectivement plus de jours de service que les personnes astreintes à la protection civile actuelle, ce qui implique également des coûts supplémentaires. À l'exception des prestations dans les domaines des soins et de la prévention des catastrophes naturelles, les prestations prévues dans cette option ne peuvent être couvertes que par une obligation de servir. Le degré d'adéquation de ce modèle d'obligation de servir aux besoins dépend donc de la part des prestations qui relèvent du domaine de la sécurité, d'une part, et des domaines de la santé et des affaires sociales, ainsi que des domaines de la nature et de l'environnement, d'autre part. Dans ce contexte, il conviendrait de vérifier si le quadruplement du nombre de jours de service effectifs à effectuer dans le cadre de la protection contre les catastrophes correspond à un besoin réel.

### *Autres aspects*

Le modèle d'aptitude actuel (apte au service militaire – apte au service de protection civile – inapte) est simplifié; il n'y a plus que des «aptes au service dans la sécurité» et des «inaptes».

L'armée et la protection contre les catastrophes sont les deux organisations restantes; le nombre d'acteurs du côté de la Confédération est réduit. Les prestations et tâches actuelles de l'armée, de la protection civile et du service civil continuent d'exister, y compris le soutien dans les soins et l'assistance des institutions de santé et sociales. Des jours de service supplémentaires sont créés au sein de la protection contre les catastrophes.

Cependant, le côté organisationnel et administratif de l'*obligation de servir dans la sécurité* n'est pas simplifié pour autant, puisque le nombre de services responsables de l'exécution dans les cantons et communes devrait augmenter. Concrètement, l'intégration du service civil dans la protection contre les catastrophes augmente le nombre de personnes astreintes au service à la charge des cantons.

Selon le volume des tâches qui sont transférées de l'armée à la protection contre les catastrophes, les cantons devront fournir un effort considérable pour mettre en place ces prestations. Les coûts qui en découlent sont substantiels, mais ils devront encore être estimés. Cela permettra toutefois aussi de renforcer les moyens des cantons pour

lutter contre les catastrophes et les situations d'urgence. En outre, les personnes astreintes au service civil actuel peuvent être engagées plus facilement en cas de catastrophes et de situations d'urgence, dans la mesure où elles sont organisées en formations, reçoivent un équipement spécial et peuvent être mises sur pied à plus court terme.

En cas de mise en œuvre de cette option, il faut vérifier si et comment une réduction des capacités actuelles de l'armée dans les domaines des soins hospitaliers et du sauvetage se répercutera sur l'effectif et le profil de performance de l'armée.

Cette option ne prévoit pas une inclusion plus importante des femmes.

De manière générale, il faut s'attendre à des coûts plus élevés, la répartition des coûts entre la Confédération et les cantons pour la protection contre les catastrophes devant être vérifiée. En outre, les tâches et les responsabilités sont transférées et étendues aux cantons, car ils sont désormais responsables de l'engagement des personnes accomplissant le service civil actuel et de l'accomplissement des prestations au sein de la protection contre les catastrophes, y compris les soins hospitaliers et le sauvetage.

Enfin, il s'agit de savoir dans quelle mesure l'équité en matière de service est assurée. D'une part, l'harmonisation de l'obligation de servir des personnes astreintes à la protection contre les catastrophes et au service militaire y contribue. D'autre part, les personnes aptes à servir dans la sécurité qui sont incorporées au sein de la protection contre les catastrophes pour des raisons de conscience effectuent un service une fois et demie plus long que les personnes qui y sont directement incorporées.

#### *Évaluation de l'option dans l'enquête et les auditions*

Dans l'enquête et les auditions, les chiffres-clés de l'*obligation de servir dans la sécurité* ont obtenu des résultats relativement bons par rapport au système actuel et aux autres options. Le fait que l'obligation de servir ne soit en principe pas étendue a été bien accueilli. Le fait que cette option soit basée essentiellement sur les besoins, comme c'est le cas aujourd'hui, au lieu de prévoir un service pour tous par principe a également été évalué positivement. Néanmoins, l'*obligation de servir dans la sécurité* va à l'encontre de l'approche polyvalente largement souhaitée selon laquelle l'obligation de servir devrait être plus flexible et se fonder davantage sur le volontariat<sup>44</sup>.

#### *Autres options possibles*

Il serait possible de rendre la journée d'orientation obligatoire pour les femmes lors de l'introduction de l'*obligation de servir dans la sécurité*. Une inclusion plus importante des femmes pourrait être ainsi encouragée. Une armée avec plus de femmes représenterait mieux la société et pourrait, en outre, réduire l'incertitude quant à la garantie durable des effectifs de l'armée.

<sup>44</sup> Une présentation plus détaillée de l'évaluation des options élaborées dans l'enquête et les auditions est incluse dans l'annexe 3.

### 3.3 Option obligation de servir axée sur les besoins

Le 28 juin 2016, le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'effectuer l'analyse de l'alimentation également sur la base du «modèle norvégien» décrit dans le rapport du groupe d'étude du système de l'obligation de servir. L'option *obligation de servir axée sur les besoins* correspond, dans les grandes lignes, à une version suisse du «modèle norvégien».

#### A. Organisation de l'obligation de servir

##### *Groupes de population astreints au service, volontaires*

Tous les citoyens et citoyennes suisses sont astreints au service. L'armée et la protection civile choisissent parmi eux ceux dont elles ont besoin pour atteindre leurs effectifs et accomplir leurs tâches: le nombre et le profil des personnes astreintes au service effectivement recrutées dépendent des besoins des deux organisations.

L'extension de l'obligation de servir aux citoyennes suisses donne lieu à un doublement du nombre de conscrits d'environ 70 000 par année. Considérant que le taux d'aptitude reste à environ 80 %, cela génère environ 56 000 personnes astreintes au service par an, soit, sur une durée d'incorporation de dix ans sans tenir compte des départs, environ 560 000 personnes astreintes au service. Ces dernières entrent en ligne de compte pour un service dans l'armée ou la protection civile. Cependant, seule environ la moitié d'entre elles accomplissent effectivement un service personnellement, si l'on considère l'effectif réel actuel de l'armée (140 000) et la valeur cible de la protection civile (72 000). À cela s'ajoutent 30 000 personnes astreintes au service accomplissant un service civil de remplacement pour des raisons de conscience<sup>45</sup>.

##### *Critères de sélection pour le recrutement et l'attribution*

Lors du recrutement, on détermine, comme c'est le cas aujourd'hui, si une personne est apte à servir dans l'armée ou dans la protection civile. Les besoins qualitatifs et quantitatifs des deux organisations sont déterminants pour décider *combien* de conscrits aptes au service seront affectés à l'armée ou à la protection civile. L'aptitude de chaque conscrit est déterminante pour décider *qui* doit effectuer un service dans l'armée ou la protection civile: pour chaque fonction dans l'armée et la protection civile, les personnes astreintes les plus aptes en raison de leurs conditions et capacités physiques et psychiques sont sélectionnées. En outre, dans la mesure du possible, les souhaits de développement, le potentiel de développement et le plan de carrière professionnelle des conscrits sont pris en compte.

Des niveaux d'aptitude qui couvrent les fonctions dans l'armée et la protection civile sont définis. Les conscrits ayant les mêmes conditions et capacités physiques et médicales peuvent ainsi être affectés à l'armée ou à la protection civile. Les personnes astreintes au service n'ont pas le choix entre l'armée et la protection civile; les besoins de l'armée sont prioritaires.

<sup>45</sup> Au cours de ces dix dernières années, environ 6000 personnes aptes au service militaire sont passées en moyenne chaque année au service civil. Cela donne environ 30 000 personnes astreintes au service civil, avec une diminution de moitié (à 3000) et une durée de service de dix ans.

### *Service de remplacement*

Le service civil de remplacement pour des raisons de conscience existe toujours. Désormais la question du conflit de conscience ne se pose plus chez toutes les personnes aptes au service militaire, mais seulement chez les femmes et les hommes qui sont effectivement appelés à effectuer un service militaire. On peut supposer qu'il y aura moins de demandes qu'auparavant pour le service civil de remplacement avant l'école de recrues. En raison du doublement du *pool* de recrutement, les personnes aptes au service militaire et pouvant concilier ce dernier avec leur conscience peuvent être recrutées en premier lieu. Cela devrait également réduire de moitié environ les passages ultérieurs au service civil de remplacement.

### *Taxe d'exemption, incitations positives*

Comme il est probable que seule la moitié environ des personnes astreintes au service seront réellement recrutées, il en résultera une inégalité de traitement entre les personnes recrutées et les personnes non recrutées. Cette inégalité doit être compensée soit par des incitations, soit par des désavantages. En Norvège, ce système fonctionne principalement avec des incitations: d'une part, la sélection sévère crée *per se* une forte incitation à faire partie des personnes sélectionnées pour le service militaire. D'autre part, les personnes qui effectuent un service sont privilégiées pour un emploi dans la fonction publique. Pour ces raisons, les Norvégiens astreints au service s'efforcent d'être recrutés. En Suisse, il serait imaginable de mettre en place les incitations négatives ou positives suivantes:

- Une taxe d'exemption de l'obligation de servir pourrait être réclamée aux personnes astreintes qui ne sont pas tenues d'effectuer un service. En seraient exonérées les personnes qui bénéficient d'une rente AI, qui présentent une atteinte à l'intégrité supérieure à 40 % ou qui ont subi, durant leur service militaire ou leur service dans la protection civile, une atteinte à la santé ayant entraîné une inaptitude à servir.
- Un autre moyen serait de créer des incitations positives, financières ou d'une autre nature, pour encourager l'accomplissement de l'obligation de servir. On pourrait ainsi envisager des indemnités financières ou des crédits de formation. En théorie, il serait également possible d'augmenter les allocations pour perte de gain ou d'alléger l'impôt sur le revenu, même si ces mesures peuvent se révéler peu efficaces ou problématiques du point de vue de l'équité fiscale. Les incitations financières pourraient suivre une logique d'allocation et varier selon la fonction et l'évaluation. Par exemple, un supplément pourrait être accordé pour les longues journées de travail, le travail de nuit et du week-end, les risques liés à l'activité ou comme indemnité de transfert. Des certifications plus poussées et une imputation du contenu de la formation pourraient également constituer des avantages.

Le type et la forme des incitations doivent être examinés et définis en amont de la mise en œuvre.

### *Tâches des personnes astreintes au service*

Les tâches de l'armée, de la protection civile et du service civil ainsi que la répartition des tâches entre ces organisations de sécurité ne changent pas. Les tâches des personnes astreintes sont les mêmes qu'actuellement.

### *Type d'accomplissement et durée de l'obligation de servir*

Une grande partie des personnes astreintes au service accomplissent un service de base, suivi de cours de répétition annuels jusqu'à l'accomplissement de l'obligation de servir. L'augmentation de la proportion des personnes effectuant un service long pour certaines fonctions de l'armée ou l'introduction de fonctions en service long au sein de la protection civile peuvent être envisagées au besoin.

La totalité des jours de service doit être effectuée dans les dix ans suivant le recrutement. Même après l'accomplissement des jours de service à effectuer, les personnes astreintes au service peuvent être convoquées pour des engagements jusqu'à la fin de leur durée d'incorporation.

### *Structures et organisations*

Les structures et les organisations restent essentiellement inchangées. L'armée reste un moyen de la Confédération, la protection civile quant à elle est en premier lieu une organisation cantonale. Les effectifs de 140 000 militaires et 72 000 membres de la protection civile peuvent être atteints, voire plus si nécessaire. La Confédération continue de fixer les conditions-cadres légales et conceptuelles pour la protection civile et assume une fonction de coordination.

## **B. Conséquences financières**

Les coûts de cette option ne peuvent être estimés qu'en partie. Tout d'abord, les hébergements et les infrastructures d'instruction dans l'armée et la protection civile doivent être adaptés selon le sexe. Après ce changement, il s'attendre à des coûts plus élevés pour le recrutement, l'accompagnement professionnel et l'indemnisation des personnes accomplissant un service ainsi qu'à une éventuelle diminution des recettes fiscales si cette incitation est choisie. En revanche, la taxe d'exemption générerait des recettes supplémentaires considérables si elle devait être effectivement réclamée aux personnes astreintes qui ne doivent pas accomplir de service. Les données suivantes se basent sur cette hypothèse.

### *Allocation pour perte de gain (APG)*

Les coûts des APG pour l'armée (jusqu'à présent environ 550 millions de francs par année) sont plus élevés d'environ 10 millions de francs en raison d'un nombre plus important de personnes dans le processus de recrutement<sup>46</sup> et donc de plus de jours de service accomplis. Comme cette option implique également des investigations plus approfondies lors du recrutement, les coûts supplémentaires sont estimés à 10 millions

<sup>46</sup> Comme les citoyennes et citoyens suisses sont astreints au service et que l'affectation n'est choisie qu'à la fin du recrutement, deux fois plus de personnes qu'actuellement effectuent le recrutement de trois jours.

de francs par an. Si le taux de l'APG, actuellement de 80 %, était augmenté afin de créer une incitation positive, les coûts supplémentaires devraient être recalculés.

Les coûts des allocations pour perte de gain de la *protection civile*, qui s'élèvent aujourd'hui à environ 50 millions de francs par année, augmentent de 150 millions de francs, si chaque personne astreinte au service effectue chaque année 25 jours de service (contre en moyenne 6 jours de service par année actuellement)<sup>47</sup>.

Si, comme supposé, moins de la moitié de conscrits passent au *service civil*, les coûts des APG pour le service civil d'environ 160 millions de francs en 2017 diminueront d'environ 80 millions de francs.

Avec cette option, les coûts annuels des APG s'élèvent au total à environ 850 millions de francs, soit environ 90 millions de francs de plus qu'aujourd'hui. Si les allocations pour perte de gain devaient être augmentées ou en partie exonérées de l'impôt sur le revenu, il faudrait calculer la perte de recettes que cela impliquerait.

Une augmentation de l'allocation pour perte de gain ne saurait être un instrument efficace car de nombreux employeurs couvrent déjà aujourd'hui 100 pour cent du salaire. Dans un grand nombre de cas, une augmentation bénéficierait ainsi aux entreprises plutôt qu'aux personnes astreintes et pourrait par conséquent largement s'épuiser sans effet.

