

Contrôle des dépenses : défense nationale

Une évolution adaptée aux menaces actuelles

10 juillet 2006

Numéro 26

Pause d'été
Notre prochain bulletin paraîtra le 14 août 2006

dossierpolitique

Carton vert pour la période 1999-2003

L'essentiel en bref

Dans le domaine de la défense nationale, les dépenses des pouvoirs publics pour la période 1999-2004 ont reculé de 1,6 % par an en moyenne.

Les menaces en matière de défense nationale ont fortement changé – notamment avec le terrorisme – et de nouveaux défis, comme les tâches de protection et de gestion des catastrophes, sont apparus. Afin de pouvoir s'y adapter, l'armée aspire à la flexibilité. L'étape de développement 2008/2011 doit permettre de réagir aux nouvelles tâches et au fait qu'un conflit armé est peu probable en Europe. La volonté d'orienter l'armée sur les risques réels ressort clairement des programmes d'armement 2005 et 2006 ainsi que du plan financier 2007-2009 de la Confédération. L'absence de concept de protection contre le terrorisme commun à la Confédération et aux cantons et donc de coordination pourrait avoir pour effet de gonfler les dépenses, tout comme les résistances à un redimensionnement des troupes de défense.

Position d'economiesuisse

L'économie souhaite une armée peu coûteuse qui s'inscrive dans un concept de sécurité globale. Il faut viser un état de préparation échelonné avec une réserve et une capacité d'expansion. Les acquisitions de matériel et d'armement doivent rester modérées durant les périodes sans danger de guerre aigu et couvrir principalement les besoins de formation. Il convient donc d'adapter la logistique et l'administration aux effectifs réduits de l'armée et d'utiliser les possibilités d'externalisation. La politique actuelle intègre ces lignes directrices.

Le présent dossier politique fait partie d'un ensemble complet consacré au contrôle des dépenses de l'Etat. Il fait suite au Concept des dépenses publié par l'économie suisse 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.

Entre 1999 et 2004, les dépenses totales consolidées des pouvoirs publics et des assurances sociales se sont accrues de 3,1 % par an en moyenne pour atteindre 174,5 mrd fr. Les dépenses consacrées à la défense, en revanche, ont reculé de 1,6 % par an. En 2004, ce groupe de tâches a coûté 5,1 mrd fr. au total à la Confédération, aux cantons et aux communes. La part de la défense nationale aux dépenses totales consolidées représentait 2,8 %, soit nettement moins qu'au début des années 1990, où sa part était de 6,3 %. Autrement dit, la part de la défense a diminué de moitié. D'après le Concept des dépenses, l'objectif pour les dépenses de défense se situe à -0,8 % en moyenne par an jusqu'en 2010. Ce dernier est donc inférieur à l'objectif pour l'ensemble des dépenses, fixé à +1,8 % par an. Le Concept des dépenses estimait que les dépenses de défense nationale augmentent

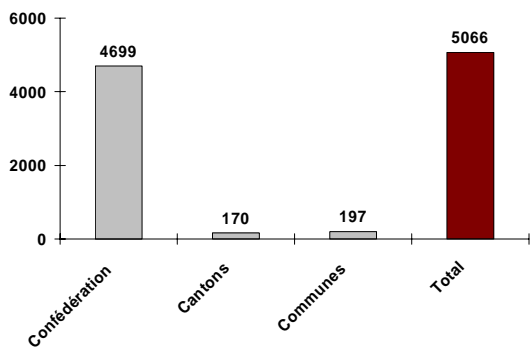
raient de 2,0 % par an si rien n'était fait pour rectifier le tir.

Les dépenses de personnel dépassent les dépenses d'armement

Le groupe de tâches défense nationale comprend les dépenses consacrées à l'armée et à la protection civile. En 2003, il était financé à hauteur de 93 % par la Confédération (cf. graphique de gauche ci-dessous). En 2004, les dépenses de la défense nationale militaire ont représenté un montant de 4,6 mrd fr., et absorbé 93,2 % des dépenses de défense totales (cf. graphique de droite ci-dessous). Ce groupe de tâches englobe tous les coûts en rapport avec l'armée. En 2004, 61,7 %, ou 2,5 mrd fr. des dépenses du DDPS en matière de défense étaient des dépenses d'exploitation, sachant que 51 % de cette somme étaient consacrés aux coûts de personnel et 49 % aux biens et services. Les 38,3 % restants (1,6 mrd fr.) étaient utilisés pour l'armement, essentiellement le matériel d'armement. La protection civile, qui absorbe beaucoup moins de moyens, est surtout du ressort des communes. En 2003, la protection civile a coûté 159 mio.fr. aux communes, 76 mio.fr. aux cantons et 80 mio.fr. à la Confédération.

