



Enseignement général de défense

COMPTE RENDU
de la conférence du GDA PALOMEROS
EMA/PPE
du 10 décembre 2004

Sur le thème : « Planification et programmation de défense »

Fiche documentaire

- 1 – Conférence EG par le GDA PALOMEROS.
 - 2 – « Planification et programmation de défense ».
 - 3 – Chef d'escadron Laurent THIRY (France).
 - 4 – 10 décembre 2004.
 - 5 – Division B.
 - 6 – Compte rendu de la conférence sur la préparation de l'avenir.
 - 7 – Le conférencier nous a présenté à successivement les enjeux du processus de planification et de programmation, puis certaines caractéristiques de la Loi de Programmation Militaire 2003-2008.
 - 8 – Mots clefs : *Planification, Programmation, Loi de Programmation Militaire.*
- .



Synthèse de la conférence sur le thème
« Planification et programmation de défense »
prononcée par le CDA PALOMEROS le 10 décembre 2004.

S'inscrivant dans une logique de transformation, les armées doivent évoluer dans la continuité. La préparation de l'avenir est l'objet d'un véritable débat, et doit déboucher sur une vision traduite en schémas directeurs. Les enjeux doivent être clairement définis, et des méthodes évolutives doivent être appliquées.

1. Processus :

1.1: Les plans doivent guider les finances et non l'inverse.

La LOLF n'est pas une affaire de spécialistes budgétaires, et les opérationnels doivent être présents à toutes les étapes de sa mise en oeuvre. Dans le cadre de la prospective (PP30), il faut garantir la continuité des différentes fonctions stratégiques, et se poser les bonnes questions au bon moment, afin de lancer les études à temps, et ainsi éviter les « trous capacitaires ».

Les modèles d'armées construits doivent faire l'objet d'évolutions (actuellement modèle 2015 en référence). En France, les modèles d'armées – planification à 15 ans - sont déclinés en lois de programmation qui s'étalent sur environ 6 années. Puis la dernière étape est la construction budgétaire annuelle et son exécution. Un problème subsiste : plus on se rapproche de la fin d'exercice d'un cycle LPM, plus on a du mal à voir ce qu'il y a après. Ce besoin en transition pourrait se traduire par la mise en place d'une LPM glissante.

1.2: La LPM est inscrite dans la LOLF.

La LOLF recouvre une logique et une réalité pluriannuelles, même si elle apparaît comme une construction budgétaire annuelle. Au final, le budgétaire ne doit pas aller à l'encontre des objectifs de la planification, mais une synergie doit être trouvée entre les différents acteurs : EMA – DGA - Services financiers. De plus, les processus doivent faire l'objet d'une évaluation systématique (RETEX) afin d'être optimisés.

Par ailleurs, la LPM ne s'intéresse pas seulement au Titre V (équipement), mais englobe l'ensemble des capacités (matériels, hommes, entraînement, environnement). Cette diversité doit être prise en compte jusqu'au dernier échelon dans la construction budgétaire annuelle, puis dans l'exécution.

Les programmes d'armement ont des vies de plus en plus longues, et subissent obligatoirement des évolutions. Néanmoins, les matériels ne sont pas les seuls capacités à garantir : il faut assurer également la pérennité du système humain (flux - qualité - motivation - entraînement - conditions de vie). En effet, le socle capacitaire repose sur plusieurs piliers que sont les ressources humaines, l'organisation, les équipements, l'entraînement et la doctrine.

1.3: La réforme des systèmes de force est nécessaire.

La transformation des 8 systèmes de forces en 5 systèmes de forces doit permettre à terme une meilleure prise en compte des évolutions indispensables, en assurant un éclairage de planification à long terme : éclairage 2020 actuellement au sein du ministère de la défense.

