

Contrôle des dépenses de l'Etat : défense nationale

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 l'année dernière par economiesuisse. Nous nous proposons de présenter pour chaque domaine, à partir des prévisions formulées l'an dernier, 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 2000, les dépenses consacrées par les collectivités publiques à la défense nationale ont augmenté de 0,1% par rapport à 1999. Ce chiffre est supérieur à l'objectif de -0,8% recommandé dans le Concept des dépenses; il est néanmoins inférieur à la tendance attendue de 1%. Cette évolution modérée est notamment le fait du principal poste, celui de la défense nationale militaire, qui représente 93% des dépenses.

La sécurité n'est pas directement une question de taille

Carton jaune pour l'évolution des dépenses à ce jour

Les dépenses consacrées à la défense nationale n'ont augmenté en 2000 que de manière minime, de 0,1%. En revanche, les dépenses totales des collectivités publiques et des assurances sociales ont augmenté de 1,6%. La part de la défense nationale aux dépenses totales consolidées a reculé de 6,3 à 3,5% entre 1990 et 2000. Si l'évolution était conforme au Concept des dépenses, il serait possible d'arriver à un objectif de -0,8% par an pour la défense nationale jusqu'en 2010. A titre de comparaison : l'objectif proposé pour l'ensemble des dépenses est de 1,8%.

L'exploitation plus coûteuse que l'armement

Le groupe de tâches *défense nationale* inclut les dépenses consacrées à l'armée et à la protection civile. Il est financé principalement par la Confédération. En 2000, les dépenses de la défense nationale militaire ont représenté un montant de 5 mrd fr. Ce poste représente 93,4% des dépenses totales de défense. Il englobe tous les coûts en rapport avec l'armée. Si l'on ajoute aux dépenses de l'Etat

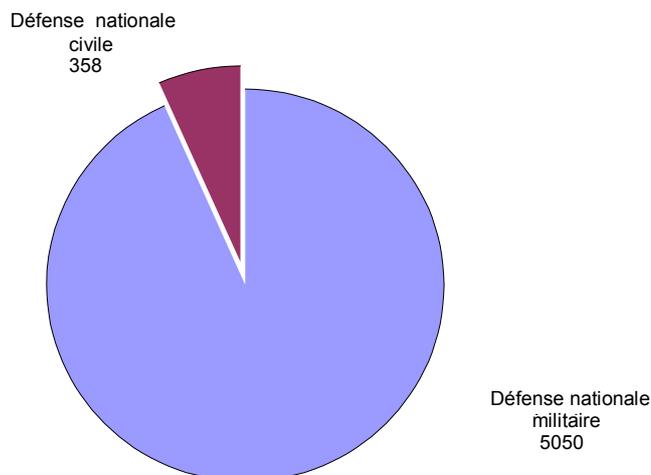
les coûts économiques du système de milice, on arrive à un montant de quelque 7,5 mrd fr. Environ 60% des dépenses du DDPS en matière de défense (2,6 mrd fr.) étaient en 2000 des dépenses d'exploitation, la moitié pour le personnel et l'autre moitié pour les biens et services. Les 40% restants (1,8 mrd fr.) sont utilisés pour l'armement, essentiellement le matériel. La protection civile, qui absorbe beaucoup moins de moyens, est surtout du ressort des cantons.

Evolution des dépenses : Armée XXI au centre

Evolution à ce jour

La part des dépenses de défense nationale dans le budget de la Confédération a progressivement reculé au cours de ces dernières décennies: en 1960, elle était de 36%, en 1980 de 20% et en 2000 de 11%. Ces dernières années, le poids relatif des dépenses de défense a non seulement diminué en raison de la progression des autres dépenses, mais aussi des efforts d'économies de l'armée dans le

Répartition des dépenses par fonction (2000, en mio. francs)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

cadre du programme de stabilisation 98. En outre, on a tenu compte des modifications survenues dans la situation en matière de menaces. Ainsi, dans les années nonante, les dépenses totales consacrées à la défense nationale à tous les niveaux ont passé de 6,7 mrd fr. à 5,4 mrd fr.

Tendance

L'évolution des dépenses est très largement déterminée par la réforme Armée XXI et par celle de la protection de la population. Le 18 mai 2003, le peuple a catégoriquement rejeté le référendum contre la modification de la loi militaire (Armée XXI) votée le 4 octobre 2002 par les Chambres fédérales.