### *Coûts supplémentaires*

Les dépenses pour le *recrutement* central des personnes astreintes au service dépasseront de 20 à 30 % les dépenses liées à la reconversion. Tout d'abord, les 70 000 conscrits doivent être enregistrés chaque année. Le nombre de décisions d'attribution reste certes à peu près le même, cependant les personnes recrutées aptes doivent être sélectionnées parmi les personnes astreintes au service. Les coûts exacts doivent encore être estimés.

L'adaptation des *infrastructures* pour un hébergement selon le sexe engendre des coûts supplémentaires. Les conséquences financières dépendent de chaque infrastructure et ne peuvent pas encore être estimées. Des adaptations telles que la garde d'enfants engendrent également des coûts supplémentaires qui ne sont pas encore quantifiables, mais qui tendent à être modérés.

Dans la *protection civile*, les personnes astreintes effectuent également dans cette option environ quatre fois plus de jours de service qu'à l'heure actuelle (bien que cette hypothèse soit toujours en cours d'examen concernant les besoins et les coûts). Ainsi, les coûts actuels pour l'administration, la conduite, l'instruction, les engagements et le matériel passent d'environ 200 millions<sup>48</sup> à environ 800 millions de francs par année.

<sup>47</sup> Chiffres pour 2017: Office fédéral des assurances sociales: Statistiques des assurances sociales 2020, pages 96 à 97.

<sup>48</sup> Ces coûts pour l'administration, la conduite, l'instruction, les engagements et le matériel se divisent à hauteur d'environ 180 millions de francs à l'échelon cantonal et environ 20 millions de francs à l'échelon fédéral. Source: Office fédéral de la protection de la population, 2020.

Les dépenses d'exécution de l'Office fédéral du service civil peuvent être réduites de moitié environ en raison du nombre hypothétiquement plus bas de passages au service civil, donc de 37 millions en 2017 à environ 18,5 millions de francs. Les recettes provenant des taxes des établissements d'affectation passent dans la même proportion de 33 millions à environ 16,5 millions de francs.

#### *Taxe d'exemption de l'obligation de servir*

Avec cette option, le nombre de personnes assujetties augmente fortement, car le *pool* de personnes assujetties à la taxe d'exemption est doublé en raison de l'inclusion des femmes et parce qu'environ la moitié des personnes astreintes au service n'accomplissent pas de service personnel. Ainsi, les recettes dues à la taxe augmentent dans la même proportion. Pour une cohorte annuelle de 35 000 et 20 % de personnes entièrement assujetties à la taxe d'exemption, environ 170 millions de francs<sup>49</sup> au titre de la taxe d'exemption de l'obligation de servir ont été versés en 2017. Pour une cohorte annuelle de 70 000 et 50 % de personnes entièrement assujetties à la taxe d'exemption, environ 870 millions de francs seraient versés.

### **C. Conséquences juridiques**

L'armée et la protection civile recrutent selon leurs besoins pour les tâches publiques dans le domaine de la sécurité. La compatibilité d'une extension de l'obligation de servir dans l'armée et la protection civile aux citoyennes suisses avec l'interdiction du travail forcé doit encore être examinée. Le service civil de remplacement est également compatible avec l'interdiction du travail forcé, comme à l'heure actuelle.

Comme seules l'armée et la protection civile recrutent des personnes astreintes à servir et ne les engagent en outre qu'en fonction de leurs besoins, la neutralité du marché du travail est également assurée. De même, l'obligation de non-concurrence est respectée. La compatibilité du service civil de remplacement avec la neutralité du marché du travail et l'obligation de non-concurrence doit être examinée au cas par cas, comme c'est le cas aujourd'hui.

L'obligation des femmes à servir, le passage à un recrutement *axé sur les besoins* et la nouvelle réglementation de la taxe d'exemption de l'obligation de servir exigent une révision des art. 59 et 61 Cst. Les lois fédérales (notamment la LAAM, la LPPCi et la LTEO) et les bases légales de mise en œuvre doivent en outre être adaptées.

### **D. Évaluation de l'option**

#### *Évaluation générale*

Cette option repose sur une nouvelle compréhension de l'équité en matière de service: les femmes et les hommes sont astreints au service mais seules les personnes dont l'armée ou la protection civile a effectivement besoin accomplissent du service. Néanmoins, l'option contient également des éléments conservateurs: le système de l'obligation de servir reste orienté sur l'alimentation des organisations de sécurité, comme c'est le cas aujourd'hui, et les tâches de l'armée, de la protection civile et du service civil restent les mêmes, tout comme les effectifs de l'armée et de la protection civile.

<sup>49</sup> [www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/wpe/Die-Abgabe-kurz-erklaert.pdf.download.pdf/Die-Abgabe-kurz-erklaert\\_20190101\\_d.pdf](http://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/wpe/Die-Abgabe-kurz-erklaert.pdf.download.pdf/Die-Abgabe-kurz-erklaert_20190101_d.pdf)

### *Contribution à la garantie des effectifs de l'armée et de la protection civile*

L'option permet à l'armée et la protection civile de choisir les personnes les plus qualifiées et motivées à partir d'un réservoir important. La base de recrutement est doublée, ce qui permet de recourir à un cercle de personnes et de compétences plus large qu'aujourd'hui. Il sera plus facile de recruter les spécialistes nécessaires au sein de l'armée et de la protection civile. Si les tâches des organisations d'intervention changent ou si de nouvelles exigences découlent de la situation de la menace, les capacités nécessaires peuvent être recrutées et les besoins supplémentaires, comblés, de manière plus flexible qu'à l'heure actuelle. C'est pourquoi les effectifs sont assurés avec cette option.

### *Rapport à la sécurité*

Dans cette option, le rapport du service à la sécurité est le même qu'actuellement. Les personnes astreintes au service sont principalement engagées pour la protection, la défense et la lutte contre les catastrophes et les situations d'urgence, ce qui constitue un lien avec la sécurité. Comme pour l'*obligation de servir dans la sécurité*, la partie des prestations fournies en dehors du domaine de la sécurité est déjà acceptée politiquement et socialement, il est donc logique qu'elles soient maintenues et qu'une légère extension soit acceptable.

### *Besoins*

Avec l'*obligation de servir axée sur les besoins*, l'obligation de servir est certes étendue aux femmes, néanmoins seules celles qui sont nécessaires à l'alimentation de l'armée et de la protection civile effectuent du service. À l'instar de l'*obligation de servir dans la sécurité*, de nouvelles capacités seront créées, si les personnes astreintes à la protection civile accompliront effectivement plus de jours de service qu'à l'heure actuelle. À l'exception des prestations dans les domaines de la santé et des affaires sociales ainsi que dans les domaines de la nature et de l'environnement, les prestations fournies dans cette option ne peuvent être couvertes que par une obligation de servir. Le besoin est donc de même ampleur que dans l'option *obligation de servir dans la sécurité*.

### *Autres aspects*

Cette option peut potentiellement renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes, parce que les femmes assument désormais des obligations qui n'étaient assumées que par des hommes auparavant. D'autre part, l'égalité dans d'autres domaines, par exemple dans le monde du travail et en rapport avec la garde d'enfants, n'est pas encore considérée comme réalisée dans une grande partie de la société, ce qui tend à réduire l'acceptation de cette option.

En Suisse, il faudrait trouver d'autres moyens d'inciter les recrues qu'en Norvège. Des avantages lors de l'attribution de postes dans la fonction publique conduiraient à un traitement privilégié d'un groupe de population particulier et semblent également inappropriés pour la Suisse en termes d'égalité face aux obligations militaires. Afin d'éviter que la taxe d'exemption de l'obligation de servir ne pénalise les non recrutés

et les inaptes, on pourrait y renoncer. Mais cela aurait des implications financières importantes et devrait encore être approfondi.

À la différence de l'*obligation de servir dans la sécurité*, les organisations actuelles restent en place. À l'échelon de la Confédération et des cantons, les responsabilités restent les mêmes et les synergies possibles d'une fusion du service civil et de la protection civile disparaissent, comme c'est le cas pour l'*obligation de servir dans la sécurité*.

Si la taxe d'exemption de l'obligation de servir était effectivement réclamée aux personnes astreintes au service ne devant pas accomplir de service, les recettes de la Confédération augmenteraient fortement.

Pour cette option aussi la question de l'équité en matière de service se pose. D'une part, l'harmonisation de l'obligation de servir des personnes astreintes à la protection contre les catastrophes et au service militaire permet d'y répondre partiellement. D'autre part, beaucoup plus de personnes astreintes au service devraient payer cette taxe en raison d'une taxe d'exemption de l'obligation de servir pour les personnes non recrutées. Le cas échéant, cette question doit être approfondie.

#### *Évaluation de l'option dans l'enquête et les auditions*

Les avantages du *recrutement axé sur les besoins* et du type constant des services ont été reconnus dans l'enquête et les auditions. Malgré tout, cette option a été moins bien accueillie que l'*obligation de servir dans la sécurité*.

Le principe d'obligations égales pour les hommes et les femmes a certes été salué. Néanmoins des doutes sont apparus quant à l'opportunité d'imposer de nouvelles obligations aux femmes avant que l'égalité soit mieux appliquée dans d'autres domaines de la vie. L'idée que les femmes astreintes au service qui ne sont pas recrutées doivent payer la taxe d'exemption de l'obligation de servir a été clairement rejetée. Cette option ne répond pas non plus au souhait général exprimé par les jeunes participants d'effectuer un service sur une base volontaire<sup>50</sup>.

#### *Autres options possibles*

Il serait possible de combiner cette option avec l'*obligation de servir dans la sécurité*, qui prévoit la fusion du service civil et de la protection civile actuels en une nouvelle protection contre les catastrophes. Dans une telle option combinée, la journée d'orientation puisqu'elles devraient de toute façon y participer en raison du service obligatoire.

<sup>50</sup> Une présentation plus détaillée de l'évaluation des options élaborées dans l'enquête et les auditions figure à l'annexe 3.

### 3.4 Option obligation d'un service citoyen sans libre choix du type de service

#### A. Organisation de l'obligation de servir

##### *Groupes de population astreints au service*

Dans cette option, tous les citoyens et citoyennes suisses accomplissent personnellement un service, pour autant qu'ils soient en bonne condition physique et psychique. Les ressortissants étrangers restent exemptés de l'obligation de servir<sup>51</sup>.

Le service est effectué dans les dix ans suivant le recrutement. Si les personnes astreintes au service ont déjà accompli les jours de service à effectuer au préalable, elles peuvent toujours être convoquées pour des engagements extraordinaires jusqu'à la fin de leur période de service de dix ans<sup>52</sup>.

L'extension de l'obligation de servir aux citoyennes suisses donne lieu à un doublement du nombre de conscrits à environ 70 000 par année. Considérant que le taux d'aptitude reste d'environ 80 %, l'*obligation d'un service citoyen* astreindra au service environ 56 000 personnes par année et, sur une durée d'incorporation de dix ans sans tenir compte des départs, environ 560 000 personnes.

##### *Domaines d'activités*

Le service citoyen couvre les tâches actuelles de l'armée et de la protection civile, ainsi que les tâches dépassant le domaine strict de la sécurité: services de soins et sociaux, nature et environnement. Aujourd'hui déjà, une grande partie des personnes astreintes au service civil accomplissent leur service dans des établissements d'affectation de ces domaines<sup>53</sup>. Néanmoins, avec le service citoyen, cela serait désormais possible non seulement comme service de remplacement du service militaire, mais également comme domaine d'intervention initial. Ces prestations sont fournies dans une nouvelle structure, en dehors de l'armée, de la protection civile et du service civil. Dans cette option, on renonce à une forte extension du contenu des domaines d'activités, comme le demandent le postulat Vonlanthen, la motion du groupe libéral-radical ou encore l'initiative populaire de servicecitoyen.ch. (Cela fait partie de l'option *obligation d'un service citoyen avec libre choix du type de service*.)

L'expérience de l'exécution du service civil montre que des établissements du domaine de l'assistance sont intéressés à employer des personnes astreintes au service pour une durée d'affectation plus longue. C'est pourquoi des périodes de service aussi longues que possible sont recherchées pour de tels domaines d'activités. Au contraire, pour les établissements qui sont actifs dans les domaines de la protection de l'environnement ou la prévention des catastrophes naturelles, la durée de séjour par engagement est secondaire.

<sup>51</sup> Dans son rapport, le groupe d'étude du système de l'obligation de servir avait mentionné la possibilité d'étendre l'obligation d'un service citoyen également aux ressortissants étrangers résidant en Suisse. L'option décrite ici s'en écarte.

<sup>52</sup> Pour cela, un système de mobilisation est créé, permettant d'accéder rapidement et de manière concentrée à un *pool* de personnel en cas de besoin, par exemple en cas de pandémie ou de catastrophes naturelles.

<sup>53</sup> En 2020, cela représentait environ 70 % des jours de service effectués au sein du service civil. Source: Rapport annuel CIVI 2020.

### *Recrutement et attribution*

Lors du recrutement, une évaluation de l'aptitude est effectuée pour toutes les personnes astreintes au service. Cependant, le processus de recrutement est élargi. Alors qu'il est aujourd'hui principalement axé sur l'aptitude médicale et la perception de la capacité de performance et de charge physique et psychique, l'aptitude et la motivation pour des tâches en dehors de l'armée et de la protection civile seront également évaluées à l'avenir. Une attribution à l'armée, à la protection civile ou à une nouvelle organisation doit correspondre, si possible, aux capacités et préférences personnelles.

Des restrictions dans le choix du domaine d'intervention, y compris une affectation à l'armée ou à la protection civile, sont toutefois inévitables si l'on veut assurer l'alimentation de ces deux organisations. Un service civil de remplacement pour les personnes astreintes au service qui ne peuvent pas effectuer le service militaire pour des raisons de conscience doit donc subsister. Comme aujourd'hui, il dure une fois et demie plus longtemps que la durée totale des services d'instruction. Comme pour l'*obligation de servir axée sur les besoins*, cette option suppose également que les départs pour le service civil diminuent de moitié environ et que quelque 30 000 départs anticipés de l'armée seront encore enregistrés pendant les dix années de service<sup>54</sup>.

