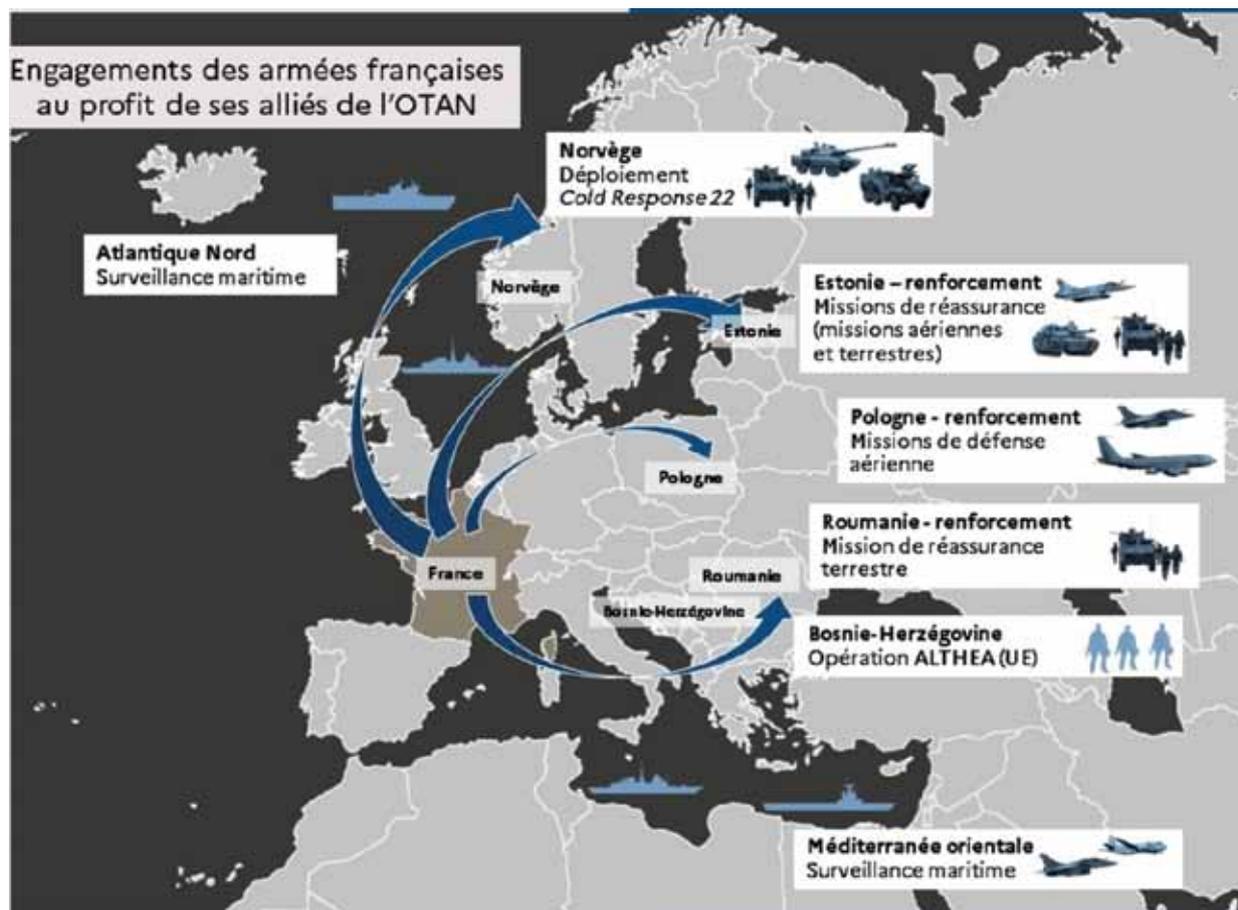


LPM : DE LA CONSTRUCTION BUDGÉTAIRE À L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE (Suite)



« La vérité vous rendra libre » (Evangile selon Saint Jean. (Chapitre 8, verset 32))

Cet article complète et prolonge celui paru dans le numéro 270 de mars 2025. Il démontre que notre effort réel en matière de défense est très insuffisant pour remonter nos capacités militaires à un niveau correspondant à notre ambition nationale.

