

Avis n° HCFP-2023-2

relatif au projet de loi de programmation militaire pour 2024-2030

27 mars 2023

Synthèse

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement des dispositions du projet de loi de programmation militaire (PLPM) portant sur la période 2024-2030 ayant une incidence sur les finances publiques. La loi organique relative aux lois de finances prévoit que le Haut Conseil évalue la compatibilité de ces dispositions avec les objectifs de dépenses prévus par la loi de programmation des finances publiques en vigueur ou, à défaut, par l'article liminaire de la dernière loi de finances.

En l'absence de loi de programmation des finances publiques (LPFP) et l'article liminaire de la loi de finances pour 2023 portant sur la seule année 2023, alors que le projet de LPM porte sur la période 2024-2030, le Haut Conseil n'est pas en mesure de formuler un avis tel que prévu par la loi organique. Une loi de programmation est indispensable pour permettre au Haut Conseil d'exercer pleinement son mandat.

Cette difficulté illustre une nouvelle fois la nécessité absolue de disposer d'une loi de programmation fixant une trajectoire pluriannuelle des finances publiques, conformément aux dispositions organiques et aux engagements européens de la France. Le Haut Conseil appelle donc à l'adoption rapide d'une LPFP à la fois crédible et ambitieuse, pour fournir une ancre pluriannuelle à la gestion des finances publiques.

Néanmoins, conformément à la demande du Gouvernement, le Haut Conseil a examiné, pour l'information du Parlement et du citoyen, la compatibilité du PLPM avec la trajectoire proposée par le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) déposé le 26 septembre 2022 au Parlement.

Le Haut Conseil note que les crédits budgétaires de la mission Défense inscrits dans le PLPM et le PLPFP sont identiques pour les années 2024 et 2025 et que, selon le Gouvernement, ce serait aussi le cas pour les années 2026 et 2027, même si le Haut Conseil n'a pas pu s'en assurer directement, le PLPFP ne présentant les crédits des missions budgétaires que sur les trois premières années de la programmation.

Le Haut Conseil relève également que le PLPM établit à 413,3 Md€ le montant des besoins programmés pour la période 2024-2030 et identifie 400 Md€ de crédits budgétaires pour les financer. L'écart entre les besoins programmés et les crédits identifiés - 13,3 Md€ - serait comblé soit par des ressources complémentaires (financements interministériels, ressources extrabudgétaires), soit par une minoration de la dépense prévue du fait de reports de charges ou de sous-exécutions. L'impact exact du PLPM sur le montant de dépenses publiques prévu dans le PLPFP reste dès lors affecté d'incertitudes.

Enfin, le Haut Conseil note que le PLPM, conjointement aux lois de programmation déjà votées, contraint les autres dépenses du budget de l'État. Celles-ci devraient ainsi baisser en volume pour respecter la trajectoire du projet de loi de programmation, ce qui impliquerait un effort de maîtrise important et, à ce jour, peu documenté, de la dépense, ainsi que l'avait mentionné le Haut Conseil dans son avis sur le PLPFP.

I- Observations liminaires

1- Sur le périmètre du présent avis

1. Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement, en application de l'article 61-VII de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances modifiée, des dispositions du projet de loi de programmation militaire (PLPM) ayant une incidence sur les finances publiques, en vue d'évaluer la compatibilité de ces dispositions avec les objectifs de dépenses prévus par la loi de programmation des finances publiques en vigueur ou, à défaut, par l'article liminaire de la dernière loi de finances.

2. Lors de la saisine, aucune loi de programmation des finances publiques (LPFP) n'était toutefois en vigueur, le projet de loi de programmation sur la période 2023-2027 déposé par le Gouvernement en septembre 2022 n'ayant pas été adopté. De son côté, l'article liminaire de la loi de finances pour 2023 porte sur la seule année 2023 et ne comporte pas de dispositions relatives aux années 2024 à 2030 couvertes par le projet de loi de programmation militaire¹.

3. Le Haut Conseil n'est donc pas en mesure de formuler un avis comme prévu par la loi organique. Une loi de programmation est indispensable pour lui permettre d'exercer pleinement son mandat.

4. Cette difficulté illustre une nouvelle fois la nécessité absolue de disposer d'une loi de programmation des finances publiques fixant une trajectoire pluriannuelle, conformément aux dispositions organiques et aux engagements européens de la France. Le Haut Conseil appelle donc à l'adoption rapide d'une LPFP à la fois crédible et ambitieuse, pour fournir une ancre pluriannuelle à la gestion des finances publiques.

5. **Néanmoins, conformément à la demande du Gouvernement, le Haut Conseil a examiné, pour l'information du Parlement et du citoyen, la compatibilité du PLPM avec la trajectoire proposée par le projet de loi de programmation des finances publiques déposé le 26 septembre 2022 au Parlement**, également reprise dans le rapport économique, social et financier, annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2023 qui a, quant à lui, bien été adopté (page 72).

6. Le Haut Conseil note toutefois que la trajectoire du PLPFP n'a pas été actualisée pour tenir compte, notamment, des amendements apportés au PLF en cours de débat parlementaire, qui ont conduit à un surcroît de dépenses de 8 Md€ dans la LFI pour 2023 par rapport à l'objectif de dépenses inscrit dans le PLPFP. Alors que la LFI couvrant la première année des précédentes LPFP était strictement cohérente avec celle-ci, la LFI 2023 s'écarte ainsi, et pour des montants importants, du PLPFP.

