

LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (LPM) : ENTRE LA CONSTRUCTION BUDGÉTAIRE ET L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE



Armée de l'Air et de l'Espace



Marine nationale



Armée de Terre

Comme on le sait, la loi de programmation militaire portant sur la période comprise entre 2024 et 2030 a été adoptée au mois de juin 2023 à une très large majorité, que ce soit par l'Assemblée Nationale ou par le Sénat¹.

Quelles qu'en soient les limites, elle mérite d'être saluée. D'une part parce qu'elle traduit la volonté d'adapter nos Armées à un contexte plus « instable », pour ne pas dire plus menaçant, et de les mettre en mesure de participer à des opérations de haute intensité. D'autre part parce que les moyens mobilisés à cette fin augmentent plus que sensiblement, passant de 295 mds d'euros (soit 42,14 mds d'euros en moyenne annuelle) sur la période 2019-2025 à 400 mds d'euros (soit 57,14 mds d'euros en moyenne annuelle) sur la période 2024-2030².

Malgré l'emprise croissante de la contrainte budgétaire, la construction budgétaire de l'année 2024 et le projet de budget pour l'année 2025 respectent strictement les engagements pris et les montants prévus dans le cadre de la LPM, soit 47,2 mds d'euros pour l'annuité 2024 et 50,5 mds d'euros pour l'annuité 2025³. Tel n'a pas toujours été le cas, tant s'en faut, depuis que les lois de programmation militaire (dont le périmètre a beaucoup varié au fil du temps) existent.

Si important qu'ait été l'effort financier qui a été fait dans un contexte pour le moins contraint, que ce soit dans le cadre de la LPM 2019-2025 ou depuis l'entrée en vigueur de la LPM 2024-2030, **l'objectif consistant à porter l'effort de Défense à 2 % du PIB est loin d'être atteint**. Calculé hors pensions (ce qui est logique car le paiement des pensions n'a pas le moindre impact sur les capacités et l'efficacité opérationnelles des Armées), l'effort de Défense ne dépassait pas 1,61 % du PIB en 2024⁴. Il aurait fallu être en mesure de mobiliser

mds : milliards - M : millions

1/ La LPM a été adoptée par 408 voix contre 87 à l'Assemblée Nationale et par 314 voix contre 17 au Sénat.

2/ À quoi il faut ajouter 13 mds d'euros de ressources extra-budgétaires (cessions immobilières, redevances domaniales, etc...)

3/ Hors pensions. 4/ À titre comparatif, il s'établissait à 1,48 % du PIB en 2019 et à 1,56 % du PIB en 2023.

11,42 mds d'euros de plus pour qu'il s'établisse à 2 % du PIB⁵.

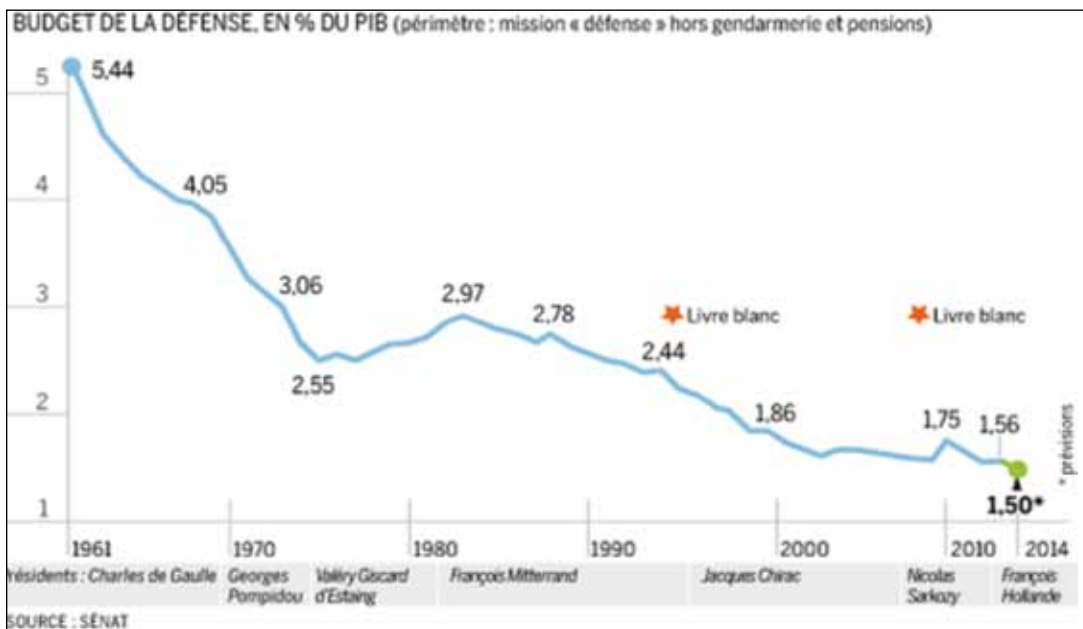
Indépendamment du temps qu'il faudra et de l'effort qui reste à faire pour atteindre le seuil symbolique de 2 % du PIB, ce qui n'est pas indifférent alors que l'environnement international est pour le moins sombre, l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs conduit, *a fortiori* si elle persiste, voire s'accroît, de s'interroger sur la possibilité d'exécuter la LPM 2024-2030 « à l'euro près ». Quatre facteurs d'incertitude et / ou d'inquiétude peuvent être identifiés à ce stade :

