

## 7) Les dépenses militaires

Les orientations stratégiques à long terme en matière de défense et de sécurité font, depuis 1972, l'objet de « livres blancs » ou de « revues stratégiques » dont les derniers datent de 2013 et 2017. Ces livres et revues définissent le « format » des armées (effectifs, équipements, organisation) arrêté par le Président de la République pour répondre aux menaces des années à venir. Les ressources budgétaires nécessaires sont ensuite inscrites dans des « lois de programmation militaire » pluriannuelles votées par le Parlement. En application du principe budgétaire d'annualité, ces lois de programmation n'ont toutefois pas de portée juridique supérieure à celle des lois de finances annuelles, qui peuvent donc retenir un montant inférieur de crédits.

Cette fiche présente l'évolution des dépenses militaires de 2009 à 2017, les grandes orientations de la programmation des dépenses militaires pour les années 2018 à 2025, les dépenses exécutées en 2019-2020 et les crédits inscrits dans la loi de finances pour 2021. Elle fournit enfin quelques éléments de comparaison internationale.

### A) Les dépenses militaires de 2009 à 2017

#### 1) Les ressources budgétaires

La période 2009-2014 a été couverte par une loi de programmation militaire ayant pour objet de préciser les ressources budgétaires allouées à la mise en œuvre des orientations stratégiques du livre blanc de 2008. Ces ressources étaient constituées des crédits de la mission Défense, de « ressources exceptionnelles » tirées de la cession d'immeubles et de licences de téléphonie mobile ainsi que de crédits affectés en 2009 et 2010 au « plan de relance » de l'économie. Leur montant global devait être stabilisé en euros constants de 2008 à 2012 en moyenne.

Le livre blanc et la loi de programmation prévoyaient également d'importantes économies sur les dépenses de fonctionnement, permises par une réorganisation des armées et une réduction des effectifs. Ces économies devaient être mobilisées pour accroître les achats d'équipements.

Sur la période 2009-2014, les ressources budgétaires affectées à la Défense dans les lois de finances initiales ont à peu près respecté la programmation, mais il n'en a pas été de même en exécution. En effet, les dépenses de fonctionnement ont été supérieures aux crédits prévus, d'une part parce que la masse salariale n'a pas été tenue et, d'autre part, parce que les dépenses liées aux « opérations extérieures » (primes attribuées aux personnels, frais de logistique...) ont toujours été sous-budgétées dans les lois de finances initiales, ce qui a obligé à ouvrir de nouveaux crédits dans des lois de finances rectificatives.

Pour compenser ces dépassements des crédits de fonctionnement, les dépenses d'équipement ont été réduites par rapport aux montants programmés. Les achats de matériels militaires font l'objet de contrats à long terme avec les industriels comportant des calendriers pluriannuels de livraisons qui ont été systématiquement décalés dans le temps, sans que le volume des commandes ne soit remis en cause. Le ministère de la défense a ainsi poursuivi une pratique budgétaire très ancienne.

A la fin de 2013, une nouvelle loi de programmation couvrant les années 2014 à 2019 a été votée mais les attentats de 2015 ont conduit le Gouvernement et le Parlement à prévoir une augmentation des crédits dans les lois de finances pour 2016 et 2017 qui était nettement supérieure à ce qui avait été programmé. L'élection présidentielle de 2017 a ensuite été suivie de l'adoption d'une nouvelle loi de programmation en 2018 traduisant les engagements du Président de la République.

## 2) Les effectifs

De 2007 à 2015, les effectifs, civils et militaires hors gendarmerie, du ministère de la défense ont connu une forte baisse. Elle a été obtenue en réorganisant profondément les armées, avec notamment des fermetures d'établissements et des dissolutions d'unités.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques de 2007 à 2012, le ministère de la défense a fourni près du tiers de la baisse des effectifs de l'Etat<sup>1</sup> alors qu'il en représentait 17 %. De 2012 à 2014, ses effectifs ont continué à diminuer, comme ceux des autres ministères non prioritaires, dans le cadre de la politique de stabilisation globale des effectifs de l'Etat.

