



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse CFEJ

LE CONTRAT CITOYEN

Redonner un sens au mot servir et une crédibilité au terme obligation

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse
octobre 2011

PRÉAMBULE

La Constitution suisse, à son article 59, indique que *tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire*.

En 2011, à l'heure où de nombreux jeunes cherchent une forme d'engagement utile à la collectivité, les deux éléments essentiels que contient cet article, à savoir *obligation* et *servir*, ont-ils encore un sens, une raison d'être ?

Ce rapport tente de répondre à cette question, en proposant tout d'abord un état des lieux de l'application de l'obligation de servir.

Il propose ensuite des pistes visant à inscrire le service militaire et le service civil de remplacement dans les réalités sécuritaires, sociales et démographiques de ce début de XXI^e siècle, anticipant la situation de sureffectif à laquelle l'Armée va bientôt être confrontée.

Il appréhende la période de service obligatoire comme un contrat passé entre le jeune et l'Etat. Le jeune consacre à ce dernier une période de sa vie ; en retour, les autorités valorisent cet engagement en offrant des missions attractives, insérées au mieux dans les cursus de formation et débouchant sur des certifications.

La mission première de l'Armée, et donc du service militaire, reste bien évidemment d'œuvrer à la sécurité du pays, à travers ses tâches de protection de la population, d'aide en cas de catastrophe, de protection de l'espace aérien, d'engagements à l'étranger et de défense du territoire.

Mais le *contrat citoyen* doit également être pensé en termes de valeurs que l'on souhaite inculquer aux jeunes qui accomplissent leur service, afin de leur transmettre les principes sur lesquelles la Suisse s'est construite, tels que la solidarité ou le respect de l'autre.

Le service militaire ou civil doit aussi être l'occasion pour les jeunes appelés de mieux connaître leur pays, ses institutions et son fonctionnement.

En envisageant le service obligatoire en termes de contrat passé entre l'Etat et ses jeunes citoyens, ce rapport a pour but non seulement de renforcer l'obligation de servir, mais surtout de lui redonner une âme.

Il considère les deux types de services au regard des besoins du pays, mais également en tenant compte de ceux de la jeunesse.

Enfin, outre la proposition d'un nouveau modèle d'application de l'obligation de servir, il pose les bases d'un débat qui doit se tenir sans délai, afin de rendre un sens à cette dernière et d'éviter que le système actuel n'implose.

Pierre Maudet

Président de la Commission fédérale pour
l'enfance et la jeunesse

obligation

Le principe de l'obligation de servir pour les hommes suisses semble remonter à la nuit des temps. Cette croyance relève toutefois plus du mythe que de la réalité.

Nulle trace par exemple d'un quelconque service militaire obligatoire dans le Pacte fédéral de 1815. Il y est seulement indiqué que « pour assurer cette garantie¹, et pour préserver la neutralité de la Suisse, un contingent sera formé avec les troupes de chaque canton, d'après le rapport de 2 hommes pour 100 habitants »².

Il faut attendre 1848 pour que soit inscrit dans la Constitution que « [t]out Suisse est tenu au service militaire »³, principe confirmé en 1874. Dans les faits, **l'obligation de servir n'entrera toutefois réellement en vigueur qu'à l'approche de la première Guerre mondiale.**

Le service militaire obligatoire *pour tous* a ensuite prévalu durant la quasi-totalité du 20^e siècle, peu d'hommes s'en voyant dispensés. La création, en 1996, — sous l'égide du conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz et suite aux impulsions des conseillers nationaux Pascal Couchepin et Helmut Hubacher — d'un service civil de remplacement destiné aux objecteurs de conscience créera une première brèche. Parallèlement, la « voie bleue »⁴ ne cessera de se développer.

Qu'en est-il en ce début de 21^e siècle ? L'obligation de servir est-elle encore respectée ?

Les **chiffres 2010** du recrutement parlent d'eux-mêmes :

Sur 41'818 jeunes Suisses convoqués⁵, seuls 26'807, soit un peu plus de 66%, ont été déclarés aptes au service militaire ou au service civil de remplacement.

¹ Article 1 du Pacte fédéral : « Les XXII cantons souverains de la Suisse [...] se réunissent, par le présent Pacte fédéral, pour leur sûreté commune, pour la conservation de leur liberté et de leur indépendance contre toute attaque de la part de l'étranger, ainsi que pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité dans l'intérieur. Ils se garantissent réciproquement leurs constitutions telles qu'elles auront été statuées par l'autorité suprême de chaque canton, conformément aux principes du Pacte fédéral. Ils se garantissent de même réciproquement leur territoire. »

² http://fr.wikisource.org/wiki/Pacte_f%C3%A9d%C3%A9ral_de_1815_%28Suisse%29

³ <http://mjp.univ-perp.fr/constit/ch1848.htm>

⁴ Terme utilisé pour décrire les conscrits qui n'effectuent ni service militaire, ni service civil, mais s'acquittent « simplement » de la taxe militaire.

⁵ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22161.pdf>

Ce qui ne signifie pas pour autant que tous ont, dans les faits, débuté leur école de recrue, certains empruntant la « voie bleue » sitôt leur recrutement effectué.

Pas plus que ces recrues iront au terme de leurs obligations : seuls un peu plus de 50% d'une classe d'âge effectuent réellement la totalité de leurs jours de service.

2010 a pourtant été un bon cru ; hormis en 2007, c'est la première fois depuis 2006 que le taux d'aptitude est supérieur à 65%.