Sur les quelque 560 000 personnes astreintes au service, 140 000 servent dans l'armée, 72 000 dans la protection civile, 30 000 dans le service civil et 310 000 dans le nouveau *service citoyen*.

### *Accomplissement et exécution de l'obligation de servir*

Le service est effectué sous la forme d'un service de longue durée<sup>55</sup> et de services isolés de plus courte durée<sup>56</sup>. Une augmentation substantielle de la part actuelle de l'accomplissement du service en une seule fois, voire une solution de service long pur, peut être examinée pour certaines prestations, par exemple dans le domaine des soins et de l'assistance. Dans l'armée et la protection civile, l'affectation, la mise sur pied et les modalités sont appliquées selon la pratique actuelle. Pour les nouveaux domaines d'activités dans lesquels les personnes astreintes au service sont engagées, c'est le modèle actuel du service civil qui s'applique: des établissements d'affectation officiellement certifiés mettent au concours des places pour les personnes astreintes au service, auxquelles les personnes astreintes peuvent s'inscrire de manière autonome en fonction de leurs préférences et de leur disponibilité. Les institutions publiques veillent à ce que les personnes astreintes au service remplissent leur obligation de servir dans le cadre des conditions définies par la loi. Il reste à déterminer si la conduite et la surveillance de l'exécution relèvent de la Confédération ou des cantons.

<sup>54</sup> Au cours de ces dix dernières années, environ 6000 personnes aptes au service militaire sont passées en moyenne chaque année au service civil. Cela donne environ 30 000 personnes astreintes au service civil, avec une diminution de moitié (à 3000) et une durée de service de dix ans.

<sup>55</sup> Comparable à l'école de recrues actuelle dans l'armée ou à un engagement long dans le service civil.

<sup>56</sup> Semblables aux cours de répétitions actuels dans l'armée ou la protection civile, ou aux engagements annuels dans le service civil.

Les personnes astreintes au service reçoivent une APG et sont assurées pendant le service. Les personnes astreintes au service qui sont jugées médicalement inaptes doivent s'acquitter d'une taxe d'exemption de l'obligation de servir. Les établissements d'affectation dans les domaines de la santé et des affaires sociales ainsi que les domaines de la nature et de l'environnement doivent, comme c'est le cas pour les établissements d'affectation du service civil, s'acquitter de taxes.

## B. Conséquences financières

### *Allocation pour perte de gain (APG)*

Avec une cohorte annuelle d'environ 35 000 personnes astreintes au service, environ 7,370 millions de jours de service ont été effectués dans l'armée, la protection civile et le service civil en 2017<sup>57</sup>. Il en résulte des coûts de l'allocation pour perte de gain d'environ 760 millions de francs.

En doublant le *pool* de recrutement annuel à environ 70 000 conscrits et 56 000 personnes aptes au service, il faut s'attendre à un peu plus de 15 millions de jours de service et donc à des coûts d'APG d'environ 1,6 milliard de francs par an. Sur ce montant, environ 775 millions de francs par an sont consacrés aux jours de service qui seront désormais effectués dans les domaines de la santé et des affaires sociales ainsi que dans les domaines de la nature et de l'environnement. En outre, il faut s'attendre à ce que les coûts de la solde et de l'assurance doublent également.

### *Coûts supplémentaires pour la Confédération et les cantons*

Cette option nécessite des ressources plus importantes pour le recrutement, la gestion du personnel et l'encadrement des établissements d'affectation. Cela génère des coûts supplémentaires importants, dont le montant reste toutefois à déterminer.

L'effectif réel actuel de 140 000 militaires pour l'*armée* et la valeur cible actuelle de 72 000 membres pour la *protection civile* sont maintenus. Ainsi, le nombre de jours de service par année au sein de l'armée reste le même. En revanche, au sein de la *protection civile*, ce nombre (comme pour les autres options) augmentera de 340 000 à environ 1,36 millions<sup>58</sup>. Ainsi, les coûts de l'administration, de la conduite, de l'instruction, des engagements et de matériel passent d'environ 200 millions<sup>59</sup> à quelque 800 millions de francs par année.

En 2017, ce sont 1,7 million de jours de service qui ont été effectués au sein du *service civil*. À l'avenir, une réduction de moitié des départs au service civil devrait entraîner

<sup>57</sup> Ils se composent d'environ 5,5 millions de jours de service dans l'armée, 0,3 million dans la protection civile et 1,8 million dans le service civil (chiffres de l'année 2017).

<sup>58</sup> Actuellement, les personnes astreintes à la protection civile effectuent en moyenne 6 jours de service par année. Si, à l'avenir, l'obligation de servir de 245 jours de service doit être accomplie en dix ans, les personnes astreintes à la protection civile devront effectuer environ 25 jours de service par an, soit environ quatre fois plus qu'aujourd'hui. Il reste à vérifier si cette augmentation correspond à un besoin réel et si elle semble indiquée par rapport aux coûts.

<sup>59</sup> Ces coûts pour l'administration, la conduite, l'instruction, les engagements et le matériel sont répartis à raison d'environ 180 millions de francs à l'échelon cantonal et environ 20 millions de francs à l'échelon fédéral. Source: Office fédéral de la protection de la population, 2020.

une réduction des jours de service à 850 000 par année. Ainsi, les dépenses pour l'exécution du service civil seraient réduites de moitié environ, passant de 37 millions de francs à environ 18,5 millions de francs par année. Parallèlement, les recettes de la Confédération provenant des contributions des établissements d'affectation diminueraient de moitié environ, passant de 33 millions à 16,5 millions de francs.

Il faut calculer les dépenses pour les personnes astreintes effectuant du service au sein du nouveau *service citoyen* dans les établissements d'affectation des domaines de la santé et des affaires sociales, ainsi que des domaines de la nature et de l'environnement, de manière similaire aux coûts du service civil. Les 310 000 personnes astreintes au service accompliraient environ 7,75 millions de jours de service supplémentaires par année, ce qui devrait engendrer des coûts supplémentaires d'environ 170 millions de francs<sup>60</sup> par année pour l'exécution du service.

Au total, l'*obligation d'un service citoyen* générerait un peu plus de 15 millions de jours de service<sup>61</sup> par année et entraînerait des coûts supplémentaires qui restent à estimer par rapport au système actuel dans les domaines de la formation, de l'infrastructure et du personnel. Cela n'inclut pas les coûts supplémentaires pour le recrutement et les coûts supplémentaires en pourcentage pour l'instruction, l'infrastructure et le personnel de l'armée.

#### *Coûts économiques supplémentaires*

L'*obligation d'un service citoyen* engendre 7,75 millions de jours de service de plus que dans le système actuel; ces jours manquent ensuite dans d'autres parties de l'économie nationale. Si l'on considère 47 semaines de travail à 5 jours ouvrables, cela représente l'équivalent d'environ 33 000 postes à plein temps à 235 jours ouvrables. Pour une indemnité de 85 000 francs par poste à plein temps, cela correspond à une perte économique d'environ 2,8 milliards de francs dans les autres parties de l'économie nationale. On peut se demander si cette perte est compensée par l'utilité économique des engagements au sein du service citoyen.

Les établissements d'affectation doivent aujourd'hui s'acquitter, en plus des taxes versées à la Confédération, de frais liés à la solde, à la nourriture et au transport, pour les personnes astreintes au service civil doivent. Ces frais s'élèvent à 30 francs par jour de service (sans compter les frais d'hébergement, qui ne concernent toutefois pas la grande majorité des civilistes). Pour 1,7 million de jours de service au service civil, ce sont chaque année 54 millions de francs<sup>62</sup>. Pour l'*obligation d'un service citoyen*, il faut ajouter, selon le calcul ci-dessus, environ 7,75 millions de jours de service, ce qui augmente les charges des établissements d'affectation d'environ 245 millions de francs par an.

<sup>60</sup> En 2017, l'Office fédéral du service civil a chiffré les dépenses à environ 37 millions de francs pour 1,7 million de jours de service effectués. Avec 7,75 millions de jours de service, cela représenterait des dépenses d'environ 170 millions de francs.

<sup>61</sup> Ces coûts comprennent 5,33 millions de jours de service dans l'armée, 1,36 million de jours de service dans la protection civile, 850 000 jours de service dans le service civil et 7,75 millions de jours de service dans les domaines de la santé et des affaires sociales, ainsi que dans les domaines de la nature et de l'environnement.

<sup>62</sup> Estimation selon les données de l'Office fédéral du service civil, 2020.

### *Taxe d'exemption de l'obligation de servir*

Actuellement, la Confédération encaisse environ 174 millions de francs par année pour des cohortes annuelles d'environ 28 000 personnes astreintes au service<sup>63</sup>. Ces recettes vont probablement doubler pour des cohortes annuelles d'environ 56 000 personnes astreintes au service.

### *Taxes dues par les établissements d'affectation*

Les établissements d'affectation dans lesquels le *service citoyen* est effectué versent des taxes à l'instar des établissements d'affectation actuels du service civil<sup>64</sup>. Il en résulte des recettes supplémentaires pour la Confédération. Avec un total de 7,75 millions de jours de service dans ce domaine, on peut s'attendre à des recettes de quelque 150 millions de francs par année (en plus du service civil, pour lequel on peut compter sur environ la moitié des recettes actuelles, soit 16,5 millions de francs)<sup>65</sup>.

## **C. Conséquences juridiques**

L'introduction de l'*obligation d'un service citoyen* nécessite une révision de la Constitution fédérale. En outre, les lois fédérales<sup>66</sup> et les bases légales de mise en œuvre, y compris la législation cantonale, doivent être adaptées.

Avec l'*obligation d'un service citoyen*, il faut placer fondamentalement plus de personnes astreintes au service dans les domaines qui sont, ou pourraient être, couverts par d'autres prestataires privés, volontaires ou commerciaux. Il devient donc plus difficile de concilier l'engagement du *service citoyen* avec la neutralité du marché du travail et de reconnaître l'importance du volontariat. Il faudrait encore clarifier dans quelle mesure l'exigence de neutralité du marché du travail doit être pondérée à l'avenir et si les personnes astreintes au service doivent aussi être engagées si leur engagement compromet cette neutralité et affaiblit le volontariat.

La question de la compatibilité avec l'interdiction du travail forcé devra également être traitée. Le groupe d'étude du système de l'obligation de servir a considéré que les services en faveur de la collectivité, comme la prévention de catastrophes naturelles et les contributions dans les soins et l'assistance, étaient controversés. Lors d'une dernière évaluation en 2016, les services juridiques du DDPS et l'Office fédéral de la justice ont considéré que ces services en faveur de la collectivité n'étaient pas compatibles avec l'interdiction du travail forcé. La Cour européenne des droits de l'homme n'a pas rendu de nouvelle décision concernant cette question dans l'interval. C'est pourquoi l'Office fédéral de la justice s'en tient à son évaluation de l'époque. La question de savoir si l'obligation de servir de cette option est couverte par une exception dans la CEDH dépend donc de son organisation concrète; un examen de compatibilité est indiqué dans tous les cas.

<sup>63</sup> Source: Administration fédérale des contributions, 2020.

<sup>64</sup> En 2017, ce sont quelque 19 000 personnes astreintes au service civil qui ont effectué environ 1,7 million de jours de service. À cet effet, les établissements d'affectation ont versé des taxes à hauteur d'environ 33,5 millions de francs à la caisse fédérale.

<sup>65</sup> On compte sur la moitié des bénéfices actuels, car on part du principe que les départs au service civil diminueront de moitié.

<sup>66</sup> Entre autres, la LAAM, la LPPCi, la LSC, la LTO et la LAPG.

## D. Évaluation de l'option

### *Évaluation générale*

L'obligation de servir pour les hommes est politiquement et socialement acceptée en Suisse. L'*obligation d'un service citoyen* prévoit une extension de l'obligation de servir aux femmes, ce qui est un pas supplémentaire vers l'égalité des sexes<sup>67</sup>. Il reste toutefois à savoir si le besoin de prestations que les personnes astreintes au service peuvent fournir est suffisamment important et urgent pour justifier une nouvelle obligation d'une telle ampleur. En outre, on peut s'interroger sur son utilité économique.

### *Contribution à la garantie des effectifs de l'armée et de la protection civile*

Étant donné que, dans le cadre de l'*obligation d'un service citoyen*, les personnes astreintes au service peuvent aussi être incorporées dans l'armée contre leur gré, un service alternatif doit subsister sous la forme d'un service civil de remplacement. Ainsi, les départs anticipés de l'armée pour des raisons de conscience restent autorisés. Avec le double de personnes astreintes au service, les effectifs de l'armée devraient toutefois pouvoir être garantis si le service dans l'armée reste une priorité lors du recrutement. Les effectifs de la protection civile peuvent être alimentés durablement en raison du doublement du *pool* de recrutement.

### *Rapport à la sécurité*

Dans le cas de l'*obligation d'un service citoyen*, les personnes astreintes au service ne sont pas majoritairement engagées dans l'armée et la protection civile comme c'est le cas aujourd'hui. Plus de la moitié de la totalité des jours de service est effectuée au sein du nouveau *service citoyen*, dans les domaines de la santé et des affaires sociales, ainsi que dans les domaines de la nature et de l'environnement, des domaines qui n'ont en partie aucun rapport avec la sécurité. Ainsi, dans cette option, le rapport du service avec la sécurité n'est que partiellement existant.

### *Besoins*

L'*obligation d'un service citoyen* étend l'obligation de servir également aux femmes et le nombre de jours de service à effectuer est plus que doublé. Les jours de service supplémentaires ne sont pas utilisés pour la protection, la défense ou la lutte contre les catastrophes; les effectifs de l'armée et de la protection civile restent les mêmes. L'obligation de servir ne s'aligne donc pas sur le besoin de prestations de sécurité au sens habituel du terme.

### *Autres aspects*

L'élargissement du *pool* de recrutement et l'égalité d'accès aux possibilités de formation et d'expérience constituent un pas vers l'égalité des sexes et doivent être salués dans cette perspective. L'*obligation d'un service citoyen* pourrait également renforcer la cohésion sociale au sein de la société grâce au service personnel rendu à la collectivité. Il n'est pas encore certain que la nouvelle obligation d'un service citoyen pour les femmes soit acceptée par la société.

<sup>67</sup> Art. 8, al. 3, Cst.

