

Contrôle des dépenses de l'Etat: défense nationale

Privilégier la qualité plutôt que la quantité

14 juin 2004

Numéro 24/2

dossierpolitique

A la limite du carton jaune pour l'évolution des dépenses depuis 1999 – vert pour 2001

En 2001, les dépenses consacrées à la défense nationale par les pouvoirs publics ont reculé de 1,3% par rapport à l'année précédente. Le Concept des dépenses d'économiesuisse assigne à ce groupe de tâches un objectif des dépenses totales consolidées de -0,8% par an. L'évolution des dépenses en 2001 a été plus favorable que l'objectif défini, de même qu'à la tendance. Cette évolution s'explique principalement par les économies réalisées dans le cadre du Programme de stabilisation 1998 ainsi que par les projets supprimés dans le cadre d'Armée XXI. Dans la période comprise entre 1999 et 2001, les dépenses consacrées à la défense nationale ont diminué de 0,6% par an en moyenne. Elles sont donc restées légèrement supérieures à l'objectif, mais inférieures à la tendance.

Le présent dossierpolitique fait partie d'un ensemble complet consacré au contrôle des dépenses de l'Etat. Il fait suite au Concept des dépenses publié par economiesuisse en 2002. Nous nous proposons d'actualiser pour chaque domaine l'évolution effective des dépenses. Le but est de montrer si, et dans quels domaines, les dépenses présentent une évolution acceptable sur la durée.

En 2001, les dépenses totales consolidées des collectivités publiques et des assurances sociales ont augmenté de 4,9%. Dans le domaine de la défense nationale, elles ont diminué de 1,3% pour s'inscrire à 5,3 mrd fr. Ce groupe de tâches a absorbé 3,3% des dépenses totales des collectivités publiques, soit nettement moins qu'au début des années 90 où il en représentait 6,3%. Le Concept des dépenses tient un recul des dépenses de 0,8% par an jusqu'en 2010 pour réalisable. Pour l'ensemble des dépenses publiques, l'objectif est fixé à 1,8% par an.

Deux fois plus pour l'exploitation que pour l'armement

Le groupe de tâches *défense nationale* inclut les dépenses consacrées à l'armée et à la protection civile. Il est financé à 93% par la Confédération (2001 : cf. graphique p. 1). En 2001, les dépenses de la défense nationale militaire ont représenté un montant de 5 mrd fr. Ce poste représente 93,8% des dépenses totales de défense (cf. graphique p. 2, colonne de gauche). Il englobe tous les coûts en rapport avec l'armée. Près des deux tiers des dépenses du DDPS en matière de défense (3 mrd fr.) étaient en 2001 des dépenses d'exploitation, 48% pour le personnel et 52% pour les biens et services. Les 40% restants (1,6 mrd fr.) sont utilisés pour l'armement. La protection civile, dont le budget est inférieur à celui de l'armée, est surtout du ressort des cantons.

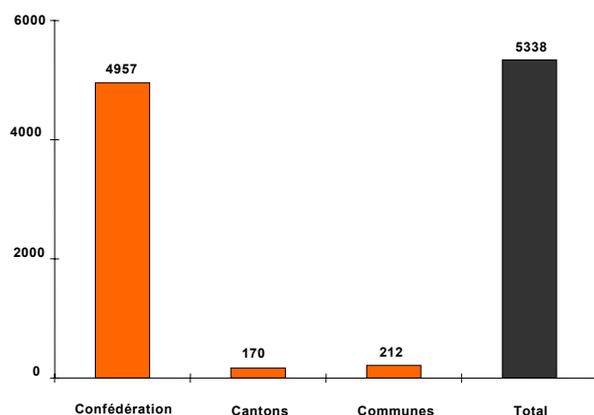
Evolution des dépenses : sous le signe d'une armée réduite

Evolution à ce jour

Si en 1990, la défense nationale représentait 6,3% des dépenses totales consolidées, en 2001, elle en représentait encore une bonne moitié, avec 3,3%. La part des dépenses de défense nationale dans le budget de la Confédération a progressivement reculé au cours de ces dernières décennies (cf. graphique p. 2, colonne de droite). Ces dernières années, le poids relatif des dépenses de défense a diminué et pas seulement en raison de la progression des autres dépenses. On a aussi tenu compte du changement de situation survenu en matière de menaces. Ainsi, dans les années comprises entre 1990 et 2001, les dépenses totales consacrées à la défense nationale à tous les niveaux ont passé de 6,7 mrd fr. à 5,3 mrd fr.

