



N° 1234

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 mai 2023

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES  
SUR LE PROJET DE LOI (n° 1033)

*relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030  
et portant diverses dispositions intéressant la défense.*

PAR M. Jean-Michel JACQUES

Député

AVIS FAITS

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS  
*en application de l'article 87 alinéa 2 du Règlement*  
PAR Mme Sabine THILLAYE, Députée

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES  
*en application de l'article 87 alinéa 1 du Règlement*  
PAR Mme Laetitia SAINT-PAUL, Députée

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES  
*en application de l'article 87 alinéa 1 du Règlement*  
PAR M. Christophe PLASSARD, Député

TOME I

**Avant-propos du rapporteur – Commentaire des articles – Travaux des commissions**

## AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES

Après trente années de désinvestissement dans la défense et de désarmement, la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2019-2025 a marqué un tournant, en prévoyant de **porter l'effort de défense à 2 % du produit intérieur brut (PIB) d'ici 2025**, dans la continuité de la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale d'octobre 2017, qui faisait état d'un **contexte stratégique instable et imprévisible**, marqué par la simultanéité des crises, l'affirmation militaire de puissances établies ou émergentes et l'accélération des bouleversements technologiques. L'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 est la manifestation la plus évidente de ces changements stratégiques, même si elle n'est pas la seule.

La **période des « dividendes de la paix »** est bien **révolue**. L'objectif de porter l'effort de défense à 2 % du PIB est devenu un minimum pour les pays membres de l'OTAN. Ainsi, l'**Allemagne** a annoncé un fonds spécial de 100 milliards d'euros pour atteindre durablement cet objectif de 2 %. Le budget fédéral pour 2023 s'élève quant à lui à 50,1 milliards d'euros hors fonds spécial. Au **Royaume-Uni**, le Premier ministre a annoncé, le 13 mars dernier, une rallonge de 5 milliards de livres sterling pour le ministère de la défense afin de « *reconstituer et renforcer ses stocks de munition* », après une hausse de 24 milliards de livres sur quatre ans, avec comme objectif d'atteindre un budget de défense équivalent à 2,5 % du PIB.

L'**accélération des changements stratégiques** rendait donc nécessaire de **prolonger** et d'**actualiser les objectifs de la LPM** pour les années 2019-2025, qui ont été respectés à l'euro près, ce qui constitue un signal fort et inédit envers nos armées et l'écosystème de défense. C'est toute l'ambition du projet de LPM pour la période 2024-2030 que le Parlement a désormais à examiner.

À titre liminaire, le rapporteur souligne que l'objectif de porter l'effort de défense à 2 % du PIB d'ici 2025 sera respecté, c'est pourquoi il lui semble important d'inscrire dans la loi de programmation que, à partir de cette date, l'**objectif de maintenir les dépenses militaires à 2 % du PIB constituera un plancher**, afin de rattraper les **retards** qui ont pu être pris et de permettre à la France de s'inscrire comme une **nation cadre** auprès de ses alliés. Cela nous permettra de poursuivre le renouvellement et la modernisation des équipements militaires, en particulier en matière de dissuasion, de renforcer la disponibilité opérationnelle des matériels et d'accélérer l'augmentation des effectifs.

Si le projet de LPM prévoit une **augmentation significative des crédits affectés à la défense**, il ne permettra à nos armées de regagner en masse (I). Ce projet de loi n'a donc pas pour ambition ni de modifier le rôle de la France en tant que **puissance d'équilibre**, ni de changer notre **modèle d'armée**, qui s'articule autour de la dissuasion et de forces de projection ayant vocation à évoluer en coopération. Pour autant, la programmation proposée n'est pas dénuée de **zones**

**d'ombre**, dans un contexte marqué par l'**inflation** qui grèvera nécessairement une partie de l'accroissement des dépenses (II). Compte tenu des enjeux majeurs abordés et de l'importance des sommes engagées, le rapporteur insiste sur la **nécessité d'un débat politique sérieux**, articulé autour d'un Gouvernement transparent et d'un contrôle du Parlement efficace (III).

## I. UNE PROGRAMMATION AMBITIEUSE ET CRÉDIBLE QUI CONFORTE NOTRE MODÈLE D'ARMÉE

Si le projet de LPM pour les années 2024 à 2030 maintient l'objectif de porter l'effort national de défense à hauteur de 2 % du produit intérieur brut (PIB) à compter de 2025 <sup>(1)</sup>, il va au-delà de cet objectif afin d'accélérer la reconstruction et la modernisation des armées, dans un contexte de menaces croissantes.

### A. UNE AUGMENTATION MASSIVE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES COMPATIBLE AVEC LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES

L'article 3 du projet de LPM prévoit que le montant des besoins du ministère des armées programmés pour la période 2024-2030 s'élève à **413,3 milliards d'euros**, dont 400 milliards d'euros de crédits budgétaires et 13,3 milliards de ressources additionnelles. Il convient de **mesurer l'ampleur de cet effort**, compte tenu des contraintes qui pèsent actuellement sur les finances publiques de la France.

#### 1. Les crédits budgétaires font plus que doubler entre 2017 et 2030

Si la LPM pour les années 2019 à 2025 prévoyait déjà une augmentation significative du budget des armées, la hausse prévue dans le projet de LPM pour les années 2024 à 2030 est encore plus importante. Les **crédits de paiement de la mission Défense**, hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions* et à périmètre constant, s'élèveront à **400 milliards d'euros** entre 2024 et 2030.

Cela représente **une augmentation de 105 milliards d'euros** (+ 36 %) par rapport aux 295 milliards d'euros prévus entre 2019 et 2025. Ces 400 milliards d'euros sur sept ans équivalent à une moyenne annuelle de 57,1 milliards d'euros, contre 39,6 milliards d'euros par an entre 2019 et 2023 (+ 44 %). En 2030, les crédits atteindront 68,9 milliards d'euros et auront plus que doublé par rapport aux 32,7 milliards d'euros exécutés en 2017 (+ 110 %).

Certes, le fait que les « **marchés** » **les plus élevées soient programmées en fin de période**, après les élections présidentielles et législatives de 2027, constitue un risque pour la réalisation des capacités planifiées. L'augmentation des crédits prévue est en effet plus forte entre 2028 et 2030 (+ 4,3 milliards d'euros par an), même si elle reste significative en début de programmation (+ 3,1 milliards d'euros en 2024 et + 3 milliards d'euros par an entre 2025 et 2027).