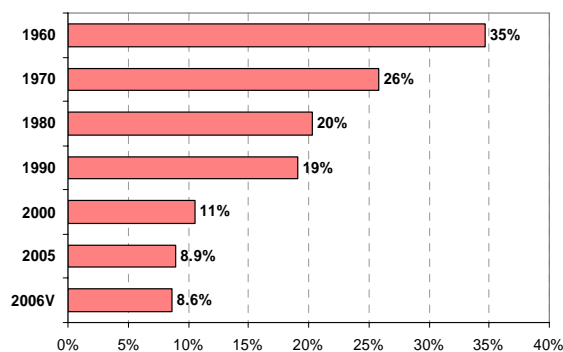
Ventilation des dépenses consacrées à la défense nationale

Par niveau étatique (2003, en mio.fr.)



Source : DFF, Finances publiques en Suisse en 2003

Budget fédéral : la défense nationale par rapport à l'ensemble des dépenses (en %)



Source : AFF

Evolution des dépenses : bonnes perspectives grâce à de nouvelles priorités

Evolution à ce jour

La part des dépenses de défense nationale sur l'ensemble des dépenses consolidées des pouvoirs publics a nettement diminué dans les années 1990 : elles représentaient 6,3 % en 1990 et plus que 3,6 % en 1999. Vers la fin des années 1990, le poids relatif des dépenses de défense a notamment diminué en conséquence des efforts d'économie de l'armée dans le cadre du programme de stabilisation 1998. Cela tient aussi à la prise en considération du changement de situation sur le plan de la menace. Par ailleurs, d'autres domaines de tâches, principalement la prévoyance sociale, ont gagné en importance sur le plan budgétaire. Ainsi, dans les années 1990, les dépenses totales des pouvoirs publics consacrées à la défense nationale à tous les niveaux ont passé de 6,7 mrd fr. à 5,4 mrd fr.

Tendance

Les chances que les exigences du Concept des dépenses continuent d'être satisfaites et que chaque franc consacré à l'armée soit employé de manière efficiente sont bonnes. Le programme d'armement 2005 comprend des acquisitions adaptées à la nouvelle situation sur le plan de la menace pour un montant d'un milliard de francs dans les domaines suivants : conduite et exploration, logistique, protection et camouflage, mobilité et effet des armes (notamment acquisition de 20 Eurocopters et d'un système radio électronique). Le système de conduite et d'information des forces terrestres, qui sera progressivement étendu à toute l'armée constitue un projet central du programme d'armement 2006. Ce système permet d'établir un plan de la situation pour tous les niveaux de conduite, qui aura pour conséquence d'accélérer le rythme des opérations militaires. Il s'agit dans les faits du passage de la carte et du crayon à une présentation électronique de la situation. De plus, ce nouveau système permet de collaborer non seulement avec d'autres forces armées, mais également avec la police.

D'après le plan financier 2007-2009 de la Confédération, un accroissement de l'efficacité est à l'ordre du jour dans le domaine de la défense. En effet, le plan financier prévoit un déplacement des priorités des dépenses d'exploitation aux dépenses d'armement. Dans le budget 2006, le rapport est encore de 63 % à

37 %, mais il sera de 57 % à 43 % en 2009. En outre, les efforts déployés pour rendre la formation des cadres plus attrayante sont renforcés (coordination avec les besoins de l'économie, comptabilisation des modules de formation).

Ces prochaines années, la politique de défense sera centrée sur l'étape de développement 2008/2011 sur laquelle le Parlement doit encore se prononcer. Elle définit comme prioritaire la protection préventive du territoire, le soutien des autorités civiles à titre subsidiaire pour la sécurité intérieure ainsi que la défense militaire classique avec des possibilités d'expansion (maintien et développement des compétences en matière de défense). Ainsi, il est notamment prévu d'accroître le nombre de bataillons d'infanterie de 16 à 20 aux dépens des formations blindées et d'autres formations lourdes. En outre, l'armée devra pouvoir disposer de six et non plus de quatre bataillons d'aide en cas de catastrophe. Parallèlement, il est prévu de conserver le savoir-faire pour le combat de défense. Il s'agit donc de préserver la flexibilité. Cela signifie aucun investissement massif dans du matériel informatique qui, en cas d'attaque, serait dépassé sur le plan technique ou qui ne serait pas efficace en raison de la forme de l'attaque. Selon le conseiller fédéral Samuel Schmid, ce sont des considérations purement militaires et le réalisme financier qui imposent ces choix.

