

Mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction

**Rapport de la Commission de gestion du Conseil national
du 10 octobre 2006**

Avis du Conseil fédéral

du 28 mars 2007

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous prenons ci-après position sur le Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 10 octobre 2006 concernant la mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

28 mars 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Avec son rapport du 10 octobre 2006 concernant la «mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction», la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a transmis sept recommandations au Conseil fédéral:

- 1. Prendre des mesures pour améliorer rapidement la situation des militaires de carrière;*
- 2. Veiller à un meilleur accompagnement professionnel des militaires contractuels;*
- 3. Soumettre des propositions visant à améliorer l'attrait de la profession militaire;*
- 4. Présenter des mesures pour assurer un effectif en personnel de carrière suffisant pour l'instruction ainsi qu'une planification détaillée de l'engagement du personnel militaire;*
- 5. Soumettre l'armée à un examen critique sous l'angle de sa taille, de ses tâches, du cadre constitutionnel ainsi que des moyens à disposition et de leur répartition; consigner les conclusions dans un rapport à l'attention du Parlement et proposer des solutions alternatives au système actuel;*
- 6. Faire débiter le stage pratique des candidats officiers dès la 1^{re} semaine d'école de recrues;*
- 7. Examiner l'opportunité de renoncer à l'une des trois écoles de recrues par an pour certaines armes.*

Dans le présent avis, le Conseil fédéral aborde le rapport et ses recommandations dans trois chapitres.

Dans le premier chapitre (ch. 2), il expose qu'un examen de l'armée selon la Recommandation 5 devra être entrepris lorsque les enseignements découlant de la décision concernant l'Etape de développement 08/11 et de ses conséquences auront été tirés. De plus, le développement d'Armée XXI et la transformation de l'administration sont en cours. D'autres changements en profondeur dans un avenir proche ne sont pas supportables pour l'armée de milice.

Le chapitre concernant l'optimisation de l'instruction (ch. 3) présente les améliorations qui ont déjà été apportées depuis 2004 sous forme de travaux sous garantie ou qui sont sur le point d'être réalisées. Le Conseil fédéral estime qu'il a ainsi pris en compte les Recommandations 6 et 7.

Le Conseil fédéral a reconnu que la situation du personnel militaire est difficile et il est conscient que ce dernier joue un rôle déterminant pour assurer l'avenir de l'armée de milice. Dans le chapitre consacré au personnel militaire (ch. 4) qui traite des Recommandations 1 à 4, il présente les premières mesures prises par le DDPS telles que la conversion d'environ 400 emplois de durée déterminée en postes de durée illimitée, les petites améliorations matérielles et les possibilités de formation supplémentaires créées pour inciter plus de personnes à se lancer dans une carrière

militaire. Ces aménagements sont conçus pour les militaires contractuels qui ont les aptitudes requises pour devenir des militaires de carrière. En outre, le DDPS a élaboré une «Vue d'ensemble de la situation de l'emploi du personnel militaire» et a travaillé au «Développement de l'image professionnelle du personnel militaire». Ces deux documents servent de bases pour améliorer la planification de carrière et la planification de l'engagement. Le Conseil fédéral est cependant conscient que le mécontentement constaté par la CdG-N n'a pas encore été entièrement apaisé, que la confiance perdue notamment à cause de la réduction significative des prestations de l'employeur doit être regagnée et que les mesures de recrutement de personnel militaire n'ont pas encore pu déployer tous leurs effets. Il a par conséquent chargé le DDPS, en collaboration avec le DFF, de traiter de manière approfondie les Recommandations 1 à 4 et de lui faire rapport.

Le Conseil fédéral rendra compte à chaque fois de la mise en œuvre des Recommandations 3, 4 et 5 dans le cadre d'un rapport, conformément aux dispositions de l'art. 149b de la LAAM (pour la première fois au cours du 1^{er} trimestre 2008).

Avis du Conseil fédéral

1 Introduction

Dans son rapport du 10 octobre 2006, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a donné connaissance de son évaluation de la mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction. Le rapport se base sur les enseignements tirés des visites rendues par la sous-commission DFAE/DDPS à une école de recrues d'infanterie en 2004, au cours des premières semaines, et en 2005, au cours de l'instruction en formation. En outre, la sous-commission s'est entretenue à de nombreuses occasions avec des cadres de milice, des militaires de carrière, des militaires contractuels, des commandants d'école et des responsables du commandement de l'armée. Le rapport traite deux sujets principaux: d'une part, l'instruction proprement dite, avant tout en rapport avec son organisation, sa conception et les cadres de milice à former, et d'autre part, la situation du personnel militaire chargé de dispenser l'instruction.

La CdG-N constate que le système de recrutement donne satisfaction à toutes les personnes concernées, que la qualité de l'instruction de base s'est nettement améliorée et que les erreurs initiales commises dans les domaines du personnel et de l'administration ont apparemment été réparées. Elle approuve la décision du chef de l'Armée de permettre à l'avenir aux cadres de milice de faire plus tôt des expériences dans le domaine de la conduite. Par contre, la CdG-N est persuadée que la situation des militaires de carrière a empiré entre 2004 et 2005. Au cours de sa deuxième visite, la commission a remarqué un grand mécontentement dans les rangs des militaires contractuels; elle attend du Conseil fédéral qu'il développe une stratégie et une politique du personnel cohérentes. En fin de compte, elle est d'avis que tout futur développement de l'armée doit être examiné sous l'angle de ses effets dans le domaine du personnel.

Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce rapport et des recommandations de la CdG-N.

Il a chargé le DDPS de continuer à optimiser l'instruction dans le sens préconisé par le rapport et d'examiner également le développement futur de l'armée à la lumière de ce dernier. Il a en outre demandé au DDPS d'examiner et de proposer, en collaboration avec le DFF, des solutions pour pouvoir disposer de militaires de carrière et de militaires contractuels en nombre suffisant et pour améliorer leur situation.

Dans un premier chapitre (ch. 2), le Conseil fédéral examine le développement futur de l'armée tel qu'il est traité dans le rapport de la CdG-N. Le chapitre suivant (ch. 3) montre l'optimisation permanente de l'instruction XXI et place celle-ci dans le contexte des conclusions et des recommandations de la commission. Concernant le personnel militaire, des mesures ont d'ores et déjà été prises; elles sont explicitées dans un chapitre spécial (ch. 4) et mises en perspective avec les recommandations de la commission. Un bref chapitre (ch. 5) aborde les conséquences financières. La conclusion contient les décisions du Conseil fédéral concernant le traitement du dossier et l'information à son propos.

En acceptant l'Armée XXI, le Parlement et le peuple suisse ont approuvé la réforme de l'armée rendue nécessaire pour concrétiser les dispositions contenues dans le Rapport sur la politique de sécurité de la Suisse 2000. Elle apporte une réponse aux risques et aux menaces qu'il évoque et permet à l'armée de remplir les missions que lui confie la Constitution fédérale. L'Armée XXI prend cependant aussi en compte les réalités actuelles que sont les obligations militaires et le système de milice.

Suite à son examen périodique des risques et des menaces présentés dans le rapport de 2000, le Conseil fédéral a conclu au renforcement des capacités de l'armée dans les domaines des engagements subsidiaires et des engagements de sûreté sectorielle qui font partie intégrante de la défense du pays. Vu les conditions cadres imposées par les finances et les ressources humaines, il y a lieu, en guise de compensation, de redimensionner les moyens affectés à la défense contre une attaque militaire dirigée contre notre pays. La décision du Conseil fédéral en faveur de l'Etape de développement 08/11 ainsi que son message du 31 mai 2006 concernant les modifications de l'organisation de l'armée et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (adaptations légales concernant la réalisation de l'Etape de développement 2008/11 de l'armée)¹ sont les résultats de cette évaluation.

En raison de l'objet à examiner et pour ce qui est de l'Etape de développement 08/11, la CdG-N s'est concentrée avant tout sur sa faisabilité du point de vue du personnel et, plus généralement, sur les questions relatives au personnel qui en découlent pour les collaborateurs. Le Conseil fédéral est conscient qu'il est difficile de prendre influence, dans le cadre de l'Etape de développement, sur le facteur du personnel qui est important du point de vue financier. La taille de l'armée est fonction des dispositions de la législation militaire (durée des obligations militaires, principe de milice). L'effectif des recrues à instruire dépend du nombre de Suisses déclarés aptes. La réduction en cours du personnel du DDPS obéit à des critères qui la rendent socialement supportable. Sauf à prendre des mesures drastiques telles qu'une réduction significative des prestations ou des licenciements, ce processus ne peut être accéléré. Le transfert de personnel exige du temps car il faut, si possible, préserver la loyauté et la motivation des personnes concernées. De plus, tous les collaborateurs mis en disponibilité ne disposent pas des compétences appropriées pour occuper un nouveau poste dans l'instruction, la promotion de la paix, le pool de conduite ou celui de l'exploration (C4ISTAR). Parfois, un transfert n'est possible que moyennant une formation complémentaire.

Concernant les mesures d'économie arrêtées par le Parlement après la décision en faveur de l'Armée XXI, la CdG-N estime que ces nouvelles conditions financières devraient inciter le Conseil fédéral à examiner, de manière approfondie, critique et globale, la conception d'Armée XXI et à reconnaître qu'il y a un déséquilibre entre les tâches, la taille et les moyens à disposition de l'armée».

Le DDPS observe en permanence les facteurs évolutifs qui peuvent avoir une influence sur le développement futur de l'armée, soit sous l'angle de nouvelles étapes de développement, soit parce qu'ils exercent des contraintes qui peuvent rendre nécessaires des modifications fondamentales.

¹ FF 2006 5899

Le Conseil fédéral reste persuadé que sa décision en faveur de l'Etape de développement 08/11 va dans la bonne direction, à savoir qu'il s'agit d'un premier pas vers ce qui pourra être atteint à moyen terme au vu des moyens financiers réduits. Les débats au Conseil national du 3 octobre 2006 ainsi que les discussions subséquentes ont montré qu'en cas de rejet de l'Etape de développement, il sera difficile de prendre une décision fondamentalement différente en matière de politique de sécurité et de la concrétiser. Le Conseil fédéral fait aussi remarquer que, grâce à sa structure modulaire, l'Armée XXI pourra encore être adaptée par le biais d'autres étapes de développement.