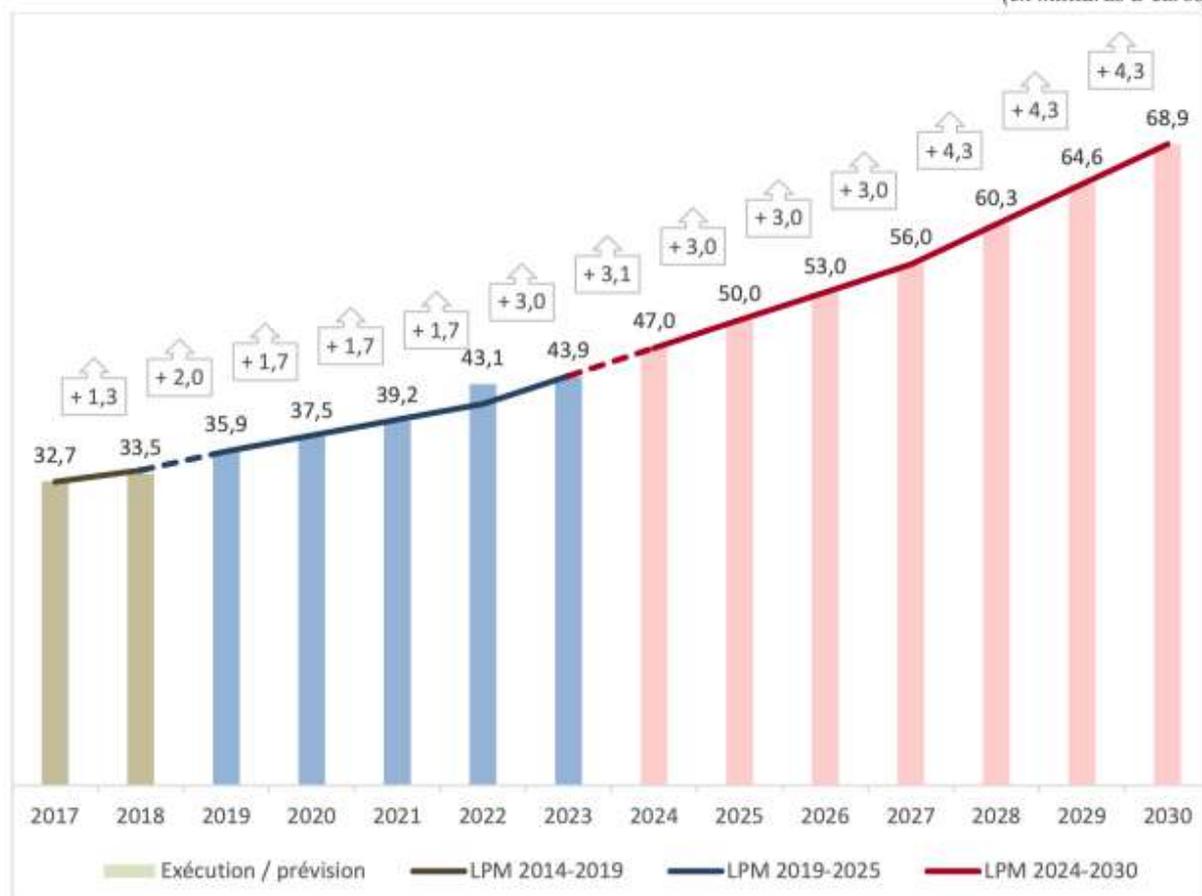
Toutefois, il convient de souligner que la programmation comprend **un objectif de dépense pour chacune des sept annuités de la période 2024-2030**, ce qui n'était pas le cas pour les deux dernières annuités de la LPM pour 2019 à 2025. Par ailleurs, c'est presque la moitié de l'effort proposé qui aura lieu d'ici 2027 (soit 12,1 milliards d'euros, contre 12,9 milliards d'euros entre 2028 et 2030).

---

(1) Conformément à la norme de calcul de l'OTAN, ce pourcentage inclut les dépenses de pensions.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION DÉFENSE

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances.

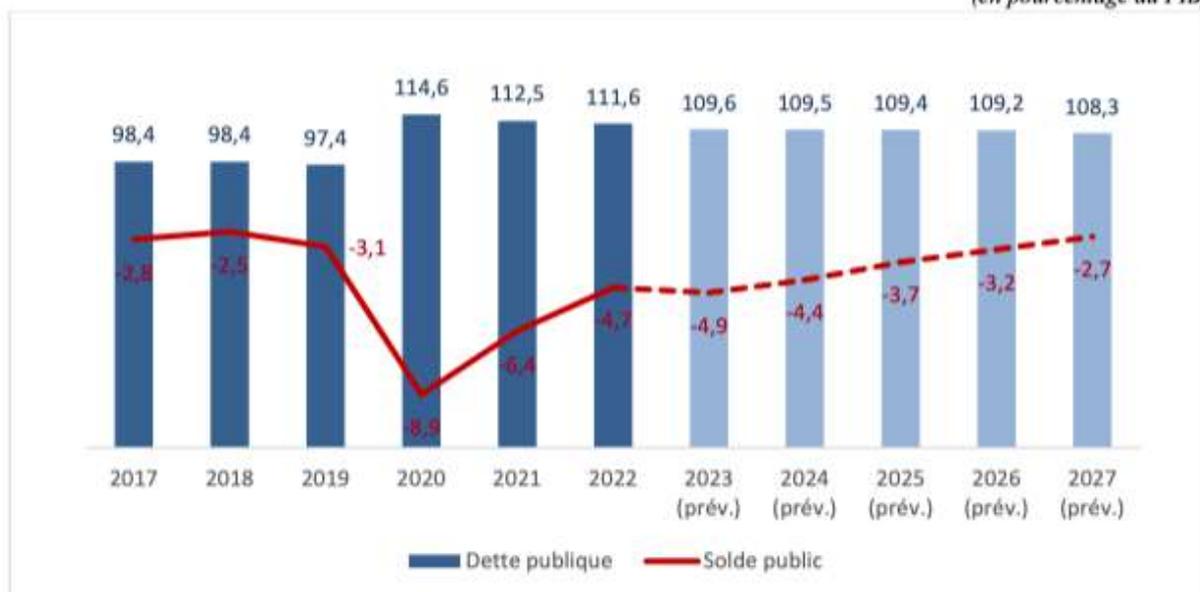
En outre, comme l'a indiqué le ministre des armées, la programmation a également été déterminée en fonction du rythme d'avancement des programmes : « Si les budgets sont en hausse sur la dernière partie de la LPM, c'est seulement parce que des crédits de paiements plus importants seront nécessaires, y compris pour la dissuasion nucléaire. Les plus grands besoins financiers et budgétaires pour la modernisation des missiles de la composante océanique, et, surtout, aéroportée, seront déployés en fin de période. Il ne s'agit pas d'un choix budgétaire, mais d'une conséquence de la trajectoire du programme de la direction des applications militaires » <sup>(1)</sup>. C'est également le cas pour d'autres programmes, tels que le porte-avions de nouvelle génération et la troisième génération de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE).

En tout état de cause, les objectifs de dépense fixés dans la LPM constituent non pas un plafond mais **un plancher de crédits**. Ils **pourront donc être réévalués** au gré des besoins et urgences lorsque cela sera nécessaire, notamment pour faire face à l'inflation.

(1) Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées, par la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 5 avril 2023. Voir également, dans le même sens, l'audition de M. Sébastien Lecornu par la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 26 avril 2023.

## ÉVOLUTION DU DÉFICIT PUBLIC ET DE LA DETTE PUBLIQUE

(en pourcentage du PIB)



Source : programmes de stabilité présentés par le Gouvernement entre 2017 et 2023.

L'effort proposé au profit du budget des armées n'est pas anodin, compte tenu des **contraintes croissantes sur les finances publiques**. Le déficit public et la dette publique ayant atteint des points hauts en 2020, le Gouvernement a défini une trajectoire destinée à les maîtriser d'ici 2027. En outre, la charge annuelle de la dette de l'État pourrait d'ici quelques années dépasser les 70 milliards d'euros <sup>(1)</sup>, soit autant que le budget de la défense prévu en fin de programmation. Dans ces conditions, le rapporteur rappelle que la maîtrise de nos finances publiques est, pour la France, un enjeu de souveraineté majeur, et que la trajectoire définie dans le projet de LPM est d'autant plus solide qu'elle demeure crédible d'un point de vue global.

## 2. Une programmation compatible avec la trajectoire des finances publiques

Saisi des dispositions du projet de LPM ayant une incidence sur les finances publiques, comme le prévoit la dernière réforme de la loi organique relative aux lois de finances <sup>(2)</sup>, le **Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a rendu un avis** sur la compatibilité de la programmation avec la trajectoire budgétaire prévue pour la période 2023-2027. En l'absence de loi de programmation des finances publiques (LPFP), le HCFP s'est référé à la trajectoire prévue par le Gouvernement dans le projet de LPFP pour 2023-2027 déposé au Parlement le 26 septembre 2022, également reprise dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2023 <sup>(3)</sup>.

(1) Le programme de stabilité présenté par le Gouvernement le 26 avril 2023 évalue la charge de la dette à 71,2 milliards d'euros en 2027.

(2) Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

(3) Cette trajectoire ne tient pas compte des dépenses supplémentaires décidées dans la loi de finances pour 2023 (environ 8 milliards d'euros), mais constitue néanmoins une base de référence raisonnable.

Selon le HCFP, **la programmation militaire proposée est compatible avec la trajectoire budgétaire globale prévue par le Gouvernement**. Les crédits de la mission *Défense* prévus dans le projet de LPM pour 2024 et 2025 sont identiques à ceux prévus à l'article 12 du projet de LPFP pour la période 2023-2027. Le Haut Conseil n'a pu s'assurer directement que tel était aussi le cas pour 2026 et 2027, dans la mesure où le projet de LPFP ne présente des montants de crédits pour les missions budgétaires que pour les trois premières années de la programmation, mais il prend acte de la réponse donnée en ce sens par le Gouvernement.