Dépenses de défense nationale

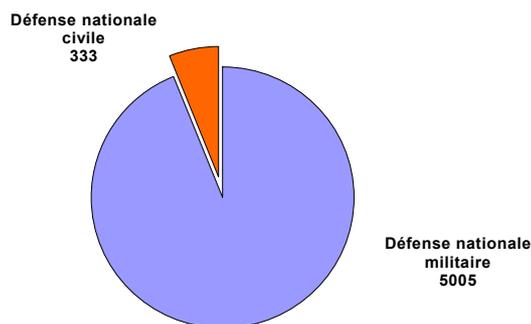
Répartition par niveau de l'Etat
(2001, en mio. fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse, 2001

Dépenses de défense nationale (2001, en mio. fr.)

Répartition par fonction



Source: AFF, Finances publiques en Suisse, 2001

Tendance

L'évolution des dépenses est très largement déterminée par la réforme Armée XXI et par celle de la protection de la population. La situation en matière de politique de sécurité s'est modifiée. A quoi il faut ajouter l'évolution survenue dans ce domaine : les effectifs de l'armée ont diminué, l'instruction et l'équipement en revanche sont devenus plus importants. Enfin, l'armée doit tenir compte de restrictions de politique financière.

Le Conseil fédéral avait initialement prévu une croissance annuelle moyenne des dépenses de 1,3%, dans le plan financier 2004-2006, pour la période 2002 à 2006, ce qui devait la porter à 5,1 mrd fr. Cet accroissement s'expliquait notamment par l'incorporation du renchérissement dans les rentes. Le secteur de l'instruction devait aussi être doté de moyens beaucoup plus considérables dans la défense nationale militaire afin d'appliquer une instruction de qualité à Armée XXI. Selon le plan financier, le domaine de l'infrastructure devait absorber davantage de dépenses dans la perspective d'Armée XXI. Dans les années sur lesquelles porte le plan, un certain besoin de rattrapage se faisait sentir au titre de l'acquisition de matériel.

Un transfert est visé des dépenses d'exploitation aux dépenses d'armement dans le cadre du plafond de dépenses défini. A l'avenir, l'armée ne sera plus desservie que par trois à cinq centres logistiques et par deux à trois dépôts de véhicules. La trentaine d'entreprises d'exploitation comptant plus de 600 bâtiments sera énormément réduite. La délocalisation accrue de certains services est également à l'examen, notamment dans le soutien de la troupe et la gestion des parcs de véhicules.

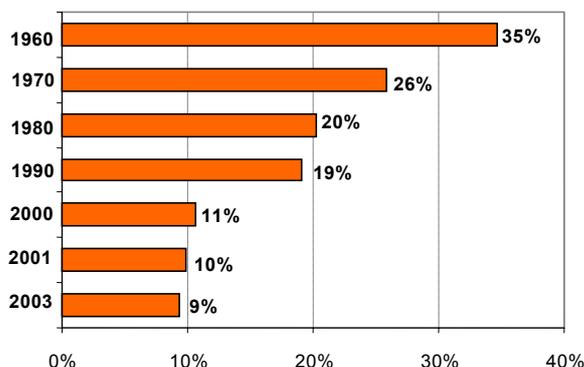
Ainsi, davantage de ressources seront à nouveau nécessaires pour les investissements. Les plans visant à remplacer dès 2010 la flotte des Tiger par de nouveaux avions de combat sont susceptibles de propulser les dépenses à la hausse.