Le Conseil fédéral est d'avis que «l'examen critique» de l'armée recommandé par la CdG-N quant à sa taille, à ses missions, au cadre constitutionnel, aux moyens disponibles et à la répartition de ces derniers (Recommandation 5) doit être entrepris sur la base des éléments d'appréciation du DDPS et lorsque les enseignements du débat de fond à propos de l'Etape de développement 08/11 auront été tirés.

3 L'optimisation de l'instruction XXI

3.1 La formation des sous-officiers

Comme le souligne le rapport de la CdG-N, l'instruction XXI a débuté avec succès en 2004 et a déjà pu être améliorée à partir de 2005 sur la base des expériences faites. Le chef de l'Armée a reconnu qu'il y avait lieu d'effectuer des travaux sous garantie et a agi rapidement. Suite aux tests favorables, il a fait adapter la conception d'instruction pour que les futurs cadres prennent plus rapidement en charge leurs recrues et qu'ils puissent ainsi acquérir plus d'expérience en matière de conduite. Pour les futurs chefs de groupe, l'instruction théorique est réduite à 9 semaines d'école de sous-officiers qui suivent 7 semaines de service comme recrues et la remise de la proposition. Ensuite, ils prennent en charge dès la première semaine les recrues qui accomplissent l'école de recrues suivante. Avant l'instruction en formation, ils sont promus sergents et accomplissent les 5, respectivement les 8 dernières semaines (en fonction de l'arme ou de la durée de l'école de recrues) comme service pratique. Cette solution est déjà présentée dans le rapport de la CdG-N. Durant l'école de sous-officiers, il subsiste quelques passerelles entre la formation suivie par les candidats sous-officiers et celle suivie par les candidats officiers.

3.2 La formation des officiers

Entre-temps, la formation des chefs de section a également été adaptée dans le sens suggéré par la Recommandation 6 de la CdG-N. La formation se poursuit, après 7 semaines d'école de recrues et la remise de la proposition, par 9 semaines d'école de sous-officiers, puis par 4 semaines de stage de formation d'officiers, enfin par 24 semaines d'école d'officiers avec stage pratique. Le passage des futurs chefs de section de l'école d'officiers au stage pratique accompli dans une école de recrues pour s'occuper de leurs sections a lieu au cours de la première ou des premières

semaines de l'école de recrues, en fonction des besoins des différentes armes. Avant l'instruction en formation, ils sont promus lieutenants et accomplissent les 5, respectivement les 8 dernières semaines (en fonction de l'arme ou de la durée de l'école de recrues) comme service pratique. Cette souplesse dans le passage de l'école d'officiers au stage pratique confère la liberté de mouvement souhaitée par les diverses armes. Ainsi, un compromis quant à la durée de la formation a pu être trouvé, qui va également dans le sens de la CdG-N.

La formation certifiée de conduite pour les candidats sous-officiers et les candidats officiers pourra être maintenue. La formation des quartiers-maîtres a été adaptée pour tenir compte d'impératifs pratiques. Celle des sous-officiers supérieurs ne change pas fondamentalement; elle sera encore optimisée quant à son déroulement, son contenu, son stage pratique et son service pratique. La formation des chefs de cuisine fait ses preuves.

L'adaptation des cycles de formation permet aux futurs cadres d'acquérir une expérience de conduite étendue au contact de la troupe. Cet avantage est cependant obtenu au prix d'un raccourcissement notable de la formation théorique des cadres. On peut ainsi économiser des postes occupés par du personnel militaire. On se passe des militaires contractuels qui remplaçaient les cadres de milice encore absents. De plus, on regroupe d'autres commandements d'écoles de cadres pour diminuer le nombre de militaires de carrière employés.

3.3 Autres aspects

L'invitation faite par la CdG-N à examiner l'opportunité de renoncer à l'une des trois écoles de recrues par année pour des écoles de recrues à effectifs restreints pose problème parce que la possibilité n'est plus offerte aux cadres de poursuivre leur formation sans interruption. Cet avantage de la nouvelle conception d'instruction ne doit être abandonné que pour des motifs impératifs liés à l'organisation de l'instruction. Actuellement, c'est en partie le cas au sein des Forces aériennes (en raison de la concentration sur un type d'avion ou sur un système particulier pour une école de recrues donnée). Allant dans le sens de la Recommandation 7, l'instruction pour certaines fonctions à très faibles effectifs n'est déjà plus dispensée dans toutes les écoles de recrues à condition que les fonctions en question (les explorateurs parachutistes, par exemple) ne soient pas indispensables pour la marche du service. Dès qu'elles sont connues, les conscrits sont informés de ces fonctions dans le cadre du recrutement pour qu'ils puissent prendre leurs dispositions en conséquence. Malgré les adaptations, la charge des militaires de carrière restera à peu près identique. Leurs activités au front se concentreront à nouveau plus sur l'instruction en lieu et place de la conduite des militaires contractuels. Les militaires de carrière devront notamment se charger de dispenser une instruction complémentaire nécessaire aux cadres de milice parce que ces derniers prendront plus rapidement en charge leurs groupes et leurs sections.