On suppose souvent que l'*obligation d'un service citoyen* pourrait contribuer à alléger la charge de travail, en particulier dans les domaines des soins et de l'assistance. L'utilité de ce service devrait toutefois être socialement plus importante que la réticence à l'égard de nouvelles obligations étatiques rigoureuses. En outre, le besoin de personnes astreintes au service pour de telles tâches ne doit pas pouvoir être satisfait par d'autres moyens, afin que le service ne soit pas considéré comme du travail forcé. Des doutes existent aussi quant à la capacité des personnes astreintes au service à satisfaire aux exigences des établissements d'affectation avec leur expérience et leur instruction. Si les personnes astreintes au service peuvent apporter une contribution efficace, la question de la neutralité du marché du travail se pose à nouveau, car ces personnes évincent au moins partiellement d'autres travailleurs non qualifiés ou peu qualifiés. Cette question ne s'est posée à présent qu'au sein du service civil. Avec une augmentation substantielle des personnes engagées dans ces domaines, elle gagne en importance.

Cela soulève également la question de l'utilité économique. Il ne semble pas judicieux de retirer du personnel de l'économie, sans nécessité, pour l'affecter à des tâches pour lesquelles il est moins qualifié que dans son activité d'origine<sup>68</sup>.

Les coûts des APG doublent, à l'instar des recettes de la taxe d'exemption de l'obligation de servir, cependant ils augmentent plus fortement que les recettes. Les charges du personnel liées à l'exécution du service dans les domaines de la santé et de l'environnement augmentent dans la même proportion que les recettes découlant des prélèvements auprès des établissements d'affectation. Les coûts économiques supplémentaires d'un tel système sont néanmoins considérables. En outre, les établissements d'affectation doivent faire face à des coûts supplémentaires élevés dans les domaines de la santé et des affaires sociales, ainsi que dans les domaines de la nature et de l'environnement lorsque les personnes astreintes au service ne sont engagées qu'à titre complémentaire et ne remplacent pas d'employés. Si cela devait être le cas, des questions sensibles liées au marché du travail se poseraient.

### *Évaluation de l'option dans l'enquête et les auditions*

Lors de l'enquête et des auditions, des aspects tels que l'utilité et l'égalité de traitement, le service à la société, un plus grand attrait du service pour l'enrichissement personnel et l'élargissement du contenu des activités ont été évalués positivement, en particulier par les jeunes participants. Toutefois, des doutes ont été émis quant à l'acceptation politique de l'imposition de nouvelles obligations aux femmes.

L'*obligation d'un service citoyen* a suscité le scepticisme des représentants des milieux économiques notamment, car l'extension de l'obligation de servir générerait un très grand nombre de personnes astreintes au service sans qualifications particulières, indépendamment des besoins réels. L'efficacité en pâtirait, les coûts augmenteraient de manière disproportionnée et la neutralité du marché du travail serait rapidement compromise<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Les besoins de l'armée et la protection civile, qui ne peuvent pas être satisfaits différemment, constituent une exception.

<sup>69</sup> Une présentation plus détaillée de l'évaluation des options élaborées dans l'enquête et les auditions figure à l'annexe 3.

### 3.5 **Option obligation d'un service citoyen avec libre choix du type de service**

#### **A. Organisation de l'obligation de servir**

##### *Groupes de population astreints au service*

À l'instar de l'*obligation d'un service citoyen*, tous les citoyens et citoyennes suisses effectuent du service dans cette option, pour autant qu'ils soient en bonne condition physique et psychique; ils peuvent toutefois choisir eux-mêmes le type de service qu'ils veulent effectuer. Les ressortissants étrangers restent exemptés de l'obligation de servir.

Il faut supposer qu'il y aura également environ 70 000 conscrits par année avec cette option. Considérant que le taux d'aptitude reste d'environ 80 %, environ 56 000 personnes seront astreintes au service par année et, sur une durée d'incorporation de dix ans, environ 560 000 personnes (sans tenir compte des départs).

##### *Domaines d'activités*

Cette option se différencie des précédentes par deux aspects.

Premièrement, chaque personne astreinte au service peut choisir librement le type de service qu'elle veut effectuer. L'armée n'est donc plus prioritaire lors de l'affectation. Ses effectifs ne peuvent donc être alimentés que par des incitations positives renforcées.

Deuxièmement, les personnes astreintes effectuent du service dans encore plus de domaines. Aux domaines d'activités de l'obligation d'un service citoyen s'ajoutent ici des tâches telles que celles mentionnées par le postulat Vonlanthen, la motion du groupe libéral-radical ou encore l'initiative populaire de *servicecitoyen.ch*: par exemple des mandats politiques au niveau communal, des fonctions dans des associations, des engagements dans des sections de samaritains, des emplois dans des fonctions sportives. Le domaine d'activités est ainsi étendu à des activités n'ayant aucun rapport avec la sécurité. Ces tâches supplémentaires seront assumées par des personnes astreintes au service dans le cadre d'une nouvelle organisation en dehors de l'armée et de la protection civile.

##### *Recrutement et attribution*

L'aptitude physique et psychique de toutes les personnes astreintes au service est évaluée lors du recrutement. Ensuite, les personnes aptes au service sont incorporées uniquement en fonction de leurs capacités personnelles, de leurs préférences et de leurs souhaits. Au contraire des autres options, celle-ci ne priorise pas les besoins de l'armée. Le service militaire doit donc être organisé à l'aide d'incitations, afin que suffisamment de personnes aptes au service choisissent ce type de service. Un service civil de remplacement n'est plus nécessaire en raison du libre choix du service, si les personnes astreintes au service militaire peuvent changer aisément de type de service lorsqu'un conflit de conscience survient ultérieurement.

### *Accomplissement et exécution de l'obligation de servir*

Le service militaire et dans la protection civile est généralement effectué, comme jusqu'à présent, sous la forme d'un service de longue durée (école de recrues dans l'armée) et de plusieurs services plus courts (cours de répétition). Le service dans des domaines avec peu de rapport avec la sécurité ou sans rapport avec celle-ci peut être organisé de manière plus modulaire si ni un service de longue durée de type école de recrues, ni des services plus courts de type cours de répétition ne sont appropriés dans ces domaines.

Les institutions publiques veillent à ce que les personnes astreintes au service remplissent leur obligation de servir. Il reste à déterminer si la conduite et la surveillance de l'exécution relèvent des communes, de la Confédération ou des cantons.

Les personnes astreintes au service reçoivent une APG et sont assurées pendant le service. Les personnes astreintes au service qui sont jugées médicalement incapables doivent s'acquitter d'une taxe d'exemption de l'obligation de servir. Les établissements d'affectation dans les domaines de la santé et des affaires sociales ainsi que les domaines de la nature et de l'environnement doivent, comme c'est le cas pour les établissements d'affectation du service civil, s'acquitter de taxes. Les communes ou les cantons qui bénéficient de prestations telles que des mandats politiques ou des fonctions et des engagements dans des associations paient des taxes à la Confédération.

### **B. Conséquences financières**

Les coûts et les recettes de cette option sont les mêmes que pour l'option *obligation d'un service citoyen*. Cela concerne aussi bien les APG que les coûts supplémentaires (p. ex. pour l'instruction, les infrastructures, le personnel et l'administration) et les recettes de la taxe d'exemption de l'obligation de servir.

L'armée fait exception: elle doit faire face à des coûts liés à l'augmentation des incitations à choisir le service militaire pour disposer de suffisamment de personnes astreintes au service.

Comme le service civil de remplacement n'est plus nécessaire en raison du libre choix du type de service, les dépenses et recettes correspondantes relèvent du nouveau *service citoyen* (mais seulement à hauteur des deux tiers, car il ne faut plus accomplir 368 jours de service, mais seulement 245). Les implications économiques et les dépenses des établissements d'affectation sont les mêmes que pour l'obligation d'un service citoyen.

### **C. Conséquences juridiques**

Dans cette option, les conséquences juridiques sont similaires à celles de l'*obligation d'un service citoyen*. En raison du domaine d'activités encore élargi, les réflexions sur la neutralité du marché du travail et l'interdiction du travail forcé occupent toutefois une place encore plus importante.

Les personnes astreintes au service sont davantage placées dans des domaines qui peuvent être couverts par d'autres prestataires, ce qui rend la compatibilité avec la neutralité du marché du travail encore plus difficile que dans l'*obligation d'un service citoyen*.

La question de savoir si les services en faveur de la collectivité pour la prévention de catastrophes naturelles et pour les soins et l'assistance, tels qu'ils sont fournis aujourd'hui dans le service civil, sont compatibles avec l'interdiction du travail forcé est déjà controversée aujourd'hui. On peut se demander si les engagements des personnes astreintes au service dans des domaines n'ayant aucun lien avec la sécurité sont compatibles avec l'interdiction du travail forcé. Au regard du droit, les besoins de la société devraient pouvoir être couverts uniquement par des personnes astreintes au service.

Afin que l'armée dispose de suffisamment de personnes astreintes au service pour garantir ses effectifs, un système d'incitation au service militaire doit être créé dans l'option du libre choix du type de service. Il reste à déterminer comment l'organiser sans entraîner une inégalité de traitement.

#### **D. Évaluation de l'option**

##### *Évaluation générale*

Comme cette option présente de grandes ressemblances avec l'option *obligation d'un service citoyen*, elle doit être évaluée de la même manière, toutefois avec deux exceptions fondamentales: le libre choix du type de service et l'extension de l'engagement des personnes astreintes au service à des domaines sans rapport à la sécurité. Ces deux aspects soulèvent des questions fondamentales: ils mettent en danger l'avenir de l'armée et appellent une réflexion sur les prestations que l'État est en droit d'exiger de ses citoyens.

##### *Contribution à la garantie des effectifs de l'armée et de la protection civile*

Comme les personnes astreintes au service ne sont plus obligées d'effectuer du service dans l'armée ou la protection civile, il n'est pas certain que les effectifs de ces deux organisations puissent être garantis. Même si le *pool* de recrutement est doublé par rapport à aujourd'hui, l'alimentation durable de l'armée et de la protection civile dépend du fait que des personnes astreintes au service en nombre suffisant choisissent ce type de service, ce qui suppose d'importantes incitations, lesquelles soulèvent à leur tour des problèmes politiques et juridiques.

##### *Rapport à la sécurité*

Dans cette option, les personnes astreintes au service ne sont pas majoritairement engagées dans l'armée et la protection civile comme c'est le cas aujourd'hui. Plus de la moitié de la totalité des jours de service est effectuée au sein du nouveau service dans les domaines de la santé, des affaires sociales, de la nature et de l'environnement, ainsi que dans des fonctions et des engagements en politique ainsi que dans des associations, des domaines qui ont peu de rapport à la sécurité ou sont sans rapport avec celle-ci. Ainsi, dans cette option, il n'existe qu'un rapport limité des prestations en faveur de la sécurité.

##### *Besoins*

L'orientation de l'obligation de servir axée sur les besoins est la moins évidente dans le cas de l'*obligation d'un service citoyen avec libre choix du type de service*. Plus de la moitié des jours de service n'est pas effectuée en faveur de la sécurité, et les besoins

de l'armée et de la protection civile – les deux organisations de sécurité centrales qui reposent sur l'obligation de servir – ne seraient pas garantis en raison du libre choix du type de service.

#### *Autres aspects*

D'autres aspects – l'égalité des sexes, la réduction de la charge dans les domaines des soins et de l'assistance et l'utilité économique – doivent être évalués de la même manière que dans l'*obligation d'un service citoyen* sans libre choix du type de service.

#### *Évaluation de l'option dans l'enquête et les auditions*

Cette option est celle qui a le plus divisé: d'une part, elle a été la plus appréciée dans le cadre de l'enquête et des auditions, en particulier par les jeunes participants. L'utilité perçue pour la société en raison du libre choix du type de service et l'attrait majeur pour le développement personnel ont été particulièrement bien accueillis. Toutefois, cette option a aussi suscité, de loin, les plus grandes réserves, notamment pour les mêmes raisons que l'*obligation d'un service citoyen* sans libre choix du type de service. Les critiques ont surtout porté sur le fait que cette option ne permettrait guère de garantir les effectifs de l'armée, ou seulement au prix d'incitations massives<sup>70</sup>.

## **3.6 Réflexions sur un *statu quo plus***

### **A. Principe**

Il est possible de développer le système de l'obligation de servir existant de manière ponctuelle, en obligeant les femmes suisses à participer à la journée d'orientation. La journée d'orientation est obligatoire pour tous les hommes de nationalité suisse au cours de l'année de leurs 18 ans et aujourd'hui facultative pour les femmes. Les thèmes ci-après y sont traités: bases légales; tâches et engagements de l'armée, de la protection civile et du Service de la Croix-Rouge; modèles de service et possibilités de carrière dans l'armée, la protection civile et le Service de la Croix-Rouge; taxe d'exemption de l'obligation de servir; déroulement du recrutement; possibilités de formation et de carrière pour les personnes astreintes au service militaire; service civil de remplacement. Avec le *statu quo plus*, il n'y aurait pas d'obligation de servir pour les femmes, mais la journée d'orientation obligatoire pourrait contribuer à convaincre plus de femmes de faire le service militaire.

L'obligation pour les femmes de participer à la journée d'orientation peut également être combinée avec l'*obligation de servir dans la sécurité*. Dans les trois autres options, comme l'obligation de servir est étendue aux femmes, la participation de ces dernières à la journée d'orientation serait de toute façon obligatoire.

### **B. Conséquences financières**

Si la participation à la journée d'orientation devient obligatoire pour les femmes également, des coûts supplémentaires encore à estimer selon la population incomberaient

<sup>70</sup> Une présentation plus détaillée de l'évaluation des options élaborées dans l'enquête et les auditions figure à l'annexe 3.

aux cantons. En raison du nombre de participants et participantes presque double, ces coûts concernent principalement le personnel supplémentaire nécessaire pour la préparation et la mise en œuvre des journées d'orientation et l'adaptation des infrastructures.

L'adaptation des infrastructures pour un hébergement selon le sexe est dans tous les cas impérative dans l'armée. Son ampleur dépend des infrastructures existantes et du nombre de femmes qui peuvent être recrutées pour le service militaire. Par contre, les dépenses pour les allocations pour perte de gain, l'instruction et l'équipement devraient à peine augmenter, car l'effectif réel de l'armée de 140 000 reste le même.