Toutefois, le HCFP émet **quelques réserves**. D'une part, il s'interroge sur les **13,3 milliards d'euros de dépenses supplémentaires**, dans la mesure où « *le Gouvernement n'a pas fourni d'éléments permettant de vérifier si les 13,3 Md€ de dépenses supplémentaires prévues dans le PLPM étaient bien pris en compte dans la trajectoire de dépenses du PLPFP. La compatibilité entre les deux trajectoires n'apparaît donc pas assurée* » <sup>(1)</sup>.

D'autre part, le HCFP constate que le projet de LPM, conjointement aux autres lois de programmation sectorielles en vigueur ou prévues, « **contraint les autres dépenses du budget de l'État** ». En conséquence, pour respecter la trajectoire globale prévue par le Gouvernement, les dépenses non couvertes par les lois de programmation « *devraient ainsi baisser en volume [...], ce qui impliquerait un effort de maîtrise important et, à ce jour, peu documenté de la dépense* » <sup>(2)</sup>.

## **B. UNE AUGMENTATION DES EFFECTIFS PLUS COHÉRENTE AVEC LES CAPACITÉS DU MINISTÈRE DES ARMÉES**

Le budget des armées prévu dans le projet de LPM intègre une enveloppe de 97,8 milliards d'euros pour les ressources humaines sur la période 2024-2030, en augmentation de 12 % par rapport à la LPM précédente.

L'article 6 du projet de LPM prévoit une **augmentation nette des effectifs du ministère des armées de 6 300 équivalents temps plein (ETP)** entre 2024 et 2030 (contre + 6 000 ETP prévus entre 2019 et 2025). Comme dans la LPM précédente, le périmètre retenu englobe l'ensemble des emplois financés par les crédits de personnel du ministère des armées, à l'exclusion des apprentis civils et militaires, des volontaires du service militaire volontaire, des volontaires du service national universel et du service industriel de l'aéronautique.

### **CIBLES D'AUGMENTATION NETTE DES EFFECTIFS**

<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>	<b>2030</b>
700	700	800	900	1 000	1 000	1 200

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2023-2 relatif au projet de loi de programmation militaire pour 2024-2030, 27 mars 2023.

(2) Haut Conseil des finances publiques, *ibidem*.

On peut noter que :

– les cibles prévues en 2024 et 2025 (+ 700 ETP par an) se situent en deçà des hausses prévues pour ces années dans la LPM 2019-2025 (+ 1 500 ETP par an) ;

– la **trajectoire des effectifs** – qui doivent s'élever à 271 800 ETP en 2027 et à 275 000 ETP en 2030 (dont 210 000 personnels militaires et 65 000 personnels civils) – a **dérivé** par rapport à la LPM pour les années 2019 à 2025 (qui prévoyait 271 936 ETP en 2023 et 274 936 ETP dès 2025).

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DES ARMÉES



Source : Cour des comptes, notes d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Défense pour 2017 à 2022.

Dans un premier temps, la remontée des effectifs prévue entre 2019 et 2025 avait pu être réalisée à quelques postes près, nonobstant des déficits de compétences dans certaines spécialités (maintenance aéronautique, propulsion nucléaire ou encore cyberdéfense). Toutefois, depuis 2021, le ministère n'a plus été en capacité de réaliser son schéma d'emplois, malgré un niveau de recrutement élevé, en raison d'un **nombre important de départs**, dans le contexte de reprise économique post crise sanitaire. Face à la **concurrence du secteur privé**, le ministère éprouve ainsi des **difficultés à attirer et à fidéliser ses personnels**, en particulier les sous-officiers, les personnels civils de catégorie A et B et les services de renseignement.

Selon la Cour des comptes, le ministère des armées présentait à la fin de l'exercice 2022 « une vacance sous plafond d'emplois de 4 589 ETPT et un retard de 2 228 ETPE au regard de la cible du schéma d'emplois ». En conséquence, elle recommande « de s'assurer du réalisme du schéma d'emplois de la LPM 2024-2030 au regard des capacités du ministère des armées à recruter et fidéliser et des effets sur sa masse salariale »<sup>(1)</sup>. Dans cette perspective, le rapporteur note que le **rythme de l'augmentation des effectifs** prévu dans le projet de LPM est **ramené à un niveau plus cohérent avec la capacité du ministère** à réaliser ses objectifs.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Défense, avril 2023.

Afin d'atteindre les cibles envisagées, le projet de LPM s'appuie sur des mesures visant à renforcer l'attractivité du ministère des armées et la fidélisation des personnels ainsi que sur un renforcement de la réserve opérationnelle.

### 1. Des mesures pour renforcer le recrutement et la fidélisation

L'article 6 du projet de LPM prévoit de « *renforcer la fidélisation, l'expertise et l'adaptabilité des agents civils et militaires du ministère* ». Outre les dispositifs mis en place dans le cadre de la LPM pour les années 2019 à 2025 (plan famille, plan « Ambition logement », etc.), trois mesures du projet de loi doivent permettre d'améliorer l'attractivité des armées, notamment dans des domaines requérant des formations techniques et scientifiques.

L'article 18 du projet de loi renforce les dispositifs de **réengagement des militaires radiés des cadres** (ouvert à ceux qui ont quitté l'armée depuis moins de cinq ans, contre trois ans auparavant) et de **maintien en fonction des militaires** au-delà de la limite d'âge ou de la durée de service (dans la limite de trois ans). Ces dispositifs sont rendus plus attractifs en termes de reclassement (prise en compte non seulement du grade mais aussi de l'ancienneté), d'avancement (prise en compte des services effectués) et de liquidation de la pension. Leurs bénéficiaires se voient également donner l'accès à des dispositifs de formation et de reconversion.

Le même article 18 pérennise la **promotion fonctionnelle**, mise en place dans la LPM pour les années 2014 à 2019 et prorogée jusqu'en 2025 par la LPM pour les années 2019 à 2025, et ouvre la possibilité d'une seconde promotion fonctionnelle pour les officiers généraux. Ce mécanisme permet de promouvoir des militaires de carrière, compte tenu de leurs mérites et de leurs compétences, au grade supérieur des sous-officiers et des officiers, afin qu'ils exercent une fonction déterminée au service des armées.

L'article 17 crée un régime d'**apprentissage militaire**. Il autorise le recrutement d'élèves sous statut militaire dès l'âge de 16 ans, en vue d'un engagement dans les armées au titre de l'enseignement technique préparatoire militaire. Un effectif de 1 200 apprentis militaires est envisagé dès 2023.

À ce stade, **aucune mesure indiciaire n'est toutefois décidée**. La LPM pour les années 2019 à 2025 a permis d'avancer sur un certain nombre de mesures indemnitaires, notamment dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) dont la mise en place s'achève en octobre 2023 et dont il faudra tirer un bilan. Compte tenu de la difficulté du ministère des armées à fidéliser certains de ses personnels, notamment dans des domaines sensibles, des revalorisations indemnitaires ciblées paraissent devoir s'imposer pour les sous-officiers qualifiés, comme le ministre l'a confirmé <sup>(1)</sup>, sans que les conséquences budgétaires soient pour l'heure précisées.

---

(1) Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées, par la commission des finances de l'Assemblée nationale, 26 avril 2013.

## 2. Le renforcement de la réserve opérationnelle

Dans la continuité de la LPM pour les années 2019 à 2025, le projet de LPM pour les années 2024 à 2030 prévoit également une **augmentation des effectifs de la réserve opérationnelle militaire**. Conformément à l'engagement pris par le Président de la République, les effectifs de la réserve doivent être portés à **80 000 hommes en 2030** (soit un doublement par rapport aux 41 000 réservistes actuels), puis à **105 000 en 2035**, ce qui équivaldra alors à un militaire de réserve pour deux militaires d'active. Pour contribuer à l'augmentation des effectifs de la réserve, l'article 14 du projet de LPM prévoit différentes mesures :

– il relève les **limites d'âge** des réservistes, aujourd'hui différenciées : 70 ans pour toutes les catégories et grades, 72 ans pour les réservistes spécialistes ;

– il porte à **dix** le nombre de **jours** pouvant être réalisés pendant le temps de travail d'un volontaire **sans l'accord préalable** de son employeur civil (contre cinq à huit jours actuellement) ;

– il facilite la **convocation des anciens militaires** soumis à l'obligation de disponibilité dans les cinq années suivant leur retour à la vie civile, en portant leur durée de convocation à dix jours sur cinq ans et en élargissant leurs activités au maintien et à l'évaluation de leurs compétences ;

– il prévoit la possibilité d'appeler ou de maintenir en activité les volontaires de la réserve opérationnelle en fonction du **niveau d'urgence ou de menace**, sans que soit atteint le seuil de mise en garde ou de mobilisation, et harmonise les critères de rappel avec ceux du régime des réquisitions (modifiés à l'article 23) ;

– il élargit la possibilité, lorsque l'intérêt de la défense ou de la sécurité nationale le justifie, d'**affecter des réservistes hors des armées** ;

– il prévoit de nouveaux cas dans lesquels les militaires d'active placés en position de non-activité peuvent souscrire un engagement dans la réserve opérationnelle (congé parental, congé pour convenances personnelles, disponibilité).