Le modèle adapté de l'instruction XXI/08 sera utilisé pour la formation des candidats cadres dès le deuxième départ en 2007. A partir de 2008, le modèle sera appliqué au gros des écoles de recrues; la DCA suivra en 2009. Les résultats de l'application du nouveau modèle pourront être évalués dès l'été 2009.

Le Conseil fédéral est conscient que la riche expérience dans les domaines du service et de la conduite dont bénéficiaient les cadres d'Armée 61 et d'Armée 95 ne pourra pas être regagnée. Les cadres de cette époque accomplissaient une école de recrues entière comme recrues et, pour chaque nouveau grade, encore une école de recrues complète en guise de service pratique en plus des écoles de cadres requises. Il y a lieu de souligner avec vigueur que l'investissement en temps représentait, en fonction du grade, entre une année entière pour les sous-officiers et jusqu'à deux ans pour les officiers, ce qui n'était plus du tout compatible avec un système de milice. Le recul considérable du nombre de personnes intéressées par un service d'avancement enregistré récemment en est la preuve. L'Armée XXI doit permettre que les formations théorique et pratique des candidats cadres puissent être terminées sans interruption en environ 37 semaines pour les sous-officiers et 52 pour les officiers. Une prolongation de la formation des cadres est peut-être souhaitable; de nos jours, elle est toutefois incompatible avec le système de milice.

Sur la base des mesures prises, le Conseil fédéral considère que la Recommandation 6 (Instruction des cadres de milice) et la Recommandation 7 (Abandon d'une école de recrues pour certaines armes) ont déjà été prises en compte.

4 Le personnel militaire

4.1 Généralités

Selon le constat fait par la CdG-N, il règne parmi le personnel militaire un grand mécontentement. Le Conseil fédéral prend acte de cette appréciation et est conscient que ledit mécontentement ne doit pas durer plus longtemps. Il constate cependant aussi que le degré de mécontentement vis-à-vis de l'employeur et de la classe politique n'est pas le même au sein de l'armée entière.

Pour parer aux divers défauts, le chef du DDPS et le chef de l'Armée ont pris un grand nombre de mesures afin d'améliorer la satisfaction procurée par le travail dans les quatre domaines suivants:

- alléger les charges sur le front de l'instruction;
- enrayer la vague de démissions parmi le personnel militaire;
- améliorer les conditions de recrutement du personnel militaire;
- renforcer la confiance inspirée par l'employeur.

Il faut du temps pour que chacune de ces mesures puisse déployer ses effets et contribuer de manière perceptible à un allègement des charges. Il est donc important pour le personnel que de premiers signes soient donnés rapidement.

Le chef du DDPS a personnellement créé un organe consultatif temporaire «Personnel militaire» dont la direction a été confiée au secrétaire général. Y sont représentés non seulement les commandements et les éléments d'état-major intéressés de l'armée, mais encore les différentes catégories de personnel militaire et leurs associations professionnelles. L'organe consultatif présente la vision et les besoins des divers acteurs et domaines du front de l'instruction; il a pour mission d'accompagner les processus et la communication dans le domaine du personnel, de faire part, à

l'attention du chef de l'Armée, d'impressions et d'appréciations ainsi que de lui faire des propositions. Cet organe consultatif est donc perçu comme une institution créant la confiance.

Le programme de réduction et de transfert de personnel mentionné dans le rapport de la CdG-N compte notamment parmi les mesures fondamentales. Entre-temps, un document a été rédigé à ce propos; il est intitulé «Vue d'ensemble de la situation de l'emploi du personnel militaire». Vu la dynamique caractérisant ce domaine, il y aura lieu de la mettre à jour périodiquement. La vue d'ensemble tient compte des décisions partielles prises au cours de ces derniers mois, qui seront abordées au chiffre 4.2.3. Grâce à la priorité accordée à l'occupation des postes sur le front de l'instruction, la pression engendrée par le travail s'y amenuise un peu. Une amélioration réelle de la capacité à durer ne sera apportée que lorsque les postes encore vacants seront pourvus. Le Conseil fédéral part du principe que la vue d'ensemble satisfait à la Recommandation 4 de la CdG-N, en ce sens qu'elle a quelque peu contribué à stabiliser la situation.

A propos de la Recommandation 4, il faut encore faire remarquer que l'issue de la décision concernant l'Etape de développement n'exerce pas une influence déterminante sur la planification de l'engagement de base du personnel militaire.

L'occupation des postes sur le front de l'instruction ne peut être qu'une priorité parmi d'autres, car les compétences des militaires de carrière demeurent indispensables pour les domaines de la planification de l'armée, de la planification opérationnelle, de la conduite de l'engagement et pour d'autres tâches militaires. En procédant à des rotations de postes, il est possible de garantir le transfert du savoir et l'acquisition d'expérience dans l'ensemble du domaine militaire. De plus, il est ainsi possible de préparer les officiers de carrière qui ont les aptitudes requises pour assumer des fonctions plus élevées au sein des instances de commandement de l'armée.