Il n'en reste pas moins que **plus de 15'000 jeunes de la volée 2010 n'accompliront pas leurs obligations militaires ou un service civil de remplacement.**

Environ 6'000 d'entre eux seront orientés vers la protection civile. Les autres paieront la taxe militaire jusqu'à l'âge de 30 ans, alors que l'obligation de servir s'achève à... 34 ans au plus tard.

Force est donc de constater que **si l'obligation de servir existe encore dans la Constitution, tous ne sont pas égaux devant elle.** En effet, seule une petite majorité d'une classe d'âge remplit ses obligations et seule une très faible majorité effectue l'ensemble de ses jours de service.

Le peuple et le monde politique y sont pourtant attachés.

La dernière étude sur la sécurité menée par l'Académie militaire et le Center for Security Studies de l'EPFZ⁶ le montre : 63% des Suissesses et des Suisses sondés restent favorables à l'obligation de servir.

Celle-ci recueille également une confortable majorité sous la coupole, comme en témoigne le refus du Conseil national, le 21 mai 2011, par 117 voix contre 53, de donner suite à une initiative parlementaire visant à passer à un service militaire volontaire.

⁶ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/23096.pdf>

servir

La mise sur pied d'un service national obligatoire dans la Constitution de 1848 avait pour but de fournir des effectifs suffisants à l'Armée, afin de lui permettre de garantir militairement la neutralité du territoire suisse.

La conscription a ainsi permis de disposer jusqu'à la fin du XX^e siècle d'une Armée puissante, forte de plus de 800'000 hommes⁷ à la fin des années 1980.

Le contexte géostratégique et militaire a toutefois changé.

La fin de la guerre froide, symbolisée par la chute du Mur de Berlin, et le passage d'un monde bipolaire à une configuration multipolaire, ont profondément modifié les menaces auxquelles les Etats doivent faire face, rendant obsolètes les armées de masses. Corollaire de cette obsolescence, les grandes nations européennes ont successivement aboli la conscription obligatoire, leurs armées ne sachant que faire des sureffectifs que cette dernière engendrait.

L'Armée suisse, avec *Armée 95* et *Armée XXI*, s'est également adaptée à ce constat, réduisant drastiquement ses effectifs. En 2010, ceux-ci n'étaient déjà plus que de 193'834 hommes et femmes⁸.

Si la pertinence du maintien d'effectifs au demeurant élevés (proportionnellement à la taille du pays) fait régulièrement débat au sein de la classe politique, les vertus connexes du service militaire sont, elles, peu remises en cause.

Depuis son instauration, le service obligatoire a en effet permis de renforcer les liens entre les quatre régions linguistiques, matérialisant le principe de solidarité, une des valeurs essentielles sur laquelle le pays s'est construit. Son rôle fédérateur, de « ciment » du pays, est ainsi unanimement reconnu.

On peut également affirmer que dans une société où les droits prennent le dessus sur les devoirs, où l'individualisme a tendance à l'emporter sur l'intérêt général, où les jeunes sont souvent en perte de repères, notamment face à l'autorité, **l'obligation de servir a plus que jamais sa raison d'être.**

⁷ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/20772.pdf>

⁸ idem

SERVIR, MAIS SOUS QUELLE FORME ?

La fin de la Guerre froide — durant laquelle s'affrontaient deux blocs, deux idéologies, deux façons de voir le monde — a également mis un terme à l'existence de risques militaires facilement identifiables pour les Etats. L'avènement de menaces asymétriques, telles que le terrorisme et la *cyberwar*, ont en effet contribué à brouiller les cartes.

Corollaire de cette disparition de menaces tangibles (« les Jaunes », « les Rouges »...), les jeunes ont de moins en moins de motivation à s'engager dans un service militaire dont ils comprennent mal l'utilité et les fins. Le faible engagement de l'Armée dans des missions humanitaires et de maintien de la paix à l'étranger contribue également à affaiblir son attrait.

Il serait faux, toutefois, d'affirmer que les jeunes, dans leur majorité, ne ressentent pas le besoin de s'investir pour leur pays, de lui consacrer plusieurs mois de leur vie.

Ils ressentent simplement le besoin, pour *se sentir utiles*, d'accomplir une mission dont ils comprennent la finalité et à travers laquelle ils se sentent responsabilisés, au-delà du slogan « obéis et tais-toi ».

Reconnaître cet état de fait n'est pas remettre en question l'Armée, sa valeur ou sa nécessité ; c'est simplement se rendre compte de l'évolution de la société et de ses réalités.

Et admettre qu'au final, participer à l'entretien du patrimoine naturel suisse ou prendre soin des personnes âgées dans un EMS, c'est aussi servir son pays.

Les jeunes souhaitent également que la période de leur vie consacrée à leur pays — que cela soit au service militaire ou dans le cadre du service civil — soit synonyme de valeur ajoutée au sein de leur cursus de formation. A l'heure où l'accès au premier emploi et au monde du travail en général, est de plus en plus compliqué pour les jeunes adultes, le service militaire ou civil se doit de s'insérer au mieux dans leur parcours (pré)professionnel et déboucher sur une certification formelle.

Il apparaît ainsi de plus en plus nécessaire de **proposer autre chose aux jeunes de ce pays**.

Cet « autre chose », paradoxalement, existe déjà. Il connaît même un impressionnant succès : le service civil.

Les demandes ont en effet explosé depuis 2009.

Au détriment de l'Armée ?

On peut en douter. L'année dernière, la moitié des demandes (3'587) pour le service civil a en effet été déposée... après l'école de recrue. Ce n'était donc pas faute, pour les recrues, d'avoir essayé de se laisser convaincre par le service militaire.