Cependant, comme l'a souligné la Cour des comptes, cette évolution s'est accompagnée de plans de revalorisation des carrières, d'un manque de maîtrise des promotions, d'une augmentation de la part des officiers dans les effectifs et d'un pilotage déficient des dépenses de personnel, lié pour partie aux dysfonctionnements du logiciel de paye, si bien que la masse salariale a continué à croître rapidement.

Les effectifs du ministère de la défense ont recommencé à augmenter en 2016.

## B) La programmation pour les années 2018 à 2023

Les crédits de la mission Défense pour les années 2018 à 2023 ont été inscrits d'abord dans la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018 pour les années 2018 à 2022, puis dans la loi de programmation militaire du 13 juillet 2018 pour les années 2019 à 2025. Ils sont supposés traduire l'engagement présidentiel de porter les dépenses militaires à 2,0 % du PIB en 2025, conformément à un objectif fixé par l'OTAN à ses membres. Toutefois, si la loi de programmation militaire porte sur les années 2019 à 2025, son volet budgétaire s'arrête en 2023.

### La programmation des crédits de paiement de la mission Défense

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
En Md€	32,7	34,2	35,9	37,6	39,3	41,0	44,0
En % du PIB	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6

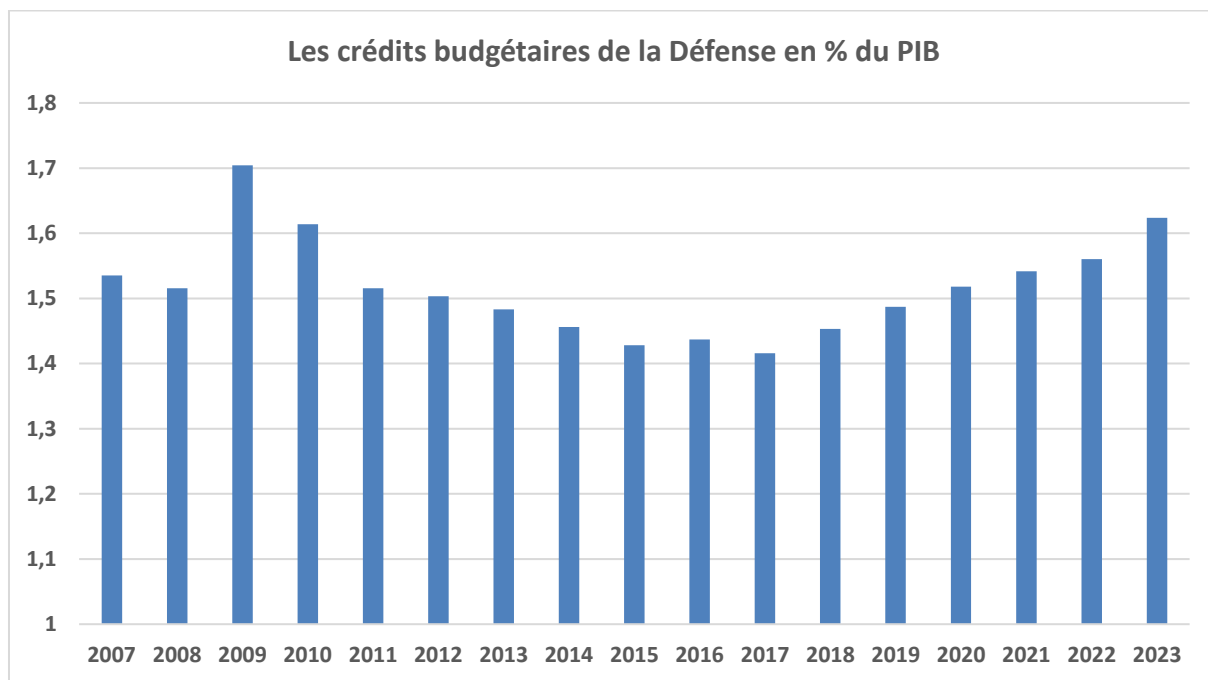
Source : loi de programmation des finances publiques et loi de programmation militaire ; crédits hors pensions et gendarmerie ; FIPECO

Une augmentation de 1,7 Md€ par an est prévue sur la période 2018-2022 puis une hausse de 3,0 Md€ en 2023, au-delà de la programmation des finances publiques et du quinquennat. Ces crédits atteindront ainsi 44,0 Md€ en 2023, soit 1,6 % du PIB de 2023 tel qu'il était prévu dans le programme de stabilité d'avril 2013.