2- Sur les informations transmises et les délais

7. Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement, le 13 mars 2023, des dispositions du projet de loi de programmation militaire ayant une incidence sur les finances publiques. Cette saisine a été accompagnée de réponses détaillées aux questionnaires adressés par le Haut Conseil aux administrations compétentes.

¹ Les projets annuels de performance annexés au PLF comportent pour la première fois en 2023 une présentation des crédits alloués à titre prévisionnel pour 2024 et 2025 conformément à la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) modifiée par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

3- Sur la méthode utilisée par le Haut Conseil

8. Afin d'apprécier la compatibilité des dispositions du projet de loi de programmation militaire ayant une incidence sur les finances publiques avec les objectifs de dépenses prévus par le PLPFP, le Haut Conseil s'est fondé sur les informations communiquées par le Gouvernement, dans sa saisine et dans les réponses aux questionnaires que le Haut Conseil lui a adressés.

9. Le Haut Conseil s'est également appuyé sur les analyses antérieures de la Cour des comptes et sur ses propres analyses, réalisées à partir des données publiques présentées dans les projets et rapports annuels de performance (PAP et RAP) annexés aux projets de lois de finances.

10. Le Haut Conseil a procédé, comme le permet l'article 61-IX de la loi organique, à des auditions des représentants des administrations compétentes (direction générale du Trésor et direction du budget, direction des affaires financières du ministère des armées).

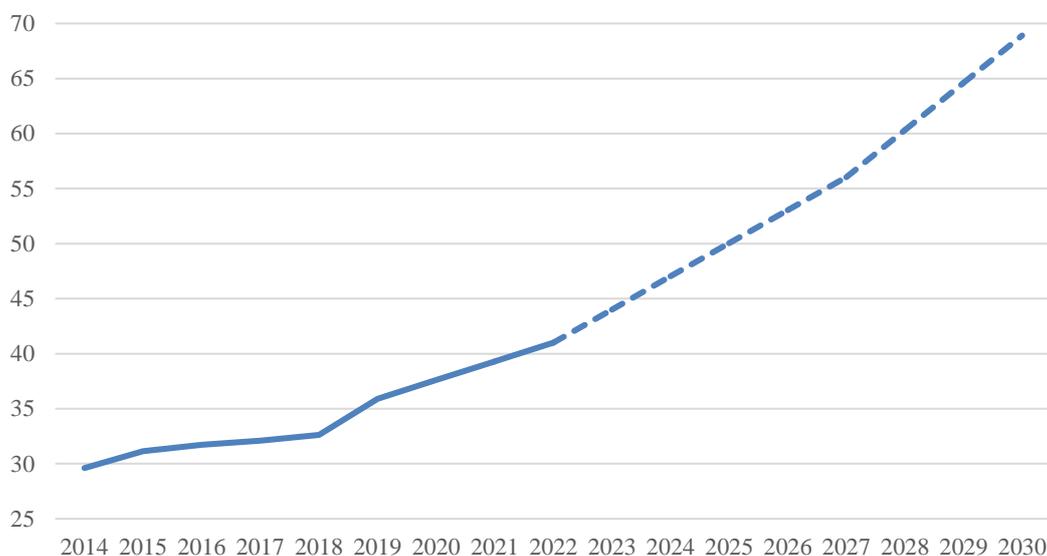
II- Évaluation de la compatibilité des dispositions du PLPM avec les objectifs de dépenses du PLPFP

11. Le Haut Conseil examine tout d'abord la compatibilité de la trajectoire de crédits de paiement définie dans le PLPM avec les plafonds de crédits des missions définis dans le PLPFP, puis la compatibilité de cette trajectoire avec celle du nouvel agrégat budgétaire, le « périmètre des dépenses de l'État », en mettant en lumière les conséquences sur les dépenses qui ne sont pas couvertes par une loi de programmation.

a. La compatibilité de la trajectoire de crédits de paiement du PLPM avec les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général dans le PLPFP

12. La trajectoire définie par le PLPM traduit une augmentation continue des crédits de la mission *Défense* (+3 Md€ par an jusqu'en 2027), encore plus importante à partir de 2028 (+4,3 Md€ par an jusqu'en 2030). Ces crédits atteindraient ainsi 68,91 Md€ courants en 2030 contre 47,04 Md€ courants en 2024.

Graphique 1 : crédits de paiements prévus par les lois de programmation militaires de 2014 à 2030 (en Md€ courants)



Source : lois de programmation militaires 2014 à 2019, 2019 à 2025 et projet de loi de programmation militaire 2024 à 2030.

13. Le mandat du Haut Conseil porte sur la compatibilité des dispositions des lois de programmation sectorielles avec les agrégats de dépenses en comptabilité nationale, toutes administrations publiques, mesurés en milliards d’euros courants et en taux de croissance en volume. La loi organique prévoit également une décomposition de ces objectifs de dépenses par grand sous-secteur des administrations publiques. Le projet de loi de programmation militaire ne fournit toutefois de données que sur les crédits de la mission budgétaire *Défense*, en comptabilité budgétaire, et non sur les données correspondantes en comptabilité nationale, dont les principes d’enregistrement ne sont pas identiques.

14. Sous l’hypothèse, plausible, que les *clés de passage* permettant de transcrire en comptabilité nationale les montants en comptabilité budgétaire sont identiques dans le PLPFP et dans le PLPM, la compatibilité des dépenses du PLPM avec les agrégats de dépenses en comptabilité nationale du PLPFP peut être appréciée en analysant les montants de dépenses de la mission *Défense* présentés dans les deux textes. Le PLPFP prévoit des plafonds de crédits pour les missions du budget général hors charges de pensions, exprimés en comptabilité budgétaire, à périmètre constant, pour les années 2023 à 2025. En LFI pour 2023, les crédits de la mission *Défense* hors charges de pension s’établissent à 43,9 Md€ conformément à ce qui est prévu au PLPFP pour 2023. Pour les années 2024 et 2025, la trajectoire fixée par le PLPM est conforme à la trajectoire figurant à l’article 12 du PLPFP.

