

## Actualisation de la LPM 2024-2030 : un effort réel mais insuffisant pour éviter le décrochage

La loi de programmation militaire 2024-2030 du 1<sup>er</sup> août 2023 a prévu de consacrer **400 Mds€ à l'effort de défense**. Votée dans l'urgence pour répondre à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, elle n'a pas remis en cause le format des Armées dont certains segments datent pourtant du livre blanc de 2013. Elle n'a pas davantage pris la mesure du réarmement nécessaire pour préparer un « choc » de haute intensité à un moment où de nombreux responsables pensaient encore que la guerre en Ukraine ne durerait pas et que l'Europe n'était pas réellement menacée par la Russie.

L'actualisation de la LPM 2024-2030 prévue par le projet de loi tire les conséquences de la **révision de la revue nationale stratégique (RNS) intervenue en juillet 2025 qui acte la possibilité d'un « choc » de haute intensité d'ici 2030**. Pourtant, face à cette menace, le projet de loi ne prévoit pas de « mobilisation générale » de la BITD et envisage même de reporter à 2035 certains programmes essentiels (démonstrateur NGF, hélicoptères Guépard, VBAE, BGDM, corvettes hauturières...) ou fait l'impasse sur le devenir de certains projets (drone de combat aérien furtif, drones sous-marins de longue endurance XL UUV, missile aérobalistique opératif, nombre des frégates...).

**Les 36 Mds€ de crédits budgétaires supplémentaires** prévus par l'actualisation sont ainsi consacrés à mettre l'accent sur les munitions, les systèmes NRBC, l'IA, le quantique, les capacités robotisées, les canons CAESAR (+ 11), les LRU (jusqu'à + 13), les systèmes LAD (au moins + 24), l'artillerie anti-aérienne (+ 50), les poids lourds (+ 300), des capacités renforcées pour les frégates existantes, les drones navals, les bouées acoustiques et la défense surface-air et la LAD navale. Le projet de loi prévoit également le développement d'un missile sol-sol balistique conventionnel d'une portée de 2500 km. Lors du débat à l'Assemblée nationale les députés ont inscrit 350 M€ au titre des enveloppes capacitaires de subsidiarité.



# I. Une anticipation de l'actualisation de la LPM devenue incontournable

## A. Une hausse de + 36 Mds€ des crédits sur la période 2026-2030

### 1. Une augmentation des crédits concentrée sur 2026 et 2027

Cette actualisation s'inscrit dans la **continuité des choix précédents** : la LPM du 13 juillet 2018, dite de « réparation », prévoyant 300 Mds€ entre 2019 et 2025, a été suivie par celle de 2024-2030, dotée de 400 Mds€, afin de moderniser notre modèle d'armée. Pour la ministre des Armées, **les 36 milliards d'euros que le Gouvernement entend ajouter à la programmation doivent permettre « plus de cohérence, de robustesse et de profondeur »** tandis que le texte prévoit également un volet normatif afin de lever certains freins.

La trajectoire budgétaire met l'accent sur 2026 (+ 6,7 Mds€) et 2027 (+ 6,2 Mds€) ce qui permettra à la DGA de passer d'importantes commandes. **Le cap des 38 Mds€ de commandes notifiées en 2025 devrait ainsi être dépassé en 2026 (dont 6 Mds€ de commandes uniquement pour les munitions).**

# + 36 Mds€

C'est le montant des crédits ajoutés par l'actualisation aux 400 Mds€ prévus dans la loi de 2023

### L'actualisation de la trajectoire budgétaire

(En milliards d'euros courants)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Crédits de paiement de la mission « Défense » - trajectoire initiale de 2023 (Mds€)	47,2	50,5	53,7	56,9	60,4	63,9	67,4	400
Crédits de paiement de la mission « Défense » - trajectoire actualisée (Mds€)	47,2	50,5	57,1	63,3	68,3	72,8	76,3	436
Variation annuelle trajectoire PJL (Mds€)	+ 3,3	+ 3,3	+ 6,7	+ 6,2	+ 5,0	+ 4,5	+ 3,5	
Surplus de crédits de paiement dans la trajectoire actualisée (Mds€)	+ 0	+ 0	+ 3,5	+ 6,5	+ 8	+ 9	+ 9	+ 36

Si l'on tient compte par ailleurs du fait que seuls 5,9 Mds€ de recettes extrabudgétaires sur les 13,3 Mds€ attendus sont véritablement documentés comme le relève le rapporteur spécial de la commission des finances, Dominique de Legge, **le montant des besoins physico-financiers est porté par l'actualisation de la LPM de 405,9 Mds€ à 441,6 Mds€.**

## 2. Un ralentissement de l'effort de réarmement incompatible avec l'imminence des menaces

Avec un effort en faveur de la défense de 2,5 % du PIB en 2030, la commission estime que le projet de loi ne permettra pas de respecter la trajectoire vers l'objectif de 3,5 % du PIB en 2030, pourtant adopté par la France. Le montant des crédits prévus par la nouvelle programmation budgétaire augmente certes chaque année mais de manière moindre, ce qui correspond à un **ralentissement de l'effort**. Alors que les crédits augmentent de 13 % en 2026, cette hausse ne sera plus que de 10,9 % en 2027, puis de 7,9 % en 2028, de 6,6 % en 2029 et de 4,8 % en 2030.