Le rapporteur salue le **renforcement de la réserve**, qui est **essentiel pour renforcer le lien entre les citoyens et les armées** ainsi que la **cohésion** et la **résilience** de la **Nation**. Toutefois, à l'instar du Conseil d'État, il note que « *si ces mesures contribueront à augmenter les effectifs de la réserve, elles ne suffiront pas [...] pour atteindre 80 000 hommes, puis 105 000 à l'horizon 2035* » ; il conviendrait de « *préciser les autres mesures qui permettront d'atteindre cet objectif ambitieux* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Conseil d'État, avis sur un projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

## C. LA MODERNISATION DE L'ÉQUIPEMENT DES FORCES CONTINUE

L'augmentation des crédits prévus dans le projet de LPM pour la période 2024-2030 doit permettre de renforcer les capacités dont disposent les forces armées, même s'il n'a pas été possible d'éviter un étalement des livraisons de certains matériels.

### 1. Une augmentation significative des moyens affectés aux équipements

Comme l'indique le rapport annexé au projet de LPM, **268 milliards d'euros** sont prévus pour l'**agrégat « équipement »**, ce qui représente une augmentation de 56 % par rapport aux 172 milliards d'euros prévus entre 2019 et 2025. La dotation de **100 milliards d'euros** prévus pour les **programmes à effet majeur** (contre 59 milliards d'euros dans la LPM précédente, ce qui représente une hausse de 70 %) témoigne de la montée en puissance de l'équipement des forces.

Le rapporteur tient particulièrement à souligner l'augmentation de l'enveloppe destinée à l'**entretien programmé des matériels**, qui s'élève à 49 milliards d'euros (contre 35 milliards d'euros dans la LPM pour les années 2019 à 2025, soit une hausse de 40 %) : cette hausse est essentielle pour améliorer la disponibilité opérationnelle des équipements, même si des évolutions de nature extra-budgétaire sont aussi à prendre en compte (verticalisation des contrats, simplification des normes et des expressions de besoins).

Le rapport annexé au projet de LPM identifie également **13 milliards d'euros** pour les forces de souveraineté pré-positionnées dans les **Outre-mer**, afin d'améliorer la surveillance de ces territoires et lutter contre les tentatives de prédation ou de déstabilisation. Ces crédits sont d'une importance capitale compte tenu des tensions géopolitiques croissantes, notamment dans la zone Indo-Pacifique. Les Outre-mer bénéficieront tout particulièrement de la hausse des moyens prévus pour les infrastructures (**16 milliards d'euros**, soit une hausse de 33 %).

La programmation des crédits tient compte des enseignements tirés de la guerre en Ukraine et de la nécessité de se préparer à l'hypothèse d'un affrontement majeur. C'est en ce sens qu'elle intègre :

– **16 milliards d'euros** pour renforcer et renouveler les stocks de **munitions** complexes et non complexes, ce qui représente une augmentation de 45 % ;

– **5 milliards d'euros** pour la **défense surface-air**, soit une augmentation de 300 %, au profit des systèmes de missile antiaérien et antimissile, mais aussi de la lutte contre les drones et d'un investissement dans les nouvelles technologies, notamment hypersoniques ;

– **5 milliards d'euros** pour les **drones** (drones aériens, drones sous-marins ou de surface, robots terrestres), ce qui correspond à un doublement des moyens par rapport à la période 2019-2025. Il s'agit de rattraper les retards pris depuis plus d'une décennie, d'améliorer l'efficacité opérationnelle des forces ainsi que de

développer des capacités souveraines innovantes (drones de contact, munitions téléopérées, vol en essaim) ;

– **5 milliards d’euros** pour le **renseignement militaire**, dont l’importance n’est plus à démontrer, soit une hausse de 60 %.

Les moyens consacrés à l’innovation de défense ainsi qu’aux nouveaux champs de conflictualité sont en nette augmentation :

– pas moins de **10 milliards d’euros** seront consacrés à l’**innovation** entre 2024 et 2030 ; la programmation poursuit ainsi la hausse des crédits engagée dans la LPM pour les années 2019 à 2025, qui a permis de consacrer plus d’un milliard d’euros par an aux études amont depuis 2022. Ces crédits doivent permettre à nos armées de conserver une supériorité technologique, en exploitant les technologies de rupture, y compris celles venues du domaine civil ;

– **6 milliards d’euros** sont prévus pour les **capacités militaires spatiales**, soit une augmentation de 45 % par rapport à la LPM précédente. Les programmes Iris (observation spatiale), Celeste (renseignement d’origine électromagnétique) et de satellites patrouilleur-guetteur (s’appuyant sur le projet de démonstrateur Yoda) seront poursuivis. S’agissant des moyens de télécommunications, le satellite Syracuse 4C est abandonné au profit d’une « *constellation sécurisée et multi-orbites européenne* » qui reste à définir ;

– **4 milliards d’euros** pour le **cyber**, soit une hausse de 300 %, afin de renforcer les effectifs et les moyens de défense, notamment face à un risque élevé de haute intensité sur le bas du spectre.

## **2. Un calendrier de livraison ambitieux, bien que marqué par des étalements**

• L’effort consacré au **renouvellement des moyens de la dissuasion nucléaire** est massif, puisqu’il représente **13 % des ressources** prévues dans le projet de LPM (soit environ 52 milliards d’euros). La modernisation des composantes aérienne, navale et aéronavale de la dissuasion concernera à la fois les **missiles** (mise en service des missiles aéroportés ASMP-A rénovés, préparation de la quatrième génération de missiles aéroportés, poursuite des évolutions du missile M51 pour la composante océanique) et les **porteurs** (évolution du Rafale, préparation de l’avion de combat du futur, poursuite du programme de sous-marins nucléaires lanceurs d’engins de troisième génération).

• S’agissant des **forces terrestres**, les cibles prévues en 2030 sont maintenues pour l’**artillerie** (109 canons équipés d’un camion de nouvelle génération), pour les **hélicoptères** de reconnaissance et d’attaque (67 Tigre) et les systèmes de **drones tactiques** (17 systèmes). Des moyens nouveaux sont consacrés aux systèmes de **franchissement** ainsi qu’aux **lanceurs de longue portée** (au moins 13 systèmes en 2030, 26 systèmes en 2035).

Néanmoins, **des étalements sont prévus pour les livraisons de chars et de blindés**. S'agissant des chars de combat, seuls 160 des 200 chars Leclerc seront rénovés d'ici 2030 (contre 200 dans la LPM 2019-2025). Surtout, les cibles de véhicules blindés multi-rôles, déjà abaissées dans le cadre de l'actualisation de la programmation militaire en 2021, sont réduites à 1 345 Griffon et 1 405 Serval en 2030 (les cibles de 1 818 et 2 038 étant reportées à 2035).

- Pour les **forces navales**, les études relatives au **porte-avions** de nouvelle génération sont confirmées (pour un coût annoncé de 10 milliards d'euros, dont 5 milliards d'euros dans le cadre de la LPM pour les années 2024 à 2030), notamment pour garantir la pérennité des compétences en matière de propulsion nucléaire. Les cibles en termes de **sous-marins nucléaires d'attaque** sont aussi maintenues (6 Barracuda d'ici 2030). En outre, de nouvelles capacités de maîtrise des **fonds marins** jusqu'à une profondeur de 6 000 mètres sont intégrées dans la programmation (drones et robots pour moyens et grands fonds).