Quels que soient les efforts déployés pour la maquiller ou la camoufler, la vérité n'en finit pas moins par s'imposer. Comme on pouvait le craindre, les informations disponibles à ce stade sur l'exécution budgétaire de l'année 2024 s'inscrivent à bien des égards dans le prolongement de celle de l'année 2023, comme en témoignent les éléments suivants :

Alors qu'il était évalué il y a quelques mois à 6,81 mds d'euros, le report de charges du ministère des Armées aurait atteint, voire légèrement dépassé, 8 mds d'euros à la fin de l'année 2024, soit une augmentation voisine de 32 % par rapport à ce qu'il était à la fin de l'année 2023 et de 107 % en l'espace de deux ans. Il représentait 23,8 % des crédits ouverts hors Titre 2¹, soit plus que le « plafond » arbitré par le Premier ministre dans le courant de l'année 2023. Les choses étant ce qu'elles sont, il ne faut malheureusement pas exclure que la dérive constatée depuis la fin de l'année 2022 perdure en 2025.

md signifie milliard - M signifie millions

1/ Au lieu de 13,7 % des crédits ouverts hors Titre 2 à la fin de l'année 2022 et 19,8 % des crédits ouverts hors Titre 2 à la fin de l'année 2023.

À l'instar de ce qu'on avait observé en 2023, les annulations de crédits et les « bourrages » opérés en cours d'exercice sur le budget du ministère des Armées l'ont privé d'une partie des ressources nécessaires pour exécuter pleinement la LPM.

D'abord parce que le montant des annulations de crédits a, une fois de plus, augmenté, passant de 693 M d'euros en 2023 à 803 M d'euros en 2024². Ensuite parce que le coût des opérations conduites pour renforcer le flanc oriental de l'OTAN a été pris en charge sous enveloppe et sans compensation aucune par le ministère des Armées³. Enfin parce que tel a également été le cas s'agissant du soutien à l'Ukraine, à tout le moins dans une large mesure. Alors qu'il avait représenté un montant compris entre 677 M d'euros et 853 M d'euros suivant les sources en 2023⁴, les ordres de grandeur qui circulent à ce stade varient entre un peu plus de 1 md d'euros et un peu moins de 2 mds d'euros en 2024⁵. Quel qu'il ait été *in fine*, le coût du soutien à l'Ukraine n'aura été couvert que par les intérêts perçus sur les avoirs russes qui ont été gelés en 2022 (à hauteur d'un peu plus de 300 M d'euros) et par les crédits ouverts en fin de gestion 2024 en contrepartie des annulations intervenues dans le même temps⁶. Si tel a bien été le cas, le coût du soutien à l'Ukraine aurait été absorbé sur sa substance par le ministère des Armées à hauteur d'un montant compris entre un peu moins de 440 M d'euros dans l'hypothèse où il a pu être limité à 1 md d'euros (ce qui n'est pas le cas de figure le plus probable) et 1,4 md d'euros environ dans l'hypothèse où il a approché 2 mds d'euros⁷.

2/ Dont 532 M d'euros prélevés sur le programme 146 (« équipement des forces »)

3/ Le coût des opérations conduites pour renforcer le flanc oriental de l'OTAN s'est établi à un montant compris entre 494 M d'euros et 560 M d'euros en 2023. Même si la prudence s'impose, le ministère des Armées n'ayant fourni ni chiffre, ni ordre de grandeur à ce stade, il aurait été à peu près comparable en 2024.

4/ Dont 177 M d'euros au titre des dons de matériels usagés.

5/ Audition du Ministre des Armées au Sénat le 15 octobre 2024. M.Lecornu fait état d'une « somme plus proche de 2 mds d'euros ».

