

... l'avis sur le projet de loi de

PROGRAMMATION MILITAIRE POUR LES ANNÉES 2024 À 2030

Dominique de LEGGE, rapporteur pour avis, Sénateur d'Ille-et-Vilaine.

Dans un **contexte géostratégique fortement dégradé**, marqué par le retour de la guerre de haute intensité sur le continent européen, le **présent projet de loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030 (PLPM 2024-2030) vise à programmer les besoins physico-financiers des armées pour les sept prochaines années**. Cette programmation est détaillée dans le rapport annexé au projet de loi, qui fixe les grandes orientations de la politique de la défense pour la période.

La montée en puissance des moyens des armées prévue par cette programmation s'inscrit dans la **continuité de l'actuelle LPM 2019-2025, qui a marqué une rupture avec les LPM des décennies précédentes** caractérisées, dans une logique d'économies budgétaires, par la réduction du format et des effectifs des armées jusque dans des proportions déraisonnables pour la sécurité et l'autonomie stratégique de la France.

Le projet de loi comporte en outre diverses **dispositions intéressant la défense**.

1. UNE PROGRAMMATION 2024-2030 ASSISE SUR UN BESOIN FINANCIER DE 413,3 MILLIARDS D'EUROS EN FAVEUR DE NOS ARMÉES

A. UNE TRAJECTOIRE DE CRÉDITS DE PAIEMENT DE 400 MILLIARDS D'EUROS, PORTANT LE BUDGET DES ARMÉES À PRÈS DE 70 MILLIARDS D'EUROS EN 2030

L'**article 3** du présent PLPM 2024-2030 prévoit une enveloppe de crédits budgétaires de 400 milliards d'euros pour la mission « Défense » sur la période de programmation, soit un total **supérieur de 105 milliards d'euros** au montant de l'enveloppe septennale de la programmation 2019-2025.

Trajectoire en crédits de paiement de la mission « Défense » hors CAS Pensions et à périmètre constant prévue par l'article 3 du PLPM 2024-2030

(en milliards d'euros courants)

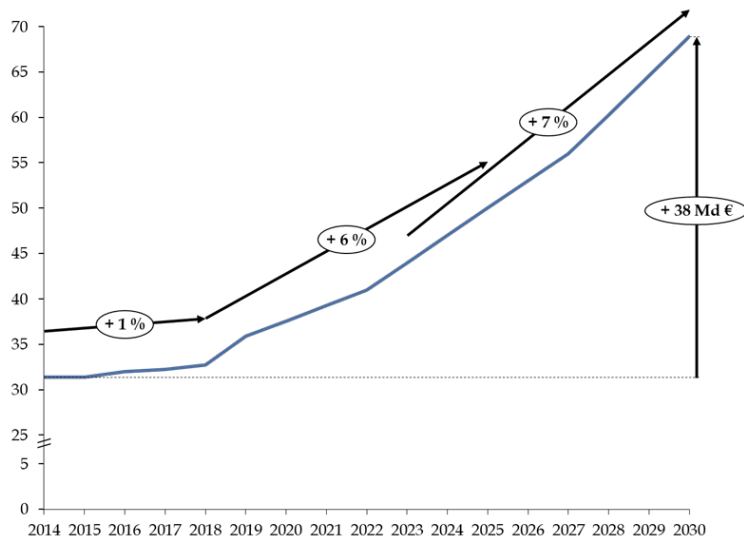
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total 2024-2030
CP de la mission « Défense »	47,04	50,04	53,04	56,04	60,32	64,61	68,91	400,00
Variation	+ 3,1	+ 3,0	+ 3,0	+ 3,1	+ 4,3	+ 4,3	+ 4,3	

Source : PLPM 2024-2030

Au terme de la programmation, le montant total des crédits atteindrait **68,9 milliards d'euros**, soit 21,9 milliards d'euros de plus qu'en 2023 (+ 57 %), et **37,5 milliards d'euros de plus qu'en 2014 (+ 120 %)**.