Des **étalements** sont toutefois prévus pour les livraisons de **bâtiments de premier rang** et de **patrouilleurs**. Le format de 15 navires de premier rang d'ici 2030 est maintenu, mais il sera assuré par seulement 3 frégates de défense et d'intervention (contre 5 prévues dans la LPM 2019-2025), les 2 frégates légères furtives de type La Fayette étant maintenues jusqu'en 2035. De même, le format de 19 patrouilleurs ne comprendra que 7 patrouilleurs océaniques en 2030 (désormais qualifiés de patrouilleurs « hauturiers »), le format de 10 étant reporté à 2035. Le format de 5 chasseurs de mines (bâtiment-base de plongeurs démineurs) est quant à lui décalé à 2035 (contre 3 prévus en 2030).

- Concernant les **forces aériennes**, la cible de 15 avions de ravitaillement et de transport stratégique **MRTT** est maintenue. L'objectif d'acquisition de 4 **drones moyenne altitude longue distance** développés en coopération européenne est porté à 6 mais il est décalé de 2030 à 2035 (1 seul système est prévu pour accompagner les 4 Reaper en 2030).

Le format de la flotte d'**avions de chasse** est revu à la baisse. Une nouvelle commande de **Rafale** (tranche 5) aura bien lieu, mais la livraison des 42 appareils est étirée jusqu'en 2035. L'armée de l'air et de l'espace ne disposera donc que de 137 Rafale en 2030 (contre 185 prévus dans la LPM précédente), tandis que le format global de l'aviation de combat (air et marine) est reporté à 225 d'ici 2035. Le passage au tout Rafale attendra donc, et les Mirage 2000D rénovés verront leur durée de service prolongée.

Il en va de même pour les avions de transport tactique **A400M** : la cible n'est que d'au moins 35 appareils en 2030, l'objectif d'en acquérir 53 étant reporté sans calendrier précis.

• Le rapporteur regrette que des étalements de livraison aient été nécessaires face à la multiplication des menaces. Il constate que la LPM pour les années 2024 à 2030 ne permettra pas aux forces armées de retrouver de la masse sur tous les segments et qu'elles demeureront à certains égards échantillonnaires. Il note toutefois que cela fait l'objet d'un choix assumé du ministère des armées et des états-majors : plutôt que la masse, le projet de LPM fait le choix de la cohérence. Il s'agit de garantir un **modèle d'armée cohérent, crédible et équilibré**, dans lequel les livraisons de nouveaux matériels s'accompagnent d'un effort sur la formation et l'entraînement, sur les munitions, les pièces détachées et les autres consommables ainsi que sur le maintien en condition opérationnelle.

En s'appuyant sur les capacités prévues, la France se donne la possibilité de conserver une **armée d'emploi** et d'agir seule lorsque cela est nécessaire, mais aussi d'être une **nation cadre** au sein des coalitions auxquelles elle participe avec ses alliés. Ainsi que l'a expliqué le ministre des armées devant la commission des finances, le projet de LPM *« est construit en fonction de la réalité des missions que nous pouvons confier à l'armée française dans les cinq à dix ans qui viennent. Je reviens à ce que je disais des comparaisons stupides avec l'Ukraine : on voudrait nous préparer à des menaces qui ne sont pas d'actualité ou qui ne peuvent pas exister. Sur certaines capacités, nous serons toujours échantillonnaires : certaines missions seront toujours expéditionnaires, et nous n'avons pas vocation à les mener seuls. Inversement, sur d'autres segments, nous devons nous renforcer, parce que nous pouvons être amenés à être les premiers à marcher, seuls peut-être. C'est le cas dans nos Outre-mer : ce serait une terrible humiliation de devoir demander à un pays riverain d'un de nos territoires ultramarins de nous aider à faire face à une crise majeure. La crédibilité du projet de LPM est un facteur clé : cela nous évite le fantasme de certaines missions imaginaires, mais cela nous évite aussi de passer à côté de certains risques bien réels »* <sup>(1)</sup>.

• Le projet de LPM pour les années 2024 à 2030 prolonge par ailleurs certains **programmes** menés **en coopération européenne**, notamment le programme **SCAF** (système d'avion de combat du futur) et le projet **MGCS** (*main ground combat system*) de char lourd du futur. Si ces programmes sont justifiés par un potentiel d'économies budgétaires substantielles, notamment dans les phases d'études, il convient de veiller à ce que les gains attendus de la coopération demeurent supérieurs aux inconvénients. Les coopérations n'ont de sens que si elles permettent de répondre à nos besoins opérationnels, qu'elles n'aboutissent pas au pillage de certains de nos actifs stratégiques et que nous demeurions indépendants quant à notre politique d'exportation. Dans cette perspective, le rapporteur invite le ministère des armées à envisager l'ensemble des alternatives possibles, y compris d'éventuels changements de partenaires.

---

(1) Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées, par la commission des finances de l'Assemblée nationale, 26 avril 2013 [seul le compte-rendu définitif de l'audition fait foi].

## II. UNE PROGRAMMATION NON DÉNUÉE D'INCERTITUDES

Si l'ambition du projet de LPM pour les années 2024 à 2030 est incontestable, des incertitudes pèsent sur les ressources additionnelles aux crédits de la mission *Défense*, sur certaines prévisions de dépense, notamment du fait de l'inflation, ainsi que sur le niveau durablement élevé des restes à payer.

### A. DES INCERTITUDES SUR LES RESSOURCES ADDITIONNELLES

Les besoins programmés dans le projet de LPM intègrent 13,3 milliards d'euros de ressources supplémentaires qui s'ajoutent aux crédits budgétaires de la mission *Défense*. Ces ressources s'accompagnent de plusieurs incertitudes, même si elles ne représentent que 3,2 % des besoins programmés.

#### 1. Les ressources extra-budgétaires

Les 13,3 milliards d'euros évoqués intègrent **5,9 milliards d'euros de ressources extra-budgétaires**, qui se décomposent de la manière suivante :

– 3,1 milliards d'euros en provenance du budget de l'Assurance maladie au titre de l'activité hospitalière du **Service de santé des armées** ;

– environ 1 milliard d'euros provenant de **cessions de matériels** et des formations associées ;

– 474 millions d'euros provenant du compte d'affectation spéciale *Gestion immobilière de l'État* au titre des cessions immobilières, des redevances domaniales et des loyers des concessions ou autorisations de toute nature consenties sur les biens immobiliers affectés au ministère ;

– 652 millions d'euros pour des **prestations de services** facturées par le ministère des armées, notamment par la direction générale de l'armement ;

– 650 millions d'euros liés à des **renégociations de contrats**.

Il est vrai que **la Cour des comptes a souvent mis en garde** contre le recours à des ressources extra-budgétaires, dont la matérialisation est incertaine, et qui peut retarder le calendrier de certains programmes <sup>(1)</sup>, mais aussi conduire le ministère des armées à une gestion patrimoniale sous-optimale <sup>(2)</sup>.

---

(1) Cour des comptes, « La loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 et les capacités des armées », rapport public thématique, mai 2022.

(2) Cour des comptes, « Le bilan des cessions immobilières parisiennes du ministère des armées », observations définitives, mai 2022.

Néanmoins, il convient de **distinguer les ressources exceptionnelles**, qui ont pu être intégrées dans certaines lois de programmation avant la LPM pour les années 2019 à 2025 (cessions immobilières de grande ampleur, cessions de fréquences hertziennes, conditionnement des cibles capacitaires à des objectifs d'exportation), et les ressources additionnelles prévues dans le projet de LPM, qui sont **des ressources récurrentes** du ministère des armées, et dont l'intégration dans la trajectoire procède avant tout d'un objectif de transparence. En tout état de cause, le ministère indique que **les hypothèses retenues sont volontairement mesurées** : ainsi, le montant annuel moyen de ces ressources prévu entre 2024 et 2030 (840 millions d'euros par an) est inférieur au montant constaté entre 2019 et 2022 (1,1 milliard d'euros par an).

## 2. Les autres ressources exceptionnelles

Les 7,4 milliards d'euros de besoins restants seraient financés par des mécanismes divers.

- Une partie des besoins seront financés dans le cadre du remplacement des matériels militaires cédés à l'Ukraine.