Comme l'expliquait Samuel Werenfels, chef du service civil, « [...] l'augmentation du nombre des civilistes s'est davantage opérée au détriment de la «voie bleue» de l'exemption pour raison de santé que du service armé⁹. »

Si le service civil connaît un tel succès — 1'946 demandes en 2008 ; 7'213 (!) en 2009 —, c'est d'une part que son accès s'est démocratisé. En supprimant l'examen de conscience¹⁰ au profit, dès le 1^{er} avril 2009, de la preuve par l'acte¹¹, le Conseil fédéral a, dans les faits, ouvert la voie à un afflux massif de candidats.

Ce succès fait peur. A l'Armée bien sûr, qui craint de voir ses rangs se dégarnir dangereusement, mais aussi à une majorité de parlementaires fédéraux, qui a réclamé et obtenu un durcissement des formalités d'accès, ainsi que des modalités d'exécution. Au-delà du fait qu'il est désormais moins aisé de déposer une demande de service civil, la mise en place des nouvelles mesures contraignantes¹² — telles que le retrait de la possibilité de télécharger le formulaire sur Internet ou l'instauration d'un délai de réflexion — a plongé l'organe d'exécution du service civil dans une sorte de schizophrénie.

Quand bien même les personnes y travaillant croient profondément à l'utilité et au bien-fondé du service civil, il leur est demandé d'en dissuader d'éventuels candidats, notamment par le biais d'un flyer qui, tel un inventaire à la Prévert, énumère toutes les raisons de ne *pas* opter pour le service civil, « car le service civil, ça dure (et c'est dur) »¹³ !

⁹ *Le Temps*, 16 février 2010

¹⁰ Le candidat au service civil devait prouver devant une commission que le fait d'accomplir un service militaire était incompatible avec sa conscience.

¹¹ En acceptant d'accomplir un service une fois et demi plus long que le service militaire, le civiliste prouve, dans les faits, que le service militaire lui était impossible moralement.

¹² <http://www.zivi.admin.ch/dokumentation/00438/00464/00866/index.html?lang=fr>

¹³ <http://www.zivi.admin.ch/dokumentation/00440/00556/index.html?lang=fr&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVp7Yhmfnapmmc7Zi6rZnqCkklN0hHyAbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo>

Ces mesures ont pour l'heure eu l'effet voulu : au premier semestre 2011, le nombre de demandes d'admission a baissé de 25% par rapport à 2010, les admissions diminuant quant à elles de 35%. Ces chiffres sont encore plus marqués entre février et juin, étant respectivement de 35 et 40%¹⁴.

Mais rien ne prouve que les conscrits qui ont été ainsi dissuadés d'effectuer un service civil opteront pour le service militaire plutôt que pour la « voie bleue ».

Malgré ces entraves, force est de reconnaître que le service civil fait l'objet d'un réel engouement. Et s'il connaît un tel succès, c'est indéniablement du fait qu'il répond à un besoin. Celui des jeunes de consacrer plusieurs mois de leur vie à leur pays, par le biais d'une expérience qui leur sera également profitable dans leur cursus de formation.

¹⁴ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/23701.pdf>

UNE NÉCESSAIRE RÉFLEXION POLITIQUE

Ce constat devrait pousser la classe politique à réfléchir. A entamer une profonde réflexion sur le type de service national qu'elle souhaite offrir aux jeunes.

La première question à se poser devrait être la suivante : face aux menaces actuelles, de quel type d'Armée devons-nous disposer et, partant, dotée de quels effectifs ?

Si l'effectif fixé dépasse les contingents mis à disposition par la conscription, quel autre type de service voulons-nous proposer aux jeunes ?

Cette réflexion a été menée par plusieurs Etats européens, dont l'Allemagne et la France, débouchant sur d'importantes réformes des modèles de service.

Allemagne

Le 1^{er} juillet 2011, l'Allemagne a mis fin à l'obligation générale de servir. Jusqu'alors, les jeunes Allemands pouvaient, *dans les faits*, librement choisir entre le service militaire et le service civil. L'Armée étant devenue professionnelle, le recrutement pour le service civil se fait désormais sur une base volontaire. Celui-ci est ouvert à tous, sans restriction d'âge, dès la fin de l'école obligatoire.

Sa durée va de 6 à 24 mois.

France

En 1997, le président Jacques Chirac annonçait la fin du service militaire obligatoire. En 2001, le dernier appelé rendait son fusil, faisant place à une Armée professionnelle.

Depuis, le débat quant au retour à un service national — obligatoire ou non — refait régulièrement surface, notamment à des fins de renforcement de la cohésion nationale et de mixité sociale.

En 2010, le président Nicolas Sarkozy a confié à Martin Hirsch le soin de mettre sur pied un service civique. Cette nouvelle structure offre la possibilité aux jeunes de 16 à 25 ans d'accomplir des missions d'intérêt général, allant de six mois à un an.

En 2011, 15'000 jeunes ont répondu à l'appel. Ils devraient être 25'000 en 2012, l'objectif étant de 75'000 en 2014.

En Suisse, cette réflexion fait défaut. Tout du moins, les questions énoncées plus haut ne sont pas posées de manière adéquate.

Alors que le nombre d'hommes dont l'Armée a besoin est censé être déterminé par le profil de prestation attribué à cette dernière et donc par les missions qui lui sont confiées, force est de constater que le raisonnement politique actuel est inverse : on s'écharpe sur l'enveloppe budgétaire et le nombre d'hommes — 10'000, 20'000, 80'000, 100'000... —, sans vision stratégique des tâches qui leur seront confiées.

Ce raisonnement, tôt ou tard, conduira à la paralysie. D'autant qu'il est déjà sérieusement remis en cause.

L'Armée, en effet, peine déjà à équiper l'ensemble des recrues qu'elle intègre chaque année. Sur 20 bataillons d'infanterie, seuls 3 peuvent actuellement être équipés complètement¹⁵.