<sup>1</sup> Hors transferts vers les collectivités locales et les opérateurs.

L'exposé des motifs du projet de loi de programmation militaire précise que les 44 Md€ de crédits prévus pour 2023 représentent 1,9 % du PIB, mais le montant de 44 Md€ correspond aux crédits hors pensions alors que le ratio de 1,9 % du PIB a pour numérateur les crédits pensions comprises, conformément aux règles comptables de l'OTAN.

Ces crédits incluent une provision au titre des opérations extérieures et des missions intérieures qui est relevée progressivement de 450 M€ en 2016 à 1 100 M€ en 2020 et au-delà.



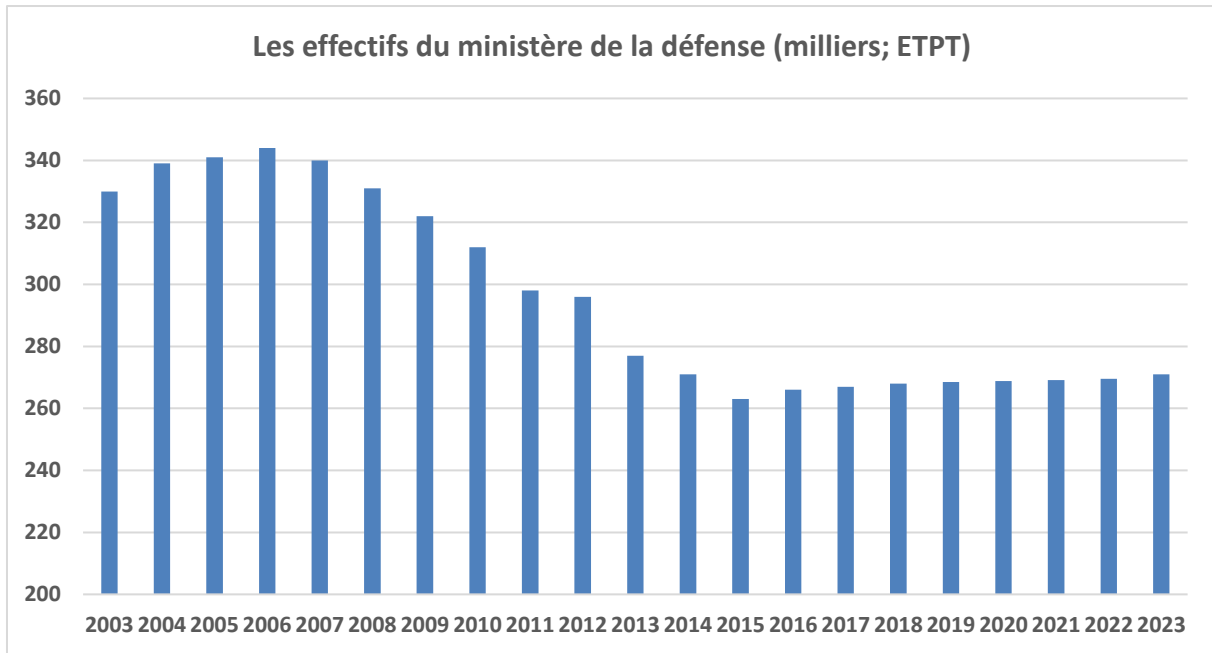
Source : lois de règlement pour 2007 à 2017 et loi de programmation militaire pour 2018 à 2023 ; FIPECO.

Une augmentation de 3 000 équivalents temps pleins des effectifs du ministère des armées est également prévue, dont la moitié en 2023.

### **L'augmentation annuelle programmée des effectifs du ministère des armées**

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
460	520	450	300	300	450	1 500

Sources : lois de règlement pour 2017 et 2018 et loi de programmation militaire pour 2019 à 2023 ; effectifs et équivalents temps plein ; FIPECO.



Source : lois de règlement de 2003 à 2017 et loi de programmation militaire de 2018 à 2023 ; FIPECO.