L'**effort national de soutien à l'Ukraine** n'est **pas inclus dans les crédits prévus par le projet de LPM**, afin qu'il ne puisse déstabiliser le soutien militaire français. Des ressources supplémentaires seront nécessaires pour financer cet effort. Elles proviendront de fonds européens, notamment au titre de la Facilité européenne pour la paix, mais aussi de moyens additionnels déterminés soit dans la loi de finances initiale, soit en exécution sur une base interministérielle, la participation de la mission *Défense* ne devant alors excéder la proportion qu'elle représente dans le budget général de l'État.

Une dépense spécifique est d'ores et déjà prévue pour le remplacement des systèmes de défense aérienne de courte portée Crotale cédés à l'Ukraine, qui seront remplacés, notamment par des missiles d'interception, de combat et d'auto-défense (Mica), afin de ne pas créer de manque pour l'armée française. Une provision de **1,2 milliard d'euros** a été annoncée pour cette dépense au sein des 13,3 milliards d'euros de ressources additionnelles, sans que l'origine des crédits n'ait à ce stade été précisée <sup>(1)</sup>.

- Enfin, les 6,2 milliards d'euros de besoins restants seront financés *via* les **moindres dépenses** permises par un relâchement du report de charges de la mission *Défense* et par la marge frictionnelle.

---

(1) Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées, par la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 26 avril 2013.

Le **relâchement du report de charges** <sup>(1)</sup> consiste à reporter le décaissement de certains crédits de paiement sur l'exercice suivant afin de financer d'autres dépenses jugées prioritaires. La LPM pour les années 2019 à 2025 prévoyait une trajectoire de diminution du report de charges de 16 % en 2019 à 10 % en 2025. Celle-ci a été globalement respectée jusqu'en 2021 mais le report de charges a ensuite été utilisé par le ministère comme un moyen d'atténuer les effets de l'inflation. Ainsi, au 31 décembre 2022, le report de charges de la mission *Défense* s'élevait à 13,7 % des crédits hors titre 2 ouverts en loi de finances initiale, contre un objectif de 12 %.

Le projet de LPM ne prévoit **aucun objectif d'évolution du report de charges**, contrairement à la LPM pour les années 2019 à 2025. Or la Cour des comptes rappelle que les reports de charges « *dans cette ampleur constituent une entorse à l'annualité budgétaire* » et « *préconise de poursuivre l'effort de réduction au-delà de la LPM actuelle qui prévoit un plafond du report de charge de 10 % en 2025* » <sup>(2)</sup>. Aussi, le rapporteur souligne que le relâchement du report de charges constitue pour le ministère des armées **un instrument utile à condition d'être utilisé dans une proportion soutenable** ;

La **marge frictionnelle** renvoie quant à elle aux redéploiements de crédits rendus possibles par le décalage de certains programmes d'armement par rapport au calendrier initialement prévu. De tels décalages sont inévitables, notamment en raison de la dynamique propre aux grands programmes d'armement ou aux opérations d'investissement et de la difficulté de prévoir précisément à quel moment les jalons technologiques nécessaires à l'avancement des programmes seront franchis. La capacité budgétaire ainsi libérée est estimée à 3,25 % du budget annuel, ce qui correspond au réalisé des années 2021 et 2022.

On peut s'interroger sur la pertinence d'intégrer dans le montant des besoins programmés des outils qui constituent surtout des marges de manœuvre en gestion. Néanmoins, **le report de charges et la marge frictionnelle** – qui ne sont pas des nouveautés de la LPM pour les années 2024 à 2030 – **constituent des outils pertinents pour exécuter la programmation militaire dans un contexte d'inflation et d'incertitude**.

Par ailleurs, le rapporteur rappelle que **la soutenabilité de la programmation budgétaire et capacitaire est une préoccupation constante** du ministère des armées ainsi que du ministère de l'économie et des finances, et que la **gouvernance des investissements militaires** – structurée autour du Comité ministériel d'investissement et du Comité financier interministériel – vise précisément à organiser un dialogue régulier entre les deux ministères pour gérer au mieux les difficultés susceptibles de survenir dans la conduite des grands programmes d'armement ou de maintien en condition opérationnelle.

---

(1) Le report de charges correspond, pour un exercice donné, au montant des paiements pour lesquels le service fait est constaté mais dont la facture n'a pas encore été traitée ou payée au 31 décembre.

(2) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Défense, avril 2023.

## B. DES INCERTITUDES SUR LES PRÉVISIONS DE DÉPENSE

Des incertitudes pèsent sur certaines prévisions de dépense, notamment en raison du contexte inflationniste, sans toutefois que la sincérité de la programmation soit remise en cause.

### 1. Un niveau d'inflation incertain

Le niveau d'inflation effectif entre 2024 et 2030 aura nécessairement un impact sur les achats du ministère des armées ainsi que sur sa masse salariale.

Le projet de LPM intègre une **provision de 30 milliards d'euros** sur sept ans pour faire face aux conséquences de l'inflation. Cette provision est calculée sur la base de l'indice des prix à la consommation hors tabac, pour lequel est retenue la même hypothèse que celle du projet de LPFP 2023-2027. Or, au moment du dépôt de ce projet de loi, le HCFP s'interrogeait déjà sur les prévisions d'inflation : « *le reflux anticipé de l'inflation peut sembler rapide, surtout avec le scénario retenu de croissance soutenue, supérieure à la croissance potentielle et dans un contexte où l'inflation a constamment surpris à la hausse les prévisionnistes depuis deux ans* »<sup>(1)</sup>. Devant la commission des finances, le président du Haut Conseil a confirmé que les prévisions d'inflation lui semblaient plutôt faibles<sup>(2)</sup>.

L'avis du HCFP invite donc à une certaine prudence : « *Si l'inflation devait être plus élevée que prévu dans le projet de LPM, que ce soit du fait de pressions inflationnistes plus persistantes que prévu au niveau macroéconomique ou d'une augmentation plus forte que prévu du coût des matériels militaires [...], ce ne serait pas sans conséquence sur la trajectoire de dépenses. L'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques instauré par la loi organique étant exprimé en volume, une inflation plus forte, à budget de la mission Défense inchangé, réduirait d'autant la dépense publique en volume, facilitant ainsi le respect de cet objectif. À l'inverse, elle pourrait susciter un ajustement des crédits budgétaires en euros courants pour assurer le respect des orientations stratégiques du PLPM* »<sup>(3)</sup>.

Il convient de reconnaître que **les prévisions d'inflation sont un exercice difficile**, tant elles dépendent de la méthode et des hypothèses utilisées. De fait, les prévisions d'inflation du Gouvernement entre septembre 2022 et avril 2023 sont plus élevées pour 2023 (+ 4,9 % au lieu de + 4,2 %) mais moins élevées pour 2024 et 2025 (+ 2,6 % et + 2,0 % contre, respectivement, + 3,0 % et + 2,1 %). – bien que le HCFP estime que ces dernières prévisions sont « *un peu sous-estimées* »<sup>(4)</sup>.

---

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2022-5 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, 21 septembre 2022.

(2) Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, par la commission des finances et la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 5 avril 2023.

(3) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2023-2 relatif au projet de loi de programmation militaire pour 2024-2030, 27 mars 2023.

(4) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2023-6 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2023 à 2027, 25 avril 2023.

Qui qu'il en soit, le ministère des armées s'est fondé, au moment de la préparation du projet de LPM sur les hypothèses d'inflation les plus crédibles qu'il avait à sa disposition.

#### ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS D'INFLATION

(en pourcentage du produit intérieur brut)

Prévision	Date	2023	2024	2025	2026	2027
Programme de stabilité 2022-2027	juillet 2022	3,2 %	1,9 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %
PLF 2023 – PLPFP 2023-2027	septembre 2023	4,2 %	3,0 %	2,1 %	1,75 %	1,75 %
Programme de stabilité 2023-2027	avril 2023	4,9 %	2,6 %	2,0 %	1,75 %	1,75 %

Malgré les incertitudes qui pèsent sur son mode de calcul, l'existence même d'une provision pour faire face à l'inflation est un instrument dont ne disposent pas tous les ministères. En outre, pour faire face à une inflation plus forte qu'anticipée sans rogner sur la programmation, le ministère des armées pourra mettre à profit l'ensemble des moyens à sa disposition : **redéploiement de crédits en gestion, relâchement du report de charges, marge frictionnelle** (voir le A du présent II).