Que ferait-elle, si l'obligation de servir était strictement appliquée ? Aurait-elle les moyens, tant en termes d'infrastructure, d'encadrement que de moyens financiers, d'accueillir quelque 40'000 nouvelles recrues chaque année ?

Mais surtout, au-delà de ces aspects matériels et financiers, aurait-elle de quoi les « occuper », c'est-à-dire de leur confier de réelles missions et affectations ?

En 2010, le taux de renouvellement de l'Armée, calculé à partir de l'effectif de 193'834 militaire évoqué plus haut, était de 104%¹⁶. En clair, chaque homme dont les obligations militaires arrivent à terme est, grosso modo, remplacé par une nouvelle recrue.

Mais qu'en sera-t-il lorsque l'effectif réglementaire passera, comme le souhaite le Parlement, à 100'000 hommes ?

Le vieillissement de la population réduira certes les effectifs disponibles ; mais dans une moindre mesure, les naturalisations contribuant à compenser cette baisse.

Que fera-t-on des dizaines de milliers d'hommes dont l'armée n'aura plus besoin ?

Concrètement : en passant à une Armée de 100'000 hommes, le surplus, par rapport à l'effectif réglementaire de 193'834 hommes évoqué plus haut, serait de 93'834 hommes, soit environ 47%.

Si l'on applique ce pourcentage aux chiffres du recrutement 2010 (26'807 jeunes de 18 ans déclarés aptes au service), il en résulterait un excédent d'environ 13'000 recrues par année.

A moins d'opter pour un service militaire ne durant en tout et pour tout que quatre ans (de 20 à 24), avec le problème évident du manque de cadres vu la jeunesse des effectifs, le système actuel ne tient plus et, pire, court à sa perte.

Ou acceptera-t-on, de façon implicite voire insidieuse, que la « voie bleue » se développe, en laissant des milliers de citoyens suisses se soustraire sans difficulté à leurs obligations militaires, par le seul paiement de la taxe ? Cela serait politiquement tant irresponsable

¹⁵ <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/fr/home/aktuell/finanzen.html>

¹⁶ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/20772.pdf>

qu'hypocrite. Cela irait surtout à l'encontre de la volonté populaire de conserver un engagement de milice.

Le rapport sur l'Armée présenté au Conseil fédéral en 2010 devrait déboucher sur des réformes du modèle de service. Mais seront-elles suffisantes pour éviter au système actuel d'application de l'obligation de servir d'aller tout droit vers le *grounding* ?

Au final, plutôt que de s'acharner à durcir les conditions d'accès au service civil, ne devrait-on pas au contraire le mettre sur un pied d'égalité avec le service militaire, en assurant ainsi une meilleure répartition des ressources ?

En clair, **pourquoi ne pas laisser le libre choix entre le service militaire et le service civil ?**

LIBRE CHOIX ENTRE SERVICE MILITAIRE ET SERVICE CIVIL ?

Ce libre choix entre les deux formes de service serait-il applicable en Suisse ?

L'idée n'est pas nouvelle, puisque **c'est le principe qui prévalait en Allemagne jusqu'au 1^{er} juillet 2011¹⁷**, les jeunes conscrits pouvant jusqu'alors choisir librement entre les deux formes d'engagement. Avec, à la clé, une répartition relativement égale entre les deux formes de service¹⁸.

L'idée pourrait également séduire en Suisse. En 2010, un sondage réalisé par l'Institut M.I.S. TREND¹⁹ montrait que si les Suisses semblent partagés sur le type d'Armée qu'ils souhaitent²⁰ — de milice, volontaire ou professionnelle — ils sont dans leur grande majorité (58.3%) favorables à un service à la communauté obligatoire.

En moyenne, lors des 5 dernières années, le nombre de conscrits convoqués au recrutement s'est élevé à un peu plus de 39'000 hommes par année. Qu'advierait-il si la moitié d'entre eux — soit environ 17'000 en tenant compte des inaptes tant au service qu'à la protection civile — choisissait d'effectuer un service civil plutôt que militaire ?

L'organe d'exécution du service civil serait-il à même de prendre en charge quelque 10'000 civilistes de plus ?

¹⁷ Ce libre choix entre les deux formes de service fut aussi, dans les faits, appliqué en Suisse entre 1992 et 1996 dans le cadre de la « réforme Barras », les tribunaux militaires, à l'exception de celui du Canton du Tessin, renonçant à punir les objecteurs de conscience et en les laissant ainsi librement se tourner vers un service civil.

¹⁸ Luc Ferry, *Pour un service civique, Rapport au Président de la République*, page 64

¹⁹ publié dans *L'Hebdo* du 15 avril 2010

²⁰ Seuls 43.5% des sondés se montrent favorables au maintien d'une Armée de milice avec obligation de servir pour tous.

La facilité avec laquelle celui-ci a fait face à l'afflux massif de demandes – qui, on le rappelle, ont pratiquement quadruplé entre 2008 et 2009 – le laisse penser.

Il faut dire qu'au contraire de l'Armée — institution dotée, par essence, d'une logistique lourde—, le service civil est une structure flexible et légère : en 2010, 88 personnes seulement ont été nécessaires pour traiter les plus de 7'000 demandes d'admission et coordonner près de 900'000 jours de travail effectués par les civilistes.

De plus, ces derniers étant hébergés par les établissements d'affectation, le service civil n'a presque aucun frais d'accueil à assumer.

Le service civil ne coûte pas cher.