Le projet «Développement de l'image professionnelle du personnel militaire» lancé fin 2005 a permis de créer les conditions pour affronter les défis à venir. Dans ce contexte, d'importantes décisions partielles ont été prises; certaines d'entre elles ont déjà été concrétisées comme cela sera présenté au chiffre 4.2.3. Le rapport final de l'armée a été soumis au DDPS pour examen. Il satisfait en grande partie à la Recommandation 3.

4.2 Militaires de carrière

4.2.1 La situation actuelle

Au cours de ses conversations avec des militaires de carrière, la CdG-N a pu déceler les causes principales de mécontentement suivantes: manque de perspectives professionnelles claires pour les plus jeunes des militaires de carrière, charge de travail lourde, réduction ou suppression de prestations de l'employeur, possible remise en question de la retraite anticipée. Dans ce contexte, la CdG-N n'aborde que partiellement, voire pas du tout, la perception que les militaires de carrière ont de leur profession.

Les militaires de carrière ne choisissent pas uniquement cette profession pour le salaire mais aussi parce que les tâches à accomplir donnent une grande satisfaction. Cette dernière est avant tout générée par le sens clair des activités en question, la reconnaissance sociale qui en découle, le haut degré d'autonomie et de liberté de mouvement, les possibilités de développement et les expériences à vivre avec d'autres personnes et dans la nature. Les militaires de carrière sont conscients d'accomplir une tâche spéciale qui consiste à se mettre au service d'une cause. L'armée a été créée pour des engagements qui exigent l'accomplissement d'actes sortant de l'ordinaire. Chez les militaires de carrière, cela s'exprime notamment par leur disponibilité à accomplir leurs tâches n'importe quand, à ériger ce comportement en modèle et à l'enseigner dans le cadre de l'instruction militaire; ils conçoivent leur profession comme une vocation. C'est pourquoi il coule de source pour les futurs soldats et les candidats cadres accomplissant des écoles et des stages que, dans une organisation d'intervention telle que l'armée de milice suisse, des prestations doivent être fournies en tout temps. Cette attitude transparaît dans la manière d'agir durant les cours de répétition et bien sûr en engagement. Le Conseil fédéral considère que cette attitude des cadres de carrière de l'armée reste importante. C'est pourquoi le temps de travail des militaires de carrière est régi par les «besoins du service» contrairement à ce qui est le cas pour la plupart des autres employés de l'administration fédérale.

La chaîne de causalité du mécontentement peut être expliquée comme suit: les militaires de carrière ont dû accepter des restrictions dans tous les domaines. D'une part, la défense du pays classique qui constituait jusqu'à maintenant la justification centrale, est aujourd'hui moins actuelle en raison de la situation générale, et d'autre part, les tâches, la doctrine et les structures de l'armée sont controversées dans la société et en politique. L'image de marque de l'officier et de l'officier de carrière en particulier n'est plus spécialement bonne dans le public. Avant tout, les prestations de l'employeur ont été réduites à un moment où les charges augmentaient en parallèle suite à l'introduction de la nouvelle conception d'instruction et alors que le personnel supplémentaire nécessaire ne venait pas renforcer les rangs. Afin de pouvoir engager plus de militaires de carrière sur le front de l'instruction, les structures hiérarchiques ont été aplaties et les postes de commandant ont été supprimés, ce qui a réduit les possibilités de faire carrière. Ces éléments s'ajoutant les uns aux autres, il en est résulté un problème. La communication n'est pas parvenue à faire comprendre la situation difficile des personnes concernées. Le mécontentement naissant n'a donc pu être apaisé. Sachant comment les militaires de carrière conçoivent leur activité, un tel mécontentement peut les affecter profondément chez eux parce qu'ils ont considéré que certaines causes étaient évitables.

Avec la CdG-N, le Conseil fédéral est d'avis que la solution à apporter est complexe et que l'appui du Parlement est également nécessaire pour y parvenir.

4.2.2 Besoin d'action reconnu

A la lecture du rapport de la CdG-N, le Conseil fédéral a un peu l'impression que les problèmes soulevés doivent certes être traités rapidement mais qu'il n'est pas fait allusion aux moyens nécessaires. Malgré l'incitation à faire preuve de modestie, il y a lieu de donner des signes d'estime au personnel militaire. Il ne faut pas, de manière équivoque, qualifier ces signes de privilèges.