Tableau 1 : plafonds de crédits alloués à la mission *Défense* du budget général de l'État (en Md€)

Crédits de paiement (hors charges de pensions)	LFI 2022	LFI 2022 - format 2023	2023	2024	2025
PLPFP	40,9	40,9	43,9	47,0	50,0
PLPM				47,04	50,04

Source : Gouvernement

Tableau 2 : exécution des crédits alloués à la mission *Défense* du budget général de l'État (en Md€)

Crédits de paiement	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
LPM (actualisée)	31,38	31,38	31,98	32,26	32,77	35,9	37,6	39,3	41,0
Exécution	31,31	31,20	31,94	32,50	34,28	35,8	37,6	39,4	42,1

Sources : Lois de programmation militaire, données transmises par l'administration

Champ : Crédits de paiement de la mission *Défense*, hors CAS pensions et hors fonds de concours et attributions de produits ; les mouvements de crédits par voie réglementaire (virements et transferts) sont exclus sur la période 2014-2018 mais inclus ensuite.

15. Sur la période 2026-2027, le PLPFP ne donne pas de montants de crédits de paiements concernant les missions du budget général. Si le Gouvernement indique que les crédits de la mission *Défense* sous-jacents au PLPFP sont identiques pour ces deux années à ceux du PLPM, le Haut Conseil ne peut s'en assurer.

16. Le PLPM prévoit des ressources supplémentaires, s'ajoutant aux crédits budgétaires prévus (400 Md€), à hauteur de 13,3 Md€ sur la période 2024-2030, soit un montant des besoins programmés de 413,3 Md€. Ces dépenses supplémentaires seraient financées de trois manières. Des ressources extra-budgétaires (recettes de cessions immobilières, de cessions de matériels, recettes du service de santé des armées) contribueraient d'abord à hauteur de 5,9 Md€ sur la période. Les besoins supplémentaires seraient ensuite financés par « solidarité interministérielle » (compensation par de moindres dépenses sur les autres budgets ministériels). Enfin, les moindres dépenses habituellement observées (« marge frictionnelle ») ainsi que le report de charges du ministère seraient mobilisés pour assurer le besoin de financement résiduel.

17. Ces 13,3 Md€ de dépenses supplémentaires n'apparaissent pas clairement dans le PLPFP. Sauf à ce qu'ils soient financés entièrement par cessions immobilières, ce qui n'est pas réaliste², 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.

18. Les hypothèses d'inflation du PLPM sont identiques à celles retenues pour le PLPFP. Le niveau d'inflation qui prévaudra sur la période aura un impact sur les achats du ministère des armées et sur sa masse salariale. Dans le projet de loi, une disposition est prévue dans le seul cas d'une hausse durable du prix des carburants qui permettrait d'ouvrir des crédits

² La totalité des cessions immobilières comptabilisées au titre de de la mission *Défense* a représenté 101 M€ en 2022.

supplémentaires « pour couvrir les volumes nécessaires à la préparation et à l'activité opérationnelle des forces ».

19. 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 (par exemple du fait de la forte hausse attendue des budgets militaires au niveau mondial en réponse au contexte géopolitique), 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.

20. **Le Haut Conseil note que les crédits budgétaires de la mission *Défense* inscrits dans le PLPM et le PLPFP sont identiques pour les années 2024 et 2025 et que, selon le Gouvernement, ce serait aussi le cas pour les années 2026 et 2027, même si le Haut Conseil n'a pas pu s'en assurer directement, le PLPFP ne présentant les crédits des missions budgétaires que sur les trois premières années de la programmation.**

21. **Le Haut Conseil relève également que le PLPM établit à 413,3 Md€ le montant des besoins programmés pour la période 2024-2030 et identifie 400 Md€ de crédits budgétaires pour les financer. L'écart entre les besoins programmés et les crédits identifiés - 13,3 Md€ - serait comblé soit par des ressources complémentaires (financements interministériels, ressources extrabudgétaires), soit par une minoration de la dépense prévue du fait de reports de charges ou de sous-exécutions. L'impact exact du PLPM sur le montant de dépenses publiques prévu dans le PLPFP reste dès lors affecté d'incertitudes.**

b. Les implications sur la trajectoire des autres dépenses présentée dans le PLPFP

22. En complément de l'examen direct de la compatibilité des dispositions du projet de loi de programmation militaire avec les objectifs de dépenses prévus, le Haut Conseil juge utile de présenter le possible impact des dépenses programmées au titre du PLPM, ainsi que des autres lois de programmation déjà votées, sur le reste des dépenses du budget de l'État pour assurer le respect de l'objectif global de dépenses.

23. À cet effet, le Haut Conseil a calculé le montant des dépenses du nouveau « périmètre des dépenses de l'État »³ nettes des dépenses prévues par le projet de loi de programmation militaire, et des dépenses prévues par les lois de programmation sectorielles déjà votées ayant une incidence sur les dépenses publiques sur les années à venir : la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) du 24 janvier 2023 (2023-2027) et la loi de programmation pour la recherche du 24 décembre 2020 (2021-2030)⁴.