Trajectoires en crédits de paiement prévues par les deux précédentes LPM et par le présent PLPM

(en milliards d'euros courants et en pourcentage)



Source : Commission des finances du Sénat, d'après la LPM 2014-2019 actualisée, la LPM 2019-2025 et le PLPM 2024-2030

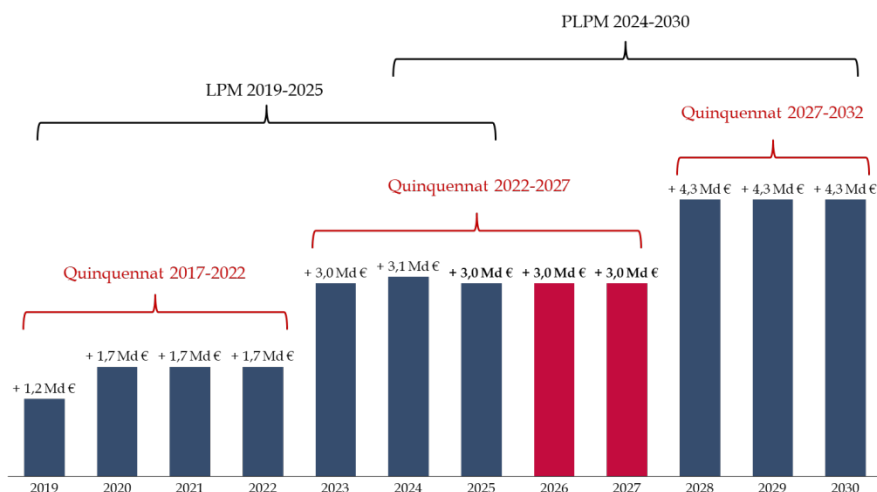
B. UNE TRAJECTOIRE QUI FAIT REPOSER LA PLUS GRANDE PARTIE DE L'EFFORT SUR LE PROCHAIN QUINQUENNAT

Force est cependant de constater qu'une grande partie de l'effort budgétaire, marqué par le passage à des marches annuelles de 4,3 milliards d'euros, serait accomplie à compter de 2028, et est ainsi renvoyée au prochain quinquennat.

Si l'on tient compte du fait que les marches 2024 et 2025 sont en principe déjà couvertes par l'actuelle LPM 2019-2025, on peut considérer que l'effort prévu pour l'actuel quinquennat par le présent PLPM consiste à maintenir la marche annuelle au même niveau (+ 3 milliards d'euros) les deux annuités suivantes en 2026 et 2027 (en rouge dans le graphique ci-dessous).

Évolution des marches annuelles de crédits de paiement prévues par la LPM 2019-2025 et par le PLPM 2024-2030

(en milliards d'euros courants)



En rouge : annuités de l'actuel quinquennat non couvertes par la LPM 2019-2025

Source : commission des finances du Sénat

C. UN FINANCEMENT DU BESOIN PHYSICO-FINANCIER GLOBAL QUI SUPPOSE LA PERCEPTION DE RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES À HAUTEUR DE 13,3 MILLIARDS D'EUROS

La différence entre le besoin financier programmé et l'enveloppe de crédits de paiement prévue implique pour le ministère des armées la perception de ressources complémentaires à hauteur de **13,3 milliards d'euros**. Selon le ministère, ce besoin serait financé par trois leviers :

- des **ressources extrabudgétaires (5,9 milliards d'euros)**. Ces ressources sont **bien identifiées et documentées** (produits de cessions immobilières, offre de soins du service de santé des armées – SSA...);
- l'apport de **financements interministériels en cours de gestion de l'effort de soutien à l'Ukraine (1,2 milliard d'euros)** : l'absence d'intégration à la trajectoire des crédits nécessaire au financement des reconstitutions de matériels cédés à l'Ukraine interroge, dès lors que ces besoins sont bel et bien identifiés et programmés ;
- des **ajustements de dépenses (6,2 milliards d'euros)**, liés à l'anticipation de **reports de charges** (dépenses reportées sur l'année N+1) et de **marges frictionnelles** (prise en compte des décalages/retards/reports de programmes du début vers la fin de période). **Le fait de poser, en début de programmation, que son financement sera assuré par des moindres dépenses au caractère par définition aléatoire ne constitue pas une méthode satisfaisante.**

D. L'INFLATION ABSORBERAIT JUSQU'À 30 MILLIARDS D'EUROS SUR LA PÉRIODE

La période de programmation, par contraste avec les années 2019-2021, est marquée par **une inflation soutenue**, en particulier en début de période. La programmation s'appuie sur des hypothèses d'inflation adaptées aux spécificités des dépenses du ministère des armées, qui comprennent à la fois beaucoup d'investissements pluriannuels et des achats très spécifiques (programmes d'armements). **Celle-ci représenterait ainsi un total de 30 milliards d'euros sur la période**, dont 2 milliards d'euros liés aux dépenses de fonctionnement, 2 milliards d'euros liés aux carburants opérationnels et 26 milliards d'euros liés aux dépenses « spécifiques » des armées.