Le premier tient à l'impact des annulations de crédits sur la disponibilité effective des ressources prévues dans le cadre de la LPM. D'une part parce que

d'euros (soit 16,8 % de la « marche 2023 ») en 2023 et 532 M d'euros (soit 16,1 % de la « marche 2024 ») en 2024⁷.

Le second facteur tient à la prise en charge et au financement des opérations extérieures (OPEX) et des opérations intérieures (OPINT ou MISSINT). Malgré l'effort qui a été engagé depuis la fin des années 2010 pour en provisionner le coût en construction budgétaire⁸, les choses ne paraissent malheureusement pas avoir évolué dans le bon sens ces dernières années. D'une part parce que le coût consolidé des OPEX et des MISSINT n'a cessé de s'établir à un niveau supérieur à celui de la provision inscrite en LFI⁹, le financement du solde donnant lieu à un débat récurrent entre le ministère des Armées (qui entend faire jouer la solidarité interministérielle,

Cinq décennies de coupes



le montant des annulations intervenues en cours ou en fin de gestion a sensiblement augmenté depuis 2023 alors qu'il avait sensiblement baissé entre 2017 et 2022. D'autre part parce que les annulations qui affectent le programme 146⁶ amputent mécaniquement les ressources consacrées à l'équipement des forces. À titre indicatif, elles ont représenté 505 M

comme le prévoit la lettre de la LPM) et le Ministère des Comptes Publics (qui subordonne toute ouverture de crédits en cours ou en fin d'exercice à des annulations d'un montant équivalent). D'autre part parce qu'une partie du coût consolidé des OPEX et des MISSINT a été couverte *in fine* par des annulations de crédits¹⁰, notamment sur le programme consacré à

5/ Les chiffres disponibles permettent de penser que l'effort de Défense pourrait s'établir à 1,68 % du PIB. Ils doivent être maniés avec précaution à ce stade.

6/ Le Programme 146 porte sur l'équipement des forces.

7/ Le montant moyen des annulations intervenues sur le Programme 146 n'avait pas dépassé 103 M d'euros par an entre 2019 et 2022.

8/ La provision inscrite en LFI pour couvrir le coût des OPEX et des MISSINT est passée de 950 M d'euros en 2019

à 1,2 md d'euros à partir de 2020. Elle a (malheureusement) été ramenée à 800 M d'euros en 2024 et à 750 M d'euros en 2025.

9/ L'écart entre la provision inscrite en LFI et le coût consolidé des OPEX et des MISSINT s'est établi à 446 M d'euros en 2019, 244 M d'euros en 2020, 360 M d'euros en 2021, 345 M d'euros en 2022 et 185 M d'euros en 2023. Les données disponibles à ce stade permettent de l'évaluer à 500 M d'euros au moins (hors coût des opérations conduites en Nouvelle-Calédonie) en 2024.

l'équipement des forces. Alors que leur montant avait sensiblement diminué entre le milieu des années 2010 et le début des années 2020, il a fortement augmenté depuis, passant de 150 M d'euros en 2022 à 693 M d'euros en 2023 et 803 M d'euros en 2024.

Le périmètre des OPEX et des MISSINT ne prenant en compte ni les dépenses engagées dans le cadre du renforcement du flanc oriental de l'OTAN¹¹, ni celles qui sont engagées dans le cadre du soutien à l'Ukraine, **elles sont de facto prises en charge sous enveloppe par le ministère des Armées**, ce qui diminue d'autant les ressources effectivement disponibles pour exécuter la LPM. Le fait mérite d'autant plus d'être relevé que les montants en cause sont loin d'être négligeables, les documents disponibles permettant d'évaluer le coût du renforcement du flanc oriental de l'OTAN à 466 M d'euros en 2022 et à 494 M d'euros en 2023. Quant au soutien à l'Ukraine sous toutes ses formes, son coût aurait (car les chiffres qui circulent, y compris dans les documents officiels, sont contradictoires) représenté un peu plus de 166 M d'euros en 2022¹² et 692 M d'euros au moins en 2023¹³. Les données disponibles à ce stade pour l'année 2024 sont trop fragmentaires et trop floues pour qu'il soit possible de les reprendre¹⁴.