Il tient à cœur au Conseil fédéral de faire remarquer que les rapports entre les cadres de milice, les cadres contractuels et les cadres de carrière sont en constante évolution. Pour des raisons sociales et économiques, il n'est parfois plus possible aujourd'hui de recruter en nombre suffisant des cadres de milice pour qu'ils paient leurs galons en faisant un service pratique de la durée d'une école de recrues entière pour conduire et instruire des recrues. Ces cadres de milice sont remplacés par des cadres contractuels ou des cadres de carrière. L'assurance de disposer de cadres de milice en nombre suffisant dépend aujourd'hui de l'attrait de la durée du service et par conséquent de la disponibilité du nombre nécessaire de militaires contractuels et de militaires de carrière. Il ne sera possible d'économiser davantage de personnel militaire que si les cadres de milice peuvent être appelés à effectuer plus de jours de service. Cela est en contradiction avec les expériences faites avec Armée 95 et avec les enseignements tirés récemment. Le modèle d'instruction XXI assure aujourd'hui un nombre suffisant de cadres de milice. A ce stade, une réduction supplémentaire du personnel militaire aurait pour conséquence une nouvelle pénurie de cadres de milice.

Destinées à atténuer les effets de certaines causes, des mesures isolées pourraient rapidement aggraver les effets provoqués par d'autres causes. Le modèle d'instruction optimisé pour l'été 2007 permet d'en faire la démonstration: la réduction du personnel rendue possible par la suppression des postes de commandants affaiblit à nouveau l'attrait des carrières.

Pour regagner la confiance et apaiser la situation dans le domaine du personnel par des mesures efficaces et durables, il faut que le développement actuel de l'armée soit soutenu politiquement. Le Conseil fédéral reste d'avis qu'une étape de développement tenant compte de la situation constitue un développement logique de l'armée. Dans ce contexte également, il sollicite l'appui de la CdG-N.

4.2.3 Etat des mesures

En novembre 2006 déjà, le chef du DDPS a pris une mesure dans le domaine du personnel qui doit redonner confiance en l'Armée XXI et permettre de retrouver une certaine stabilité dans la planification du personnel: 40 postes d'officiers de carrière et 60 postes de sous-officiers de carrière, tous limités à 2008, ont été transformés en postes de durée illimitée à condition que ces derniers soient affectés au front de l'instruction. L'Armée XXI aura encore besoin de ces postes après 2008 indépendamment de l'Etape de développement.

Au cours de la première moitié de l'année 2007, le chef de l'Armée fait examiner des mesures pour réduire la charge de travail dans les écoles et les cours.

Lors du passage d'Armée 95 à Armée XXI et de la transformation simultanée de l'administration, tous les besoins en communication, notamment dans le domaine de la conduite du personnel, n'ont pas pu être satisfaits. Souvent, les collaborateurs attendaient déjà des informations concrètes et ayant force obligatoire à propos de leur situation alors que les décisions y relatives n'avaient pas encore pu être prises. On en arrive de temps à autre à cette situation lors de la transformation de grandes organisations. Bien que la situation se normalise, un besoin d'agir en matière de communication est ressenti dans le domaine de la conduite du personnel, planification de carrière comprise. Des mesures adéquates ont été prises.

Le regroupement en un seul poste des fonctions de commandant et de remplaçant du commandant/chef d'état-major/chef de la planification de l'engagement et de la planification de carrière, entrepris en 2004 par mesure d'économie de personnel, est abandonné; dans la plupart des formations d'application, ces fonctions seront à nouveau partagées en deux. La surcharge de travail avait entraîné trop de défaillances dans les domaines de la planification du personnel et de la communication.

Pour Armée XXI, le chef de l'Armée a créé une commission des carrières qui est un important instrument de pilotage de la carrière des militaires de carrière et du développement des cadres. Elle agit en connaissant le potentiel des candidats, évalué dans le cadre d'un assessment. La commission fait actuellement preuve de plus en plus d'efficacité.

Le «Développement de l'image professionnelle du personnel militaire» a pour but d'évaluer le positionnement du personnel militaire à l'horizon 08/11. Ce document doit aussi apporter des solutions aux problèmes qui se dessinent aujourd'hui afin de créer les conditions d'une amélioration du positionnement ultérieur du personnel. A cet effet, figurent au premier plan des mesures qu'il est important d'appliquer rapidement, telles que l'amélioration du recrutement du personnel et de sa formation.

Pour le recrutement de militaires de carrière, les nouveautés suivantes ont été introduites en 2007:

- la filière bachelor de l'Académie militaire de l'EPFZ (ACAMIL) est ouverte aux lieutenants;
- la préparation à l'examen complémentaire fédéral donnant accès à la filière bachelor sera financée pour les officiers contractuels qui ont les aptitudes requises et qui sont titulaires d'une maturité professionnelle;
- une Ecole militaire 1 a été créée au sein de l'ACAMIL pour les officiers qui ont terminé une formation professionnelle; elle est la «troisième voie» complétant la filière bachelor et le stage de formation menant au diplôme (les cours ont commencé le 8 janvier 2007);
- il faudra recruter plus de sous-officiers de carrière en permettant à tous les sous-officiers (à partir des grades de caporal et de sergent) de suivre l'instruction dispensée à l'Ecole des sous-officiers de carrière (ESCA);
- des efforts sont faits pour que la réussite de la formation dispensée par l'ESCA soit reconnue comme un apprentissage complet;
- les efforts en matière de publicité seront intensifiés afin de faire connaître la nouvelle palette de formation et, vu la perte de confiance subie, de montrer que l'armée ne réduit pas simplement son personnel mais qu'elle a aussi besoin de nouvelles forces. Le succès d'une telle campagne de publicité dépend des progrès accomplis avec les autres mesures prises pour regagner la confiance.