³ Ce nouvel agrégat présenté dans le PLPFP retrace la dépense de l'État entendue dans un sens large : crédits du budget général, des budgets annexes, de certains comptes spéciaux, taxes affectées plafonnées et prélèvements sur recettes vers l'Union européenne et les collectivités locales. Ce périmètre exclut cependant la charge de la dette, les dépenses de contribution aux pensions civiles et militaires et les remboursements et dégrèvements.

⁴ La loi de programmation relative au développement solidaire et aux inégalités mondiales du 4 août 2021, dont les cibles sont indicatives au-delà de l'année 2022, a été exclue de l'analyse.

Tableau 3 : dépenses sur le périmètre des dépenses de l'État

	2024	2025	2026	2027
Dépenses totales de l'État prévues dans le PLPFP (en Md€ courants)	485,0	496,0	501,0	509,0
Dépenses totales de l'État prévues dans le PLPFP (taux de croissance en volume*, en %)	-1,9	0,2	-0,7	-0,2
Dépenses couvertes par des lois de programmation sectorielles dont le PLPM) (en Md€)	94,3	98,9	103,0	107,2
Dépenses couvertes par des lois de programmation sectorielles dont le PLPM (taux de croissance en volume*, en %)	2,0	2,8	2,4	2,3
Autres dépenses non couvertes par ces lois de programmation (en Md€)	390,2	397,1	398,0	401,8
Autres dépenses non couvertes par ces lois de programmation (taux de croissance en volume*, en %)	-2,8	-0,4	-1,5	-0,8

* Déflaté avec l'indice des prix à la consommation hors tabac.

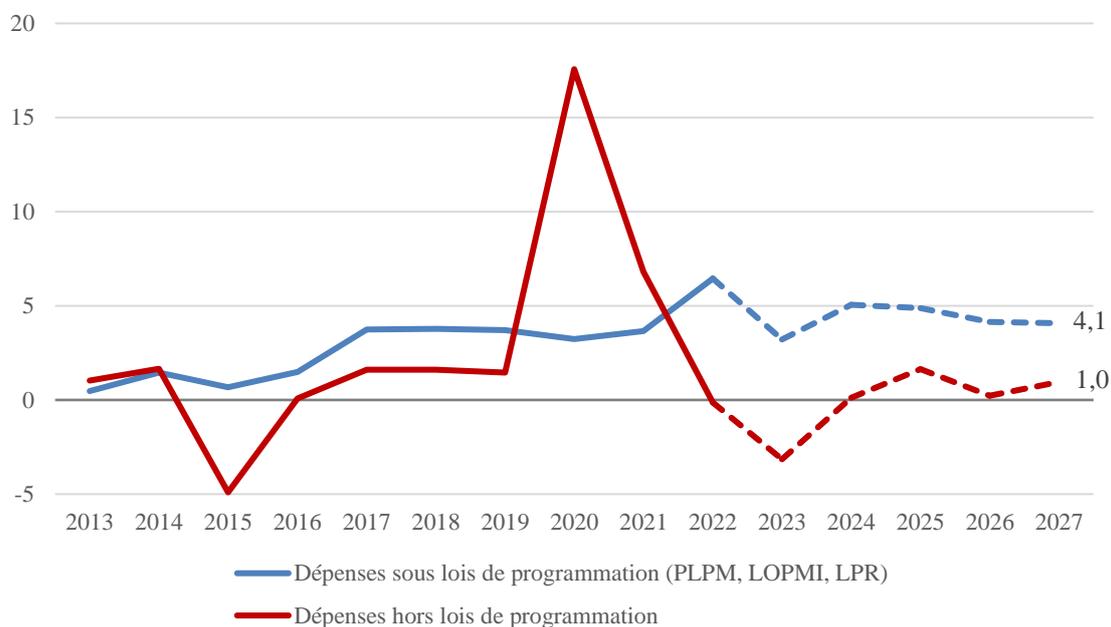
Sources : PLPFP, PLPM, lois de programmation sectorielles, calculs du Haut Conseil.

24. Il ressort de ces calculs que les crédits couverts par ces lois de programmation vont connaître une croissance plus rapide que le total de la dépense de l'État, imposant, pour respecter l'objectif de dépenses fixé en PLPFP, une croissance faible des autres dépenses en valeur entre 2023 et 2027 (+0,7 % en moyenne, cf. graphique 2), correspondant à une baisse de ces dépenses en volume sur la période (-1,4 % en moyenne, cf. graphique 3⁵). L'évolution des dépenses non couvertes par ces lois de programmation devrait ainsi être encore plus contrainte qu'au cours de la dernière décennie, où elles ont diminué en volume de 0,3 % en moyenne entre 2012 et 2019.

25. Dans son avis du 26 septembre 2022 relatif au PLPFP pour 2023-2027, le Haut Conseil notait déjà que celui-ci prévoyait une trajectoire ambitieuse de maîtrise de la dépense de l'État et que celle-ci était peu documentée. Les récentes lois de programmation confirment l'ampleur de l'effort attendu d'après le PLPFP, qui devrait donc porter sur les crédits non couverts par des lois de programmation sectorielles.

⁵ Le Gouvernement n'ayant pas fourni le montant de ce nouveau périmètre sur le passé, celui-ci a été reconstitué par le Secrétariat permanent du Haut Conseil, sur la base des informations publiques disponibles (cf. annexe 2).