Plus le temps passe, plus le ministère des Armées est ou pourrait être confronté à un « mur budgétaire » tel que l'exécution stricte de la LPM 2024-2030 risque d'être fragilisée, pour ne pas dire compromise. Trois éléments justifient qu'on puisse légitimement le craindre :

La situation et l'évolution tendancielle de nos comptes publics étant ce qu'elle est, le montant des crédits « mis en réserve » en début d'exercice (et susceptibles d'être annulés, au moins pour partie, en cours ou en fin d'exercice) a sensiblement augmenté, passant de 1,23 md d'euros (soit 2,48 % des crédits ouverts en LFI) en 2022 à 2,58 mds d'euros (soit 5,5 % des crédits ouverts en LFI) en 2024. L'évolution des reports de crédits (souvent utilisés pour atteindre la « cible » retenue en matière de déficit d'exécution) a été comparable, leur montant étant passé de 51 M d'euros de l'exercice 2021 sur l'exercice 2022 à 1,648 md d'euros de l'exercice 2023 sur l'exercice 2024¹⁵. Même si leur statut juridique et comptable est différent, il n'y en a pas moins un point commun aux crédits « mis en réserve » et aux reports de crédits, à savoir qu'ils amputent ou sont susceptibles d'amputer la ressource disponible et nécessaire pour exécuter la LPM dans les conditions et sur les bases prévues par le référentiel de programmation.

Bien que 400 M d'euros aient été mis en place en fin de gestion 2023 pour le réduire et préparer

l'entrée en LPM 2024-2030, **le report de charges du ministère des Armées** (qui permet de faire passer le paiement d'une partie des factures exigibles en fin d'année de l'exercice n à l'exercice n+1) **a fortement augmenté**. Alors qu'il avait évolué entre 3,4 et 3,9 mds d'euros entre la fin des années 2010 et le début des années 2020, il est passé de 3,878 mds d'euros à la fin de l'année 2022 à 6,81 mds d'euros à la fin de l'année 2024, **soit une augmentation voisine de 76 % en l'espace de deux ans**. Les choses étant ce qu'elles sont, on ne peut pas exclure *a priori* qu'il s'établisse à un niveau encore plus élevé à la fin de l'année 2025.

Le constat est le même quand on raisonne en valeur relative au lieu de raisonner en valeur absolue. Calculé par rapport au montant des crédits ouverts (hors Titre 2), le montant du report de charges a été à peu près conforme à la « cible » prévue par la LPM jusqu'à la fin de l'exercice 2022. **Tel n'est plus le cas depuis**, le report de charges s'établissant à 19,8 % des crédits ouverts hors Titre 2 (pour une « cible » théorique de 11 %) à la fin de l'année 2023 et à 20,3 % des crédits ouverts (pour une « cible » théorique de 10 %) à la fin de l'année 2024. Le fait que le Premier ministre ait été conduit à prendre dans le courant de l'année 2023 la

10/ L'écart entre la provision ouverte en LFI et le coût consolidé des OPEX et des MISSINT a été couvert par des annulations de crédits à hauteur de 82 % en 2020, 49,7 % en 2021, 43,5 % en 2022 et 100 % en 2023, le solde (soit 44 M d'euros en 2020, 181 M d'euros en 2021 et 195 M d'euros en 2022) restant à la charge du ministère de la Défense. Les données disponibles à ce stade ne permettent pas d'évaluer précisément ce qu'il a été en 2024.

11/ Qui est classé dans la catégorie des « missions opérationnelles » (MISSOPS)

12/ Hors les 200 M d'euros qui ont été prélevés sur le Programme 146 pour mettre en place le Fonds « Ukraine ».

13/ Chiffre contenu dans le rapport du Sénateur de Legge sur le projet de budget de la mission « Défense » pour 2024. La Cour des Comptes l'évalue à 853 M d'euros dans sa note (datée du mois d'avril 2024) sur l'exécution budgétaire de la mission « Défense » pour 2023.

14/ Interrogés sur le coût des opérations conduites pour renforcer le flanc oriental de l'OTAN et sur celui du soutien à l'Ukraine en 2024, les services compétents du ministère des Armées n'ont pas répondu aux questions, au demeurant simples et précises, qui leur avaient été posées.

15/ Le montant des reports de crédits de l'exercice 2024 sur l'exercice 2025 s'établirait à 1,6 md d'euros.

15/ Le report de charges représentait 14,4 % des crédits ouverts hors Titre 2 (pour une « cible » de 14 % à la fin de l'année 2021 et 13,7 % (pour une « cible » de 12 %) à la fin de l'année 2022.