Dans le cadre des travaux visant à définir le cadre d'emploi des armées à cette échéance, de nombreux acteurs sont impliqués : la Direction des affaires stratégiques (DAS) pour la prospective géostratégique, le Secrétariat général pour l'administration (SGA) pour les perspectives économiques, financières, démographiques et sociologiques, la Délégation générale pour l'armement (DGA) pour celles dans les domaines scientifiques, technologiques et industriels. Les états-majors d'armées sont quant à eux impliqués en liaison avec la DAS et la DGA dans la définition des perspectives dans les domaines militaires et technico-opérationnels.

2. La Loi de Programmation Militaire :

2.1. Le modèle 2015 et son actualisation :

Le modèle d'armées 2015 a déjà évolué depuis sa conception, au travers de contrats opérationnels redéfinis, qui ne sont plus présentés comme en 1996 sous forme de listes de matériels, mais sous forme de capacités. Ces dernières sont regroupées au sein de systèmes de forces cohérents. Cependant, dans le modèle 2015, il n'y avait pas de véritables choix de fait (modèle ambitieux) et peut se poser une question de coûts.

Le 11 septembre a impacté visiblement ce modèle en accélérant le développement de capacités essentielles que sont le C3R, la Brigade des forces spéciales, et les capacités de lutte NRBC.

2.2. La LPM 2003-2008 :

Cette LPM est la 2^{ème} loi de programmation vers le modèle 2015. Elle a pour objectifs majeurs la modernisation des équipements, la consolidation de la professionnalisation et le rétablissement de la disponibilité des matériels. Alors que la 1^{ère} loi 1997-2002 était fortement marquée par le coût de développement des gros équipements comme le Rafale et le Leclerc, ainsi que la professionnalisation, cette seconde loi a pour objectif de restaurer une véritable disponibilité opérationnelle : c'est une loi de production (42 %) et de renouvellement de nombreux équipements.

Cependant, même si des normes d'entraînement et d'encadrement sont définies, les ressources du Titre III ne sont pas garanties (au contraire de celle du Titre V). Ainsi, il y a des risques d'arbitrage au cours de cette période entre effectifs et masse salariale.

Par ailleurs, le problème de la *projection et mobilité* demeure. 3% du Titre V sur cette capacité n'est pas suffisant, même si des procédures innovantes sont mises en place (leasing pour 2 Roros).

La 3^{ème} loi de programmation 2009-2015 doit permettre d'atteindre le modèle 2015 actualisé et doit être préparée dès à présent.

L'*espace* conserve une place importante dans la programmation, mais compte tenu des coûts engagés, il faut au minimum que le maintien des capacités soit assuré dans un cadre européen. Le développement d'alternatives moins coûteuses (ex : drones dans certains cas) doit être recherché afin de ne pas s'engager dans une course pour laquelle nous ne disposons pas des moyens.

Dans le cadre de la *préparation des forces*, l'évolution des crédits de MCO est difficile à appréhender. Ces crédits ont été réévalués à compter de 2002 mais la définition exacte des besoins à venir pour entretenir le format actuel des forces est complexe (à prendre en compte dès la phase initiale des programmes d'armements).

2.3 L'effort financier de défense :

Un effort important a été fait par le pays pour sa défense, après des années difficiles. Cependant, toute comparaison au sein de l'UE ou avec les Etats-Unis est complexe car elle nécessiterait de prendre en compte des réalités semblables. Par exemple, l'intégration ou non des pensions et du budget de la gendarmerie dans le calcul de la part du budget défense/PIB fait évoluer ce chiffre de manière très sensible.

L'étude de la structure du budget de défense par rapport aux autres budgets ministériels fait apparaître une part très importante du titre V et VI (qui participe au dynamisme de secteurs clés de notre économie). Cependant, à l'avenir, la maîtrise de la masse salariale va être un défi pour le ministère, qui regroupe en son sein des personnels de statut très différents (militaires et civils).

Dans ce cadre, la mise en œuvre de la LOLF et son dispositif de transferts asymétriques possibles au sein des programmes au détriment de la masse salariale entraîneront certainement une recherche accrue d'économies d'échelle (réduction des états-majors, mutualisation) et de recours accrus à l'externalisation.