Avec le programme d'allègement budgétaire 2003, le plan financier a été corrigé. En 2006, le budget de la défense devra être réduit de 253 mio.fr. (Armée XXI), de sorte qu'il se situera pratiquement au niveau du budget 2003. Les réductions de dépenses s'expliquent à raison de 240 mio.fr. par Armée XXI, le reste par l'évolution dans d'autres domaines (notamment la protection de la population). La défense nationale militaire englobe notamment les dépenses du secteur immobilier, le personnel, mais aussi les dépenses d'armement. Ainsi s'opère le transfert prévu des dépenses d'exploitation vers les dépenses d'armement.

Selon la version la plus récente du plan financier de la législature pour les années 2005-2007, les dépenses de défense nationale devraient atteindre quelque 4,8 mrd fr par an. Elles sont ainsi plafonnées au niveau du budget 2003. Sur ce total, 4 milliards iront au domaine de la défense du DDPS et 100 mio. à la défense nationale civile. Pour les années 2004 à 2007, les dépenses du secteur militaire de la défense seront plafonnées à 16 mrd fr. au total. La fixation de ce cadre confèrera au DDPS davantage de sécurité en matière de planification et de flexibilité dans l'attribution des ressources. Vu la pression aux économies, le ministre de la défense envisage de former une partie de la troupe exclusivement pour les engagements en faveur des autorités civiles.

Cependant, la définition des tâches de l'armée ne serait pas exhaustive sans un concept de sécurité intérieure.

Part des dépenses de défense nationale au budget de la Confédération, en pour cent



Source: AFF

Aujourd'hui, les acteurs préposés à la sécurité intérieure sont trop nombreux : les cantons et les communes, l'Office fédéral de la police, le Service fédéral de sécurité, le Ministère public de la Confédération, le Corps des gardes-frontière, les services de renseignement. La politique de sécurité doit aujourd'hui être considérée comme un tout. Dans la pratique de tous les jours, si l'on entend supprimer des doublons ou des lacunes, il n'est pas possible de séparer les tâches de l'armée, de la police, de la surveillance des frontières et de la protection de la population. Le Conseil fédéral a donc décidé d'examiner comment il serait possible de regrouper les forces au service de la sécurité intérieure. On pense notamment à la création d'un Département de la sécurité qui regrouperait toutes les forces affectées à la protection de la sécurité intérieure. Mais dans le Rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature 2003-2007 du 25 février 2004, ce plan figure sous la rubrique « Justice et police ».

Le projet Usis (« Réexamen du système de sûreté intérieure de la Suisse ») est achevé. Les cantons n'ont pas voulu d'une police de sécurité fédérale, mais en même temps, ils réclamaient davantage d'argent pour leur personnel de police. Le Conseil fédéral s'est opposé à cette idée et a décidé qu'il faudrait plutôt confier à l'armée davantage de tâches de sécurité à l'intérieur du pays. Manifestant leur compréhension par rapport à ce qu'il est financièrement possible de réaliser, les directeurs de police se sont déclarés d'accord avec le projet d'engagements

durables de l'armée pour exercer des tâches de police de la Confédération.

Compte tenu des nombreux impondérables, le Concept des dépenses se fonde sur une tendance à moyen terme en hausse modérée. Avec la mise en oeuvre des lignes directrices formulées dans le Concept des dépenses, il devrait être possible, selon *economiesuisse*, de réduire les dépenses de défense nationale de 0,8% par an en moyenne.

