

... le projet de loi de finances pour 2025

MISSION « DÉFENSE »

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

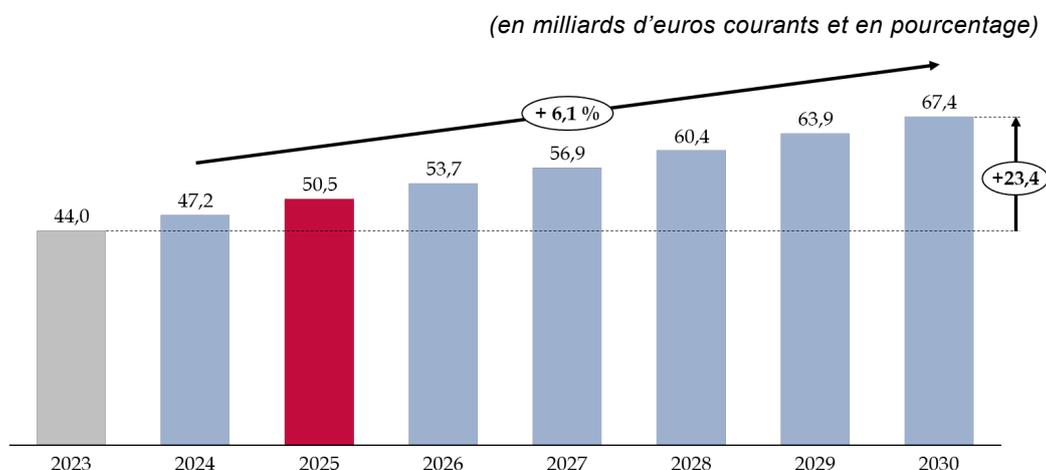
1. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONFORME À LA TRAJECTOIRE PRÉVUE PAR LA NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

En projet de loi de finances (PLF) pour 2025, les crédits demandés au titre de la mission « Défense » s'élèvent à **93,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE, + 37,9 %)** et à **60,0 milliards d'euros en crédits de paiement (CP, + 5,7 %)**. Cet effort budgétaire correspond à 2,0 % du PIB, soit le niveau cible pour les États membres de l'OTAN. En 2025, la défense constitue la seconde politique publique de l'État en termes d'effort financier global, hors charge de la dette.

L'année 2025 constitue la deuxième annuité d'application de la loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030, entrée en vigueur le 1^{er} août 2023, dans le contexte de bouleversements géostratégiques induits par la guerre en Ukraine. La LPM prévoit une enveloppe de 413,3 milliards d'euros sur la période, dont **400 milliards d'euros de crédits budgétaires**, soit une hausse de plus de 100 milliards d'euros par rapport à la précédente LPM.

Hors pensions et à périmètre courant, les CP progressent en 2025 de 3,3 milliards d'euros, pour s'établir à **50,5 milliards d'euros**, soit un strict respect de la LPM.

Trajectoire en crédits de paiement prévue par la LPM 2024-2030



Source : commission des finances du Sénat, d'après la LPM 2024-2030

Dans un contexte général d'efforts de redressement des comptes publics, la mission « Défense » est celle qui connaît la plus forte hausse de crédits en 2025.

La progression des crédits concerne l'ensemble des 16 « opérations stratégiques »¹, à la seule exception des contributions au CAS « Pensions ». La progression concernerait principalement les programmes d'équipements à effet majeur (+ 1,45 milliard d'euros), la dissuasion nucléaire (+ 508 millions d'euros), les équipements d'accompagnement (+ 273 millions d'euros), les infrastructures (+ 260 millions d'euros) et l'activité opérationnelle (+ 208 millions d'euros).

¹ Le ministère des armées a développé une nomenclature propre pour assurer le pilotage de ses crédits, en les regroupant par opérations stratégiques (OS), transversales aux différents programmes.