### Une décélération de l'effort de défense à compter de 2027

		2025	2026	2027	2028	2029	2030
Variation annuelle trajectoire P JL (Mds€)	+ 3,3	+ 3,3	+ 6,7	+ 6,2	+ 5,0	+ 4,5	+ 3,5
En %		+ 7,0	+ 13,0	+ 10,9	+ 7,9	+ 6,6	+ 4,8

Les conséquences de ce ralentissement de l'effort après 2026 sont au moins de deux ordres :

- avec 76,3 milliards d'euros en 2030, nos armées seront encore très loin du « poids de forme » que le précédent ministre des Armées, Sébastien Lecornu, évaluait en 2025 entre 90 milliards et 100 milliards d'euros par an ;

- par ailleurs, et cela est plus préoccupant encore, la France a toutes les chances de « décrocher » par rapport à son partenaire allemand, qui prévoit de consacrer à ses armées 160 milliards d'euros en 2030, soit plus du double de l'effort français.

“

« La question qui se pose n'est pas tant de savoir si ce projet de loi permet de financer, enfin, la LPM adoptée en 2023, que celle de sa capacité à faire face aux nouvelles menaces identifiées. Or la réponse à cette question ne fait aucun doute et elle n'est pas favorable. »

Cédric Perrin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Au final, l'actualisation de la LPM manque sa cible puisque l'objectif prioritaire de ce texte était de préparer nos armées à repousser un « choc » d'ici 2030 et qu'au lieu d'accélérer le réarmement, le projet de loi acte un décalage à 2035 de plusieurs capacités, soit après la date envisagée pour un engagement de haute intensité.

Concernant la trajectoire budgétaire, le niveau de la hausse devra être deux fois plus important sur la période 2030-2035 (+ 1% du PIB) que sur la période 2024-2030 (+ 0,5 % du PIB) pour reconstituer les capacités militaires considérées comme nécessaires par les plans capacitaires de l'OTAN pour répondre à une agression d'un des pays membres. Ce n'est pas réaliste.

“

« Dans sa forme actuelle, le projet de loi d'actualisation de la LPM ne permet en aucun cas d'atteindre l'objectif de 3,5 % du PIB consacré à la défense en 2035 puisqu'il faudrait réaliser un effort supplémentaire de plus de 1 % du PIB en cinq ans, de 2030 à 2035 ».

Cédric Perrin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

## B. Une « loi de cohérence et d'adaptation » et non une loi de format ?

### 1. Des ajustements capacitaires pour adapter la LPM adoptée en 2023

Même si la nouvelle trajectoire ne peut être considérée comme satisfaisante compte tenu des besoins, elle devrait néanmoins **répondre à certains besoins identifiés comme urgents**.

**Les 36 Mds€ de crédits supplémentaires** permettront ainsi de prendre en compte les annonces du chef de l'État dans son discours du 2 mars 2026 à l'Île Longue dans lequel il a annoncé un **rehaussement de notre arsenal nucléaire**. Ils permettront également de **consacrer 8,5 Mds€ supplémentaires pour toutes les catégories de munitions** depuis les obus de 155mm jusqu'aux missiles de défense sol-air sophistiqués comme l'Aster. La hausse des crédits devrait ensuite permettre de **commander prochainement 26 LRU de nouvelle génération** alors que la prévision était jusqu'à présent comprise entre 13 et 26 systèmes.

Certains choix sont, par ailleurs, directement issus des RETEX des derniers conflits. C'est le cas, par exemple, de la décision de **développer très rapidement un missile air-air à capacité allongée (COMETE) et de doter le futur standard F5 du Rafale de missiles Stratus RS destinés à détruire les défenses sol-air adverses**. Enfin, la DGA a mobilisé ces dernières semaines ses centres experts référents (CER) afin d'**améliorer la lutte anti-drones** à l'occasion de la guerre au Moyen-Orient afin de développer une panoplie de réponses rapides allant du recours aux hélicoptères Tigre au développement de nouvelles roquettes aéroportées.

“

*« Le format demeure celui qui a été confirmé à l'été 2022 au début de la guerre en Ukraine, à un moment où de nombreux responsables considéraient que la guerre serait courte et qu'il était prématuré d'engager un véritable réarmement de la France et de l'Europe. Comme l'a rappelé un général, le projet de loi se limite à « améliorer l'existant ». »*

*Cédric Perrin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*

### 2. Des choix et des non choix qui interrogent

Les choix réalisés à l'occasion de cette actualisation de la LPM n'ont pas manqué d'interroger la commission. **La décision notifiée à Dassault de décaler de 2031/2032 à 2033/2034 la livraison de 22 Rafale au standard F4 afin de recevoir des avions au standard F5 a, par exemple, interpellé la commission** compte tenu du **suremploi actuel de la chasse, du vieillissement avancé des Rafale Marine et de l'empilement des contrats opérationnels des FAS** qui contraignent leur disponibilité. Cette décision apparaît **davantage motivée par des considérations budgétaires que des choix opérationnels** et elle pourrait aggraver le trou capacitaire à un moment crucial, compte tenu des menaces identifiées dans la RNS révisée.