## C) Les dépenses constatées en 2019-2020 et les crédits votés pour 2021

### 1) Les dépenses constatées en 2019-2020

En 2019, les dépenses de la mission Défense se sont élevées à 44,9 Md€ en exécution (fonds de concours inclus), soit 1,9 % du PIB, dont 20,6 Md€ de dépenses de personnel, 14,1 Md€ d'autres dépenses de fonctionnement et 9,7 Md€ de dépenses d'investissement. Elles ont été quasiment conformes au montant prévu en LFI (45,0 Md€ avec fonds de concours). Le surcoût des opérations extérieures et de sécurité intérieure, supérieur d'environ 0,4 Md€, à la prévision de la LFI, a été auto-financé par la mission Défense.

Au sein des dépenses de personnel, 8,3 Md€ ont contribué au financement des pensions militaires et civiles (hors pensions des anciens combattants, qui font l'objet d'une mission spécifique). Les dépenses totales hors pensions se sont donc élevées à 36,6 Md€, soit 1,5 % du PIB.

Les effectifs étaient d'environ 269 000, en hausse de 999 par rapport à 2018 à périmètre constant (contre 450 prévus en loi de programmation).

En 2020, les dépenses de la mission Défense se sont élevées à 46,7 Md€ en exécution (fonds de concours inclus), ce qui représente 2,0 % du PIB mais le PIB a fortement diminué du fait de la crise. Elles comprenaient 20,8 Md€ de dépenses de personnel, 14,6 Md€ d'autres dépenses de fonctionnement et 10,9 Md€ d'investissements. Par rapport à la loi de finances initiale, les dépenses de fonctionnement ont été un peu plus importantes, en lien avec la crise sanitaire, et les investissements un peu plus faibles.

Au sein des dépenses de personnel, la contribution au financement des pensions s'est élevée à 8,4 Md€ et les autres dépenses ont donc atteint 38,3 Md€, soit 1,7 % du PIB.

Les effectifs étaient d'environ 270 000, en hausse de 765 par rapport à 2019 à périmètre constant (contre 300 prévus en loi de programmation), dont 33 000 officiers, 91 000 sous-officiers, 80 000 militaires du rang et 50 000 fonctionnaires civils).

Les crédits prévus en loi de programmation militaire ont été respectés en exécution en 2019-2020 (ils sont même un peu plus élevés du fait du rattachement de fonds de concours) et les créations d'emplois ont été un peu plus importantes.

### **Les crédits de paiement de la mission Défense en Md€**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Loi de programmation militaire	32,7	34,2	35,9	37,6	39,3	41,0	44,0
Exécution	32,7	35,0	36,6	38,3			

Source : loi de programmation militaire et projets de lois de règlement ; crédits hors pensions et gendarmerie ; le surplus de dépenses en exécution tient surtout à des rattachements de fonds de concours ; FIPECO

### **2) Les crédits votés pour 2021**

Les crédits de paiement de la mission Défense s'élèvent à 47,7 Md€ (hors fonds de concours) en incluant les contributions au CAS pensions comprises et à 39,2 Md€ en les excluant dans la loi de finances pour 2021, conformément à la loi de programmation.