Richelieu : Testament politique

« Rien n'est plus nécessaire au gouvernement d'un Etat que la prévoyance, puisque, par son moyen, on peut aisément prévenir beaucoup de maux qui ne se pourraient guérir qu'avec de grandes difficultés quand ils sont arrivés. (...) »

« Ceux qui useront autrement tomberont en de grandes confusions auxquelles il sera bien difficile d'apporter ensuite du remède. »

« Cependant, c'est une chose ordinaire aux esprits communs de se contenter de pousser le temps avec l'épaulement et d'aimer mieux conserver leurs aises un mois durant que de s'en priver ce peu de temps pour se garantir du trouble de plusieurs années qu'ils ne considèrent pas, parce qu'ils ne voient que ce qui est présent et n'anticipent pas le temps par une sage prévoyance. »

« Ceux qui vivent au jour la journée vivent heureusement pour eux, mais on vit malheureusement sous leur conduite. »

décision de relever de 10 % à 20 % la « cible » prévue pour la fin de l'année 2024 peut être considéré tout à la fois comme révélateur et comme inquiétant.

Les mêmes causes produisant, toutes proportions gardées, les mêmes effets, le « Reste à Payer » (RAP)¹⁷ du ministère des Armées a enregistré une évolution comparable à celle du report de charges. Il a quasiment doublé en l'espace de cinq ans, passant de 53,41 mds d'euros (soit 149 % des crédits ouverts en LFI) à la fin de l'année 2019 à 99,78 mds d'euros (soit 211 % des crédits ouverts en LFI) à la fin de l'année 2024¹⁸, ce qui n'est pas sans conséquence. D'une part parce que le RAP est assimilable à une dette (ou à un engagement hors bilan) dont le ministère de la Défense constate plus qu'il ne contrôle l'évolution. D'autre part parce qu'il a pour conséquence mécanique de « rigidifier » dans des proportions croissantes au fil du temps les crédits de paiement dont le ministère des Armées a besoin pour faire face aux engagements qu'il a pris. Toute mise en cause, directe ou indirecte, de la trajectoire budgétaire qui a été inscrite dans la LPM impliquerait *ipso facto* soit qu'on abatte une partie de son contenu « physique » (c'est-à-dire capacitaire)¹⁹, soit qu'on « remette l'ouvrage sur le métier », toutes choses qui enverraient, à l'intérieur comme à l'extérieur, le plus mauvais des signaux, *a fortiori* dans le contexte actuel.

L'environnement international et le spectre des menaces potentielles étant ce qu'ils sont, le strict respect de la LPM 2024-2030 n'est pas seulement une nécessité. C'est désormais un impératif catégorique. Il est indéniablement assuré en construction budgétaire, en tout cas pour ce qui concerne les années 2024 et 2025. Il ne l'est que partiellement en exécution budgétaire, une fraction des ressources ouvertes en LFI étant soit annulées en cours d'exercice, soit utilisées à d'autres fins que celles qui avaient été prévues dans le cadre de la LPM. C'est d'autant plus regrettable que les montants en cause ne sont pas négligeables et que la LPM est communément considérée comme constituant le minimum de ce que nous devons faire dans le contexte actuel.

Même si elle est exécutée à la lettre (ce qui suppose une inflexion à la fois rapide et nette par rapport à ce qu'on a pu constater en 2024, la LPM 2024-2030 ne permettra guère que de porter l'effort de Défense (hors pensions) à un niveau voisin de 2 % du PIB dans le meilleur des cas. Chacun voit bien qu'on ne pourra pas s'en tenir là. Sauf à perdre ou à prendre le risque de perdre la maîtrise de notre destin, on ne pourra probablement pas ne pas prolonger et accentuer l'effort entrepris depuis la fin des années 2010 et mobiliser les ressources permettant d'amener progressivement l'effort de Défense (hors pensions) à un niveau plus proche de 3 % du PIB que de 2 % du PIB. Ce ne sera possible que si ceux qui sont ou seront en responsabilité prennent les mesures nécessaires, notamment en matière de dépenses publiques (toutes composantes confondues), pour restaurer les marges de manœuvre que nous n'avons malheureusement plus et que s'ils accordent une priorité absolue à ce qui constitue le cœur de l'État, c'est-à-dire aux fonctions régaliennes, qu'il s'agisse de la Sécurité Intérieure, de la Justice et, *last but not least*, de la Défense.

Jacques HELIOT
Membre de l'AASSDN

17/ Le « Reste à Payer » correspond au montant des autorisations d'engagement (AE) qui ont été consommées sans pour autant avoir encore donné lieu à des paiements.

18/ 59 % du RAP était porté par le Programme 146 (consacré à l'équipement des forces)

19/ C'est ce qui avait été fait à la fin des années 1990 dans le cadre de la « revue des programmes » (qui avait révisé à la baisse le contenu physique de la LPM 1997-2002)