6/ Les ouvertures de crédits avaient porté sur 837 M d'euros et les annulations de crédits sur 803 M d'euros. Les premières ont permis de couvrir le coût des OPEX et des MIS-SINT (au-delà de la provision inscrite en LFI) à hauteur de 412 M d'euros et le coût (supposé) des opérations conduites en Nouvelle-Calédonie à hauteur de 164 M d'euros. Le solde (soit 261 M d'euros) peut être considéré comme ayant financé pour partie le coût du soutien à l'Ukraine.

7/ Dont 533 M d'euros au titre des dons de matériels usagés.

Systemes hypersoniques

Les systèmes d'arme avec planeurs hypersoniques sont destinés à atteindre leurs cibles en pénétrant les défenses anti-missiles et anti-aériennes adverses. Injectés par des systèmes porteurs, ces planeurs sont des véhicules de rentrée hyper véloces, évoluant à des vitesses au-delà de Mach 5 et jusqu'à Mach 20. Ils sont très difficiles à intercepter en raison de leur grande manœuvrabilité dans l'atmosphère ce qui rend leurs trajectoires imprévisibles. Ils offrent ainsi une capacité d'intervention rapide à moyenne ou longue portée.

Vitesse et manœuvrabilité extrêmes

Pour pénétrer les défenses anti-missiles et anti-aériennes, un système d'arme avec planeur hypersonique doit être capable de voler au-dessus des défenses à des vitesses très élevées tout au long de sa trajectoire, puis de réaliser des manœuvres imprévisibles et imparables en phase terminale, lorsqu'il sera à portée de tir des intercepteurs.



Les technologies hypersoniques sont développées par de grandes puissances comme les Etats-Unis, la Russie et la Chine. La France a lancé un programme de démonstration appelé V-MAX, pour Véhicule MANoeuvrant eXPérimental, dans le but d'acquérir, mettre en œuvre et valider d'ici 2025 les technologies et savoirs nécessaires au développement de planeurs hypersoniques, via une série de démonstrations en vol. ArianeGroup s'est vu confier par la Direction Générale de l'Armement (DGA) la maîtrise d'œuvre de ce programme, grâce à son expertise unique en Europe dans les lanceurs balistiques, les véhicules spatiaux et la rentrée atmosphérique des corps de rentrées militaires.

Source : <https://ariane.group/systemes-de-defense/systemes-hypersoniques/>

L'impact cumulé des annulations de crédits et des charges qui ont été indûment imputées sur le budget du ministère des Armées (coût des opérations conduites pour renforcer le flanc oriental de l'OTAN ; coût du soutien à l'Ukraine, etc...) n'est nullement anecdotique. Il est constitutif d'une « encoche » à la fois sur les crédits votés par le Parlement dans le cadre de la LFI et sur les ressources prévues dans le cadre de la LPM. Elle peut être évaluée à un montant compris entre 1,86 md d'euros (soit 4,2 % des crédits ouverts en LFI et 62,1 % de la « marche 2023 »⁸) et 2,1 mds d'euros (soit 4,8 % de crédits ouverts en LFI et 70,2 % de la « marche 2023) pour ce qui concerne l'exercice 2023. Les chiffres disponibles à ce stade n'étant ni suffisamment précis, ni suffisamment fiables (cf le coût du soutien à l'Ukraine), il n'est pas ou pas encore possible de faire un calcul comparable pour ce qui concerne l'exercice 2024. Ce qu'on sait d'ores et déjà permet de penser que le montant de « l'encoche 2024 » a toute chance de ne pas être sensiblement inférieur à ce qu'il a été en 2023. Il ne faut malheureusement pas exclure qu'il soit supérieur. C'est d'autant plus inquiétant que 2024 était la première annuité de la nouvelle LPM alors que 2023 aura été *de facto* la dernière annuité de la LPM qui était supposée clôturer la période comprise entre 2019 et 2025.