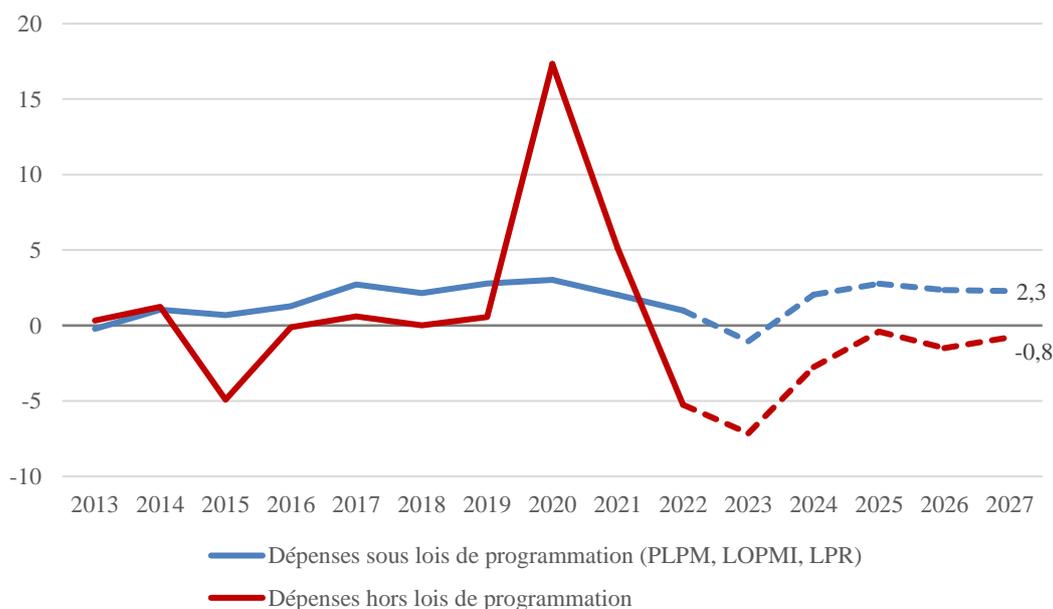
Graphique 2 : croissance des dépenses de l'État en valeur
(champ constant – périmètre de 2022 – en %)



Sources : RAP, PAP, notes d'exécution budgétaire (NEB), rapports sur le budget de l'État, (RBDE), lois de programmation, PLPM, PLPFP

Lecture : une augmentation des dépenses sous lois de programmation (PLPM, LOPMI, LPR) de 4,1 % en valeur est prévue entre 2026 et 2027. Pour atteindre l'objectif de dépenses fixé en PLPFP, les dépenses hors lois de programmation ne devraient donc pas augmenter de plus de 1,0 % en valeur en 2027.

Graphique 3 : croissance des dépenses de l'État en volume
(champ constant – périmètre de 2022 – en %)



Sources : RAP, PAP, NEB, RBDE, lois de programmation, PLPM, PLPFP

Note : le déflateur utilisé pour calculer les dépenses en volume est l'indice des prix à la consommation hors tabac.
Lecture : une augmentation des dépenses sous lois de programmation (PLPM, LOPMI, LPR) de 2,3 % en volume est prévue entre 2026 et 2027. Pour atteindre l'objectif de dépenses fixé en PLPFP, les dépenses hors lois de programmation devraient donc diminuer de 0,8 % en volume en 2027.

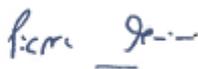
26. **Le Haut Conseil constate que le projet de PLPM, conjointement aux lois de programmation déjà votées, contraint fortement les autres dépenses de l'État. Celles-ci devraient ainsi baisser en volume pour respecter la trajectoire du projet de loi de programmation, ce qui impliquerait un effort de maîtrise important et, à ce jour, peu documenté de la dépense, ainsi que l'avait mentionné le Haut Conseil dans son avis sur le PLPFP.**

*
* *

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et joint au projet de loi de programmation militaire.

Fait à Paris, le 27 mars 2023.

Pour le Haut Conseil des finances publiques,
le Premier président de la Cour des comptes,
Président du Haut Conseil des finances publiques



Pierre MOSCOVICI

Annexe 1 : dispositions du PLPM ayant une incidence sur les finances publiques

Article liminaire

La politique de défense vise à assurer à la Nation les moyens de sa souveraineté et de son indépendance, en métropole et outre-mer, dans les champs matériels comme immatériels, et à lui garantir des moyens d'action, à l'extérieur de ses frontières, pour préserver ses intérêts ou conforter la souveraineté de ses alliés et de ses partenaires. Le volet militaire de cette politique de défense en est la pierre angulaire. De lui dépend la crédibilité de tous les autres leviers de la politique de défense, diplomatiques et économiques notamment.

C'est pourquoi, il appartient à la Nation de définir son ambition militaire et d'en fixer les moyens dans la durée. C'est l'objet de la programmation militaire qui, depuis 1960, est soumise au vote du Parlement dans des lois de programmation, concrétisant ainsi l'approbation par les représentants de la Nation de son effort de défense.

Dans le prolongement de l'effort de réparation entamé avec la loi de programmation militaire pour la période 2019-2025, la programmation militaire de la présente loi, en portant l'effort de défense à 2% de la richesse nationale à partir de 2025, relève le défi historique de l'émergence de nouveaux espaces de conflictualité, en particulier le cyber et le spatial, tout en tirant partie de ruptures technologiques et de l'innovation dans les domaines de la robotique, des drones, et bientôt de la technologie quantique et de l'intelligence artificielle.