### C. Conséquences juridiques

Selon une expertise succincte de l'Université de Saint-Gall du 31 janvier 2018<sup>71</sup>, l'obligation pour les femmes de participer à la journée d'orientation requiert une révision de la Constitution, même si l'obligation de servir n'est pas introduite pour les femmes. La LAAM et l'ordonnance du 22 novembre 2017 sur les obligations militaires<sup>72</sup> doivent également être adaptées. Même si les travaux législatifs sont effectués parallèlement à la préparation de la modification de la Constitution, il faudra plusieurs années, votation populaire comprise.

### D. Évaluation

#### *Évaluation générale*

Indépendamment des problèmes d'effectifs, il est dans l'intérêt de l'armée de gagner plus de femmes pour le service militaire. À l'instar d'autres domaines de la vie, les équipes mixtes fournissent de meilleures performances dans l'armée. En outre, l'armée pourrait recruter des talents supplémentaires qui lui échappent aujourd'hui. L'obligation de participer à la journée d'orientation pour les femmes – avec une communication claire précisant qu'il n'y a aucune obligation pour elles de servir dans l'armée ou la protection civile – serait un premier pas dans cette direction et pourrait en outre contribuer à atténuer les problèmes d'effectifs.

#### *Contribution à la garantie des effectifs de l'armée et de la protection civile*

L'obligation de participer à la journée d'orientation pour les femmes ne serait pas introduite uniquement pour améliorer les effectifs de l'armée, une contribution à la garantie des effectifs de l'armée pourrait toutefois être attendue. Parmi les femmes qui, aujourd'hui, se rendent volontairement à la journée d'orientation, une proportion importante<sup>73</sup> décide de faire le recrutement et d'effectuer le service militaire. Certains signes indiquent que le faible pourcentage de femmes dans l'armée est également dû au fait que les jeunes femmes ne connaissent pas l'organisation du service militaire

<sup>71</sup> Kurzgutachten betreffend Verfassungsänderungsbedarf bei Einführung eines obligatorischen Orientierungstags für Schweizerinnen vom 31. Januar 2018. Erstellt im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport durch Prof. Dr. Benjamin Schindler und Ass.-Prof. Dr. Patricia Egli. Consultable sous [www.news.admin.ch/news/message/attachments/66014.pdf](http://www.news.admin.ch/news/message/attachments/66014.pdf) (en allemand).

<sup>72</sup> RS 512.21

<sup>73</sup> Dans les années 2017 à 2020, la proportion oscillait entre 36 et 47 pour cent (source: Armeeauszählung 2021, version allemande, Chap. 5.2., p. 56).

obligatoire et donc les chances personnelles qui s'offrent à elles. Si 10 % des quelque 35 000 femmes qui se rendent à la journée d'orientation passaient ensuite le recrutement, on pourrait s'attendre à un flux annuel de 28 000 femmes en cas d'aptitude de 80 %. Parmi elles, 2400 effectueraient un service dans l'armée et 400 dans la protection civile. Pour une durée de service de dix ans, cela représente environ 24 000 femmes militaires et 4000 femmes astreintes à la protection civile qui seraient disponibles en plus.

#### *Rapport à la sécurité*

Avec le *statu quo plus*, le rapport entre le service et la sécurité est établi. Les personnes supplémentaires recrutées sont engagées exclusivement dans l'armée et la protection civile, sous réserve d'un changement ultérieur pour le service civil pour des raisons de conscience.

#### *Besoins*

La participation obligatoire des femmes à la journée d'orientation peut contribuer à l'alimentation en effectifs de l'armée. Le besoin existe; les problèmes d'alimentation de l'armée à venir sont avérés.

#### *Autres aspects*

Le *statu quo plus* a l'avantage d'intégrer les femmes de manière plus importante sans qu'elles ne se voient imposer une nouvelle obligation. Une telle mesure devrait ainsi être mieux acceptée par les employeurs, les employés et surtout les femmes. En outre, elle représente le plus petit changement dans le système actuel de l'obligation de servir. La mise en œuvre durera malgré tout plusieurs années en raison de la révision constitutionnelle nécessaire. L'introduction de la journée d'orientation obligatoire pour tous ne prévoit pas d'éventuelles adaptations fondamentales du système de l'obligation de servir, mais elle peut être combinée avec l'*obligation de servir dans la sécurité*.

## **4 Évaluation globale des options et des réflexions sur le *statu quo plus***

Les quatre options évaluées sur la base des critères de la garantie durable des effectifs de l'armée et de la protection civile (1), du rapport avec la sécurité (2) et des besoins (3) sont comparées et évaluées globalement ci-après.

#### *Garantie des effectifs de l'armée et de la protection civile*

Trois options ont le potentiel de remédier aux problèmes d'alimentation existants ou probables, ou du moins de les atténuer: *l'obligation de servir dans la sécurité*, *l'obligation de servir axée sur les besoins* et *l'obligation d'un service citoyen sans libre choix du type de service*.

*L'obligation de servir dans la sécurité* garantit durablement le recrutement et l'alimentation de la protection civile actuelle, car les personnes qui effectuaient jusqu'ici le service civil sont incorporées dans la protection contre les catastrophes en plus de

la protection civile. L'évolution des départs au service civil détermine si le problème de l'alimentation de l'armée peut être résolu en même temps.

L'*obligation de servir axée sur les besoins* garantit l'alimentation de l'armée et de la protection civile, car le *pool* de recrutement est doublé et le besoin de ces deux organisations en personnes astreintes au service détermine le nombre et le type de femmes et d'hommes qui effectuent du service.

Avec l'*obligation d'un service citoyen sans libre choix du type de service*, l'alimentation de l'armée et de la protection civile devrait également être assurée, car le *pool* de recrutement est doublé par rapport à aujourd'hui et ces deux organisations ont la priorité lors de l'attribution.

Avec l'*obligation d'un service citoyen avec libre choix du type de service*, il n'est pas certain que les effectifs de l'armée et de la protection civile puissent être assurés. Même si le *pool* de recrutement est doublé par rapport à aujourd'hui, l'alimentation durable de l'armée et de la protection civile dépend du fait que suffisamment de personnes astreintes au service aient la volonté de choisir ce type de service. Cette option est moins appropriée que les autres en ce qui concerne la garantie durable des effectifs de l'armée et de la protection civile.

Enfin, le *statu quo plus* peut améliorer les effectifs de l'armée et de la protection civile en offrant aux femmes la possibilité d'effectuer du service sur une base volontaire. Toutefois, cela ne suffit pas à garantir l'effectif réel de l'armée et la valeur cible de la protection civile à long terme.

### *Rapport à la sécurité*

Jusqu'à présent, l'obligation de servir a été conçue pour alimenter les deux plus grands instruments de la politique de sécurité en termes d'effectifs que sont l'armée et la protection civile.

L'*obligation de servir dans la sécurité*, l'*obligation de servir axée sur les besoins* et le *statu quo plus* correspondent le mieux à cet objectif. Cependant, dans les trois options, le lien entre le service et la sécurité dépend de la mesure dans laquelle les personnes astreintes effectuent actuellement aussi du service en dehors des domaines liés à la sécurité. Avec l'augmentation considérable des jours de service à effectuer réellement, il faut toutefois partir du principe que les prestations dans les domaines de la santé, des affaires sociales, de la nature et de l'environnement dépasseront l'ampleur du service civil actuel.

Avec les deux options de l'*obligation d'un service citoyen* (sans et avec liberté de choix du type de service), le rapport à la sécurité est le moins évident. Plus de la moitié des jours de service sont utilisés dans des domaines qui n'ont que peu ou pas de rapport à la sécurité. C'est pourquoi ces deux options remplissent moins bien le critère du rapport à la sécurité.

### *Besoins*

L'*obligation de servir dans la sécurité*, l'*obligation de servir axée sur les besoins* et le *statu quo plus* obtiennent également les meilleurs résultats en ce qui concerne les besoins. Ici, l'accent est mis sur le besoin réel de personnes astreintes au service pour des engagements dans des domaines directement liés à la sécurité. Font exception les

prestations fournies en plus par les personnes astreintes actuellement à la protection civile, si ces dernières devaient désormais effectuer autant de jours de service que les personnes astreintes au service militaire. Aujourd'hui, on ne sait pas encore si autant de jours de service supplémentaires correspondent à un besoin.

Par contre, avec les deux options de l'*obligation d'un service citoyen*, le *pool* de recrutement est doublé et le nombre de jours de service à effectuer est plus que doublé. Ainsi, des capacités pour lesquelles le besoin n'existe pas en soi sont créées en dehors du domaine qui correspond à la notion traditionnelle de sécurité.

### *Examens approfondis*

Trois des cinq développements possibles du système de l'obligation de servir correspondent le mieux aux critères. Ce sont l'*obligation de servir dans la sécurité*, l'*obligation de servir axée sur les besoins* et le *statu quo plus*. Néanmoins, différentes questions restent en suspens.

En ce qui concerne l'*obligation de servir dans la sécurité*, il convient de déterminer si et dans quelle mesure les personnes soumises à cette obligation doivent effectivement accomplir des jours de service supplémentaires et dans quelle mesure elles doivent les effectuer en dehors du domaine de la sécurité, car le lien avec la sécurité et les besoins ainsi que les coûts en dépendent. Une autre question ouverte se pose quant à l'*équité en matière de service*: dans cette option, les personnes astreintes au service directement attribuées à la protection contre les catastrophes doivent accomplir un tiers de jours de service en moins que les personnes astreintes au service qui sont réaffectées de l'armée à la protection contre les catastrophes parce qu'elles ont apporté la preuve par l'acte de leur conflit de conscience. Cela soulève des questions d'inégalité de traitement. Il convient d'examiner de manière approfondie si une telle inégalité de traitement existe réellement et, le cas échéant, comment elle peut être atténuée. De même, les *conséquences financières* de l'*obligation de servir dans la sécurité* pour la Confédération et les cantons ainsi que la répartition exacte des rôles lors de l'affectation et de l'exécution au sein de la protection contre les catastrophes ne sont pas encore totalement clarifiées.

L'*obligation de servir axée sur les besoins* permet de garantir durablement les effectifs de l'armée et de la protection civile. Elle impose cependant une nouvelle obligation aux femmes, ce qui soulève la question de l'acceptation sociale. À cela s'ajoute le fait qu'avec cette option, les femmes qui ne sont pas recrutées malgré l'obligation de servir devraient s'acquitter, selon l'organisation, d'une taxe d'exemption de l'obligation de servir et seraient donc pénalisées par une nouvelle obligation. Ces questions doivent également être examinées de manière approfondie.

En outre, le *statu quo plus* n'est pas à même de garantir à lui seul les effectifs de l'armée et de la protection civile, mais devrait permettre d'augmenter la proportion de femmes. C'est pourquoi le *statu quo plus* doit également être élaboré de manière plus détaillée en ce qui concerne la mise en œuvre, y compris les conséquences juridiques, financières et d'effectifs. Le *statu quo plus* pourrait également être combiné avec l'*obligation de servir dans la sécurité*, si cette option devait finalement être prévue pour être mise en œuvre.

## 5 Autres approches étudiées et rejetées

Outre le *statu quo plus* ou une adaptation fondamentale du système de l'obligation de servir selon les quatre options élaborées, il existe des approches alternatives à la garantie à long terme des effectifs de l'armée et de la protection civile. L'accès au service civil pourrait par exemple être rendu plus difficile, l'obligation de servir pourrait être prolongée ou l'effectif de l'armée, réduit. Toutefois, ces approches ne permettent pas d'atteindre le but pour différentes raisons.

### *Complication de l'accès au service civil*

Cette approche vise à réduire les départs des militaires ayant déjà effectué une partie de la durée totale des services d'instruction, donc les départs pendant ou après l'école de recrues. Pour ce faire, la durée de l'obligation de servir dans le service civil pourrait être augmentée<sup>74</sup> ou le délai de carence jusqu'à l'exécution d'un passage au service civil, prolongé. De telles mesures nécessiteraient une révision de laLSC. Le dernier projet de révision, qui prévoyait un durcissement de l'accès au service civil par des mesures concernant la durée de l'obligation de servir, a néanmoins été rejeté par les Chambres fédérales à l'été 2020. L'acceptation politique de cette approche n'est donc pas établie.

En outre, l'«examen de conscience» pourrait être réintroduit, comme il était pratiqué avant l'introduction de la preuve par l'acte. Les candidats au service civil devraient donc vraisemblablement à nouveau justifier leur incapacité de concilier le service avec arme avec leur conscience. Avant le passage à la preuve par l'acte, le taux d'admission des requérants dans la procédure devant la Commission d'admission était toutefois d'environ 98 %, ce qui a été l'une des raisons du changement de système. L'effet de cette mesure serait donc discutable. L'acceptation politique n'est pas non plus établie.

### *Prolongation de l'obligation de servir*

Une autre approche pour garantir les effectifs de l'armée et de la protection civile serait de prolonger la durée d'incorporation et, ainsi, l'obligation de servir. Les effectifs de l'armée et de la protection civile (pour un nombre de départs similaire) résultent du nombre de personnes incorporées multiplié par le nombre d'années d'incorporation. C'est pourquoi une prolongation pourrait assurer l'alimentation de ces deux organisations.

L'obligation de servir dans l'armée devrait être prolongée de deux ans pour maintenir l'effectif réel de 140 000 militaires pour un nombre similaire de départs, même après la fin de la décennie en cours. Les effets d'une prolongation de la durée d'incorporation se feraient sentir au plus tôt en 2032, si cette prolongation débutait aujourd'hui. Dans une phase transitoire jusqu'en 2032, l'obligation de servir devrait donc également être prolongée pour les militaires déjà incorporés. Les personnes incorporées dans la protection civile devraient effectuer du service au moins quatre ans de plus afin que les effectifs soient assurés.

Cette mesure a le gros inconvénient de charger encore plus ceux qui accomplissent entièrement leur obligation de servir. En conséquence, les départs au service civil

<sup>74</sup> Prise en compte moindre des jours de service (militaire) déjà effectués.

pourraient augmenter davantage, même si sa durée était également prolongée de manière proportionnelle. Prolonger la durée d'incorporation sans augmenter le nombre de jours de service à accomplir n'est pas une option. Cela aggraverait encore les sous-effectifs dans les cours de répétition de l'armée, car il faudrait alors accomplir six cours de répétition sur douze ans (contre dix ans actuellement). Pour ces raisons, cette approche doit être rejetée.