2. UNE MISSION SOUMISE EN EXÉCUTION À DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES AIGUËS

A. UNE TRÈS FORTE HAUSSE DU REPORT DE CHARGES DEPUIS 2022

Le report de charges regroupe les dépenses qui auraient dû être réglées en année N et dont le paiement est reporté à l'année N + 1, soit pour des raisons classiques de délais de traitement des factures transmises par les entreprises en fin d'année (les « charges à payer »), soit faute de crédits de paiement effectivement disponibles ou consommables (les « dettes fournisseurs »).

Depuis la fin de l'exercice 2022, le report de charges de la mission « Défense » tend à progresser de façon très significative. Alors qu'il était de 3,88 milliards d'euros fin 2022, il devrait s'établir à **6,80 milliards d'euros fin 2024**, soit une hausse supérieure à **2,9 milliards d'euros (+ 75 %)** en deux ans. Cette augmentation est **quasiment équivalente à une marche annuelle de hausse des crédits dans le cadre de la LPM (+ 3,3 milliards d'euros)**.

Montant du report de charges à fin 2024
(en milliards d'euros)



Hausse du report de charges depuis fin 2022
(en %)



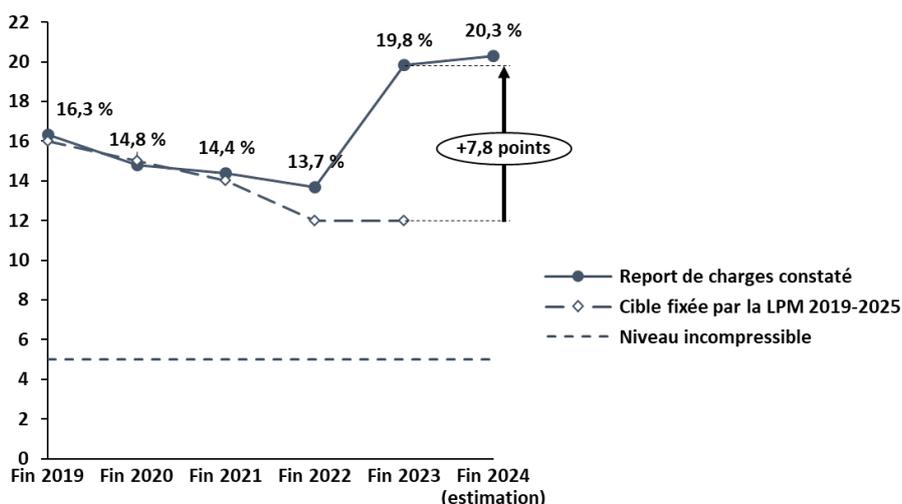
Taux du report de charges
(en % des crédits de la mission, hors personnel)



Cette évolution, qui concerne surtout les dettes fournisseurs, se traduit dans **l'augmentation très nette du taux de report de charges en proportion des crédits de la mission** (hors dépenses de personnel). **Entre fin 2022 et fin 2024, il passerait ainsi de 13,7 % à 20,3 %**, ce qui est beaucoup plus que les cibles que fixait la LPM 2019-2025 (la LPM 2024-2030 n'en prévoyant pas).

Évolution du report de charges de la mission « Défense »

(en pourcentage des crédits, hors dépenses de personnel)



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

Cette progression du niveau du report de charges peut être expliquée par **trois facteurs** :

- **la forte hausse**, à compter de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, **du niveau d'inflation** en 2022 et 2023 **par rapport à celui attendu, réduisant mécaniquement le pouvoir d'achat** du ministère des armées : l'augmentation du report de charges a alors servi de variable d'ajustement pour maintenir le niveau des achats prévus initialement, alors que le montant des crédits de paiement disponibles ne le permettait plus. Toutefois, le rapporteur spécial constate que **le fort tassement de l'inflation en 2024 a inversé la situation** : le niveau constaté d'inflation est désormais plus faible que celui attendu par la LPM 2024-2030 ;
- un **niveau d'achats élevé, caractéristique des débuts de période de programmation**. Dès 2023, en prévision de la LPM 2024-2030, des achats plus nombreux ont été réalisés, dans l'objectif d'atteindre les cibles fixées à l'horizon de la fin de programmation et en mobilisant à cet effet le report de charges comme outil de lissage de la trajectoire de dépenses ;
- **la volonté gouvernementale de ne pas aggraver le déficit de l'État exécuté et affiché en fin d'année, en reportant les paiements à l'année suivante**¹. Le report de crédits est ainsi passé de 51 millions d'euros de 2021 vers 2022 à 1,65 milliard d'euros de 2023 vers 2024 ; il devrait rester à un niveau similaire de 2024 vers 2025.