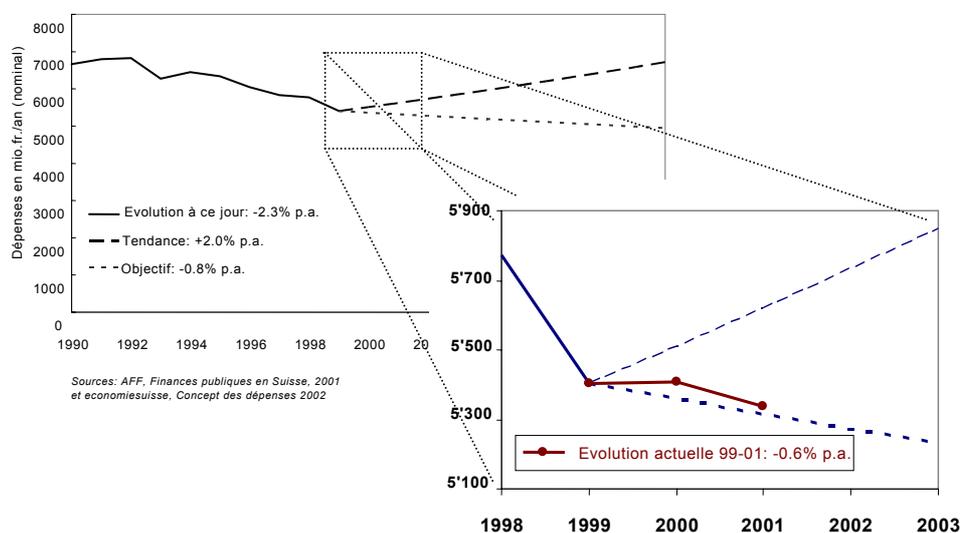
Evolution effective des dépenses : carton vert pour 2001, carton jaune pour 1999-2001

En 2001, les dépenses de défense nationale ont diminué de 1,3% par rapport à l'année précédente. Elles sont ainsi restées en deçà de l'objectif de -0,8% et de la tendance prévue de 2%, ce qui vaut à ce secteur un carton vert (cf. graphique p.3). Dans la période comprise entre 1999 et 2001, le domaine de la défense nationale a enregistré des dépenses en moyenne inférieures de 0,6% par an en moyenne. Cette évolution se situant entre l'objectif et la tendance, elle donne presque lieu à un carton jaune pour la comparaison sur deux ans. Dans la période comprise entre 1990 et 2000, les dépenses consacrées à la défense nationale ont diminué beaucoup plus fortement, de 2% par an en moyenne.

L'évolution favorable des dépenses en 2001 s'explique pour l'essentiel par des mesures d'économies prises dans

Dépenses de défense nationale, évolution 1990-2010, en mio.fr.

Contrôle des dépenses sur la base du Concept des dépenses



le cadre du Programme de stabilisation 1998 ainsi que par les suppressions de certaines tâches décidées dans le cadre d'Armée XXI. Les économies réalisées à la faveur du Programme de stabilisation 1998 l'ont surtout été sur le matériel d'armement. Les préparatifs d'Armée XXI ont débouché sur des diminutions de dépenses dans l'immobilier militaire et sur le matériel de remplacement. En outre, les dépenses consacrées aux opérations de maintien de la paix ont été moindres (fin de l'engagement des bérêts jaunes en Bosnie-Herzégovine dans le cadre de l'OCSE).

L'évolution effective des dépenses du secteur de la défense n'étant toujours pas totalement alignée sur l'objectif dans la comparaison sur deux ans, il convient encore de prendre en considération les lignes directrices formulées dans le Concept des dépenses.

Les grands axes des réformes : vue d'ensemble de la politique de sécurité

La Suisse a besoin d'une défense nationale militaire crédible. Elle doit s'appuyer sur un système de milice économiquement supportable. Il faut donc opter pour l'armée la moins coûteuse possible dans le cadre d'un concept général de sécurité. Les coûts de la sécurité doivent être envisagés comme un tout. C'est sur cette base que le mandat de l'armée peut être défini.

L'engagement des moyens doit être adapté à la menace concrète. Un système de préparation graduée impliquant des réserves et une relève est donc à saluer. Dans les périodes sans risque de guerre aigu, il faut faire preuve de retenue dans l'acquisition de matériel et d'armement et se concentrer sur les besoins de l'instruction. C'est ainsi que l'on assurera le savoir-faire militaire. Pour l'armée de l'air ainsi que pour l'instruction d'unités de l'armée, la coopération avec l'étranger en matière de formation permet d'assurer, à coûts favorables, une instruction bien adaptée aux engagements prévus.

Les mandats de l'armée dans le cadre de la sécurité intérieure (engagements subsidiaires) devraient résulter d'une vision d'ensemble de tous les instruments disponibles. C'est le seul moyen d'empêcher les chevauchements et les erreurs de planification. L'engagement de l'armée devrait être défini de manière restrictive et intervenir uniquement dans des situations exceptionnelles, lorsque tous les autres moyens sont épuisés. Les prérogatives de police doivent incontestablement rester de la responsabilité des autorités civiles.