Ce réexamen approfondi du modèle des armées françaises – armée d'emploi – confirme les grands fondamentaux de notre défense dessinés dans les années 1960 et remis à jour dans les années 1990 : une défense de la métropole et des Outre-mer qui repose sur la dissuasion nucléaire, les forces de souveraineté et les capacités de projection et d'intervention, portée par une armée professionnelle et appuyée sur une base industrielle et technologique de défense (BITD) souveraine.

En même temps, cette loi tire les enseignements du retour d'un conflit entre États au cœur de l'Europe, mais aussi de décennies de lutte contre le terrorisme armé.

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE ET À LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE

Article 1^{er}

Le présent titre fixe les objectifs de la politique de défense et la programmation financière qui lui est associée pour la période 2024-2030 ainsi que les conditions de leur contrôle et de leur évaluation par le Parlement.

CHAPITRE I^{ER}

OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE ET PROGRAMMATION FINANCIÈRE

Article 2

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, qui fixe les orientations relatives à la politique de défense et les moyens qui lui sont consacrés au cours de la période 2024-2030. Il précise les orientations en matière d'équipement des armées à l'horizon 2035, et les traduit en besoins programmés et ressources budgétaires associées jusqu'en 2030.

Article 3

Conformément à la trajectoire de programmation militaire pour la période 2024-2030, le montant des besoins programmés s'élève à 413,3 milliards d'euros.

Pour assurer le financement de ce besoin, les ressources budgétaires de la mission « Défense », hors charges de pensions et à périmètre constant, évolueront comme suit entre 2024 et 2030 :

Md€ courants	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total 2024-2030
Crédits de paiement de la mission « Défense »	47,04	50,04	53,04	56,04	60,32	64,61	68,91	400
variation	+3,1	+3	+3	+3	+4,3	+4,3	+4,3	

À ces ressources budgétaires s'ajouteront celles nécessaires au financement de l'effort national de soutien à l'Ukraine, mis en œuvre notamment sous forme de contribution à la facilité européenne pour la paix (FEP), de cessions de tous les matériels et équipements nécessitant un recomplètement ou d'aides à l'acquisition de matériels ou de prestations de défense et de sécurité. Ces moyens seront déterminés en construction budgétaire ou en gestion, en cohérence avec l'évolution du contexte géopolitique et militaire.

Ces crédits budgétaires seront également complétés, sur la durée de la programmation, par des ressources extrabudgétaires. Parmi ces ressources extrabudgétaires, le ministère des Armées bénéficiera d'un retour de l'intégralité du produit des cessions immobilières du ministère des Armées, des redevances domaniales et des loyers provenant des concessions ou autorisations de toute nature consenties sur les biens immobiliers affectés au ministère.

Article 4

La provision annuelle au titre des opérations extérieures et des missions intérieures évoluera comme suit :

<i>CP, en M€ courants</i>	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Montant provisionné	800	750	750	750	750	750	750

En gestion, les surcoûts des opérations extérieures et des missions intérieures, nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par cette provision font l'objet d'un financement interministériel. Hors circonstances exceptionnelles, la participation de la mission « Défense » à ce financement interministériel ne peut excéder la proportion qu'elle représente dans le budget général de l'Etat. Si le montant des surcoûts nets ainsi défini est inférieur à la provision, l'excédent constaté est maintenu au profit du budget des armées.

Les opérations extérieures et les missions intérieures font, chaque année, au plus tard le 30 juin, l'objet d'une information au Parlement. À ce titre, le Gouvernement en communique aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan opérationnel et financier.

Article 5

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

construction budgétaire, pour couvrir les volumes nécessaires à la préparation et à l'activité opérationnelle des forces.

Article 6

La cible d'augmentation nette des effectifs du ministère des armées s'effectuera selon le calendrier suivant (en équivalents temps plein) :

(ETP)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cibles d'augmentation nette des effectifs	700	700	800	900	1000	1000	1200

Cette évolution porte sur les 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 et des volontaires du service national universel. Conformément à cette évolution, les effectifs du ministère des armées s'élèveront à 271 800 équivalents temps plein en 2027 et à 275 000 équivalents temps plein en 2030.

À ces effectifs, s'ajouteront les augmentations d'effectifs du service industriel de l'aéronautique.

A ces effectifs, s'ajoutera enfin un doublement des effectifs militaires de réserve, portés à 105 000 au plus tard en 2035, pour atteindre l'objectif d'un militaire de réserve pour deux militaires d'active.

L'effort de transformation de la ressource humaine du ministère entrepris au cours de la loi de programmation militaire pour la période 2019-2025 sera poursuivi, notamment afin de renforcer la fidélisation, l'expertise et l'adaptabilité des agents civils et militaires du ministère.

Le ministère adaptera la réalisation des cibles d'effectifs fixées par le présent article et sa politique salariale en fonction de la situation du marché du travail.

Article 7

La présente programmation fera l'objet d'une actualisation avant la fin de l'année 2027. Cette actualisation permettra de vérifier la bonne adéquation entre les objectifs fixés dans la présente loi, les réalisations et les moyens consacrés. Elle permettra également une mise à jour des besoins au regard du contexte sécuritaire du moment et des avancées technologiques constatées.

CHAPITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AU RÔLE DU PARLEMENT ET AU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE L'EXÉCUTION DE LA LOI DE PROGRAMMATION

Article 8

Le Parlement contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques. A ce titre, il joue un rôle majeur dans les objectifs poursuivis par la présente loi de programmation militaire et tels que définis dans son article préliminaire. Il convient dès lors de définir les modalités nécessaires à la tenue de débats au Parlement, ainsi que d'échanges entre le Gouvernement et celui-ci, permettant à la représentation nationale d'exprimer ses orientations pour l'ambition militaire du pays.