Les armées achètent finalement aujourd'hui plus qu'elles ne peuvent payer, soit que le ministère ne dispose pas de crédits à hauteur du montant des achats, soit que les arbitrages gouvernementaux ne lui permettent pas de tous les consommer.

En tout état de cause, il conviendra d'être particulièrement vigilant quant à la **soutenabilité** de la trajectoire de report de charges à l'avenir. En outre, **le financement des dépenses du ministère ne saurait être délégué de facto aux industriels de la défense dans une ampleur trop importante**, *a fortiori* dans un contexte où l'industrie de défense, et notamment les sous-traitants, est censée être fortement soutenue dans le cadre de l'« économie de guerre ».

B. UN SCHÉMA DE FIN DE GESTION EN 2024 QUI MANQUE DE LISIBILITÉ QUANT AU FINANCEMENT DES SURCÔÛTS CONSTATÉS

La fin de gestion constitue traditionnellement un enjeu important pour la mission, en ce qu'elle implique d'assurer **le financement des surcoûts auxquels les armées sont amenées à faire face au titre de leurs engagements opérationnels**. Des dispositions spécifiques sont prévues en LPM à cet égard, prévoyant des contributions interministérielles.

Concrètement, le **projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2024** prévoit l'ouverture de **837 millions d'euros** pour couvrir les surcoûts liés aux opérations extérieures (OPEX) et aux missions intérieures (MISSINT), y compris les jeux Olympiques et Paralympiques et les interventions en Nouvelle-Calédonie, aux déploiements sur le front oriental de l'OTAN, et au soutien à l'Ukraine. Ces crédits se cumulent à la **provision initiale de 800 millions d'euros** au titre spécifiquement des OPEX et des MISSINT, ce qui porte **les crédits disponibles pour couvrir les surcoûts sur l'ensemble de l'année à 1 637 millions d'euros**.

L'estimation du montant de l'ensemble de surcoûts n'a toutefois pas été communiquée. Si ceux au titre des OPEX et des MISSINT sont estimés à 1,3 milliard d'euros en 2024 (un montant comparable à l'année dernière), l'évaluation de ceux relatifs à la Nouvelle-Calédonie, au soutien direct à l'Ukraine et aux opérations de renforcement du flanc oriental de l'OTAN n'a pas été transmise au rapporteur spécial. **Il n'est donc pas possible, à ce stade, de déterminer si les surcoûts seront intégralement couverts par les crédits disponibles à cet effet. Mais il apparaît quasiment certain que cela ne sera pas le cas et que l'écart sera même significatif.**