2. UNE PROGRAMMATION QUI NE PERMET PAS D'ATTEINDRE LES AMBITIONS CAPACITAIRES INITIALEMENT PRÉVUES À L'HORIZON 2030

A. UNE PROGRAMMATION QUI CONSACRE UN IMPORTANT EFFORT AUX ÉQUIPEMENTS ET CONFORTE LES FONDAMENTAUX DE LA DÉFENSE FRANÇAISE

Les crédits de l'agrégat « Équipement » s'élèveraient à 268,6 milliards d'euros sur la période, à comparer aux 172,8 milliards d'euros prévus par l'actuelle programmation.

Ces dépenses ont notamment vocation à financer la **modernisation de la dissuasion nucléaire, dans ses deux composantes aéroportées et océaniques**. Les dépenses liées à cette opération stratégique représenteraient environ 13 % de l'enveloppe globale, soit un total stable par rapport à la précédente LPM.

Les **programmes à effet majeurs (PEM)** se verraient allouer **100 milliards d'euros sur la période de programmation**. Celle-ci serait notamment marquée par le lancement des travaux de construction du **Porte-avions de nouvelle génération (PA-Ng)** qui a vocation à remplacer le Charles de Gaulle à compter de 2038 (**5 milliards d'euros sur la période**).

S'agissant de la préparation de l'avenir, des incertitudes continuent cependant de peser sur les programmes en coopération en cours, en particulier le **SCAF** (en coopération avec l'Allemagne et l'Espagne) s'agissant du combat aérien et le **MGCS** (en coopération avec l'Allemagne) s'agissant du combat terrestre.

B. LE DÉCALAGE DIFFICILEMENT JUSTIFIABLE DE CERTAINES CIBLES CAPACITAIRES MAJEURES

Le présent PLPM 2024-2030 s'inscrit dans la continuité de la LPM 2019-2025, qui avait été adossée à une programmation visant à poser les jalons permettant d'atteindre « l'Ambition 2030 ». Cette **feuille de route du ministère vise un renforcement significatif de notre modèle d'armées**, qui se traduit notamment par l'atteinte de certaines cibles capacitaires pour les équipements majeurs à l'horizon 2030.

Alors même que la guerre en Ukraine, conflit de haute intensité faisant appel à la masse, a confirmé le diagnostic posé à l'époque sur la dégradation du contexte stratégique qui a justifié l'élaboration de l'Ambition 2030, la programmation proposée pour 2024-2030 prévoit le décalage de ces cibles à l'horizon 2035 sur certains segments pourtant majeurs.

Principaux décalages de programmes à effet majeur prévus par le PLPM 2024-2030

Force	Capacités		« Ambition 2030 »	Parc fin 2023	Parc fin 2030	Parc à horizon 2035	
	Équipements	Description					
Armée de Terre	Leclerc rénovés		200	19	160	200	
	SCORPION (programme de renouvellement des capacités de l'armée de Terre autour d'un système de combat collaboratif)	Jaguar	Engin blindé de reconnaissance. Appelé notamment à remplacer l'AMX-10 RC.	300	60	238	300
		Griffon	Véhicule blindé multirôle (VBMR) léger destiné au transport de soldats au plus près des combats. Appelé à remplacer les véhicules de l'avant blindés (VAB).	1818	575	1437	1818
		Serval (dont Scorpion)	VBMR léger tactique polyvalent (transport de troupe, pose de commandement...). Appelé à remplacer les véhicules de l'avant blindés (VAB).	2038 (978)	189 (nc)	1405 (660)	2038 (978)
Marine nationale	Frégates de défense et d'intervention (FDI)		5 FDI	5 FLF	3 FDI + 2 FLF rénovées	5 FDI	
	Patrouilleurs hauturiers (PH)		10 PH	6 PHM + 3 PSP	7 PH	10 PH	
Armée de l'Air et de l'Espace	Rafale		185 Rafale	100 Rafale + 36 M2000 D rénovés	137 Rafale + 48 M2000 D rénovés	185 Rafale	

Source : commission des finances du Sénat, d'après le PLPM 2024-2030

C. DES PRIORITÉS À SALUER, QUI TRADUISENT UN SOUCI DE « COHÉRENCE » ET LA VOLONTÉ DE TIRER LES ENSEIGNEMENTS DE LA GUERRE EN UKRAINE

Le rapport annexé au PLPM 2024-2030 identifie un certain nombre de **priorités**, qui s'inspirent directement des principaux éléments du retour d'expérience (Retex) de la guerre en Ukraine, affrontement se déployant dans tous les champs de la conflictualité.