Dans une motion déposée devant le Conseil national en décembre 2005, mais non encore traitée en séance plénière, le Conseil fédéral est « chargé de présenter au Parlement un acte législatif qui régitte la montée en puissance de l'armée et qui soit assorti d'un système présentant les conséquences en termes de temps, de contenu, de technique d'instruction, d'armement, de ressources humaines et de ressources financières ». Dans sa prise de position de février 2006, le Conseil fédéral déclare qu'« une montée en puissance – sans spectre concret de la menace – ne peut être planifiée à partir d'éléments disponibles ». Toute définition légale « constituerait un obstacle potentiellement élevé à la prise de mesures adaptées à la situation et au moment. Même sans bases juridiques spéciales, les Chambres fédérales pourront prendre des décisions sur tous les processus importants liés à une montée en puissance ».

Malgré toutes ces évolutions positives, certains risques qui pourraient se traduire par des dépenses

supplémentaires persistent. Conformément aux programmes d'allègement 03 et 04 de la Confédération, toutes les dépenses sont plafonnées jusqu'en 2008. Pour 2009, le plan financier 2007-2009 prévoit une hausse des dépenses de 1,2 %. Suite à la mise en œuvre des PAB 03 et 04, les dépenses ont reculé en 2006 par rapport à 2005 (-2,9 %). Par contre, l'augmentation annuelle de 0,5 % en 2007 et de 1,2 % les deux années suivantes compensent à nouveau ce recul. Une accélération de la croissance des dépenses est prévue vers la fin du plan financier. Une utilisation plus efficace des ressources est notamment entravée parce qu'il n'existe encore aucun concept de protection et de surveillance en partenariat avec les cantons en cas de menace terroriste européenne généralisée. Enfin, la résistance contre le redimensionnement des troupes de défense pourrait entraîner une augmentation des dépenses.

Carton vert pour l'évolution effective des dépenses

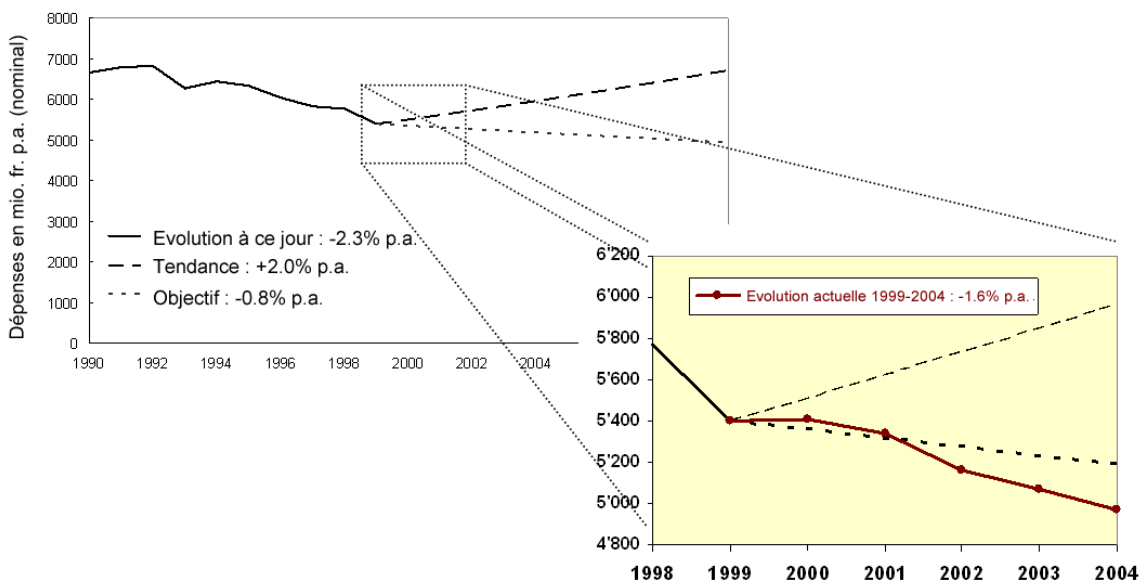
Entre 1999 et 2004, les dépenses des pouvoirs publics consacrées à la défense ont reculé de 1,6 % par an en moyenne. Une hausse marginale a été enregistrée en 2000, mais, ensuite, les dépenses ont diminué

pendant la période 2001-2004. Le recul le plus important a été comptabilisé en 2002 avec 3,3 %. La défense nationale absorbait toutefois encore 5 mrd fr. en 2004. La compression annuelle des dépenses entre 1999 et 2004 est supérieure tant à l'objectif fixé en 2002 dans le Concept des dépenses pour la période 1999-2010 de -0,8 % par an qu'à la tendance attendue de 2,0 %. Une telle évolution mérite un carton vert.

L'évolution favorable des dépenses entre 1999 et 2004 s'explique pour l'essentiel par les mesures d'économie prises dans le cadre du programme de stabilisation 1998 et de la planification des suppressions de tâches dans la perspective d'Armée XXI. Dans le sillage du programme de stabilisation 1998, il a surtout fallu effectuer des économies du côté du matériel d'armement. Les préparatifs pour Armée XXI ont induit une diminution des dépenses en ce qui concerne l'immobilier militaire et le matériel de remplacement. De plus, le nombre d'opérations de maintien de la paix a diminué (fin de l'intervention des bérets jaunes en Bosnie-Herzégovine dans le cadre de l'OSCE).

