

La Planification et la programmation

Auteur : PERAN COL

Date : 2002

I - Le processus de préparation de l'avenir

L'objectif du processus est de définir les besoins capacitaires, de les transcrire en besoins financiers pour préparer les LPM.

S'appuyant sur un travail de prospective, la préparation de l'avenir implique plusieurs acteurs :

- Direction des Affaires Stratégiques (DAS) et Secrétariat Général de l'Administration (SGA) pour la prospective générale ;
- Délégation Générale pour l'Armement (DGA) pour l'aspect scientifique ;
- Les états-majors des armées et de chacune des armées (EMs).

Les phases de planification et de programmation sont réglementées par le décret n°82-138. Noter le rôle essentiel du chef d'état-major des armées (CEMA) d'arbitrage des choix des armées et de proposition au ministre.

L'approche capacitaire s'est traduite au niveau organisationnel par l'instauration de la fonction d'architecte des systèmes de forces (ASF) au sein de la DGA et celle d'officier de cohérence opérationnelle (OCO) au sein des états-majors (cohérence du milieu pour chacune des armées, cohérence des fonctions transverses pour l'état-major des armées).

Le processus est piloté par un comité directeur (CODIR) au niveau du ministère où tous les acteurs sont représentés.

II - Quelques éléments de problématique budgétaire

Après avoir rappelé le processus budgétaire et les difficultés afférentes aux différences de durée d'un programme d'armement (15 à 20 ans), d'une LPM (6 ans) et de la LFI (annuelle), le Colonel PERAN a mis en évidence le décalage croissant entre LPM et LFI au cours des dernières années. Il a cependant insisté sur le fait que les LPM successives ont tiré les LFI vers le haut jusqu'à la loi Giraud (1987-1991). La revue des programmes (RDP) a fortement réduit les objectifs de la LPM et les LFI entre les années 1995-1999.

L'effort de Défense, mesuré en termes budgétaires et rapporté en proportion du PIB, a baissé depuis 1982, plus fortement depuis 1990 pour être à ce jour inférieur à 2%.

Constitué en 2002 à 42% en crédits du Titre V (Equipement), le budget de la Défense est de fait très sensible aux mesures de régularisation des finances.

III - La programmation 2003-2008

Cette LPM est la première à être présentée sous la forme de rubriques par systèmes de forces. Elle présente ainsi les capacités des armées devant être acquises ou complétées pour répondre aux besoins liés au contrat opérationnel fixé aux armées. Elle fixe en outre des objectifs d'entraînement garantissant les capacités opérationnelles des forces.

Noter la part des programmes de cohérence opérationnelle (23%) au regard de l'effort nucléaire (20%), lesquels sont indispensables pour préserver les capacités des armées.

En ce qui concerne l'entretien programmé des matériels (EPM), qui était également réparti en 1997 entre les titres III (fonctionnement) et V, il a régulièrement baissé depuis 1998 d'abord par la réduction et la disparition de la part dévolue

au titre III, puis la réduction du titre V. La dernière LPM vise en particulier à remédier à l'état critique de l'EPM atteint en 2002.

IV - Les points clés de la LPM

Le Colonel PERAN a insisté sur les difficultés liées à la multiplicité des programmes réalisés en coopération et les commandes pluriannuelles.

En ce qui concerne le titre V, deux méthodes ont jusqu'à présent prévalu :

- les commandes pluriannuelles pour lesquelles les différentes lois de finances accordaient des autorisations de programmes (AP) pour engager les commandes et les crédits de paiement (CP) pour payer les livraisons réalisées, ce qui impose une double gestion et contribue à favoriser l'étalement des paiements des programmes ;
- les commandes globales, garantissant aux fournisseurs un rythme de production et à la défense une réduction des coûts. Cependant, cela contribue à rigidifier les paiements et à réduire encore les très faibles marges de manœuvre actuelles.

La gestion de la LPM par capacités est en revanche un point positif.

V - Les enjeux de la LOLF

La nouvelle LOLF constitue un enjeu très important pour le ministère de la défense. Elle prévoit pour 2006 que chaque gouverneur de crédit sera l'interlocuteur privilégié du ministre de la défense qui pilotera les finances au travers d'un comité de pilotage. Ainsi, l'organisation actuelle par armée laisse aux différents chefs d'état-major la responsabilité financière sur leur armée respective (approche dite bleue).

Une autre réflexion est actuellement menée pour définir des programmes fonctionnels transverses (approche dite blanche) qui imposerait de revoir l'organisation des armées et de prévoir une double comptabilité en 2005.

Le Colonel PERAN a conclu en rappelant l'importance de la démarche de préparation de l'avenir par systèmes de forces et la nouvelle structure de la LPM par capacités.

Q : Compte tenu du non respect des précédentes LPM par les LFI et les gouvernements successifs, étudiez-vous des aménagements à la LPM 2003-2008 dans l'hypothèse de la réduction des budgets planifiés?

" J'attendais cette question. Il y a deux attitudes possibles : celle pessimiste de gestion qui vous préoccupe et celle, optimiste de l'action. Du fait de l'engagement des plus hautes instances de l'Etat, on ne peut être pessimistes. D'autre part, le fait de conduire des réflexions dans le cadre d'un contexte budgétaire dégradé peut servir les opposants à cette LPM et ainsi nous desservir. "