Des enveloppes conséquentes sont ainsi spécifiquement fléchées :

- concernant les champs « conventionnels », sur les **munitions** (16 milliards d'euros), la **défense sol-air** (5 milliards d'euros) et les **forces spéciales** (2 milliards d'euros) ;

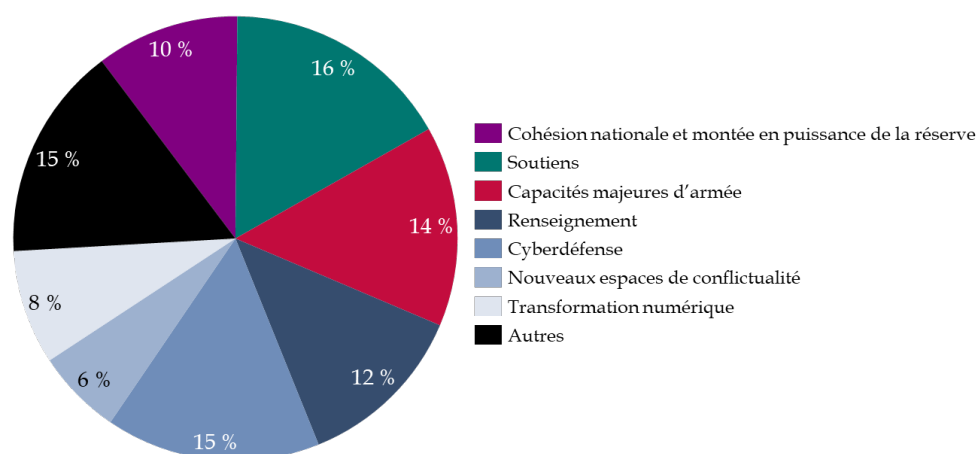
- concernant les nouveaux champs de la conflictualité et le renforcement technologique, sur le **renseignement** (5 milliards d'euros), **l'espace** (6 milliards d'euros), le **cyber** (4 milliards d'euros), **la robotique et les drones** (5 milliards d'euros) ainsi que, de manière générale, **l'innovation** (10 milliards d'euros) ;
- un effort en faveur des **forces de souveraineté outre-mer** (13 milliards d'euros), est également à saluer. Il répond à la recommandation émise par le rapporteur à l'occasion de son contrôle budgétaire consacré à ce thème présenté en octobre 2022.

Dans un souci de **renforcement de la « cohérence » du modèle d'armées**, prérequis de la préparation à la haute intensité à laquelle participe le renforcement des moyens dédiés au maintien en condition opérationnelle (+ 14 milliards d'euros) et aux munitions (+ 7 milliards d'euros), **le PLPM 2024-2030 prévoit également un renforcement des moyens consacrés aux services de soutien (18 milliards d'euros) et aux infrastructures (16 milliards d'euros)**, connaissant tous deux une progression 4 milliards d'euros par rapport à la LPM 2019-2025.

La programmation serait également adossée à un **objectif d'augmentation nette d'effectifs sur la période (+ 6 300 ETP)**, devant permettre d'atteindre une cible à 275 000 ETP pour le ministère à l'horizon 2030. Un **doublé de la réserve** est également visé, pour parvenir à un objectif de 290 000 militaires (210 000 professionnels et 80 000 réservistes).

In fine, **le renseignement, le cyber et les nouveaux champs de la conflictualité captent environ le tiers des augmentations nettes de postes**. Les services de soutien en capteraient quant à eux 16 %.