I. – Indépendamment des pouvoirs propres des commissions permanentes chargées des finances, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense suivent et contrôlent l'application de la programmation militaire. Aux fins d'information de ces commissions, cette mission est confiée à leur président ainsi qu'à leurs rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances de l'année dans leurs domaines d'attributions et, le cas échéant, pour un objet déterminé, à un ou plusieurs des membres de ces commissions spécialement désignées. A cet effet, le président, les rapporteurs pour avis et les membres des commissions spécialement désignés procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes

investigations nécessaires sur pièces et sur place auprès du ministère des armées et des organismes qui lui sont rattachés ainsi que, le cas échéant, auprès du ministère de l'économie et des finances. Ceux-ci leur transmettent, sous réserve du second alinéa du présent I, tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif utiles à l'exercice de leur mission.

La mission des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense et les pouvoirs mentionnés au premier alinéa ne peuvent ni s'exercer auprès des services spécialisés de renseignement mentionnés au I de l'article 6 *nonies* de l'ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ni porter sur les sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat.

II. – L'article 9 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense est abrogé.

Article 9

Chaque année, à l'appui du projet de loi de finances initiale, le Gouvernement transmet pour le 15 avril aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense ainsi qu'aux commissions permanentes chargées des finances, un rapport sur le bilan de l'exécution au cours de l'année passée de la programmation militaire. Ce rapport comprend :

1. Un bilan de l'exécution des crédits programmés par la présente loi pour la mission « Défense » ;
2. Un bilan de la mise en œuvre de la politique d'équipement des forces. Ce bilan recense les commandes passées et les livraisons reçues:
 - au titre des programmes à effet majeur dont le coût est supérieur à 70 millions d'euros ;
 - au titre des autres opérations d'armement dont le coût est supérieur à 20 millions d'euros ;
 - au titre des programmes d'infrastructures dont le coût est supérieur à 15 millions d'euros.
3. Un état prévisionnel des livraisons prévues dans l'année en cours au titre des mêmes opérations et des mêmes programmes.
4. Un bilan d'exécution des objectifs concernant les effectifs et les réserves.
5. Un bilan des grandes orientations de la politique industrielle de défense ainsi que des coopérations européennes en la matière.
6. Un bilan des actions liées à nos partenariats et à nos alliances stratégiques.

Ce rapport fera l'objet d'une présentation au Parlement par le ministre des armées et peut faire l'objet d'un débat au sein des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense.

Article 10

Avant le 30 juin de chaque année, le ministre des armées présente aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense les enjeux et les principales évolutions de la programmation budgétaire ministérielle.

Annexe 2 : les dépenses de l'État à champ constant sur la période 2012-2022

Le Secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques a estimé l'évolution sur la période 2012-2022 des dépenses de l'État à champ constant, i.e. selon le périmètre des dépenses de l'État (PDE) en 2022⁶. Le PDE constitue la nouvelle norme des dépenses de l'État, définie par le projet de loi de programmation des finances publiques sur la période 2023-2027. Les mesures de périmètre et de transfert concernant les dépenses nettes du budget général de l'État, les taxes affectées plafonnées et les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales expliquent la différence entre les dynamiques du PDE à champ constant et champ courant.

L'estimation a été réalisée grâce aux informations et analyses présentées dans les rapports annuels de performance (RAP) annexés aux lois de règlement, dans le tome 1 de l'annexe « voies et moyens » aux projets de loi de finances, et dans les rapports sur le budget de l'État et les notes d'exécution budgétaire publiés annuellement par la Cour des comptes.

Il résulte de l'analyse que les dépenses de l'État en 2012, au périmètre de 2022, sont 36 Md€ plus élevées que ces mêmes dépenses à champ courant au périmètre de 2012 (379 Md€ contre 343 Md€). Les changements de périmètre sur le budget de l'État et les mesures de transfert sur la période y contribuent à hauteur de 24 Md€, tandis que le périmètre des taxes affectées plafonnées a augmenté sur la période (+15 Md€). À l'inverse les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales en 2012 sont moins importants au périmètre de 2022 (- 3 Md€).

Ainsi, les dépenses de l'État à champ constant sont légèrement moins dynamiques au cours des dix dernières années que les dépenses de l'État à champ courant : +2,6 % en valeur en rythme annualisé contre +3,6 %.

Les principales mesures de périmètre et de transfert de dépenses, expliquant la différence entre l'évolution à champ courant et champ constant sur la période, sont les suivantes :

- la prise en charge par le budget de l'État en 2021 de dépenses de soutien au développement des énergies renouvelables à hauteur de 6,6 Md€. Ces dépenses étaient portées entre 2015 et 2020 par le compte d'affectation spéciale (CAS) transition écologique supprimé fin 2020. Le financement des charges de service public de l'énergie, qui a été réformé en 2015, était assuré auparavant par un dispositif extrabudgétaire.
- la prise en charge par le budget de l'État en 2016 de l'allocation de logement familiale (4,7 Md€) et la création de la prime d'activité (2,1 Md€) succédant à la prime pour l'emploi qui était une dépense fiscale.
- la prise en charge par le budget de l'État en 2015 des aides personnelles au logement (4,7 Md€) et la compensation par l'État de l'affectation du prélèvement de solidarité à la sécurité sociale aux précédents bénéficiaires de cet impôt (2,5 Md€).
- la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) en Seine-Saint-Denis en 2022, après celles intervenues à la Réunion, en Guyane et à Mayotte (1,4 Md€ au total).