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. En même temps, il s'agit de mieux concilier vie professionnelle et familiale avec le service militaire. Enfin, l'armée doit tenir compte de restrictions de politique financière. Armée XXI se doit de prendre en compte cette évolution.

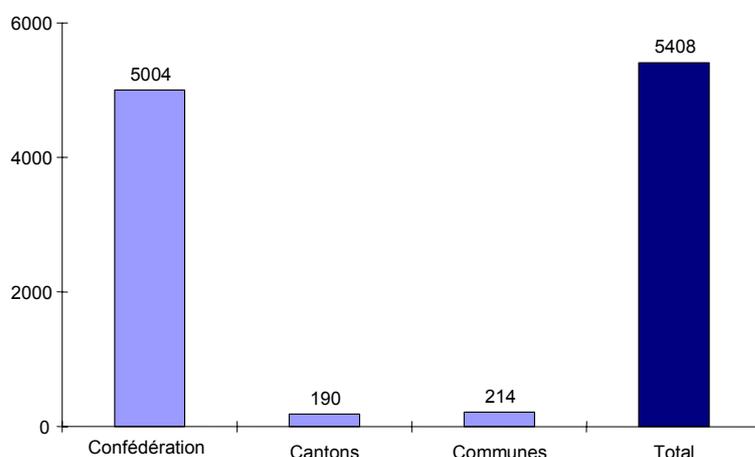
Pour la période 2002 à 2006, le Conseil fédéral, dans son plan financier 2004 à 2006, prévoit une croissance annuelle moyenne des dépenses de 1,3%, ce qui les portera à 5,1 mrd fr. Cet accroissement s'explique notamment par l'incorporation du renchérissement dans les rentes. Le secteur de l'instruction est aussi doté de moyens beaucoup plus considérables dans la défense nationale militaire afin d'appliquer une instruction de qualité pour Armée XXI.

Selon le plan financier, le domaine de l'infrastructure absorbe davantage de dépenses dans la perspective d'Armée XXI. Dans les années sur lesquelles porte le plan, un certain besoin de rattrapage se fait sentir au titre de l'acquisition de matériel. Dans le cadre du plafond de dépenses défini, il est prévu un transfert des dépenses d'exploitation aux dépenses d'armement. On peut toutefois se demander s'il sera possible de s'en tenir à une telle discipline.

Avec le programme d'allègement budgétaire 2003 proposé par le Conseil fédéral, le plan financier sera revu. En 2006, le budget de la défense devra être réduit de 240 mio.fr. (Armée XXI), de sorte qu'il se situera pratiquement au niveau du budget 2003. Cependant, la définition des tâches de l'armée ne serait pas exhaustive sans un concept de sécurité intérieure. 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.

Compte tenu de ces impondérables, le concept des dépenses se fonde sur une tendance à moyen terme qui dépasse légèrement celle du plan financier de la Confédération. 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 0,8% par an en moyenne.

Répartition des dépenses de défense nationale par niveau de l'Etat (2000, en mio. francs)



Source : AFF, *Finances publiques en Suisse 1999*

Carton jaune pour l'évolution effective des dépenses

En 2000, les dépenses consacrées par les pouvoirs publics à la défense nationale ont augmenté de 0,1% par rapport à la période précédente. Cet accroissement est supérieur à l'objectif de -0,8% par an défini dans le Concept des dépenses, mais inférieur à la tendance attendue de 2%. Une telle évolution mérite un carton jaune. L'évolution des dépenses pour l'année en cours fait contraste avec la diminution de 2,3% en moyenne annuelle enregistrée dans les années 90.

La faible progression enregistrée en 2000 traduit d'une part le repositionnement de la défense nationale et d'autre part les mesures d'économies arrêtées dans le programme de stabilisation 1998. Dans le cadre de ces mesures, le DDPS a été autorisé à reporter sur l'année suivante, selon les besoins, les crédits non sollicités en 1999. Les achats de matériel d'armement ont sensiblement diminué par rapport à l'année précédente. En revanche, les dépenses d'exploitation ont augmenté. Cela s'explique notamment par des dépenses plus élevées dans les domaines de la promotion de la paix, par l'étoffement des effectifs du personnel d'instruction et par l'engagement de soldats contractuels, par des prestations plus élevées des employeurs en matière de retraites anticipées ainsi que par la décentralisation partielle des cotisations des employeurs aux assurances sociales, dont les décomptes se faisaient jusqu'ici globalement.