Outre sa flexibilité, le service civil ne « coûte pas cher » : moins de 19 millions de francs en 2010 ; soit **moins de 1% en regard du budget de l'Armée.**

D'autant que chaque nouveau civiliste « enrichit » un peu plus l'organe d'exécution, puisque les établissements d'affectation paient pour accueillir un civiliste, permettant ainsi au service civil de s'autofinancer à hauteur de 60%. Alors que les demandes ont été multipliées par quatre depuis l'entrée en vigueur de la preuve par l'acte, les coûts, entre 2008 et 2009, n'ont augmenté que de 24%²¹. Le coût par jour de service accompli a ainsi nettement diminué²², tout comme son besoin de financement net.

On peut donc en déduire que les coûts engendrés par l'arrivée de 10'000 nouveaux civilistes par année seraient supportables financièrement, moyennant une augmentation de l'enveloppe budgétaire allouée à l'organe d'exécution.

Quelles conséquences pour le marché de l'emploi ?

A l'heure actuelle, la Loi sur le service civil²³ autorise les civilistes à effectuer leur service dans les domaines suivants :

- santé
- service social
- conservation des biens culturels

²¹ Rapport d'activité 2010 du Service civil, page 23

²² Rapport sur les résultats et les prestations 2009 – 2010 de l'Organe d'exécution du service civil, p2

²³ http://www.admin.ch/ch/f/rs/824_0/index.html

- protection de la nature et de l'environnement, entretien du paysage
- entretien des forêts
- agriculture
- coopération au développement et aide humanitaire

La nature de ces missions limite voire exclut un risque de distorsion du marché de l'emploi.

De plus, l'organe d'exécution du service civil veille à ce que le nombre de civilistes au sein de chaque établissement soit réduit, afin de ne pas créer auprès de ceux-ci une dépendance structurelle.

Un accroissement important du nombre de civilistes devrait toutefois être assorti de mécanismes de contrôle, afin de veiller aux conséquences de cet afflux vis-à-vis de l'économie, mais aussi du secteur bénévole.

La demande pour les civilistes existe.

Près de 75% des affectations se font dans les deux premiers domaines cités plus haut, à savoir la santé et les services sociaux. A l'heure où la pénurie de main-d'œuvre se fait cruellement sentir dans les hôpitaux et les EMS — Travail Suisse, à travers une étude²⁴ commandée au Bureau BASS, évoque 190'000 postes non repourvus à l'horizon 2030 dans le secteur de la santé et des soins aux personnes âgées — le renfort de civilistes pourrait s'avérer précieux.

Bien entendu, ces derniers ne remplaceront pas des travailleurs qualifiés. Mais leur apport est reconnu, tout particulièrement dans les homes pour personnes âgées, où le personnel masculin suisse manque. On peut donc imaginer que de nombreux établissements seraient intéressés à accueillir des civilistes.

En 2010, l'offre d'établissements d'affectation s'est d'ailleurs adaptée à la demande suscitée par la forte croissance d'admissions au service civil : 562 nouveaux établissements ont été reconnus par l'organe d'exécution, soit une augmentation de 23% par rapport à 2009²⁵.

Face à la forte demande de nouvelles places d'affectations que créerait l'arrivée de plusieurs milliers de nouveaux

²⁴ http://www.buerobass.ch/pdf/2011/TravSuisse_2011_Arbeitskr.mangel_fr.pdf

²⁵ Rapport d'activité 2010 du Service civil, page 11/12

civilistes, il serait toutefois indispensable de réfléchir à de nouvelles filières.

L'organe d'exécution du service civil développe actuellement trois nouveaux programmes d'affectation, dans les domaines de l'aide à l'enseignement, des soins à domicile et de l'aide aux régions de montagnes.

Quelles autres missions pourraient être confiées aux civilistes ?

Répondre au défi énergétique.

La Suisse va au-devant d'incroyables défis en matière énergétique. La fin programmée des centrales nucléaires oblige le pays à développer massivement les (nouvelles) énergies renouvelables, mais aussi à repenser son mode de consommation d'électricité.

Pourquoi ne pas utiliser l'énergie des civilistes pour accélérer le processus ? En leur confiant par exemple la mission de remplacer l'ensemble des ampoules à incandescence présentes sur le territoire suisse — sur le domaine public ou privé — par des ampoules de nouvelle génération ?

Pourquoi ne pas mettre leurs forces à contribution pour doter un maximum de toits de panneaux solaires ?

L'engagement massif de civilistes pourrait constituer un formidable coup de pouce en direction de la *Société à 2000 watts*.

Une fois retournés dans leur environnement professionnel ou familial, les civilistes ayant effectué ce type de missions deviendraient de plus des ambassadeurs d'une société moins gourmande en énergie.

Dans ce secteur, le risque de concurrence avec le secteur privé est plus accru que dans les autres filières d'affectation des civilistes. Il s'agira donc de créer des garde-fous à même d'éviter les distorsions.

Appuyer les autorités locales.

Le service civil devrait également **donner la possibilité aux jeunes de se confronter aux réalités des autorités communales**, et ce tout particulièrement dans les villes.

Impliquer les civilistes dans des missions de service public dans le domaine de la propreté, de la gestion des

incivilités, ou encore de l'entretien des espaces verts, permettrait non seulement d'accroître les liens et la proximité des autorités avec la population, mais surtout de sensibiliser les jeunes à des aspects de la vie en collectivité qu'ils ne connaissent souvent pas, et ainsi de les responsabiliser.

Les civilistes pourraient également être engagés dans des missions de médiation sur le domaine public. Ce dernier étant de plus en plus utilisé par les jeunes, à l'image du phénomène des *botellón*, la présence de civilistes, sortes de « stewards urbains », pourrait considérablement réduire le potentiel de violence, en désamorçant les conflits par le dialogue avant que ceux-ci ne dégénèrent.