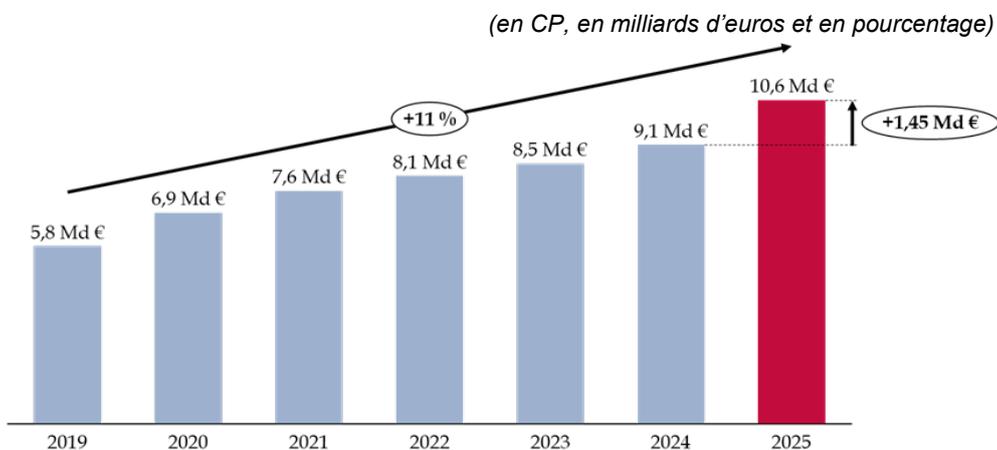
¹ Ainsi, comme l'a proposé une note des services de Bercy en date du 7 décembre 2023, 1,6 milliard d'euros de dépenses sur la mission « Défense » prévues pour l'année 2023 ont été repoussées à 2024 pour réduire le déficit public exécuté, comme l'a montré le rapport, déposé le 6 juin 2024, fait au nom de la commission des finances par la mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France, dont M. Jean-François HUSSON est le rapporteur et M. Claude RAYNAL le président.

3. LA POURSUITE DES PROGRAMMES D'ÉQUIPEMENTS, SANS METTRE FIN À TOUS LES ENJEUX DE RECOMPLÈTEMENTS

La **LPM 2024-2030** s'inscrit dans la continuité de la précédente LPM, elle-même adossée à une programmation visant à poser les jalons permettant d'atteindre « **l'Ambition 2030** ». Pour autant, la programmation proposée pour 2024-2030 prévoit le **décalage des cibles capacitaires concernées à l'horizon 2035 sur certains segments pourtant majeurs** pour les trois forces. Sont notamment concernés le programme Scorpion de renouvellement des capacités de combat de l'armée de Terre, le programme « Frégates de défense et d'intervention » de la Marine ainsi que le programme Rafale de l'armée de l'Air et de l'Espace.

Néanmoins, en PLF 2025, un effort financier significatif est fourni en faveur de l'achat d'équipements. Il concerne en particulier les CP consacrés à l'opération stratégique « Programmes à effet majeur » (OS « PEM »), qui s'élèveraient à 10,6 milliards d'euros, soit une hausse de 1,45 milliard d'euros (+ 16 %) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2024.

Évolution des crédits prévus au titre de l'opération stratégique « Programmes à effet majeur » depuis 2019



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

Au-delà de la seule OS « PEM », le **programme 146 « Équipement des forces »** – dont le niveau d'AE fait plus que doubler par rapport à 2024 (+ 110,6 %, soit + 27 milliards d'euros) – concourt également en 2025 au financement de programmes qui sont d'une importance déterminante pour la « guerre du futur »¹. Sont notamment concernés le **porte-avion de nouvelle génération (PA-NG, 10,2 milliards d'euros en AE et 208 millions d'euros en CP)**, les **sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de 3^e génération (SNLE 3G, 11,5 milliards d'euros en AE et 745 millions d'euros en CP)** et le système de combat aérien du futur (**SCAF, 814 millions d'euros en AE et 295 millions d'euros en CP**).