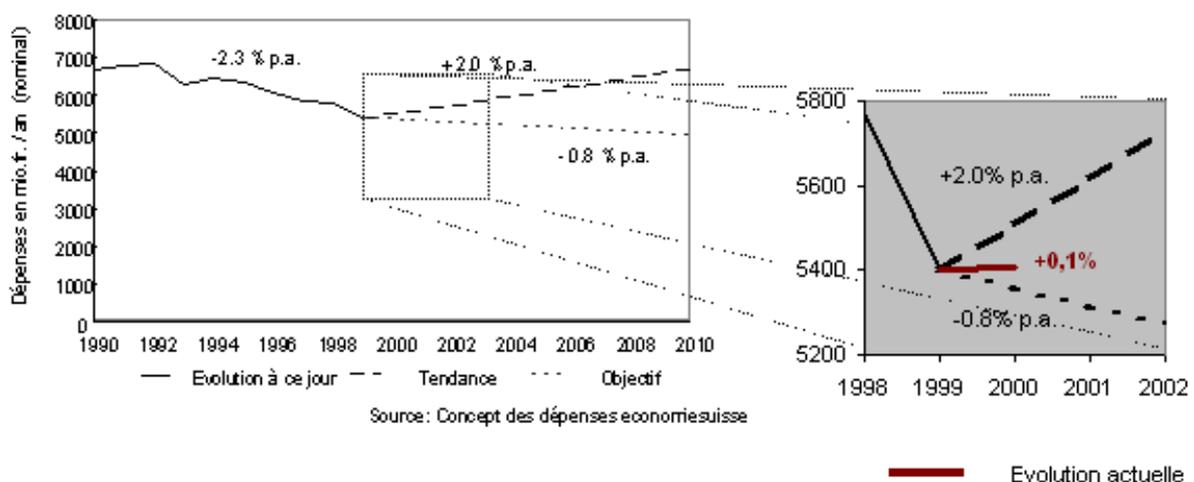
L'évolution actuelle des dépenses ne va pas dans le sens de l'objectif visé. Il convient donc toujours de prendre en compte les lignes directrices évoquées dans le Concept des dépenses.

Les grands axes des réformes : bonne instruction, flexibilité, caractère économique

La Suisse a besoin d'une défense nationale militaire crédible. Il faut donc opter pour l'armée la moins coûteuse possible dans le cadre d'un concept général de sécurité qui comprend un plan financier d'ensemble. Le mandat définitif de l'armée ne peut être fixé que sur cette base.

La protection du territoire et la défense doivent rester les compétences essentielles de l'armée. 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.

Evolution des dépenses de défense nationale: carton jaune



Source : DFF

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. 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, ce sont les cantons qui assurent la direction opérationnelle. Il est judicieux du point de vue de la politique financière de soutenir le principe du financement en fonction des compétences.

Commentaire

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 les tâches de sécurité qui peuvent être accomplies le plus efficacement à l'aide de quel 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 le plan financier de la Confédération est fondé sur la croissance des dépenses. Avec le programme proposé d'allégement budgétaire 2003, le budget de la défense doit être ramené au niveau du budget 2003. Par rapport au compte 2002, cela représente un accroissement de l'ordre de 1 pour cent.

Sur le front des menaces, la situation s'est sensiblement détériorée. 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. On peut dire que le programme d'armement 2003 entre dans ce schéma, puisqu'il se situe nettement en dessous de la moyenne des 10 dernières années. Des économies doivent en outre être possibles sur les crédits immobiliers destinés à l'acquisition, au renouvellement et à l'entretien d'immeubles. D'autres postulats du Concept des dépenses dans le domaine militaire sont en bonne voie avec Armée XXI (nombre des cours de répétition, adaptation de la logistique et de l'administration aux effectifs réduits de l'armée).

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 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2004 contient des mesures adéquates.

ER

> **Renseignements:** pascal.gentinetta@economiesuisse.ch