Il n'est pas exclu que l'**ouverture de crédits supplémentaires** en gestion ou en loi de finances rectificative soit nécessaire, conditionnant de fait le respect de la programmation à des arbitrages politiques et budgétaires. Lors de son audition par la commission des finances, le ministre l'a d'ailleurs ouvertement assumé <sup>(1)</sup>. À cet égard, le niveau des crédits additionnels ouverts en 2022 (1,18 milliard d'euros <sup>(2)</sup>) et annoncés pour 2023 (1,5 milliard d'euros) peut, à court terme, inciter à l'optimisme. De fait, il n'y a aujourd'hui aucun retard de programme lié à l'inflation.

En outre, le dispositif spécifique prévu pour les **carburants opérationnels** est reconduit (article 5 du projet de loi, qui reprend l'article 5 de la LPM pour les années 2019 à 2025) : en cas de hausse du prix constaté des carburants opérationnels, la mission *Défense* « bénéficiera de mesures financières de gestion et, si la hausse est durable, des crédits supplémentaires seront ouverts en loi de finances pour couvrir les volumes nécessaires à la préparation et à l'activité opérationnelle des forces ».

(1) Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées, par la commission des finances de l'Assemblée nationale, 26 avril 2013.

(2) Loi n° 2022-1499 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

## 2. La provision pour les Opex-Missint en nette baisse

Alors que la Cour des comptes alertait régulièrement sur la sous-budgétisation de la provision au titre des opérations extérieures (Opex) et des missions intérieures (Missint), **la LPM pour les années 2019 à 2025 avait augmenté cette provision** de manière significative, avec 1,1 milliard d’euros par an entre 2020 et 2023, auxquels s’ajoutaient 100 millions d’euros de crédits de personnel pour les Missint, soit un total de 1,2 milliard d’euros. Cette hausse était essentielle pour éviter que les surcoûts Opex-Missint ne viennent affecter la programmation.

Entre 2018 et 2020, la provision avait permis de couvrir les surcoûts des Opex-Missint avec les seuls crédits de la mission *Défense*, **sans recourir à la solidarité interministérielle**. En 2021 et 2022, les surcoûts liés au redimensionnement de l’opération *Barkhane* au Sahel puis au lancement de la mission *Aigle* en Europe centrale et orientale ont à nouveau conduit à faire assumer une partie des surcoûts par l’ouverture de crédits supplémentaires compensés par de moindres dépenses sur l’ensemble des budgets ministériels.

L’article 4 du projet de LPM prévoit que la provision au titre des Opex-Missint s’élèvera à **800 millions d’euros en 2024** puis à **750 millions d’euros par an entre 2025 et 2030**. La provision diminue donc fortement par rapport aux provisions des années précédentes, et d’autant plus que les dépenses de personnel des missions intérieures y ont été intégrées, conformément à une recommandation de la Cour des comptes <sup>(1)</sup>. Le ministère des armées explique la diminution de la provision au titre des Opex-Missint par :

– la fin de l’opération *Barkhane* et la réduction des engagements des forces armées au Sahel, malgré le renforcement des activités de formation, dans le cadre de nos coopérations structurelles ;

– la moindre intensité des activités engagées en Europe centrale et orientale, dans le cadre du renforcement du flanc Est de l’OTAN, notamment les missions *Aigle* en Roumanie et *Lynx* en Estonie ;

– la réduction des besoins liés aux missions intérieures et notamment de l’opération *Sentinelle* après les Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024.

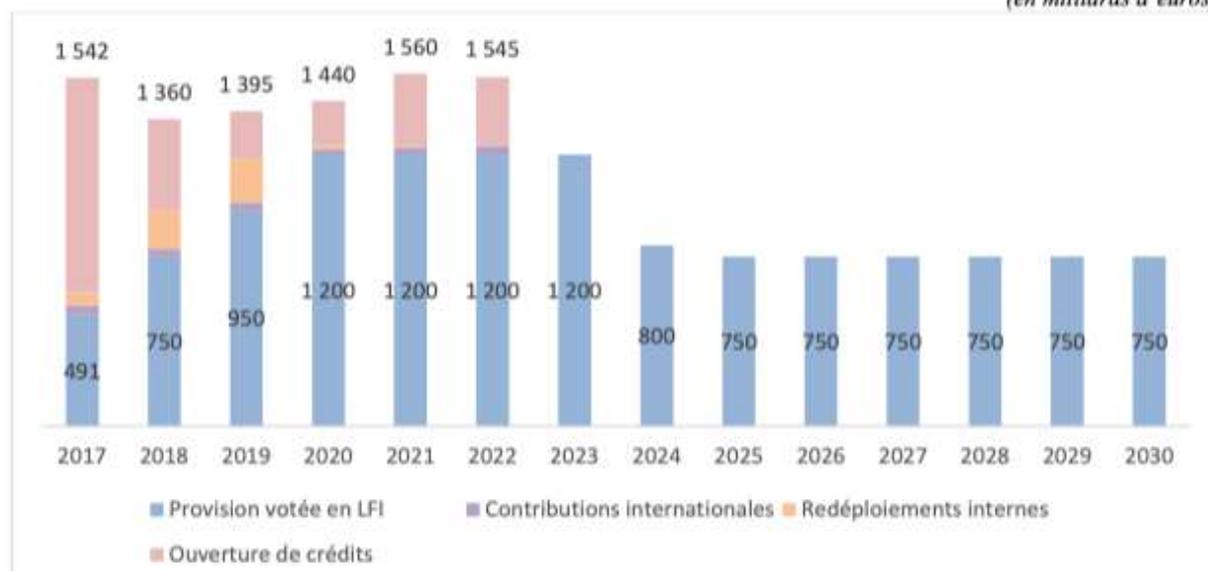
La diminution de la provision interroge néanmoins par son ampleur (entre – 30 % et – 40 % par rapport à 2023). Le montant de cette provision ne représente qu’un peu plus de la moitié de la moyenne annuelle des coûts complets liés aux Opex-Missint entre 2017 et 2022, même si elle reste largement supérieure à son niveau d’avant 2018. Dès lors, une **incertitude** pèse sur d’éventuels besoins récurrents de redéploiement de crédits ou, comme l’indique le rapport annexé, d’ouvertures de crédits supplémentaires, même couverts par la solidarité interministérielle.

---

(1) Cour des comptes, note d’analyse de l’exécution budgétaire 2022 de la mission Défense, avril 2023.

## ÉVOLUTION DES SURCOÛTS LIÉS AUX OPEX-MISSINT

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après Cour des comptes, notes d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Défense pour 2017 à 2022.

### 3. Le coût du soutien au matériel sous-estimé

Parmi les réserves formulées dans l'acte de certification des comptes de l'État pour 2022, la Cour des comptes <sup>(1)</sup> relève dans les « anomalies significatives » la **sous-évaluation des besoins** liés au soutien des matériels militaires à hauteur d'au moins **6 milliards d'euros** :

– d'une part, la **dépréciation des équipements militaires** lui semble être sous-estimée d'au moins 3 milliards d'euros ;

– d'autre part, les **provisions pour charges de « gros entretiens » et de « grandes visites »** lui paraissent également sous-évaluées d'au moins 3 milliards d'euros.