Il y a lieu de saluer la réorientation de la protection civile dans le projet « Protection de la population » d'Armée XXI. Le 1^{er} janvier 2004, la nouvelle loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile est entrée en vigueur. La protection civile reste une tâche qui

s'exerce en partenariat. La Confédération assume la responsabilité stratégique. Elle ne prend la direction opérationnelle que dans des situations d'urgence qui concernent tout le pays (par exemple conflit armé ou augmentation de la radioactivité). Dans tous les autres cas, celle-ci incombe aux cantons qui disposent d'une plus grande marge de manœuvre. Il est judicieux du point de vue de la politique financière de soutenir le principe du financement en fonction des compétences.

Commentaire

Garantir la sécurité intérieure et extérieure, donc la sécurité globale, est indispensable au bon fonctionnement d'un Etat de droit. Il y a lieu d'élaborer une vue d'ensemble des coûts de la sécurité ; c'est le seul moyen d'arriver à percevoir clairement quelles tâches peuvent être accomplies le plus efficacement à l'aide de tel ou tel instrument. Les éléments positifs centraux d'Armée XXI doivent être mis en œuvre de manière rigoureuse dans le détail. Avec Armée XXI, la Suisse dispose toujours, selon son ministre de la défense Samuel Schmid, d'une des plus grandes armées d'Europe. Mais le conseiller fédéral rappelle que l'efficacité d'un système de sécurité n'est pas directement une question de taille.

En épuisant tous les potentiels d'économies, on peut arriver, selon le Concept des dépenses, à réduire les dépenses de défense de 0,8% par an jusqu'en 2010. Mais l'ancien plan financier de la Confédération 2004-2006 était fondé sur une croissance des dépenses de 1,3% par an en moyenne. Avec le programme d'allègement budgétaire 2003, le budget de la défense doit maintenant être ramené au niveau du budget 2003. Le plan financier de la législature pour les années 2003 à 2007 est fondé sur une croissance annuelle moyenne nulle; il se rapproche donc de l'objectif du Concept des dépenses.

Sur le front des menaces, la situation s'est sensiblement modifiée. D'un côté, la probabilité d'un conflit conventionnel a fortement reculé, mais de l'autre, les dangers du terrorisme se sont accrus. Le Concept des dépenses recommande une mesure à fort potentiel d'économies: celle qui consiste à faire preuve de retenue dans l'achat de matériel et de biens d'armement et à axer les efforts au premier chef sur les besoins de formation. Se concentrer sur ce qui est absolument nécessaire, telle doit être la devise. Ainsi l'acquisition de chars de génie et de deux avions de transport demandés par le DDPS est de l'ordre du souhaitable et non de l'indispensable.

D'autres postulats du Concept des dépenses dans le secteur militaire (nombre de cours de répétition, adaptation

de la logistique et de l'administration aux effectifs réduits de l'armée) sont déjà réalisés avec Armée XXI ou en sont au stade de la mise en œuvre. Avec la restructuration envisagée surtout dans le domaine de la logistique, quelque 2 500 emplois devraient être supprimés d'ici à 2010. En outre, diverses possibilités d'externalisation sont à l'étude. Une utilisation plus efficace des ressources limitées pour les achats d'armement ou d'avions serait possible grâce à une meilleure adaptation des efforts de défense suisses au cadre européen. Une reconnaissance sans faille des mouvements aériens et au sol, par exemple, n'est pas possible avec les moyens propres de l'armée s'ils ne sont pas incorporés à un système intégré.

En ce qui concerne la protection civile, il s'agit au premier chef d'exploiter des synergies avec d'autres organisations locales partenaires (police, pompiers, services sanitaires, exploitations techniques) et de limiter les activités de construction ainsi que l'acquisition de matériel spécial. La nouvelle loi fédérale sur la protection de la population qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 contient des mesures adéquates.

ER

Renseignements:

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

peter.hutzli@economiesuisse.ch