Parlement européen

Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne depuis le 1^{er} décembre 2019

Sauf à faire le choix du déni ou à supposer que l'environnement international va évoluer dans un sens favorable à nos intérêts, ce qui n'est malheureusement pas l'hypothèse la plus probable, la question qui est désormais posée est de savoir si, à quel rythme et dans quelles proportions notre pays sera en mesure d'augmenter son effort de Défense. C'est la seule qui vaille et qui importe dans le contexte actuel⁹. Elle doit être débattue toutes affaires cessantes dans le cadre du Conseil de Défense. Il devra déboucher sur des décisions simples, claires et précises, à l'instar de celles qui ont été prises et annoncées par la Grande-Bretagne, le Danemark et, à un degré moindre, l'Allemagne. Trois considérations devraient être prises en compte à cet égard :

Renforcer en profondeur notre outil militaire et lui donner les moyens de faire face, le cas échéant dans la durée, à un conflit de haute intensité suppose à tout le moins de doubler le budget de la Défense (calculé hors pensions ¹⁰) en l'espace de cinq ans et de le porter d'un peu moins de 1,7 % du PIB en 2025 à 3,4 % du PIB en 2030. L'effort à faire pour y parvenir représenterait 50,5 mds d'euros 2025 sur la période 2026-2030, soit 10,1 mds d'euros 2025 en moyenne par an¹¹. La sagesse la plus élémentaire et l'expérience vécue ces dernières années voudraient qu'on mobilise également les 4 mds d'euros qui seraient nécessaires pour ramener le report de charges du ministère des Armées à des proportions raisonnables et entrer en programmation sur des bases saines, ce qui porterait la facture totale à 55 mds d'euros 2025.

Contrairement à ce qu'on a beaucoup (voire trop) entendu ces derniers temps, ce que l'Union Européenne est susceptible de nous apporter n'est pas (ou n'est que partiellement) à la mesure du problème posé. Ceux qui font l'effort de lire entre les lignes et de décrypter la « langue de bois », *a fortiori* celle de la Commission Européenne¹², savent que le plan présenté par Mme von der Leyen n'est qu'un faux-semblant. D'abord parce que la possibilité de déroger à tout ou partie des critères prévus dans le cadre du Pacte de Stabilité n'est qu'un tour de passe-passe statistique et n'apportera strictement rien aux États-membres qui estiment nécessaire d'augmenter leur effort de Défense¹³. Ensuite parce que l'extension du champ d'activité de la BEI¹⁴ au secteur de la Défense ne sera que progressive, à supposer qu'un consensus émerge rapidement au

8/ Le montant de la « marche 2023 » tel que prévu par la LPM était de 3 mds d'euros.

9/ La communication à tout va, la diplomatie-spectacle et les postures déclaratoires ne sont manifestement plus de saison. Elles ne trompent ni l'opinion publique, ni nos partenaires, ni nos adversaires, *a fortiori* quand il s'agit de M.Trump ou, plus encore, de M.Poutine.

10/ Le paiement des pensions n'ayant pas le moindre impact sur les capacités et sur l'efficacité opérationnelle des Armées, il est à la fois logique et normal de ne pas le prendre en compte.

11/ À titre comparatif, la « marche » moyenne est de 3,3 mds d'euros par an dans la LPM 2025-2030.

12/ Dont il faut rappeler que les Traités ne lui ont donné aucune compétence en matière de Défense.

13/ Le dispositif présenté par Mme von der Leyen permettra seulement aux États-membres les plus fragiles, financièrement parlant, de minimiser artificiellement le montant de leur déficit public et son poids relatif par rapport au PIB.

14/ Banque européenne d'investissement.