### *Réduction des effectifs de l'armée*

Une autre approche consisterait à réduire l'effectif réel de l'armée de quelque 20 000 militaires, soit à 120 000. Pour ce faire, il y aurait deux options:

- maintenir l'effectif réglementaire de 100 000 militaires, ce qui impliquerait une réduction du facteur d'alimentation de 1,4 à 1,2;
- réduire l'effectif réglementaire à environ 85 000 militaires pour un facteur d'alimentation inchangé de 1,4.

Dans le premier cas – un effectif réglementaire inchangé, mais une alimentation moins importante –, il y aurait clairement moins de militaires disponibles pour les mêmes prestations en cas d'engagement. On peut supposer que l'armée n'atteindrait donc plus l'effectif réglementaire de 100 000 militaires pour les engagements. Elle ne serait alors plus en mesure de fournir les mêmes prestations dans les mêmes délais qu'aujourd'hui, notamment dans le domaine des engagements probables, à savoir le soutien aux autorités civiles.

Dans le deuxième cas – une réduction de l'effectif réglementaire d'environ 15 000 militaires –, le profil de prestations devrait être réduit. Cela affaiblirait les capacités et la disponibilité de l'armée pour se défendre contre une attaque armée, et réduirait les prestations de soutien aux autorités civiles. Au vu des menaces et des dangers prévisibles, les deux sont à rejeter du point de vue de la politique de sécurité.

## **6 Classement des interventions parlementaires**

La question d'une obligation d'un service citoyen a été récemment abordée par les Chambres fédérales dans le cadre d'une intervention parlementaire<sup>75</sup>. Le postulat 19.3735 «*Mise en place d'un service citoyen. Un moyen de revitaliser le système de milice et de relever de nouveaux défis sociétaux?*» du conseiller aux États Beat Vonlanthen charge le Conseil fédéral d'évaluer dans quelle mesure l'introduction d'une *obligation d'un service citoyen* serait une solution appropriée aux difficultés rencontrées actuellement par le système de milice suisse et d'évaluer dans quelle mesure

<sup>75</sup> La motion 20.4062 «*Pour un service citoyen. Poursuivre le développement du système de milice et garantir les effectifs*» du groupe libéral-radical RL charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement un message portant sur l'adaptation du cadre juridique en vue d'instaurer un service citoyen universel. Le projet devra notamment aborder les domaines d'activités, la durée de l'obligation de servir, le nombre de jours de service et l'organisation. Les effectifs de l'armée et de la protection civile doivent être garantis, indépendamment de l'organisation du service citoyen pour des raisons de politique de sécurité.

l'*obligation d'un service citoyen* peut contribuer au renforcement de la cohésion nationale et à répondre aux nouveaux défis sociétaux.

Les réflexions exigées par le postulat 19.3735 concernant la possibilité d'apporter des solutions aux difficultés que connaît actuellement le système de milice en Suisse au moyen d'un service citoyen ont été reprises dans le présent rapport lors de l'élaboration et de l'évaluation des deux options de l'*obligation d'un service citoyen*.

Le Conseil fédéral conclut dans le présent rapport que l'*obligation d'un service citoyen* est inappropriée pour plusieurs raisons. Une *obligation d'un service citoyen* avec libre choix du type de service compromettrait directement les effectifs de l'armée et éventuellement aussi ceux de la protection civile; pour cette seule raison, elle doit être rejetée. Une *obligation d'un service citoyen* (avec ou sans libre choix du type de service) mettrait en outre à disposition des capacités pour lesquelles le besoin n'est pas prouvé et qui pourraient fortement affecter le marché du travail dans certains secteurs. La neutralité du marché du travail n'est pas établie, la compatibilité avec l'interdiction du travail forcé prévue par la CEDH ne l'est potentiellement pas non plus. En outre, il est évident que les coûts économiques dépasseraient largement l'utilité.

Le Conseil fédéral ne conteste pas qu'un engagement accru des citoyens et citoyennes pour le bien commun est souhaitable et pourrait renforcer la cohésion sociale. Il est toutefois convaincu qu'un service citoyen comme proposé en deux options dans le présent rapport n'est pas un choix viable. Il considère donc que les demandes du postulat ont été examinées et propose de classer celui-ci.

## 7 Poursuite des travaux

Se basant sur l'analyse des quatre options pour le développement du système de l'*obligation de servir*, le 23 février 2022 le Conseil fédéral a chargé le DDPS, en collaboration avec le DEFR, d'examiner de manière plus approfondie l'*obligation de servir dans la sécurité* et l'*obligation de servir axée sur les besoins* et de lui soumettre des propositions pour une mise en œuvre éventuelle d'ici fin 2024. Il s'agit d'examiner les questions encore en suspens, par exemple celle de savoir si et dans quelle mesure, dans ces options, les jours de service supplémentaires à effectuer réellement doivent être accomplis. Cet examen devra procéder à une mise en balance des besoins réels et des coûts; à cet égard, il faudra tenir compte du nombre de jours de service qui seraient effectués en dehors des domaines liés à la sécurité. Il faut en outre clarifier la garantie de l'équité en matière de service, l'organisation d'un possible système d'incitation avec l'*obligation de servir axée sur les besoins*, les répercussions concrètes d'une mise en œuvre des options et les conséquences financières exactes.

En outre, il a chargé le DDPS d'élaborer concrètement, d'ici à fin 2024, le *statu quo plus* qui se base sur le système de l'*obligation de servir* existant. Une telle étape semble dans tous les cas souhaitable afin d'augmenter la proportion de femmes dans l'armée. Le *statu quo plus* pourrait en outre être combiné à l'*obligation de servir dans la sécurité*. Il faut partir du principe que l'introduction de la participation obligatoire des femmes à la journée d'orientation ne suffira pas à elle seule à garantir les effectifs de l'armée.

Parallèlement, les travaux expliqués au ch. 1 concernant les mesures à moyen terme au sein du système de l'obligation de servir existant, que le Conseil fédéral a commandés en lien avec la partie 1 du rapport sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile, sont poursuivis. Ainsi, le Conseil fédéral présentera d'ici à l'été 2022 un avant-projet de révision la LPPCi, qui devrait améliorer la situation des effectifs de la protection civile. En outre, le Conseil fédéral transmettra aux Chambres fédérales le rapport final sur le développement de l'armée à l'été 2023. Des mesures structurelles y seront proposées pour assurer les effectifs de l'armée, dans le but de réduire à moyen terme les départs anticipés de l'armée. L'accent sera mis sur les mesures qui assouplissent le service, facilitent la gestion de l'alimentation et des effectifs réels et stabilisent ainsi les effectifs<sup>76</sup>. Enfin, les mesures déjà prises seront poursuivies afin d'organiser le service militaire de manière plus attrayante, de créer des incitations pour les personnes accomplissant un service militaire, de réduire les licenciements pour des raisons médicales et d'améliorer la compatibilité de la vie civile des militaires avec le quotidien de l'armée.

<sup>76</sup> La compatibilité du service militaire avec la vie privée et la vie professionnelle pourrait encore être améliorée, ce qui pourrait avoir un effet positif sur le nombre de reports de service et de départs anticipés de l'armée. Cela inclut par exemple la prise en compte des formations militaires dans les diplômes civils, comme cela se fait déjà. Pour certaines armes ou fonctions, l'instruction en formation pendant l'école de recrues pourrait éventuellement être supprimée ou raccourcie, mais le nombre de cours de répétition pourrait être augmenté. En outre, le nombre et la durée des cours de répétition pourraient être assouplis.

## Synopsis de l'impact sur les organisations de sécurité

	État 2017	Obligation de servir dans la sécurité	Obligation de servir axée sur les besoins	Service citoyen obligatoire sans libre choix	Service citoyen obligatoire avec libre choix	statu quo plus
Nombre de conscrits par an	35 000	35 000	70 000	70 000	70 000	35 000
Nombre de jeunes aptes au service (ou recrutés, variante 2)	28 000	28 000	28 000	56 000	56 000	30 800
Effectif total des astreints au service, sans les départs	280 000	280 000	280 000	560 000	560 000	308 000
Nombre de jours de service par an, tous services confondus	7 370 000	8 135 000	7 540 000	15 290 000	15 040 000	pas encore chiffré
<b>Armée</b>						
Effectifs de l'armée	140 000	140 000	140 000	140 000	140 000	pas encore chiffrés
Durée des obligations militaires	10 ans	10 ans	10 ans	10 ans	10 ans	10 ans
Obligation de servir (services d'instruction)	245 jours	245 jours	245 jours	245 jours	245 jours	245 jours
Nombre de jours de service par an dans l'armée	5 330 000	5 330 000	5 330 000	5 330 000	5 330 000	pas encore chiffré
Coûts APG suppl. pour un recrutement plus approfondi	–	10 millions	10 millions	10 millions	10 millions	pas encore chiffrés

	État 2017	Obligation de servir dans la sécurité	Obligation de servir axée sur les besoins	Service citoyen obligatoire sans libre choix	Service citoyen obligatoire avec libre choix	statu quo plus
Coûts suppl. pour le doublement du pool de recrutement	–	–	10 millions	10 millions	10 millions	pas encore chiffrés
Total des coûts APG – armée	550 millions	560 millions	570 millions	570 millions	570 millions	pas encore chiffré
Coûts de l’instruction, de l’infrastructure et de l’équipement	–	pas encore chiffrés	pas encore chiffrés	pas encore chiffrés	pas encore chiffrés	pas encore chiffrés
<b>Protection civile</b>						
Effectifs de la protection civile	72 000	–	72 000	72 000	72 000	72 000
Durée des obligations de la protection civile	14 ans	–	10 ans	10 ans	10 ans	10 ans
Obligation de servir – protection civile	245 jours	–	245 jours	245 jours	245 jours	245 jours
Nombre de jours de service par an – protection civile	340 000	–	1 360 000	1 360 000	1 360 000	pas encore chiffré
Total des coûts APG - protection civile	50 millions	–	200 millions	200 millions	200 millions	pas encore chiffré
Coûts de l’instruction, de l’équipement et de l’administration – protection civile	200 millions	–	800 millions	800 millions	800 millions	pas encore chiffrés
<b>Service civil</b>						
Effectifs du service civil	60 000	–	30 000	30 000	–	30 000
Obligation de servir – service civil	368 jours	–	368 jours	368 jours	–	368 jours

	État 2017	Obligation de servir dans la sécurité	Obligation de servir axée sur les besoins	Service citoyen obligatoire sans libre choix	Service citoyen obligatoire avec libre choix	statu quo plus
Nombre de jours de service par an – service civil	1 700 000	–	850 000	850 000	–	pas encore chiffré
Total des coûts APG – service civil	160 millions	–	80 millions	80 millions	–	pas encore chiffrés
Coûts de l’accomplissement du service civil ou du nouveau service citoyen	37 millions	–	18,5 millions	18,5 millions	–	pas encore chiffré
Recettes des établissements d’affectation	33 millions	–	16,5 millions	16,5 millions	–	pas encore chiffrés

### Protection contre les catastrophes

Effectifs de la protection contre les catastrophes	–	125 000	–	–	–	–
Obligation de servir pour les incorporés à la protection contre les catastrophes	–	245 jours	–	–	–	–
Obligation de servir pour les transférés à la protection contre les catastrophes	–	368 jours	–	–	–	–
Nombre de jours de service par an – protection civile et service civil	–	2 800 000	–	–	–	–
Total des coûts APG – protection civile et service civil	–	335 millions	–	–	--	–
Coûts de l’accomplissement du service civil	–	31,5 millions	–	–	–	–

	État 2017	Obligation de servir dans la sécurité	Obligation de servir axée sur les besoins	Service citoyen obliga- toire sans libre choix	Service citoyen obliga- toire avec libre choix	statu quo plus
Recettes des établissements d'affectation	–	28 millions	–	–	–	–
Coûts de l'instruction, de l'équipement, de la protection contre les catastrophes	–	pas encore chiffré	–	–	–	–
<b>Nouveau service citoyen</b>						
Effectifs du nouveau service citoyen	–	–	–	310 000	310 000	–
Nombre de jours de service par an – service citoyen	–	–	–	7 750 000	8 650 000	–
Coûts APG - service citoyen	–	–	–	775 millions	830 millions	–
Charges nécessaires à l'accomplissement du nouveau service citoyen	–	–	–	170 millions	180 millions	–
Recettes des établissements d'affectation	–	–	–	150 millions	160 millions	–
Coûts de l'instruction, de l'infrastructure et du personnel	–	–	–	pas encore chiffrés	pas encore chiffrés	–

## Synopsis de l'impact sur les différents budgets

	État 2017	Obligation de servir dans la sécurité	Obligation de servir axée sur les besoins	Service citoyen obligatoire sans libre choix	Service citoyen obligatoire avec libre choix	Journée d'information pour toutes et tous
<b>APG</b>						
Armée	550 millions	615 millions	615 millions	615 millions	615 millions	pas encore chiffrés
Coûts APG inhérents à un recrutement plus approfondi	–	10 millions	10 millions	10 millions	10 millions	10 millions
Coûts APG inhérents au doublement du recrutement	–	55 millions	55 millions	55 millions	55 millions	55 millions
Protection civile (partie protection contre les catastrophes)	50 millions	200 millions	200 millions	200 millions	200 millions	pas encore chiffrés
Service civil (partie protection contre les catastrophes)	160 millions	135 millions	81 millions	81 millions	–	pas encore chiffrés
Coûts APG pour le nouveau service	–	–	–	775 millions	865 millions	–
Coûts APG totaux	760 millions	950 millions	896 millions	1671 millions	1680 millions	pas encore chiffrés

	État 2017	Obligation de servir dans la sécurité	Obligation de servir axée sur les besoins	Service citoyen obligatoire sans libre choix	Service citoyen obligatoire avec libre choix	Journée d'information pour toutes et tous
<b>Taxe d'exemption de l'obligation de servir</b>						
Estimation sommaire	174 millions	100 millions	870 millions	348 millions	348 millions	pas encore chiffré
<b>Instruction, équipement, infrastructure, accomplissement et administration</b>						
Coûts de l'instruction, de l'équipement et de l'infrastructure de l'armée	données non recueillies	pas encore chiffrés	pas encore chiffrés	pas encore chiffrés	pas encore chiffrés	pas encore chiffrés
Coûts de l'instruction, de l'équipement et de l'administration de la protection civile	200 millions	–	800 millions	800 millions	800 millions	pas encore chiffrés
Coûts de l'accomplissement du service civil	37 millions	31,5 millions	18,5 millions	18,5 millions	–	pas encore chiffrés
Coûts de l'instruction, de l'équipement et de l'administration de la protection contre les catastrophes (variante de l'obligation de servir dans la sécurité)	–	pas encore chiffrés	–	–	–	–
Coûts d'accomplissement du nouveau service	–	–	–	170 millions	180 millions	–
Recettes des contributions des établissements d'affectation	33 millions	28 millions	16.5 millions	166 millions	160 millions	pas encore chiffrés

## **Possibilités de développement du système de l'obligation de servir: résultats de l'enquête et des auditions**

### **1. Enquête et auditions réalisées**

Étant donné que le développement à long terme du système de l'obligation de servir peut entraîner des changements pour de grands groupes de la société, il est important de clarifier la position des groupes de la population concernée en particulier. À cet effet, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a commandé une enquête et procédé à des auditions.

