

Planification et programmation.

Auteur : PALOMEROS Gal

Date : 2003

Introduction

Il est nécessaire de disposer d'une prévision de l'avenir pour faire évoluer l'outil de défense. Pour cela, il existe des méthodes et des processus de préparation de l'avenir, qu'il faut aborder avec modestie. Il ne s'agit pas seulement de voir ou imaginer un futur probable, mais surtout de savoir en tirer les conséquences. La principale difficulté vient de cette nécessaire vision temporelle, à long terme, rendue obligatoire par la durée de vie des programmes qui se compte en dizaine d'années, voire en demi siècle.

La méthode, assez déterministe, utilisée par les Armées françaises se déroule en cinq temps. Le premier repose sur la prospective. Il s'agit de regarder l'avenir de la manière la plus ouverte possible, tout en restant crédible. Cette ouverture doit se faire vers les autres pays, notamment vers nos partenaires européens, mais aussi vers la société civile. Il existe plusieurs types de prospectives (prospective générale, prospectives scientifiques, technologiques et industrielles, prospectives militaires, prospectives technico-opérationnelles) qu'il faut faire converger vers des schémas directeurs, qui serviront d'aide à la décision. Il faut donc formaliser cette vision de l'avenir.

De cette vision très large, il faut, dans un deuxième temps, passer à une détermination plus concrète de notre système de défense, en construisant des modèles d'armée.

Ces modèles vivent et sont traduits dans le moyen terme par les lois de programmation militaire. Il s'agit du troisième temps.

Ensuite, il faut concrétiser la programmation en allocations financières. C'est le quatrième temps qui correspond à la réalisation du budget annuel.

Enfin, il faut développer une démarche d'évaluation, notamment par le retour d'expérience.

Le processus général ayant été décrit, il est maintenant possible d'en analyser les résultats actuels : le modèle 2015 et la Loi de programmation 2003-2007.

1 Le modèle d'Armées 2015

1.1 Un modèle capacitaire actualisé

Ce modèle a été construit par étape, avec notamment une première phase consacrée à la professionnalisation et concrétisée par la loi de programmation 1997-2002, et une deuxième phase plutôt orientée vers la production et le renouvellement de capacités (LPM 2003-2008). Il n'est donc pas figé, et doit évoluer et subir des adaptations. Il faut cependant veiller à lui conserver une cohérence globale. Il a été conçu selon une vision capacitaire, en organisant les capacités à détenir en huit systèmes de force (dissuasion, C3R, projection et mobilité, préparation, profondeur, maîtrise du milieu aéroterrestre, maîtrise du milieu aéromaritime, maîtrise du milieu aérospatial).

1.2 Un modèle ambitieux

Ce modèle a renforcé quasiment tous les systèmes de forces (notamment par la montée en puissance des forces spéciales ou encore le Rafale et le second Porte-avion pour les frappes dans la profondeur, la projection avec l'A400M...) .Il découle toujours du Livre Blanc, qui, malgré les événements du 11 septembre, n'est pas obsolète, mais ouvre de nombreuses pistes. Se pose alors la question du coût : la France sera-t-elle capable de se payer un tel modèle ? L'expérience montre que la prospective économique est sans doute la plus aléatoire. Tout l'enjeu sera de montrer

que les armées sont capable de construire ce modèle et de prouver sa crédibilité.

1.3 Une traduction en contrat opérationnel

Ce contrat opérationnel a l'avantage de marquer l'engagement du politique vis-à-vis de l'outil de défense. Il peut cependant être décliné selon des lectures très différentes les unes des autres, tant les chiffres laissent une marge d'interprétation.

2 La loi de programmation militaire 2003-2008

2.1 Les objectifs : les grands équilibres

La loi précédente (1997-2002) avait placé la priorité à la professionnalisation. La nouvelle loi de programmation militaire (LPM 03-08) a pour priorité de renforcer ou acquérir les capacités voulues par le modèle d'armées 2015. Elle cherche néanmoins l'équilibre entre :

- la modernisation des équipements,
- le rétablissement de la disponibilité des matériels,
- la préparation de l'avenir,
- la consolidation de la professionnalisation.

Cette loi a été " musclée " petit à petit. Par exemple, le second porte-avion et le programme de drones ont été lancés récemment.