L'évolution des dépenses actuelle satisfait les exigences du Concept des dépenses. Les lignes directrices pour une gestion durable des dépenses exposées dans le Concept des dépenses restent valables comme

Evolution des dépenses dans le domaine de la défense nationale : carton vert pour la période 1999-2003



Sources : DFF, Finances publiques en Suisse en 2003 et economiesuisse, Concept des dépenses, 2002

référence pour l'établissement du budget de la défense.

Lignes directrices des réformes : priorité à l'instruction et à la flexibilité

La Suisse a besoin d'une défense nationale crédible. Elle doit s'appuyer sur un système de milice économiquement supportable. Il faut donc opter pour la voie d'une armée aussi économique que possible dans le cadre d'une conception globale de la sécurité. Les coûts de la sécurité sont à envisager comme un tout. De là découle le mandat définitif de l'armée.

L'engagement des moyens doit être adapté à la menace concrète. Un système de préparation graduée impliquant des réserves et capacité d'expansion est donc à saluer. Dans les périodes sans risque aigu de guerre, il convient de faire preuve de retenue dans l'acquisition de matériel et d'armement et de 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 centrée sur la capacité d'intervention.

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 nouvelle loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile est entrée en vigueur le 1er janvier 2004. 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 ont une plus grande marge de manœuvre.

Que propose le Concept des dépenses pour ramener l'évolution des dépenses de la défense nationale à un rythme durable ?

Les cinq mesures principales :

- Optimiser les coûts de l'armée dans le cadre d'une conception globale de la sécurité et éviter les chevauchements par une approche générale
- Prévoir un système de préparation graduée avec réserve et capacité d'expansion
- Faire preuve de retenue dans l'acquisition de matériel et d'armement et se concentrer sur les besoins de l'instruction dans les périodes sans risque aigu de guerre
- Adapter la logistique et l'administration aux effectifs réduits de l'armée et aux possibilités d'externalisation
- Envisager, lorsque c'est possible, une coopération en matière d'instruction avec l'étranger, afin d'avoir une instruction à coûts favorables axée sur l'intervention et mieux intégrer les efforts de défense suisse dans le cadre européen.

Commentaire

Lorsque les potentiels d'économies existants seront épuisés, il sera possible, selon le Concept des dépenses, de réduire les dépenses de défense de 0,8 % par an en moyenne d'ici à 2010. L'efficacité d'un système de sécurité n'est pas directement une question de taille, d'autant plus que, selon le conseiller fédéral Samuel Schmid, la situation actuelle et les perspectives d'avenir permettent de réduire quantitativement les éléments de l'armée axés sur la défense. La recherche d'un bon niveau de formation l'exige et les réalités financières nous y contraignent. Mais notre ministre de la défense relève à juste titre que cela n'est acceptable que dans la mesure où l'on maintient la possibilité d'augmenter à nouveau la taille de l'armée dans un délai utile en cas de besoin. Cela a donc un sens de renoncer à investir aujourd'hui massivement dans le matériel et d'accorder la première priorité en matière d'acquisitions aux besoins de l'instruction.

Vu le changement intervenu au niveau des menaces, il est donc bien que la politique de défense mette principalement l'accent sur la sécurité du territoire à titre préventif, appuie subsidiairement les autorités civiles au chapitre de la sécurité intérieure et assure une défense militaire classique, avec possibilité d'expansion (maintien et développement de compétences en matière de défense). C'est dans ce sens que vont les programmes d'armement 2005 et 2006, de même que l'étape de développement 2008/2011. Il y aurait lieu de mettre davantage de soins à une planification des dépenses qui s'insère dans une vision d'ensemble de la sécurité afin d'éviter les doublons.

Avec l'évolution effective des dépenses de 1999 à 2004, les objectifs quantitatifs du Concept des dépenses d'économiesuisse pour la défense nationale sont plus qu'atteints. Pour maintenir les dépenses de

défense sur une voie durable, il faut toujours se donner comme lignes directrices les recommandations du Concept des dépenses largement observées jusqu'ici, comme la retenue dans l'acquisition de matériel et d'armement et la concentration sur les besoins de l'instruction ou l'adaptation de la logistique et de l'administration aux besoins réduits de l'armée. Cette règle s'applique tout particulièrement aux éventuelles augmentations de dépenses qui pourraient être envisagées après l'expiration du plafonnement appliqué jusqu'en 2008, conformément aux programmes d'allègement de la Confédération de 2003 et 2004.

Pour toutes questions :

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

thomas.pletscher@economiesuisse.ch