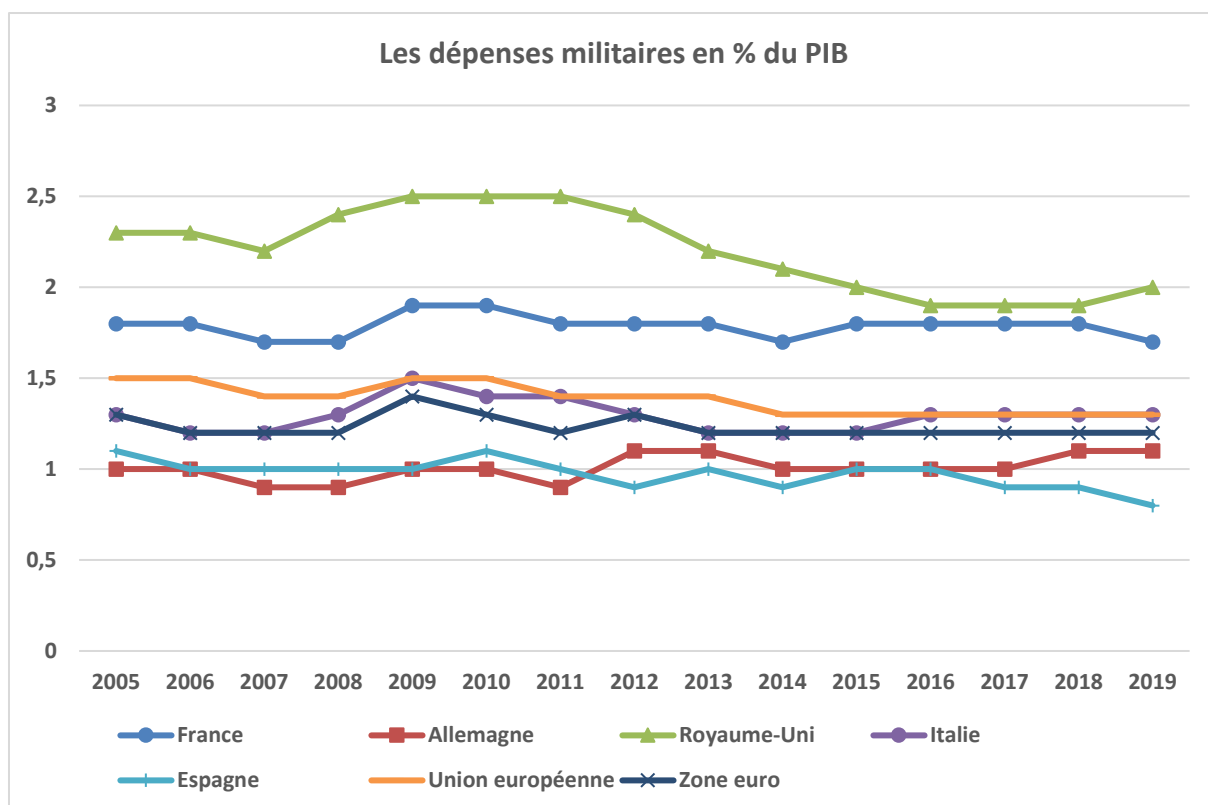
Les créations nettes de postes sont de 979 à périmètre constant, nettement plus que prévu par la loi de programmation (300).

### **D) Les comparaisons internationales**

Le graphique suivant montre l'évolution des dépenses militaires, telles que mesurées par les comptes nationaux<sup>2</sup>, au cours des quinze dernières années dans l'Union européenne.

Si les effets des plans de relances des années 2009 et 2010, mis en œuvre dans de nombreux pays européens, sont neutralisés, les dépenses militaires apparaissent relativement stables en pourcentage du PIB, sauf au Royaume-Uni où elles sont une tendance décroissante mais en partant d'un niveau nettement supérieur à celui des autres pays européens. Celles de la France se situent nettement au-dessus des moyennes de la zone euro et de l'Union européenne.

<sup>2</sup> Ces dépenses incluent les pensions militaires.



Source : Eurostat ; FIPECO

En 2014, l'OTAN a demandé à ses membres de porter leurs dépenses militaires à au moins 2,0 % du PIB, sans fixer un horizon précis pour atteindre cet objectif. Selon les normes comptables établies par cette organisation, les pensions militaires doivent être incluses dans ces budgets. Dans l'Union européenne, seule l'Estonie, la Grèce et le Royaume-Uni avaient atteint cet objectif en 2019 (2,1 ou 2,0 % du PIB). Les dépenses militaires des Etats-Unis représentent 3,4 % de leur PIB selon l'OTAN (budget 2019).

Le budget militaire de la France était très légèrement inférieur à cette cible en 2019 (1,9 % du PIB pensions comprises). Dans un référé de novembre 2017, la Cour des comptes notait toutefois que certaines dépenses ne sont pas incluses dans le budget militaire de la France déclaré à l'OTAN et pourraient l'être, comme les dépenses militaires de la gendarmerie, ce qui pouvait déjà permettre d'afficher le respect de l'objectif de 2,0 % du PIB. La diminution du PIB en 2020 permet d'atteindre cette cible.