2.2 Aspects financiers

Plusieurs indicateurs permettent d'expliquer l'ampleur des ressources nécessaires pour développer un outil de défense ambitieux. Ces indicateurs sont toujours discutables et critiquables, mais ils permettent de faire ressortir les grandes tendances.

Premier chiffre intéressant, le rapport au PIB des dépenses de défense montre que le déséquilibre entre les pays européens et les USA se creuse de plus en plus, et que la France reste à un effort toujours inférieur à celui de la Grande-Bretagne.

La place de la défense dans les différents budgets ministériels est un autre indicateur qui place le ministère de la défense au quatrième rang, loin derrière l'éducation nationale, et la charge de la dette, et juste après l'emploi et la solidarité. Il possède cependant la particularité essentielle d'avoir une part d'investissements très élevée par rapport aux autres, dont la presque totalité du budget est consacrée au personnel. Le budget de la défense est donc souvent utilisé comme variable d'ajustement dans les arbitrages budgétaires, tant il est plus facile de supprimer des crédits d'investissements que des crédits réservés aux rémunérations et charges sociales.

Enfin, l'étude comparée des lois de programmation et des budgets alloués par le passé permet de montrer que les lois ambitieuses des années 77 à 95 n'ont pas été suivies, et qu'aujourd'hui, le ministère de la défense fait preuve d'une ambition plus mesurée.

2.3 les enjeux de la LPM 03-08

Cette loi cherche donc l'équilibre entre les équipements et le personnels, mais aussi l'équilibre entre les grands programmes, et les petits programmes de cohérence opérationnels (comme par exemple les programmes de géographie numérique, indispensable pour les programmes plus importants, tels que les missiles de croisière) et enfin équilibre entre l'équipement et l'entretien.

Vu sous le prisme capacitaire, et sous l'angle des systèmes de force, cette loi garde une place privilégiée à la

dissuasion qui reste une lourde contrainte en raison de la nécessaire remise à niveau de l'ensemble de ses composantes (missiles, transmissions...). On assiste également à une colossale montée en puissance du C3R (10% des crédits programmés pour les systèmes de force contre 20% pour le nucléaire). La projection reste une priorité, et des efforts de rationalisation doivent être poursuivis pour les munitions et l'infrastructure. Pour résumer, la LPM 03-08 est une loi de fabrication (6% de plus que la précédente).

2.4 Le maintien en condition opérationnelle

Les problèmes de disponibilité rencontrés depuis quelques années par nos armées sont dus à la réduction des ressources financières notamment de 99 à 2001. Ce manque d'investissement a eu des effets sur le long terme en affaiblissant de nombreuses entreprises, notamment les PME-PMI. Les actions correctives ne peuvent avoir d'effets à court terme, car il faut reconstituer le paysage industriel et reconstituer les stocks épuisés. Même si des efforts de rationalisation doivent être poursuivis, la source des maux est avant tout financière.

Conclusion

L'effort de défense prévu par la loi de programmation militaire est maintenu dans le budget 2004, avec un budget dont le niveau est historiquement le plus haut. Néanmoins, ce budget, s'il présente une hausse du titre V de 7,6%, et une hausse globale de 2,75%, laisse le titre III baisser de 1%, en portant les efforts sur le fonctionnement, mais aussi sur les effectifs, en préjugant d'un déficit de 3% sur le recrutement. Ce budget en trompe l'œil peut donc conduire à terme à une réduction non pilotée du format de notre défense.

Quelques points clés nécessiteront des adaptations de la LPM 03-08 :

- pilotage par les capacités,
- prise en compte de la nouvelle loi organique sur les lois de finance (LOLF)
- programmes à mener en coopération
- poursuite des efforts en matière de MCO
- transformation de DCN

Le travail de programmation et de planification reste très important, et peut avoir d'importantes conséquences à long terme. Il s'agit d'un art délicat qui consiste à trouver les bons équilibres, notamment entre la gestion du présent et l'investissement pour l'avenir. Cet art nécessite un certain état d'esprit, caractérisé par une ouverture et une capacité d'imagination, mais aussi un sens de la mesure pour donner une cohérence aux visions retenues de l'avenir. Enfin, il nécessite de savoir convaincre et de trouver les bons compromis.