Soutenir l'image de marque du pays.

Les revenus liés au tourisme constituent une part non négligeable de l'économie suisse. Veiller à un accueil efficace des visiteurs étrangers représente un aspect essentiel pour l'image de marque de ce secteur.

Des civilistes seraient ainsi affectés à l'accueil des touristes dans les aéroports internationaux et les principales gares de Suisse.

Les civilistes pourraient aussi être davantage impliqués dans les grandes manifestations que la Suisse organise et/ou accueille, telles que les fêtes fédérales de gymnastique ou de musique, les sommets internationaux où les événements sportifs tels que les courses de ski. L'engagement de civilistes dans ce type de manifestations permettrait de décharger l'Armée de ce type de missions secondaires, lui permettant de se recentrer sur son cœur d'activité.

On peut enfin se demander si les tâches pour l'heure confiées à la Protection civile ne devraient pas être réparties, selon leur nature, entre le service militaire et le service civil. Ceci afin d'établir deux profils de prestations clairs, rendant ainsi superflue cette « troisième voie » hybride.

Quelle durée pour les deux types de service ?

A l'heure actuelle, la durée du service civil est une fois et demie celle du service militaire. Cette plus longue astreinte est le principe même de la preuve par l'acte : en acceptant cette contrainte, le civiliste prouve que l'accomplissement d'un service militaire lui serait impossible.

En optant pour un libre choix entre service militaire et service civil, cette distinction de durée devrait-elle perdurer ?

Rétablir une égalité de tous devant l'obligation de servir passe obligatoirement par une mise à niveau des durées des deux types de service.

A l'heure actuelle, un soldat doit en théorie effectuer 330 jours de service. Dans les faits, il n'en accomplira toutefois qu'environ 262.²⁶

Celui qui opte pour le service long — qui connaît un succès croissant, mais dont la formule atteint déjà sa limite en raison du plafond légal fixé à 15% d'une classe d'âge — et s'acquitte ainsi d'une traite de ses obligations militaires, devra effectuer 300 jours.

En moyenne, le service militaire — école de recrue et cours de répétition compris — **dure donc, pour un soldat, environ 9 mois.**

La nécessité de maintenir des cours de répétition fait débat depuis de nombreuses années. Faut-il les maintenir ou ne garder que l'école de recrue ?

Le but n'est pas ici de répondre à cette question. Mais de se poser les questions suivantes :

- **quelle est la durée minimale nécessaire à la formation d'un soldat ou d'un civiliste ?**
- **comment intégrer au mieux le service militaire ou civil dans le cursus de formation du jeune ?**

Actuellement, la durée de l'école de recrue est de 18 à 21 semaines (en fonction de l'arme dans laquelle elle est effectuée).

La formation pourrait toutefois être plus courte puisque jusqu'en 2003, l'école de recrue ne durait que 15 semaines.

Cette formule avait pour avantage de permettre aux jeunes sortants d'études post-obligatoires d'effectuer leur école de recrue avant d'enchaîner avec des études universitaires.

²⁶<http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/fr/home/militaerdienst/rekrut/rs/factsheet/totalit.html>

L'allongement de la durée de l'école de recrue, mais aussi l'entrée des universités suisses dans le *système de Bologne* ne le permettent plus²⁷, l'école de recrue débordant désormais largement sur le début de l'année académique.

Il semble pourtant important de permettre aux jeunes d'insérer leur service militaire ou civil dans leur cursus de formation, qu'il soit universitaire ou professionnel, afin de leur donner toutes les chances d'accéder ensuite au marché de l'emploi.

Cette compatibilité devrait ainsi être un élément à l'heure de se prononcer sur la longueur de l'école de recrue, l'élément déterminant restant bien évidemment la durée minimale nécessaire à la formation d'un soldat ou d'un civiliste.

L'école de recrue, ainsi que le premier bloc du service civil, d'une durée de 3 à 4 mois, devraient pouvoir être effectués entre la fin des études post-obligatoires et le début des études académiques.

Cela nécessite une indispensable concertation entre Armée et service civil d'une part, représentants scolaires et académiques de l'autre, afin d'harmoniser les calendriers.

Ce processus est en bonne voie, puisque le Département fédérale de la défense, de la protection de la population et des sports a nommé un groupe d'experts réunissant militaires et représentants du domaine de la formation, qui devrait proposer un nouveau cursus militaire d'ici fin 2011.

Quelle égalité de traitement entre astreints ?

En règle générale, le service militaire comporte des contraintes objectivement plus lourdes que le service civil, telles que le casernement ou la dangerosité liée à l'usage d'armes.

Il est dès lors indispensable d'établir de justes compensations pour ceux qui choisissent la voie militaire.

Afin de ne pas contredire le principe de base, évoqué plus haut, que les deux formes de services doivent être de durées égales, ces pondérations ne peuvent prendre la forme d'une augmentation des jours de services pour les civilistes.

²⁷ Il existe toutefois la possibilité d'interrompre une fois l'instruction militaire de base.

Il est également difficilement envisageable de réduire la durée des jours de service d'un militaire affecté à une arme exigeante, les filières les plus exposées étant souvent celles nécessitant une formation plus longue.

Ainsi, plutôt que de pénaliser ceux qui choisissent le service civil, il conviendrait au contraire d'encourager les jeunes à choisir la voie militaire, en renforçant son attractivité.

L'Armée pourrait par exemple :

- prendre en charge les primes d'assurance-maladie des militaires ;
- assumer leurs frais de formations ;
- proposer des cours de langues ;
- augmenter le niveau des soldes ;
- adapter ses horaires de fonctionnement, la semaine de travail débutant officiellement le lundi matin et se terminant le vendredi soir.