La réduction, voire la suppression des prestations de l'employeur présentées par la CdG-N ont notamment causé un grand mécontentement parce qu'à un moment où la charge de travail augmente pour les militaires de carrière, elles représentent en fait une diminution aux effets multiples. Pour le moment, le chef du DDPS a ordonné des mesures salariales pour le personnel militaire, entre 2006 et provisoirement 2010, afin de compenser les charges extraordinaires (pour les officiers de carrière et les sous-officiers de carrière: 3000 francs par année, pour les officiers de carrière

spécialistes, les sous-officiers de carrière spécialistes et les soldats de carrière: 1500 francs par année).

Le DDPS examine actuellement d'autres possibilités de compenser les réductions considérables des prestations de l'employeur. En outre, le Département a entamé des discussions avec le DFF pour assurer l'avenir de la retraite anticipée des militaires de carrière.

Le Conseil fédéral a reconnu que la situation du personnel militaire était difficile et il est au clair sur son importance décisive pour assurer l'avenir de l'armée de milice, tant pour l'instruction que pour les engagements et la planification ainsi que dans les états-majors. Dans ce contexte, il charge le DDPS, au besoin en collaboration avec le DFF, de traiter de manière approfondie la Recommandation 1 (Militaires de carrière), la Recommandation 3 (Professions militaires) et la Recommandation 4 (Planification de l'engagement) et de lui soumettre un rapport.

4.3 Militaires contractuels

4.3.1 Mesures générales

Les militaires contractuels sont pour l'Armée XXI une nouvelle catégorie de personnel. Cette dernière a été constituée en 2004 après de brefs essais et a tout de suite dû fournir les prestations requises, avant tout en remplaçant les cadres de milice pour dispenser la première instruction aux recrues. Les militaires contractuels sont et resteront une catégorie de personnel indispensable à l'instruction, en particulier dans les formations d'application. Depuis l'introduction d'Armée XXI, le rapport de la CdG-N et les constatations que chacun a pu faire pour juger de la situation ont permis de reconnaître qu'il était nécessaire de prendre des mesures d'optimisation pour les militaires contractuels.

En automne 2006, le chef du DDPS a requis un audit interne du domaine des militaires contractuels. D'ici au début de l'été 2007, il attend des commentaires et des propositions concernant le recrutement de personnel, l'engagement du personnel, le développement du personnel et le dégagement de personnel.

Comme pour les militaires de carrière et pour les mêmes raisons, le chef du DDPS a ordonné une augmentation dès 2006 du salaire initial (salaire annuel) de 1800 francs pour les militaires contractuels. De plus, en novembre de l'année passée et parallèlement à la décision prise pour les militaires de carrière, il a aussi transformé 289 emplois de durée limitée (jusqu'à fin 2007) pour militaires contractuels en postes de durée illimitée. L'instruction d'Armée XXI doit pouvoir continuer à compter sur ces postes. En renonçant aux emplois temporaires, les perspectives de recruter des militaires contractuels devraient aussi s'améliorer.

Les militaires contractuels dispensent désormais avant tout l'instruction pratique dans les écoles lorsque les cadres de milice ne sont pas disponibles. Venant eux-mêmes d'accomplir leurs écoles militaires et n'ayant besoin que de peu de formation, les jeunes sous-officiers et officiers sont donc aptes à reprendre de telles tâches. Le profil requis pour devenir militaire contractuel est donc fonction de ces

tâches d'instruction et de conduite. Il n'est ni prévu, ni possible d'occuper le gros des militaires contractuels de manière permanente. Les rapports de travail resteront temporaires, conformément aux dispositions de l'art. 47 de la loi sur l'armée et l'administration militaire.

Autrefois, les militaires contractuels suivaient leur instruction de base et leur perfectionnement de manière centralisée auprès du Centre d'instruction pour les cadres contractuels. Afin notamment de réduire le nombre d'instructeurs et en raison des variations dans les effectifs, l'instruction et le perfectionnement ont été décentralisés et sont aujourd'hui dispensés au sein des formations d'application. L'expérience montre toutefois que le but de parvenir à une instruction et à un perfectionnement unique et orienté en fonction des besoins ne peut être que partiellement atteint. C'est pourquoi le commandement de la Formation supérieure des cadres de l'armée (FSCA) dispensera à partir de janvier 2008 une instruction de base centralisée et unique.

La durée de la semaine de travail a été fixée à 45 heures sur la base des expériences faites dans le cadre du projet pilote «Militaires contractuels» et pour protéger cette catégorie de personnel. La charge de travail doit être mise en relation avec le personnel disponible. Comme les cadres de milice sont dorénavant engagés plus tôt au profit des écoles de recrues, on peut s'attendre à une certaine réduction de la charge de travail des militaires contractuels.