L'enquête a été réalisée par l'Institut LINK de Zurich. C'est le même institut qui réalise les enquêtes pour l'EPF de Zurich. Pour l'enquête, environ 1400 personnes ont été sélectionnées selon leur sexe, leur âge et leur région de résidence, de manière représentative de l'ensemble de la population.

Les auditions ont été organisées par l'entreprise askplus ([www.askplus.ch](http://www.askplus.ch)). Lors de celles-ci, l'objectif était de connaître la position des groupes de population qui seraient directement concernés par d'éventuelles adaptations. L'accent devait donc être davantage mis sur les chiffres-clés des possibles systèmes d'obligation de servir que sur les opinions politiques.

Lors des auditions, les organisations ci-dessous étaient représentées: organisations féminines (Alliance F, Business and Professional Women, Frauen im TAZ); organisations de jeunesse (Conseil suisse des activités de jeunesse, Fédération Suisse des Parlements des Jeunes, Conférence romande des délégués de l'enfance et de la jeunesse); economiesuisse; Union syndicale suisse; Aymo Brunetti comme expert de l'économie nationale; éventuels bénéficiaires de prestations de conscrits (association H+, association des prestataires pour les personnes ayant besoin de soutien Curaviva, Pro Natura, Fondation Actions en faveur de l'environnement); groupes de réflexion politiques (Avenir Suisse, Operation Libero); comité d'initiative de servicecitoyen.ch; Société suisse des officiers (SSO); Association suisse pour le service civil Civiva; partis politiques (JS, Jeunes UDC, Jeunes Centre, Jeunes PLR, Jeunes Verts, Jeunes PVL, Jeunes PEV).

### **2. Questions sur le système de l'obligation de servir et les chiffres-clés des adaptations**

L'enquête et les auditions devaient fournir des indications sur l'acceptation d'éventuels développements du système de l'obligation de servir. À cette fin, les questions ci-dessous ont été particulièrement importantes:

- Dans quelle mesure les jeunes sont-ils prêts à effectuer du service? Comment le service doit-il être organisé pour accroître la disposition à l'effectuer?
- Quel est le poids du système de milice? Des systèmes alternatifs (armée professionnelle) s'écartant du système de milice seraient-ils envisageables?

- L’obligation de servir doit-elle être étendue aux femmes de manière générale? Faut-il parallèlement renforcer les efforts en faveur de l’égalité dans d’autres domaines de la société, peut-être plus importants?
- Quelle est l’importance de l’équité en matière de service? Est-il nécessaire que tous les citoyens apportent leur contribution, ou est-il concevable que seules les personnes dont on a vraiment besoin effectuent un service?
- Si le nombre de conscrits dans le *pool* est doublé en raison d’une obligation de servir également pour les femmes et que tous ne sont pas contraints d’effectuer un service, une taxe d’exemption doit-elle être payée pour un service non effectué ou faut-il créer des incitations positives pour les services à effectuer?
- Les personnes astreintes au service doivent-elles être engagées dans les mêmes domaines qu’actuellement ou est-ce qu’une extension des types de services et une prise en compte des prestations dans d’autres domaines qui ne sont pas pertinents directement pour la sécurité seraient opportunes?
- Quelle est la capacité des entreprises des secteurs de la santé et de l’environnement à proposer des activités appropriées et efficaces aux personnes astreintes supplémentaires sans concurrencer le secteur privé?
- La prise de conscience du Conseil fédéral concernant le développement des effectifs de l’armée et de la protection civile est-elle vraiment partagée par les personnes interrogées?

### 3. Résultats de l’enquête

Comme les questions posées dans cette enquête ne sont pas exactement les mêmes que celles du sondage de l’EPF Zurich, les résultats présentent également quelques différences. Celles-ci sont mentionnées ci-dessous.

#### *Disposition à effectuer un service*

Les plus jeunes participants à l’enquête se sont montrés prêts à effectuer du service. Jusqu’ici, le résultat est conforme à celui du sondage de l’EPF. Cependant, l’intérêt personnel était clairement au premier plan: il était très important pour les jeunes personnes interrogées de pouvoir tirer un profit personnel du service et de pouvoir augmenter leur niveau d’expérience. Cela est valable pour l’attribution (armée, protection civile, service civil) ainsi que pour l’organisation de l’obligation de servir (durée des différentes périodes du service).

Une majorité des personnes interrogées préférerait effectuer personnellement un service plutôt que s’acquitter d’une taxe d’exemption. Il est apparu plus clairement que dans l’enquête de l’EPF que la disposition à effectuer du service augmente parallèlement à l’utilité personnelle ressentie du service. Il a été indiqué comme important que le service soit reconnu comme utile, qu’il soit compatible avec les projets de vie privée et qu’il puisse être reconnu pour des formations civiles.

*Extension de l'obligation de servir aux femmes*

Sur le fond, les conclusions de l'enquête sur cette question coïncident avec celles de l'enquête de l'EPF. Environ deux tiers des personnes interrogées n'étaient pas opposées à une extension de l'obligation de servir aux femmes. Les hommes étaient nettement plus favorables à cette extension que ne l'étaient les femmes.

*Importance de l'équité en matière de service*

Une majorité était d'avis que l'équité en matière de service devait surtout être atteinte par des incitations positives et s'est prononcée contre une discrimination à l'égard des non-conscrits. La taxe d'exemption, qui devrait être payée si - comme en Norvège - seule une partie du groupe d'âge était convoquée faute de besoin, a également été mentionnée.

Une majorité était également en faveur d'une harmonisation temporelle des différents services. Les personnes astreintes au service doivent effectuer autant de jours de service, indépendamment de l'organisation au sein de laquelle elles l'effectuent (armée, protection civile, service civil).

*Adaptation du système de l'obligation de servir*

Une grande majorité des personnes interrogées ont l'impression que le système actuel de l'obligation de servir, avec la répartition actuelle des tâches entre les différentes institutions, est adéquat. Les adaptations des tâches ou du système de l'obligation de servir n'ont pas recueilli de majorité. Par contre, l'idée d'étendre l'obligation de servir à d'autres domaines a été approuvée. Ainsi, une majorité des personnes interrogées étaient pour que les prestations gratuites fournies à la société (par ex. la prise en charge de parents âgés) soient prises en compte dans l'obligation de servir.

*Perception du problème d'alimentation de l'armée et de la protection civile*

Très peu des personnes interrogées perçoivent actuellement l'alimentation en effectifs de l'armée et de la protection civile comme un problème. La majorité n'a pas reconnu de problème qui ne devrait pas être résolu par les organisations elles-mêmes. Même sur une période de dix ans, seule une minorité a supposé que l'armée et la protection civile auraient un problème d'alimentation.

**4. Résultats des auditions**

Des représentants et représentantes des partis politiques, de la Société suisse des officiers et de l'association servicecitoyen.ch ont participé à la première audition, des experts économiques, des représentants de l'économie et d'éventuelles organisations de bénéficiaires de prestations à la deuxième audition, et des organisations de femmes et de jeunesse à la troisième audition.

Les réponses des partis politiques, des organisations de jeunesse et des associations de femmes reflétaient souvent des attitudes partisans. Les représentants des milieux économiques et les bénéficiaires de prestations ont davantage mis l'accent sur les aspects du besoin, de l'utilité, des coûts et de l'efficacité.

### *Disposition à effectuer un service*

Comme les jeunes participants aux auditions sont des jeunes engagés dans des associations, il est très probable qu'ils ne soient pas très représentatifs en ce qui concerne l'esprit communautaire et l'engagement pour la collectivité. Lors des auditions, la discussion avec les organisations de jeunesse portant sur la disposition à effectuer du service a donné le même résultat que le sondage des jeunes participants à l'enquête.

La disposition à effectuer un service est bien présente. Toutefois, elle n'est pas inconditionnelle, mais liée à la volonté de choisir librement au moins le type de service. L'idéal serait que le service soit volontaire, c'est-à-dire qu'il n'y ait pas de contrainte.

Dans tous les cas, pour la jeune génération, l'utilité d'un service est importante. L'activité doit être utile en soi, mais aussi pour la personne accomplissant le service.

Outre la liberté de choix et l'utilité, d'autres facteurs sont importants pour une obligation de servir attrayante: une plus grande flexibilité lors du service, des durées de service fondamentalement plus courtes, un choix plus personnalisé du lieu du service et une application reconnue des connaissances acquises dans le travail et la vie civile.

### *Importance du système de milice*

Les représentants des partis politiques, de la Société suisse des officiers et des associations de femmes et de jeunesse se sont fortement identifiés avec le système de milice et ont souligné effet positif sur la cohésion sociale, l'utilité pour la collectivité, mais également l'utilité personnelle d'un service dans le système de milice. L'obligation de servir, qui est à la base du système de milice et qui ne semble plus adaptée à notre époque, notamment pour les partis politiques de gauche, a toutefois été contestée par certains.

Les milieux économiques et les bénéficiaires de prestations ont soutenu, sur le fond et pour la plupart, le système de milice. Cependant, en accord avec les participants à d'autres auditions, ils ont estimé que les systèmes obligatoires ne sont plus adaptés à l'époque et que l'alimentation devrait donc être assurée par des volontaires dans la mesure du possible. Les effectifs de l'armée et de la protection civile ne doivent pas être fixes, mais doivent correspondre à la menace du moment.

### *Extension de l'obligation de servir aux femmes*

Il n'y a eu d'opposition explicite à une inclusion plus importante des femmes dans aucune des auditions. Toutefois, les avis ont nettement divergé quant à l'introduction d'une réelle obligation de servir. À l'inverse de l'enquête, les femmes se sont montrées généralement plus ouvertes que les hommes à une obligation de servir (pour les femmes). Plus les participants étaient jeunes, plus ils étaient ouverts à cette idée. D'une manière générale, les participants ont salué le fait que le débat sur ce thème soit lancé; toutefois, il ne peut être mené que dans un contexte plus large. Une nouvelle obligation de servir ne devrait donc être créée que si des mesures sont prises en même temps pour faire progresser l'égalité. La vie professionnelle, la vie privée et la formation doivent être mieux conciliées. Plusieurs parties ont demandé que les hommes et les femmes aient les mêmes chances d'accéder aux possibilités de formation dans le cadre de l'obligation de servir (y compris l'accès aux activités du service civil).

L'idée d'imposer aux femmes de nouvelles obligations pour lesquelles elles devraient payer une taxe d'exemption si elles sont inaptes ou ne peuvent être engagées a été clairement rejetée.

Les participants des milieux politiques et économiques ont fait remarquer qu'il était probablement trop tôt pour imposer une obligation de servir aux femmes, compte tenu de la situation actuelle en matière d'égalité des sexes. Les associations de femmes en particulier ont souligné l'importance de ne pas créer de désavantages supplémentaires par une obligation additionnelle, comme une absence plus longue due à l'obligation de servir, ce qui, en combinaison avec le congé maternité, nuirait aux femmes sur le marché du travail. Il faudrait dans tous les cas déterminer quelles organisations sont vraiment nécessaires et de quelle taille. L'utilité d'une obligation de servir aussi pour les femmes devrait être probante. D'un point de vue économique, des jours de service supplémentaires n'ont aucun sens, car le rapport coût-utilité est désavantageux. Si le nombre de personnes astreintes au service est doublé, il serait encore plus urgent qu'aujourd'hui de comparer l'utilité économique d'une obligation de servir avec celle d'une activité professionnelle.

Lors des auditions, il est apparu clairement que les systèmes obligatoires étaient fondamentalement remis en question et qu'une focalisation sur le volontariat était souhaitée. L'idée abstraite d'un service pour la collectivité est plus populaire que sa mise en œuvre concrète avec une obligation de servir.

#### *Importance de l'équité en matière de service*

Deux tendances se sont révélées concernant l'importance de l'équité en matière de service.

D'une part, la contribution des personnes astreintes au service à la collectivité est toujours très appréciée, notamment par les associations de femmes et de jeunesse. Toutefois, le souhait de liberté de choix et de volontariat a à nouveau été exprimé.

D'autre part, on attend que seul le personnel nécessaire soit engagé. Notamment pour les représentants des milieux économiques, l'équité en matière de service est secondaire; les réflexions d'efficacité ont été au centre des débats, et ont remis en question un service non axé sur les besoins. Les partis politiques ont également défendu l'idée selon laquelle personne ne devrait effectuer un service «par principe».

Dans l'ensemble, l'équité en matière de service ne s'est pas vu accorder une grande importance, dans le sens où la charge doit être à peu près la même pour toutes les personnes accomplissant du service.

#### *Taxe d'exemption vs. incitations positives*

En lien avec l'équité en matière de service, la question a été posée de savoir comment parvenir à ce que le plus grand nombre possible de personnes astreintes au service effectuent réellement du service. Pour ce faire, deux approches ont été comparées: des taxes d'exemption pour les personnes n'accomplissant pas de service et la création d'incitations positives pour les personnes accomplissant du service.