Quelques règles devraient également prévaloir au niveau du service civil :

- le civiliste doit en principe, et sauf impossibilité majeure, effectuer son service dans une autre région linguistique que la sienne ;
- la totalité des jours de services du civiliste doit être effectuée en un maximum de 3 blocs (y compris le service de base correspondant à l'école de recrue). Dans le cas contraire, celui-ci est pénalisé par une augmentation du nombre de jours de service à effectuer.
- le civiliste doit effectuer la totalité de ses jours de service avant l'âge de 25 ans. Dans le cas contraire, là aussi, le nombre de jours de services est augmenté.

Enfin, les civilistes devraient être encouragés à effectuer des missions à caractère humanitaire à l'étranger, notamment sous l'égide de la Direction du développement et de la coopération, afin d'être confrontés à d'autres réalités.

Le haut niveau de formation des jeunes suisses pourraient ainsi constituer une aide précieuse dans les pays en développement ou en reconstruction.

Quid de la Constitution ?

A l'heure actuelle, l'article 59 de la Constitution dit ceci :

Art. 59 Service militaire et service de remplacement

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

Il conviendrait donc de le modifier comme suit :

Art. 59 Service militaire et service civil ~~de remplacement~~

¹ *Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire ou au service civil.*

~~*La loi prévoit un service civil de remplacement.*~~

Les révisions de la Constitution étant soumises au vote du peuple et des cantons, un tel changement devrait donc être validé par les urnes.

L'article 59 (ou la Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire) devrait également être assorti d'un nouvel alinéa garantissant la **priorité à l'Armée**, permettant à celle-ci d'accomplir en tous temps les missions qui lui sont légalement confiées. **La sécurité du pays reste en effet clairement la priorité.**

Cette **clause de sauvegarde** permettrait de prévenir les conséquences d'une préférence massive des conscrits s'orientant vers le service civil.

Afin de ne pas s'engager dans l'inconnu, un sondage régulier pourrait être mis en place auprès des jeunes terminant leur scolarité obligatoire, afin de savoir vers quelle voie ils s'orienteraient si le choix leur était laissé.

Et si l'on voyait plus loin ?

La population suisse est vieillissante. D'ici 2050, l'Office fédéral de la statistique prévoit que la proportion des moins de 20 ans dans la population totale diminuera fortement, passant de 22% actuellement à 17% en 2050²⁸.

Ce vieillissement aura pour conséquence de dégarnir sensiblement les effectifs de l'Armée et du service civil.

Quelles seraient les solutions pour palier à ce manque ?

Un service civil ouvert aux jeunes étrangers ?

Une première solution pourrait consister à **ouvrir le service civil** (l'accès au service militaire étant plus délicat, car touchant au domaine, sensible, de la sécurité nationale) **aux jeunes étrangers** résidant en Suisse.

Cette démarche volontaire permettrait à ceux qui l'entreprennent d'accélérer les démarches en vue de l'obtention du passeport suisse.

Le service civil revêtirait ainsi une composante intégratrice et civique, car permettant aux jeunes étrangers de s'investir pour leur pays d'accueil, en lui consacrant une période de leur vie.

Contrairement aux civilistes suisses, les civilistes étrangers seraient incités à effectuer leur service dans leur commune de résidence, afin d'y forger des liens, d'y intégrer des réseaux, mais aussi de se rendre compte des problématiques locales.

Leur service civil serait au besoin jalonné de cours de langues, mais aussi de sensibilisation aux institutions et à l'histoire suisses.

Un service obligatoire aussi pour les femmes ?

Parler d'égalité de traitement devant l'obligation de servir, c'est aussi se demander si elle doit aussi prévaloir envers les femmes. Ne devraient-elles pas, finalement, au nom de l'égalité des sexes, y être également soumises ?

Avant que les femmes obtiennent enfin le droit de vote sur le plan fédéral, en 1971, l'argument leur était souvent opposé qu'elles n'y avaient pas droit, car n'effectuant pas de service militaire. Longtemps, en effet, les droits politiques ont été liés à l'obligation de servir.

²⁸ *Portrait démographique de la Suisse*, Edition 2009

Cette « compensation » — droit de vote contre service militaire — étant tombée, les femmes ne devraient-elles pas elles-aussi s'acquitter d'un service militaire ou civil ?

Dans l'absolu, oui.

Mais poser la question, c'est à coup sûr provoquer une levée de boucliers.

Astreindre les femmes au service militaire ou civil est en effet difficilement envisageable dans une société qui, dans les faits, leur confie encore grandement la garde voire l'éducation des enfants. Ce serait mettre davantage encore de bâtons dans les roues de celles qui souhaitent concilier vie professionnelle et familiale.

Ce qui serait malvenu dans un pays où le taux de natalité stagne depuis de nombreuses années autour de 1.5 enfant par femme, induisant un déclin démographique, le nombre de naissances ne compensant plus celui des décès.

A contrario, ne pourrait-on pas considérer la maternité comme une contribution à la collectivité ?

Bien qu'un brin iconoclaste, la question mérite d'être posée.

Plus prosaïquement, il est avéré que les femmes s'engagent énormément — davantage que les hommes — pour le pays par le biais du bénévolat. Elles sont en effet nettement plus actives que leurs homologues masculins dans le « bénévolat informel » (garde des enfants, aide aux voisins, service non rémunérés à d'autres ménages)²⁹. Bien que peu visibles, l'ampleur de ces activités est pourtant gigantesque : on estime ainsi à plus 80 milliards de francs la valeur du travail non rémunéré effectué dans le secteur du *care* (prise en charge, assistance et soins aux enfants et aux proches dont la santé est déficiente). Ces services rendus au pays ne doivent donc pas être oubliés.