Naval Group

Le programme SNLE 3G. Plus grand sous-marin réalisé jusqu'ici en France, ce bâtiment doit entrer en service en 2035.

niveau des instances dirigeantes de l'institution à la fois sur son principe et sur ses modalités d'application, ce qui n'est pas acquis *a priori*. Enfin parce que, loin de représenter 800 mds d'euros, comme Mme von der Leyen l'a récemment annoncé, l'enveloppe que la Commission Européenne mettra effectivement en place ne dépassera pas 150 mds d'euros. Encore faut-il préciser qu'il s'agira de prêts (et non pas de subventions) et qu'elle aura vocation à couvrir à la fois le renforcement des capacités militaires des États-membres et le soutien à l'Ukraine. La quote-part de la France dans l'Union Européenne étant voisine de 17 %, on peut raisonnablement espérer que le dispositif qui vient d'être présenté pourrait apporter à notre pays une ressource comprise entre 25 et 30 mds d'euros, étant entendu qu'elle augmentera d'autant le montant de la dette publique dans un contexte où elle approche déjà 114 % du PIB.

La ressource nécessaire pour renforcer nos capacités militaires dans les cinq années qui viennent pouvant être évaluée à 55 mds d'euros et l'apport de l'Union Européenne n'étant probablement pas susceptible d'excéder 25 mds d'euros (hors soutien à l'Ukraine) dans le meilleur des cas, **la question à laquelle il est urgent de répondre est de savoir comment mobiliser le solde, soit 30 mds d'euros¹⁵. Soit on utilise, directement ou indirectement, le levier de la dette publique pour y parvenir, à ceci près que la marge de manœuvre disponible pour le faire n'est plus du tout ce qu'elle était il n'y a pas si longtemps et que le signal envoyé sera *ipso facto* considéré comme négatif, pour ne pas dire inquiétant, par les agences de notation et par les mar-**

chés, ce qui n'est pas indifférent dans un contexte où nous avons fait, depuis près de quarante ans, le choix d'internationaliser notre dette publique. **Soit on dégage la ressource nécessaire en « passant au tamis » l'ensemble des dépenses publiques (et pas seulement celles de l'État) afin de financer ce qui, dans le contexte actuel, doit absolument l'être.** Outre que le sujet le mérite amplement, c'est assurément la voie la plus saine, financièrement parlant. Elle n'en suppose pas moins une décision lourde et un engagement sans faille de l'échelon politique, toutes choses qui ne peuvent pas être considérées comme acquises *a priori*.

Reste à évoquer le débat sur l'extension éventuelle du champ couvert par la force française de dissuasion à tout ou partie des États-membres de l'Union Européenne. Pour n'être pas nouveau (comme on feint souvent de le croire), **il n'en est pas moins à la fois compréhensible et légitime, a fortiori** dans un contexte où la réalité du lien transatlantique vient d'être profondément entamée par le pays qui en était le garant alors même qu'il était communément considéré comme la pierre angulaire, sinon comme la puissance tutélaire, de l'Alliance Atlantique depuis 1949. **Il n'en faut pas moins raison garder.** D'une part parce que le niveau de notre arsenal nucléaire est fondé sur le principe de « stricte suffisance », c'est-à-dire qu'il a été et reste « calibré » en fonction des dommages qu'il doit être en mesure d'infliger à un agresseur potentiel pour le dissuader de s'en prendre à notre pays. D'autre part (et par voie de conséquence) parce que l'extension éventuelle du champ couvert par la force française de dissuasion suppose que ses moyens soient sensiblement renforcés, que ce soit au niveau des vecteurs (sous-marins ; avions de combat), des armes (missiles, têtes, charges) ou des infrastructures¹⁶, ce qui exige à la fois du temps et des ressources financières que notre pays n'est pas et ne serait pas en mesure de mobiliser, à tout le moins seul. Est-il vraiment utile et pertinent de soulever dès à présent une problématique que personne n'est véritablement en mesure de traiter dans l'état actuel des choses ?

Jacques HELIOT
Membre de l'AASSDN

15/ Ce qui correspond à 1 % du PIB 2025.

16/ Rappelons que le site de Pierrelatte qui permettait d'enrichir l'uranium à des fins militaires a été fermé en 1996. Son démantèlement s'est achevé en 2008. Quant au site de Marcoule, toute forme d'activité militaire y a cessé depuis 2009. L'usine d'extraction du plutonium à des fins militaires a été fermée en 1997.