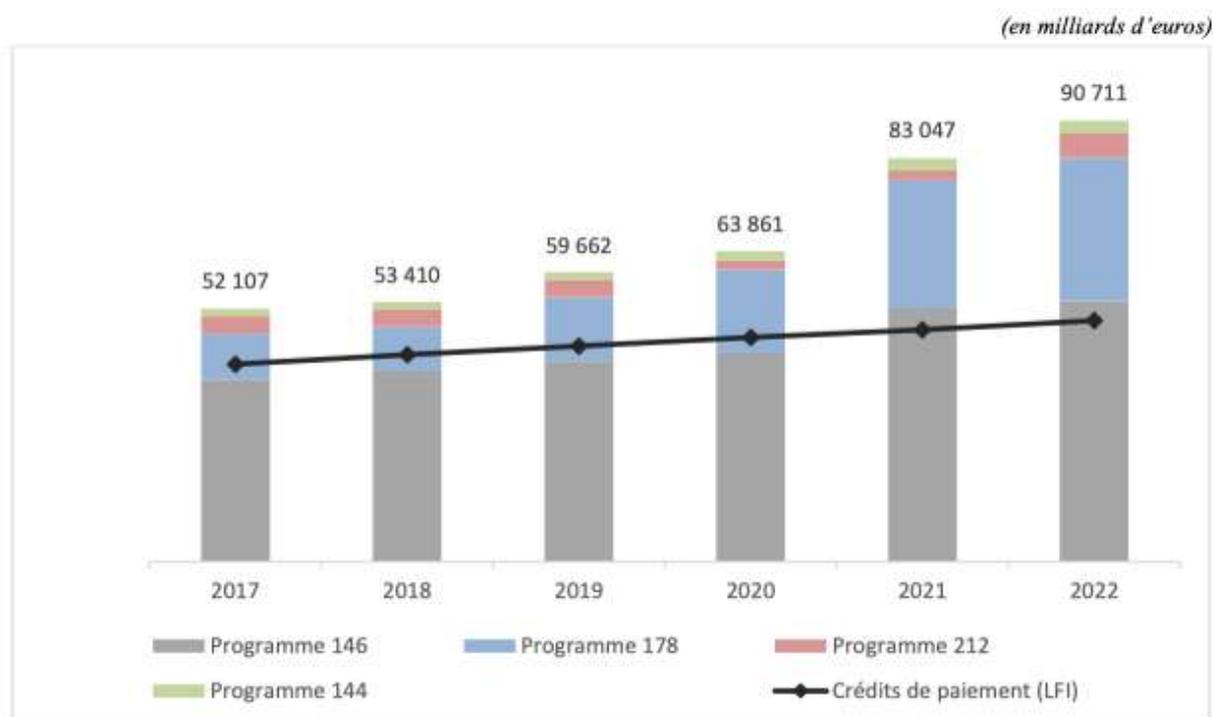
Cette sous-évaluation des dépenses nécessaires au soutien des matériels militaires risque, pour le ministère des armées, de **contraindre les acquisitions de nouveaux équipements** par rapport à la programmation initialement envisagée.

(1) Cour des comptes, Certification des comptes de l'État, Exercice 2022, avril 2023.

### C. UN NIVEAU ÉLEVÉ D'ENGAGEMENTS NON COUVERTS PAR DES PAIEMENTS

La LPM pour les années 2019 à 2025 s'est accompagnée d'un **accroissement significatif des restes à payer** <sup>(1)</sup> de la mission *Défense*, qui sont passés de 52 milliards d'euros en 2017 à **91 milliards d'euros en 2022** <sup>(2)</sup>, soit une hausse de 39 milliards d'euros. En y ajoutant les 25,9 milliards d'euros d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AEANE) constatés à la fin de l'exécution 2022, le total des engagements non couverts par des paiements atteint aujourd'hui 117 milliards d'euros.

#### ÉVOLUTION DES RESTES À PAYER DE LA MISSION DÉFENSE



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

La hausse des restes à payer n'est **pas anormale alors que les armées sont engagées dans une phase de reconstruction marquée par des investissements importants**. Elle procède notamment de la montée en puissance des grands programmes d'armement (programme 146), qui exigent un niveau élevé d'engagement dans leur phase initiale mais des paiements étalés sur plusieurs années voire plusieurs décennies mais aussi de la verticalisation des contrats de MCO <sup>(3)</sup> (programme 178).

(1) Les restes à payer correspondent aux autorisations d'engagement exécutées qui n'ont pas encore été couvertes par des crédits de paiement.

(2) Le niveau des restes à payer est moins élevé que les 93,6 milliards d'euros anticipés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, car la préparation du projet de LPM pour les années 2024 à 2030 a conduit à reporter certaines décisions.

(3) La verticalisation des contrats de MCO consiste à regrouper des contrats portant sur un même ensemble d'équipements et à signer avec un seul maître d'œuvre sur une durée plus longue. Outre une amélioration de la disponibilité des équipements, elle doit permettre une meilleure maîtrise des coûts, mais génère mécaniquement une augmentation des restes à payer.

Toutefois, selon la Cour des comptes, **les restes à payer**, qui représentent 1,8 année de ressources du ministère des armées, « **vont préempter une partie des ressources disponibles pour la nouvelle LPM.** [...] À fin 2022, ils représentent au total plus de 20 % de l'effort budgétaire (prévu de 400 Md€). Si l'on prend en compte les AEANE, ce seraient même près de 30 % de ces ressources qui pourraient être ainsi préemptées » <sup>(1)</sup>. Le rapporteur note que la réparation entamée en 2019 est loin d'être terminée et qu'une part non négligeable des crédits de paiement prévus dans la LPM pour les années 2024 à 2030 serviront à couvrir des engagements pris dans le cadre de la LPM pour les années 2019 à 2025. Il rappelle toutefois que ce ne sont pas seulement des crédits de paiement qui vont être budgétés, mais aussi leurs effets et donc des livraisons de matériels qui vont s'opérer.

En outre, un niveau élevé de restes à payer expose la mission *Défense* au **risque d'une rigidité trop forte de la dépense en cas d'aléa**. Tant que l'État maintient ou accroît son effort budgétaire, la soutenabilité de la programmation n'est pas menacée. Le risque d'un revirement de la programmation est donc écarté, en tout cas jusqu'aux prochaines élections présidentielle et législatives ; il sera alors de la responsabilité de la future majorité de confirmer la programmation ou de procéder à de coûteuses réductions des cibles et renégociations des contrats. Il n'en demeure pas moins le risque d'une inflation forte et durable susceptible de fragiliser ou de remettre en cause toute ou partie de la programmation ; ce risque devra quant à lui être surveillé.

---

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Défense, avril 2023.

### III. LA NÉCESSITÉ D'UN CONTRÔLE EFFICACE ET TRANSPARENT PAR LE PARLEMENT

Compte tenu de la forte augmentation des crédits prévue dans le projet de LPM pour les années 2024 à 2030, le **contrôle du Parlement sur l'exécution de la programmation** est essentiel afin d'assurer l'acceptabilité par les citoyens de l'effort budgétaire massif consacré par la Nation au profit des armées.

Dans cette perspective, le projet de loi prévoit chaque année la remise par le Gouvernement au Parlement de trois rapports :

- avant le 30 avril, un **rapport sur le bilan de l'exécution** de l'année passée de la programmation militaire (article 8) ;
- avant le 30 juin, un **rapport sur les enjeux et les principales évolutions** de la programmation budgétaire de la mission *Défense* (article 9) ;
- un **rapport spécifique sur les Opex-Missint** comprenant un bilan opérationnel et financier (article 4).

Le rapporteur souligne l'économie de ces mesures qui, sous réserve de la qualité du contenu de ces rapports, permettront aux commissions permanentes chargées de la défense et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat de se prononcer sur l'exécution des crédits de la mission *Défense* au moment de l'examen du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes et de se préparer en vue de l'examen du projet de loi de finances de l'année à venir.

L'article 7 du projet de LPM prévoit quant à lui que la programmation « *fera l'objet d'une actualisation avant la fin de l'année 2027* » afin de « *vérifier la bonne adéquation entre les objectifs fixés [...], les réalisations et les moyens consacrés* » et de permettre « *une mise à jour des besoins au regard du contexte sécuritaire du moment et des avancées technologiques constatées* ». Le rapporteur relève l'engagement du ministre des armées à ce que cette disposition soit appliquée en associant le Parlement autant que possible.

Outre l'actualisation de la programmation prévue avant la fin de l'année 2027, le rapporteur invite également le ministère des armées à **une plus grande transparence sur les ajustements annuels de la programmation militaire** (désignés sous l'acronyme « A2PM »). Ces ajustements sont inévitables compte tenu des divergences entre le rythme anticipé et le rythme réel d'avancement des programmes d'armement. La Cour des comptes indique d'ailleurs que, lors de la LPM précédente, les redéploiements de crédits ont pu être réalisés sans effet d'éviction sur les autres dépenses prévues <sup>(1)</sup>. Il est toutefois nécessaire que le ministère puisse, vis-à-vis du Parlement, documenter précisément le montant et la destination des crédits faisant l'objet de redéploiements.

---

(1) Cour des comptes, « *La loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 et les capacités des armées* », rapport public thématique, mai 2022.