Les discussions ont montré qu'un système reposant sur des taxes d'exemption est considéré d'un point de vue plus critique, car il revêt un caractère punitif. Le cas extrême où les personnes astreintes au service devraient s'acquitter de taxes d'exemption

lorsqu'elles sont certes disposées à accomplir du service, mais qu'elles ne sont pas engagées, est en particulier rejeté.

La grande majorité des personnes interrogées est convaincue qu'il est possible d'obtenir davantage avec des incitations financières et un attrait accru. Toutefois, toutes les personnes interrogées trouveraient excessif que les personnes astreintes au service se voient accorder la priorité lors de l'attribution de postes dans la fonction publique, comme c'est le cas en Norvège.

*Extension des activités à de nouveaux domaines qui ne sont pas directement pertinents pour la sécurité*

Une partie des personnes auditionnées ont estimé qu'il serait approprié de reconsidérer la notion de «pertinent pour la sécurité» comme condition pour une obligation de servir. Ceci a été justifié par une pénurie croissante de personnel dans le domaine de la santé, une accumulation des catastrophes naturelles et de situations d'urgence dues au réchauffement climatique et le manque de personnel dans les fonctions de milice. De ce point de vue, il serait logique d'étendre les domaines d'engagement des personnes astreintes au service. En outre, les organisations de jeunesse arguent qu'ainsi le service pourrait être rendu plus attrayant et que son utilité serait plus apparente.

Les représentants des milieux économiques et les bénéficiaires de prestations ont toutefois reconnu peu de potentiel pour une extension des domaines d'activités. Les conscrits sont disponibles là où des alternatives de l'économie privée existent, en concurrence avec le secteur privé. Cela serait acceptable pour une durée limitée dans une situation d'urgence, à l'aide d'un corps de réserve qui ne ferait pas concurrence au secteur privé, mais constituerait une intervention trop importante dans l'économie en situation normale, notamment pour les employeurs et les employés. Du point de vue des bénéficiaires de prestations potentiels, une extension nuirait également au travail de volontariat largement répandu et à l'esprit de solidarité qui le sous-tend.

En outre, une partie des personnes interrogées doutent de la compatibilité d'un engagement des personnes astreintes à servir dans des domaines n'ayant pas de rapport évident avec la sécurité avec l'interdiction du travail forcé selon la CEDH.

D'un point de vue économique, une extension des domaines d'activités ne serait pas non plus pertinente, car un grand nombre de jeunes professionnels seraient ainsi employés en dehors de leur domaine de compétences, et de plus sans acquérir de compétences pertinentes pour leur profession. Une évaluation des coûts et de l'utilité économiques ne serait que peu favorable à une extension des activités des personnes astreintes au service à des domaines supplémentaires n'étant pas directement pertinents pour la sécurité.

*Besoins et capacité d'accueil dans les domaines de la santé, des soins et de la protection de la nature*

Si l'obligation de servir était étendue aux femmes, il y aurait très probablement beaucoup plus de personnes astreintes qu'aujourd'hui à disposition pour des engagements dans les domaines de la santé, des soins et de la protection de la nature. La question se pose donc de savoir combien de personnes astreintes au service peuvent être accueillies de manière économiquement sensée par ces entreprises.

Les auditions ont clairement démontré que la pénurie de personnel de santé ne pouvait être comblée par des personnes astreintes. Ces dernières n'ont pas les qualifications requises.

Toutefois, si les hôpitaux ou les maisons de retraite disposaient de plus de personnes astreintes au service, davantage de prestations non médicales pourraient être fournies aux patients et aux résidents. Il s'agit notamment d'activités telles que l'accompagnement lors de promenades ou la lecture à des personnes âgées.

Les représentants de ces établissements étaient d'accord pour dire que leurs établissements pourraient employer un peu plus de personnes. À cet effet, des qualifications complexes seraient toutefois nécessaires. Un plus grand nombre de personnes astreintes au service engendrerait également une prise en charge importante pour les entreprises.

Un autre problème qui se pose du point de vue des bénéficiaires de prestations concernant l'engagement supplémentaire de personnes astreintes au service est le fait que cela pourrait évincer les personnes à faible revenu du marché du travail.

#### *Perception du problème d'alimentation de l'armée et de la protection civile*

Comme lors de l'enquête, la question de savoir si les participants considéraient la situation de l'alimentation de l'armée et de la protection civile comme un problème, et – si oui – si ce problème justifiait de profonds changements du système de l'obligation de servir, a été examinée lors des auditions.

Lors des auditions également, il est apparu qu'il n'y avait aucune perception du problème de l'alimentation en effectifs de l'armée et de la protection civile. Les difficultés de l'armée et de la protection civile à recruter suffisamment de personnes astreintes au service ne sont pas perçues comme un problème de société. S'il y avait un problème d'effectifs, il appartiendrait à chacune des organisations de le régler dans le cadre actuel. Si le système de l'obligation de servir devait être modifié, cela devrait être en raison d'une nécessité sociale et en cas de besoin avéré. Une alimentation insuffisante de l'armée et de la protection civile n'est pas une raison suffisante du point de vue des personnes interrogées.

## **5. Évaluation des options élaborées**

Lors des auditions, des évaluations concernant les chiffres-clés des quatre premières options ont été demandées et discutées. L'option «Journée d'orientation pour tous» a été ajoutée plus tard dans les travaux et n'a donc pas été évaluée.

#### *Option obligation de servir dans la sécurité*

Dans l'enquête et les auditions, les chiffres-clés de l'*option obligation de servir dans la sécurité* ont obtenu des résultats relativement bons par rapport au système actuel et aux autres options:

- D'une part, le fait que l'obligation de servir ne soit pas étendue à d'autres groupes de recrutement a été accueilli positivement par la majorité des personnes interrogées, notamment lors des auditions, et ce pour différentes raisons. D'autre part, la majorité des personnes interrogées trouve qu'il est un

peu prématuré d'introduire une extension de l'obligation aux femmes, en particulier.

- Du point de vue des personnes interrogées, le problème de la distorsion de concurrence et de la compatibilité avec l'interdiction du travail forcé n'est qu'accessoire dans cette option, car, en comparaison avec les deux options d'une *obligation d'un service citoyen*, nettement moins de personnes astreintes au service sont engagées en dehors du domaine de la sécurité.
- En outre, par rapport aux autres options, l'obligation de servir dans la sécurité génère moins de jours de service supplémentaires, dont le besoin doit toujours être bien justifié.

Mais cette option contredit également des conclusions fondamentales tirées de l'enquête et des auditions:

- Une durée de service égale pour toutes les personnes astreintes au service est à la base de l'équité en matière de service. Elle est néanmoins en contradiction avec l'approche diversifiée attendue selon laquelle le besoin réel doit être déterminant. Cette option génère des jours de service qui ne sont pas nécessaires pour accomplir les tâches de la protection contre les catastrophes. Ni les employeurs ni les syndicats n'ont trouvé cela bon, et l'opinion qui a prévalu dans l'enquête était également que le système de l'obligation de servir devait être axé sur les besoins.
- Cette option ne s'écarte pas non plus du principe actuel du service prédéfini, ce qui est en contradiction avec le souhait largement exprimé d'une liberté de choix du type de service et d'une plus grande flexibilité du service.
- Cette option se base sur une obligation de servir, ce qui va à l'encontre de la tendance du volontariat des services et contredit ainsi des revendications exprimées à plusieurs reprises.

#### *Option obligation de servir axée sur les besoins*

Les chiffres-cibles de cette option ont été nettement moins bien accueillis lors de l'enquête et des auditions que ceux de l'option *obligation de servir dans la sécurité*, bien que ses avantages aient été reconnus:

- Dans cette option, les personnes sont recrutées selon les besoins. Elle répond ainsi à l'une des principales revendications des représentants des milieux économiques et des syndicats.
- Par rapport aux autres options, elle génère également moins de jours de service supplémentaires, dont le besoin doit toujours être bien justifié.
- Les personnes astreintes sont engagées dans l'armée, la protection civile et le service civil dans le cadre actuel, en nombre comparable et pour les mêmes tâches. Il n'y a donc pas de distorsion du marché et la question de la compatibilité avec l'interdiction du travail forcé ne se pose pas plus qu'aujourd'hui.

Les personnes interrogées lors de l'enquête et des auditions n'ont pas jugé cette option acceptable:

- Le fait de lancer le débat sur l'extension de l'obligation de servir aux femmes suisses a été salué. La majorité des personnes interrogées ont toutefois estimé qu'il était un peu prématuré d'imposer une telle obligation aux femmes. Pour cela, le besoin d'agir en matière d'égalité des femmes dans d'autres domaines est encore trop important.
- Lors des auditions notamment, l'idée que les femmes astreintes au service, mais non recrutées devraient s'acquitter d'une taxe d'exemption de l'obligation de servir a été très clairement rejetée.
- À l'instar de l'obligation de servir dans la sécurité, cette option repose sur une obligation de servir, ce qui va à l'encontre de l'idée souvent exprimée d'effectuer du service sur une base volontaire.

#### *Option obligation d'un service citoyen*

Du point de vue des personnes interrogées, l'utilité, une prise en compte plus importante de la libre volonté, le libre choix du type de service, l'enrichissement personnel au travers de l'expérience du service et la nécessité d'étendre la notion de sécurité plaident en faveur de l'introduction d'une *obligation d'un service citoyen*.

- De nombreuses personnes interrogées se sont prononcées en faveur d'un élargissement des domaines d'activités, car cela permettrait d'accroître l'utilité et donc l'attrait des services.
- Cette option permettrait de tenir davantage compte du souhait largement exprimé d'un plus grand nombre de possibilités d'engagement et de l'utilité du service qui en découle pour les personnes concernées que les options précédentes.
- Avec un accent plus prononcé sur les domaines en dehors de la notion traditionnelle de sécurité, l'attente souvent exprimée de redéfinir la notion de sécurité serait satisfaite.

La majorité des chiffres-clés de cette option ont toutefois suscité le scepticisme lors de l'enquête et des auditions. Outre l'évaluation critique d'une extension de l'obligation de servir pour les femmes, l'extension de l'obligation de servir à d'autres domaines d'engagement et son utilité ont notamment fait l'objet de controverses:

- L'extension de l'obligation de servir aux femmes devrait être justifiée par un besoin avéré et être accompagnée par des efforts supplémentaires en faveur de l'égalité dans d'autres domaines.
- Le besoin d'un grand nombre de personnes astreintes à servir dans des domaines où les effectifs sont insuffisants a été reconnu pour les cas d'urgence, mais pas pour la situation normale. Dans ce cas, une extension à d'autres domaines d'engagement serait discutable regard de l'interdiction de faire concurrence et de l'interdiction du travail forcé. Si les personnes astreintes étaient engagées dans des domaines centraux, elles entreraient en concurrence avec de véritables professions. Si elles étaient engagées pour des activités moins

centrales, l'obligation de servir entrerait très vite en conflit avec l'interdiction du travail forcé.

- L'engagement de citoyens et citoyennes en dehors de leurs compétences de base n'a aucun sens sur le plan économique, si l'on considère les prestations nécessitant de hautes qualifications que les personnes astreintes pourraient fournir si elles n'étaient pas en service.
- Les représentants des bénéficiaires de prestations n'ont vu, lors des auditions, aucune possibilité d'engager beaucoup plus de personnes astreintes au service de manière productive. D'une part, les qualifications nécessaires pour cela établissent des limites et, d'autre part, les personnes astreintes au service nécessitent une prise en charge de la part des entreprises.
- Enfin, cette option se fonde également sur une obligation de servir, ce qui va à l'encontre du souhait maintes fois exprimé d'effectuer du service sur une base volontaire

#### *Option obligation d'un service citoyen avec libre choix du type de service*

L'obligation d'un service citoyen avec libre choix du type de service a été la mieux accueillie dans l'enquête et les auditions, mais a tout de même suscité la controverse. Elle a été très bien accueillie par les organisations et les partis de jeunesse, mais nettement moins par les représentants des milieux économiques et des syndicats. Pour les partisans, le sens, la liberté de choix du type de service et l'attractivité accrue sont au premier plan:

- Cette option est celle qui tient le plus compte du souhait largement exprimé de liberté de choix et de l'utilité personnelle du service qui en découle pour les personnes concernées.
- Plus l'éventail des activités des personnes astreintes au service est large, plus l'utilité, et donc l'attrait des services, sont manifestes pour les personnes interrogées.
- Avec un accent plus prononcé sur les domaines en dehors de la notion traditionnelle de sécurité, l'attente souvent exprimée de redéfinir la notion de sécurité serait satisfaite.

Parallèlement, les personnes interrogées ont manifesté le même scepticisme à l'égard de plusieurs chiffres-clés que pour l'obligation d'un service citoyen sans libre choix du type de service:

- L'extension de l'obligation de servir aux femmes devrait être justifiée par un besoin avéré et être accompagnée par efforts supplémentaires en faveur de l'égalité dans d'autres domaines.
- Au regard de l'interdiction de faire concurrence ou de l'interdiction du travail forcé, une extension de l'obligation de servir à d'autres domaines d'engagement serait encore plus discutable qu'avec l'option obligation d'un service citoyen sans libre choix du type de service, car elle impliquerait d'autres domaines. Si les personnes astreintes étaient engagées dans des domaines centraux, elles entreraient en concurrence avec de véritables professions. Si elles

étaient engagées pour des activités moins centrales, l'obligation de servir entrerait très vite en conflit avec l'interdiction du travail forcé.

- L'engagement de citoyens et citoyennes en dehors de leurs compétences de base n'a aucun sens sur le plan économique, si l'on considère les prestations nécessitant de hautes qualifications que les personnes astreintes pourraient fournir si elles n'étaient pas en service.
- Les représentants et représentantes des bénéficiaires de prestations n'ont vu, lors des auditions, aucune possibilité d'engager beaucoup plus de personnes astreintes au service de manière productive. D'une part, les qualifications nécessaires pour cela établissent des limites et, d'autre part, les personnes astreintes au service génèrent une prise en charge pour les entreprises.

Enfin, cette option se fonde également sur une obligation de servir, ce qui va à l'encontre du souhait maintes fois exprimé d'effectuer du service sur une base volontaire.