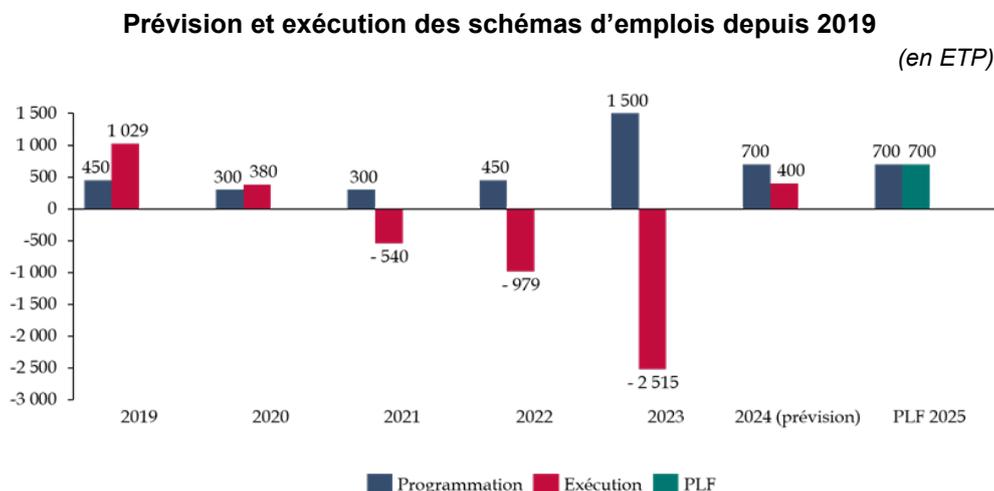
Cette hausse des crédits ne doit toutefois pas masquer les besoins de recombplètements importants auxquels les armées font toujours face, liés notamment :

- au **prélèvement pour l'export sur la dotation de l'armée de l'Air et de l'Espace de 24 Rafale**, au profit de la Grèce et de la Croatie, et au titre desquels le recombplètement intégral n'est prévu que pour 2027 ;
- à l'**important effort de soutien aux forces armées ukrainiennes**, avec notamment la cession de canons Caesar mais également et surtout, prochainement, de **Mirage 2000-5**.

¹ Et qui relèvent de plusieurs opérations stratégiques.

4. APRÈS DES ANNÉES DIFFICILES, UNE RÉELLE AMORCE DE LA HAUSSE DES EFFECTIFS ?

Depuis 2020, les armées ont connu de grandes difficultés pour atteindre les schémas d'emplois fixés, dans une conjoncture marquée par de fortes tensions sur le marché du travail. De 2021 à 2023, les schémas d'emplois réalisés s'établissaient à un niveau très inférieur aux cibles d'augmentation nette d'effectifs prévus par la LPM 2019-2025.



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

Dans ce contexte, la prévision de schéma d'emplois inscrite au PLF 2024 était seulement de + 400 ETP¹. Il pourrait être tenu, voire dépassé. Si c'est au prix d'une moindre ambition du schéma initial par rapport à la LPM (+ 700 ETP en 2024), il s'agit néanmoins d'une **bonne nouvelle**. Ce résultat proviendrait en particulier d'un moins grand nombre de départs du ministère, évolution que ce dernier attribue notamment aux mesures prises en faveur de la **fidélisation** des personnels.

Le PLF 2025 prévoit un schéma d'emplois de + 700 ETP pour 2025, soit un niveau conforme à la LPM. Aucun schéma d'emplois n'a été exécuté à ce niveau depuis 2019.

5. UNE INTERRUPTION DE LA DIFFUSION DES INDICATEURS RELATIFS À LA DISPONIBILITÉ DES MATÉRIELS ET À L'ACTIVITÉ DES FORCES, ALORS QUE DES INSUFFISANCES ONT ÉTÉ CONSTATÉES PAR LE PASSÉ

A. DES NIVEAUX DE DISPONIBILITÉ DES MATÉRIELS ET D'ACTIVITÉ ENCORE INSUFFISANTS

La guerre en Ukraine a rappelé la nécessité impérieuse de préparer les armées françaises à une opération de coercition majeure dans le cadre d'une coalition internationale, pour lesquelles le calendrier est subi et impliquant des combats de haute intensité.

Pour autant, la préparation opérationnelle est grevée par une disponibilité insuffisante des matériels, comme l'a montré le rapporteur spécial dans un rapport de contrôle récent². En effet, si le niveau de disponibilité de certains parcs d'équipements a progressé (notamment s'agissant du Rafale) et que les modalités du maintien en condition opérationnelle (MCO) ont été modernisées, les niveaux de disponibilité technique opérationnelle (DTO) restent insuffisants.

Or, le niveau d'activité (emploi des forces et entraînement) suit, depuis 2014, une évolution en moyenne comparable à la DTO. Les normes de niveau d'activités fixées en LPM ne sont ainsi, dans l'ensemble, pas respectées.