Il existe un conflit d'objectifs concernant la durée de l'engagement: en qualité d'employeur, la Confédération aurait avantage à ce que la durée d'engagement soit plus longue. Pour les militaires contractuels, un engagement d'assez longue durée peut rendre leur réinsertion sur le marché de l'emploi plus difficile mais peut en même temps leur faire espérer une prolongation de leurs rapports de travail. Le rapport coût-utilité s'équilibre lorsque le contrat est conclu pour environ 3 ans. Outre les besoins de l'employeur, ce sont notamment la situation du marché de l'emploi civil et les aspirations personnelles des candidats qui déterminent la durée des rapports de travail.

La nécessité d'améliorer l'intégration des militaires contractuels au sein du personnel militaire a été reconnue. Dans ce contexte, les supérieurs hiérarchiques doivent prendre conscience qu'il faut une conduite du personnel pour les militaires contractuels différente de celle adoptée pour les militaires de carrière. En 2007, les commandants d'école et les commandants de cours concernés seront formés de manière approfondie à ce propos. L'accompagnement professionnel plus poussé des militaires contractuels aura également des répercussions en termes de charges de personnel nécessaires à cette fin.

Durant leur engagement, les militaires contractuels conservent leur incorporation dans l'armée de milice. Leur carrière reste pilotée par les formations de milice sur la base du besoin de relève. En qualité d'employeur, la Confédération soutient cependant la poursuite de la carrière de milice en cours d'emploi.

4.3.2

Mesures concernant la préparation du départ ou la formation pour devenir militaire de carrière

Pour que le retour à un emploi civil reste possible, il faut que l'employabilité du militaire contractuel soit maintenue. En qualité d'employeur, la Confédération cofinance le perfectionnement professionnel en fonction de la durée du contrat. La disposition tendant à ne pas compter ce temps consacré à la formation comme temps de travail n'a pas fait ses preuves et est réexaminée.

Il est peu réaliste de penser qu'à l'avenir, le gros des militaires contractuels pourra être employé pour une durée indéterminée; leurs perspectives d'emploi au sein de l'armée semblent limitées. Il ne faut donc pas établir pour eux un plan de carrière sur de nombreuses années. S'ils ont les aptitudes requises, ils peuvent toutefois suivre l'une des formations offertes pour devenir militaire de carrière et progresser dans ce cadre. «Le développement de l'image professionnelle du personnel militaire» a aménagé spécialement de telles possibilités de formation (cf. ch. 4.2.3).

Le Conseil fédéral est d'avis que les mesures présentées ici, déjà prises ou sur le point de l'être, permettront au DDPS, pour partie en collaboration avec le DFF, d'optimiser encore la situation des militaires contractuels et d'améliorer leur statut dans le sens de la Recommandation 2 et de faire rapport à la CdG-N

5

Conséquences financières

Les mesures ordonnées à ce jour à l'échelon de l'armée et du DDPS (conversion d'emplois, allocations) ainsi qu'une éventuelle compensation partielle de la réduction des prestations de l'employeur se chiffrent à environ 50 millions de francs par année et peuvent être amorties sans dépasser le plafond de dépenses imposé au domaine de la Défense.

En raison de la conversion d'emplois de durée limitée en postes de durée illimitée, l'objectif 2010 de réduction des postes au sein du DDPS doit être corrigé en ce sens que le nombre net de postes doit passer de 2500 à 2100. L'objectif 2010 de réduction de la rétribution du personnel est donc revu à la baisse, passant de 240 à 210 millions de francs.

6

Conclusion et décisions

6.1

Conclusion

Le Conseil fédéral est absolument persuadé que l'être humain restera la ressource la plus importante de notre armée de milice. Les investissements consentis en faveur des militaires et de leur instruction ont une importance capitale.

6.2

Décisions

Le Conseil fédéral consigne les décisions suivantes concernant le Rapport de la CdG-N intitulé «Mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction»:

- Les mesures concernant la Recommandation 1 (Militaires de carrière) et la Recommandation 2 (Militaires contractuels) sont confiées au DDPS pour traitement en collaboration avec le DFF. Le Conseil fédéral attend un rapport.
- Le DDPS, en collaboration avec le DFF, est chargé des mesures concernant la Recommandation 3 (Professions militaires) et la Recommandation 4 (Planification de l'engagement). Le Conseil fédéral attend un rapport à l'attention de la CdG-N.
- Le Conseil fédéral s'attaquera à la Recommandation 5 (Développement futur de l'armée) une fois que le Parlement aura pris sa décision concernant l'Etape de développement 08/11.
- Le Conseil fédéral considère que la Recommandation 6 (Instruction des cadres de milice) et la Recommandation 7 (Abandon d'une école de recrues pour certaines armes) seront mises en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2008 par le modèle d'instruction optimisé présenté dans le présent avis.

Le Conseil fédéral rendra compte à chaque fois de la mise en œuvre des Recommandations 3, 4 et 5 dans le cadre d'un rapport, conformément aux dispositions de l'art. 149b de la loi sur l'armée et l'administration militaire. Il sera adressé au Parlement pour la fin d'une législature, pour la première fois au cours du 1^{er} trimestre 2008.