Répartition des augmentations nettes d'effectifs entre les principaux domaines d'emploi (en pourcentage)



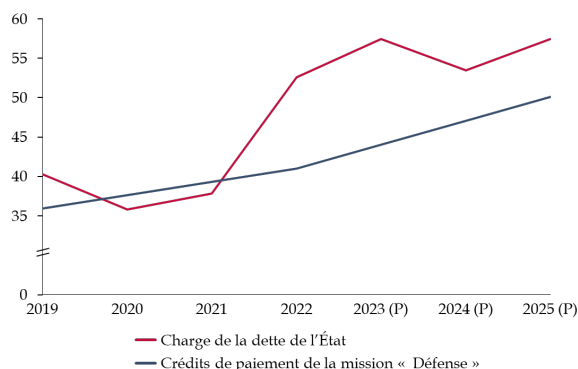
Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire

3. UN DÉBAT SUR LA PROGRAMMATION MILITAIRE QUI DOIT ÊTRE L'OCCASION DE RÉTABLIR LA « VÉRITÉ DES PRIX » SUR L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE FRANÇAISE

Le rapporteur pour avis tient à rappeler que le budget des armées est loin de constituer le seul déterminant de l'autonomie stratégique. **Il est ainsi permis de s'interroger sur le niveau de souveraineté d'un pays comme le nôtre, dont le budget des armées, en dépit de son augmentation louable, resterait inférieur à la charge de la dette dans le budget de l'État.**

Comparaison entre l'évolution exécutée et prévisionnelle des crédits de la mission « Défense » et de la charge de la dette de l'État (2019-2025)

(en milliards d'euros courants)

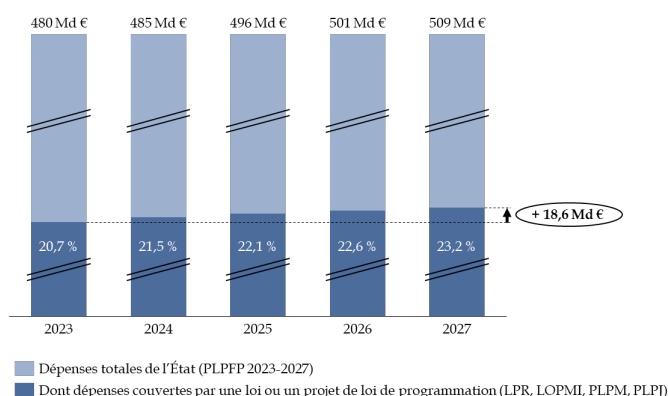


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et le PLPFP 2023-2027

Or, le PLPM 2024-2030 s'inscrit dans un **contexte de multiplication de lois et projets de loi de programmation sectoriels** (loi de programmation de la recherche, loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, projet de loi de programmation pour la justice). La part des dépenses couvertes par ces programmations dans le budget de l'État passerait ainsi de 20,7 % à 23,2 % des dépenses de l'État entre 2023 et 2027 (soit 18,6 milliards d'euros de plus).

Évolution de la part des dépenses couvertes par une programmation entre 2023 et 2027

(en milliards d'euros courants et en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le HCFP

Comme l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), **il en résulte que respecter la trajectoire de finances publiques globale prévue par le PLPFP impliquant un retour sous les 3 % de déficit public en fin de programmation, impose une concentration et une intensification des économies à réaliser sur un volant de dépenses plus réduit.** Ainsi, alors que les dépenses couvertes par une programmation croîtraient de 2 % en volume sur la fin de la

période 2023-2027, les dépenses non couvertes devraient connaître une baisse de 0,8 %, soit une trajectoire encore plus contrainte que celle constatée en moyenne entre 2012 et 2019 (- 0,4 %), ce qui ne paraît guère réaliste. Dès lors, **le respect cumulé des trajectoires haussières prévues par les différentes lois de programmation sectorielles et de la trajectoire de réduction du déficit prévue par le PLPFP est une gageure.**

Si l'on a donc pu se féliciter du strict respect à ce jour, au plan budgétaire, de la LPM 2019-2025, force est de constater que **le contexte de finances publiques actuel, marqué par une hausse de la charge de la dette, affecte nécessairement la crédibilité de la trajectoire prévue par le présent PLPM 2024-2030.**

Vis-à-vis de nos alliés comme de nos compétiteurs, la crédibilité de notre politique de défense, et partant de notre autonomie stratégique, passe donc nécessairement par un redressement de nos comptes publics et la diminution de notre endettement, qui imposent de faire d'assumer politiquement des choix budgétaires forts.

4. LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS

A. LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE (TITRE I^{ER}) : SÉCURISER LE FINANCEMENT DES BESOINS

- L'amendement [COM-105](#) propose de **réviser la trajectoire des crédits budgétaires prévue par l'article 3**. Cette révision vise à « **budgetiser** » l'ensemble des ressources nécessaires au financement du besoin programmé (hors ressources extrabudgétaires dument documentées), ce qui constitue également un élément de sincérité dans la perspective d'une prochaine LPFP. Elle vise également à davantage « **lisser** » la trajectoire sur la période, tout en respectant les marches 2024 et 2025 prévues par la LPM 2019-2025 et le PLPFP 2023-2027 dans sa version adoptée par le Sénat ;

Comparaison entre la trajectoire adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture et celle proposée par l'amendement COM-105

(en milliards d'euros courants)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total 2024-2030
Trajectoire adoptée par l'Assemblée nationale	47,04	50,04	53,04	56,04	60,32	64,61	68,91	400,00
Variation	+ 3,1	+ 3,0	+ 3,0	+ 3,1	+ 4,3	+ 4,3	+ 4,3	
Proposition du rapporteur pour avis	47,04	50,04	54,05	58,06	62,06	66,07	70,08	407,40
Variation	+ 3,1	+ 3,0	+ 4,0	+ 4,0	+ 4,0	+ 4,0	+ 4,0	

Source : commission des finances du Sénat

- le **sous-amendement COM-250** à l'amendement COM-4 du rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées réécrivant l'article 3 apporte une précision rédactionnelle au dispositif de financement par ressources additionnelles des reempléments d'équipements cédés à l'Ukraine ;
- le **sous-amendement COM-251** au même amendement COM-4 vise à modifier l'article 3 pour instituer un dispositif de financement par ressources additionnelles des reempléments rendus nécessaires par le prélèvement sur les parcs des armées d'équipements destinés à la vente. Il vise à ce que la politique de soutien à l'export, à

vocation interministérielle, ne soit pas financée par les seules armées, comme ce fut le cas sous l'actuelle LPM s'agissant du recomplètement de Rafale cédés à la Grèce et la Croatie ;

- les amendements [COM-108](#) et [COM-109](#) visent à **compléter**, pour l'information du Parlement, les éléments contenus dans le **rapport annuel d'exécution de la LPM** prévu par l'article 8.

B. L'« ÉCONOMIE DE DÉFENSE » (ARTICLES 23 À 25) : AMÉLIORER LA RÉDACTION DU DISPOSITIF DE CONSTITUTION OBLIGATOIRE DE STOCKS STRATÉGIQUES ET COMPLÉTER L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LEUR MISE EN ŒUVRE

- L'amendement [COM-110](#) vise à améliorer la rédaction des exigences de proportionnalité posées dans le cadre du dispositif, prévu à l'article 24, d'obligation de constitution de stocks stratégiques pour les industriels de l'armement ;
- l'amendement [COM-112](#) propose la remise d'un rapport au Parlement sur la mise en œuvre des dispositifs relatifs à « l'économie de défense ». Celui-ci contiendrait des éléments d'évaluation de l'impact des mesures prises pour les entreprises, une charge excessive risquant de se répercuter au moins en partie sur les prix des équipements achetés par les armées, à rebours des objectifs affichés « produire plus, plus vite et moins cher ».

C. LE RAPPORT ANNEXÉ : METTRE L'ACCENT SUR CERTAINS POINTS DE VIGILANCE

- L'amendement [COM-99](#) vise à rappeler l'importance de l'enjeu de **l'adaptation et de la simplification des normes** applicables aux activités militaires ;
- l'amendement [COM-100](#) vise à transcrire la recommandation du contrôle budgétaire précité sur les **forces de souveraineté** incitant à renforcer leurs **coopérations avec l'Agence française du développement** ;
- l'amendement [COM-101](#) concerne les **programmes réalisés en coopération**. Il rappelle l'importance de s'engager dans de tels partenariats avec des pays ayant vocation à acquérir au profit de leurs armées les équipements qui en sont issus ;
- les amendements [COM-102](#), [COM-103](#) et [COM-104](#) concernent le **service de santé des armées (SSA)**. Ils rappellent certains enjeux fondamentaux pour ce service : préparation à la haute intensité, politique de recrutement et de fidélisation des personnels, infrastructures (avec le projet de construction d'un hôpital neuf) ;
- enfin, les amendements [COM-96](#), [COM-97](#) et [COM-98](#) s'emploient à **faire gagner en sobriété la rédaction du paragraphe introductif**. Le rapport annexé constitue en effet un document important qui n'a pas vocation à constituer un support de communication.



Dominique de LEGGE

Rapporteur pour avis
Sénateur (Les Républicains)
d'Ille-et-Vilaine

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28