Au final, il est évident que les femmes doivent au moins *pouvoir* librement effectuer un service militaire (ce qui leur est déjà possible actuellement) ou civil (ce qui relève, pour l'heure, du parcours du combattant), et selon les mêmes critères que pour les hommes.

²⁹ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/publ.Document.113378.pdf>

CONCLUSION

Aborder la question de l'obligation de servir et définir la forme de l'engagement que l'on veut proposer aux jeunes est une tâche complexe.

A côté des enjeux purement militaires et sécuritaires, il faut en effet prendre en compte des problématiques aussi vastes que sont l'évolution démographique du pays, les aspirations de la jeunesse, les valeurs que l'Etat souhaite transmettre à travers le service militaire ou civil, les enjeux d'intégration que ce dernier comporte, la notion d'égalité de traitement ou encore les impératifs qui lui sont liés en termes de formation.

C'est aussi admettre que le concept de sécurité nationale a évolué depuis la chute du Mur de Berlin et que les enjeux en la matière ne sont plus d'ordre uniquement militaire. Les intérêts de la Suisse sont en effet de plus en plus liés à son image. Aux menaces militaires classiques ont ainsi succédé des risques moins tangibles, souvent liés à l'économie privée, mais dont les conséquences peuvent avoir un impact direct sur la structure même de l'Etat.

Corollaire : servir les intérêts de la Suisse ne passe plus forcément par l'accomplissement d'un service militaire. Renforcer la cohésion nationale — et donc la solidité du pays — peut également se faire en soutenant la population âgée par le biais d'une mission de service civil dans un EMS ou en effectuant ce dernier dans le domaine de l'intégration de la population étrangère résidant en Suisse. Servir les intérêts du pays, c'est aussi œuvrer à son indépendance énergétique, dans le cadre de la stratégie nationale de développement des (nouvelles) énergies renouvelables.

Mais au-delà de cet état de fait, de cette réalité sociale, une évidence : l'Armée, à très court terme, sera *surdotée* en effectifs et ne saura que faire des recrues que le système actuel génère. En effet, que fera-t-elle des dizaines de milliers d'hommes qui seront surnuméraires au modèle d'Armée à 100'000 hommes voulu par le Parlement ?

Le modèle proposé dans ce rapport — soit le libre choix entre le service militaire et le service civil — a le mérite de proposer une solution concrète pour résoudre cette équation. Il offre surtout une nouvelle légitimité à la notion d'obligation de servir et renforce considérablement l'égalité de traitement devant la Constitution, largement battue en brèche à l'heure actuelle.

La solution proposée allie pragmatisme et compréhension des aspirations de la jeunesse, notamment en matière de formation continue. Elle laisse la priorité à l'Armée, en lui assurant, par le biais d'une clause de sauvegarde, la priorité en termes de recrutement.

Outre les besoins du pays, notamment en termes de sécurité, ce modèle intègre les besoins des jeunes. Ceux-ci, pragmatiques, attendent d'un service, quel qu'il soit, un retour sur investissement, en termes de formation et de certification de leur engagement.

La Suisse n'a pas connu de phénomène des *Indignés*, preuve, sans doute, que sa jeunesse est globalement satisfaite des conditions qui lui sont offertes. Considérer cette situation comme acquise serait toutefois illusoire et surtout dangereux. Le rôle des autorités est en effet

d'anticiper les aspirations des jeunes et de leur proposer des solutions en adéquation avec les réalités de leur époque.

Celle proposée dans ce rapport permettrait ainsi d'ancrer le service national dans la réalité du XXI^e siècle, tout en ayant l'avantage de ne nécessiter qu'une adaptation du modèle existant, ainsi que de respecter l'attachement tant du peuple que des autorités à la notion d'obligation de servir.

Pour qu'au final, quelle que soit la forme de service choisie, chaque jeune consacre une période de sa vie à son pays. La signature de son *contrat citoyen* formalisera ainsi son engagement vis-à-vis de la collectivité. Celle-ci, en retour, lui garantira une plus-value en termes de formation.

EN RÉSUMÉ

ET ENSUITE ?

constat n°1

Près de 30% des jeunes n'effectuent pas leur service militaire et plus de 50% n'arrivent pas au terme de leurs jours de service. L'obligation de servir telle que fixée par la Constitution n'est ainsi plus respectée. Ce n'est pas acceptable.

constat n°2

Le service militaire connaît une baisse d'attractivité, alors que le service civil connaît un impressionnant succès.

constat n°3

La population et la classe politique sont fortement attachées au principe de l'obligation de servir.

constat n°4

A très court terme, l'Armée sera confrontée à une situation de sureffectif, laissant craindre une explosion de la « voie bleue » et une implosion du mode actuel de service.

constat n°5

Pour sauver l'obligation de servir, il est indispensable d'adapter son modèle de fonctionnement, en adéquation avec les réalités de ce début de XXI^e siècle.

proposition d'action n°1

Reconnaître et accepter ces 5 constats, sans hypocrisie ni tabou.

proposition d'action n°2

Accepter le principe d'un libre choix entre le service militaire et le service civil, de durées égales.

proposition d'action n°3

Lancer une étude visant à vérifier les effets sur l'économie d'une arrivée importante de civilistes.

proposition d'action n°4

Instaurer, par le biais de l'école, un sondage systématique des jeunes de 16 à 18 ans, afin de déterminer s'ils choisiront le service militaire ou civil.

proposition d'action n°5

Lancer une phase test de libre choix effectif entre les deux types d'engagement, assortie de clauses de sauvegarde.