¹ 456 en incluant le service industriel de l'aéronautique et des ré-internalisations d'emplois.

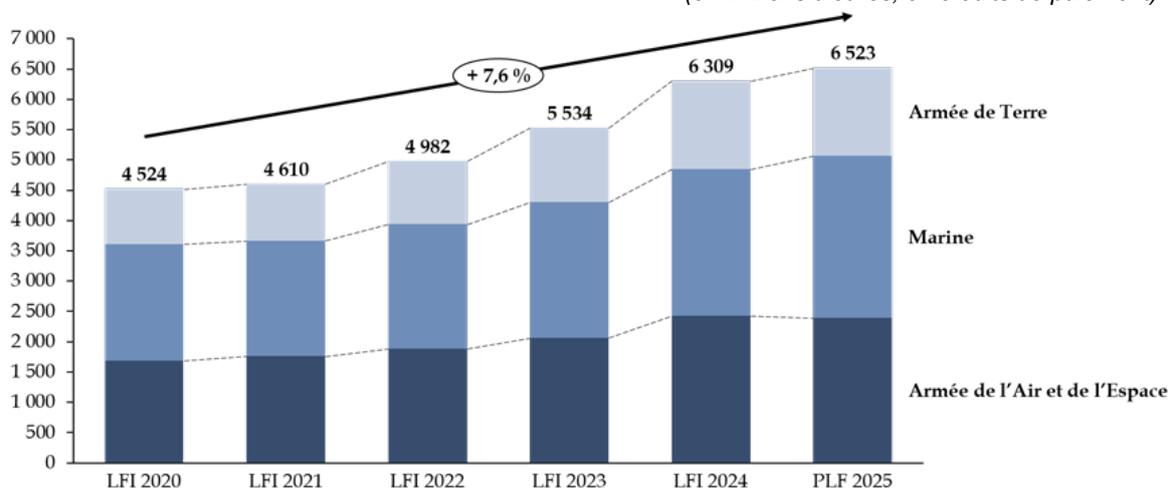
² Rapport d'information n° 4 (2024-2025), déposé le 2 octobre 2024, fait au nom de la commission des finances, sur le maintien en condition opérationnelle des équipements militaires, de M. Dominique de LEGGE.

B. DES EFFORTS IMPORTANTS EN TERMES DE MAINTENANCE DES MATÉRIELS

Il convient toutefois de souligner **les efforts importants qui sont menés en matière de MCO, avec une hausse soutenue des crédits dédiés, alors qu'une modernisation de la politique de contractualisation avec les industriels de défense a été opérée.**

Évolution des crédits en faveur de l'entretien programmé des matériels (CP)

(en millions d'euros, en crédits de paiement)



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

C. UNE INTERRUPTION DOMMAGEABLE DE LA PUBLICATION DES INDICATEURS DE DISPONIBILITÉ ET D'ACTIVITÉS

À l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2024, a été décidée par le Gouvernement **l'interruption de la publication** des résultats et des cibles **des indicateurs relatifs à la disponibilité des matériels**, d'une part, **et à l'activité des forces**, d'autre part. La justification qui en a été donnée était la nécessité de ne plus révéler à nos concurrents notre potentiel militaire. Pour les années postérieures à 2022, ces données, désormais classées « diffusion restreinte – spécial France » resteraient accessibles à certains parlementaires appelés à en connaître, mais ne sont plus disponibles en source ouverte et ne peuvent pas être publiées.

Si le rapporteur spécial est sensible aux enjeux de confidentialité de ces données, il n'est pas certain que leur protection au titre de la mention « diffusion restreinte » suffise à empêcher nos concurrents d'y avoir accès *in fine*. Or, **ce changement a pour conséquence de priver le Parlement d'informations importantes pour connaître l'état de nos forces** et en tirer les conséquences budgétaires et législatives.

Réunie le mercredi 20 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.



Dominique de LEGGE
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
d'Ille-et-Vilaine

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28