⁶ De fortes variations des dépenses peuvent toutefois subsister après ce retraitement, du fait notamment de dépenses exceptionnelles. Par exemple, en 2014, les dépenses exceptionnelles ont atteint 14 Md€ pour le programme d'investissement d'avenir (PIA 2) et le mécanisme européen de stabilité.

- la prise en charge par le budget de l'État en 2018 de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) : 2,4 Md€, compensée en partie par la suppression de la subvention versée au fonds de solidarité suite à sa liquidation (-1,3 Md€).

- la compensation par l'État à la sécurité sociale d'exonérations de cotisations sociales (2,1 Md€) en 2017 et le transfert du financement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) à l'assurance maladie (-1,5 Md€).

Par ailleurs, le périmètre des taxes affectées plafonnées s'est élargi depuis 2012 (+15 Md€). Il inclut notamment :

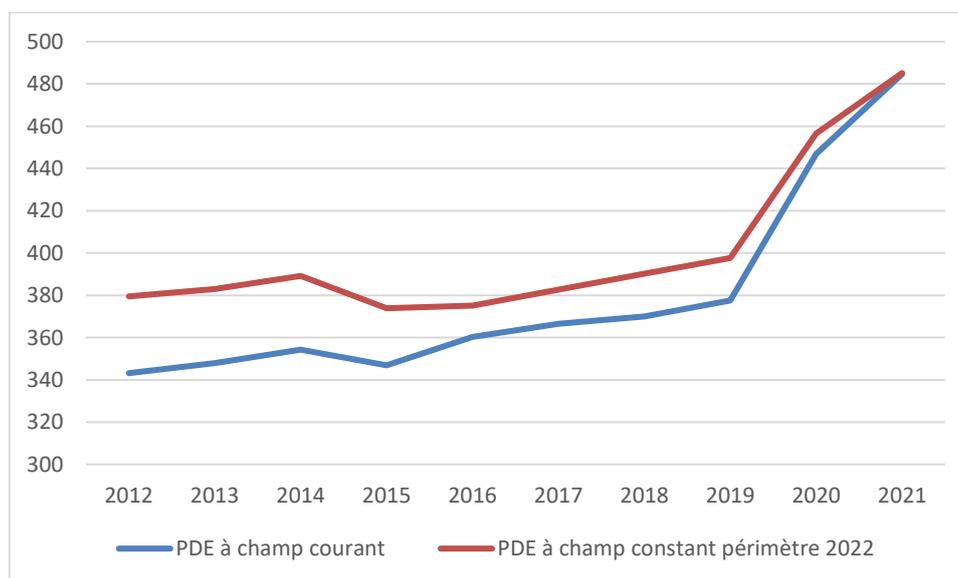
- le plafonnement en 2020 de la contribution à la formation professionnelle et à l'alternance affectée à France compétences à hauteur de 9,5 Md€.

- le plafonnement en 2016 des ressources affectées aux agences de l'eau pour 2,2 Md€.

- le plafonnement en 2013 des ressources affectées à différents organismes pour 2,4 Md€, notamment aux organismes consulaires.

Enfin les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales en 2012 sont moins importants au périmètre de 2022 (- 3 Md€). Cela s'explique par des mesures de périmètre et de transfert de sens contraires : la suppression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) au profit des régions en 2018 (-5 Md€) et la compensation par l'État de la suppression de la taxe d'habitation en 2021 (+2 Md€).

Dépenses de l'État selon le PDE à champ courant et à champ constant au périmètre de 2022 (en Md€)



Source : calculs du Secrétariat permanent du Haut Conseil à partir des PAP, RAP, du tome 1 de l'annexe « voies et moyens » aux PLF, et des rapports sur le budget de l'État et des NEB publiés annuellement par la Cour des comptes.

Un travail similaire a été réalisé sur les missions sous lois de programmation (lois de programmation recherche - LPR, militaire - LPM, ministère de l'intérieur - LOPMI). En utilisant les notes d'exécution budgétaire réalisées par la Cour des comptes, les différentes mesures de périmètre concernant les missions dans le champ des lois de programmation ont été identifiées, afin d'obtenir des montants de dépenses à champ constant.

Les trois programmes de la mission *Recherche* concernés par la LPR ont connu peu d'évolutions de périmètre, tous comme les programmes de la mission *Défense* (tous concernés par les LPM). À l'inverse, le périmètre des programmes des missions concernées par la LOPMI a été régulièrement modifié : parfois entre programmes sous LOPMI, ne nécessitant pas de rétopolation ; parfois avec des programmes hors LOPMI, demandant alors de retraiter la série passée pour obtenir un périmètre constant.

Lorsque les dépenses étaient identifiables dans le passé (rattachement d'un programme à un autre programme appartenant au champ d'une loi de programmation), les montants à rattacher au champ sont issus des rapports annuels de performances (RAP). Lorsque ces montants n'étaient pas disponibles (par exemple, création d'un nouveau service à partir des crédits de multiples autres programmes), les montants à rattacher ont évolué conventionnellement comme la série des dépenses à champ courant de la mission étudiée.

Les principales modifications nécessaires pour obtenir un champ constant ont consisté à corriger l'effet de la suppression des loyers budgétaires (2019-2020), à reconstituer sur la période 2012-2019 le programme 354 - *Administration territoriale de l'État* issu de la fusion en 2020 des programmes 307 - *Administration territoriale* et 333 - *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* et à prendre en compte tous les grands changements de périmètre entre un programme concerné par la LOPMI et un programme hors LOPMI.