La pertinence de certains choix demande par ailleurs à être confirmée. C'est le cas du **choix du futur LRU** dont le besoin est considéré comme prioritaire. Alors que les deux groupements français qui ont concouru dans le cadre de l'appel d'offres de la DGA ont chacun obtenu des résultats probants et que les industriels concernés se sont engagés à livrer les systèmes avant 2030, **la tentation subsiste d'acheter des HIMARS américains proposés à prix compétitif par l'américain Lockheed Martin** qui éviterait ainsi de voir émerger un concurrent européen. Outre le fait que les industriels américains n'arrivent plus aujourd'hui à respecter leurs délais de livraison (F35, Patriots), **le recours à un système non souverain aurait pour**

conséquence de contraindre la liberté d'emploi de ces systèmes d'artillerie et d'empêcher le développement d'une capacité souveraine de plus longue portée.

Le projet de développement d'une capacité de frappe longue distance balistique de la classe 2500 km interroge également. La recherche effrénée d'un partenariat européen pourrait se traduire par le choix d'une technologie que certains considèrent comme coûteuse et non mature (planeur associé à un missile balistique) alors que le besoin opérationnel concerne aujourd'hui davantage le segment des missiles balistiques opératifs de 1000km qui ne figurent pourtant pas dans le tableau capacitaire du rapport annexé.

Concernant les drones navals, alors que des études ont été conduites afin de développer un drone naval de grande capacité (UCUV) et qu'un démonstrateur pourrait être réalisé en quelques mois avec une industrialisation dans la foulée, le lancement du programme n'est pour le moment pas prévu avant 2030, le tableau capacitaire du rapport annexé se contentant de mentionner « une flottille opérationnelle par famille de drones » à l'horizon 2035. Ce retard pourrait faire perdre à la France l'avance acquise jusqu'alors, à un moment où plusieurs pays ont indiqué leur intérêt pour ce matériel innovant.

Enfin, le silence sur le drone de combat furtif qui devait accompagner le standard F5 du Rafale interpelle au moment où les principaux compétiteurs mettent l'accent sur ce type d'aéronefs pour conserver la supériorité aérienne. Cela revient à prendre le risque que la France perde l'avantage acquis à travers le développement du démonstrateur *Neuron* dont les performances étaient pourtant considérées comme prometteuses.

## II. Redresser la trajectoire budgétaire pour atteindre vraiment les 3,5 % du PIB en 2035

### A. Stabiliser l'effort à hauteur de 6,7 Mds€ par an sur la période 2026-2030

La commission a estimé qu'un effort supplémentaire limité était nécessaire afin d'une part de maintenir constant l'effort annuel réalisé sur la période 2026-2030 et, d'autre part, d'utiliser les ressources ainsi dégagées pour financer des besoins urgents et ciblés qui font l'objet d'un large consensus dans les Armées.

#### La nouvelle trajectoire adoptée par la commission

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Crédits de paiement de la mission « Défense » - trajectoire initiale de 2023 (Mds€)	47,2	50,5	53,7	56,9	60,4	63,9	67,4	400
Crédits de paiement de la mission « Défense » - trajectoire adoptée par l'Assemblée nationale (Mds€)	47,2	50,5	57,1	63,3	68,3	72,8	76,3	436
<b>Nouvelle trajectoire de surmarches 2027-2030 adoptée par la CAEDFA</b>	+ 3,3	+ 3,3	+ 6,7	+ 6,7	+ 6,7	+ 6,7	+ 6,7	
<b>Crédits de paiement avec nouvelle trajectoire adoptée par la CAEDFA pour 2027-2030</b>	<b>47,2</b>	<b>50,5</b>	<b>57,1</b>	<b>63,8</b>	<b>70,5</b>	<b>77,2</b>	<b>83,9</b>	<b>450</b>
Variation annuelle nouvelles surmarches – « surmarches PJL » en Mds€ (2027-2030)				+ 0,5	+ 1,2	+ 2,2	+ 3,2	

La nouvelle trajectoire adoptée par la commission prévoit ainsi de **reconduire la hausse des crédits de 6,7 Mds décidée pour 2026 sur les quatre années suivantes jusqu'en 2030**. L'effort supplémentaire serait ainsi stabilisé et **le budget consacré aux Armées atteindrait 83,9 Mds€ en 2030 au lieu de 76,3 Mds€ inscrits dans le projet de loi**.

Le surcroît cumulé des crédits s'établirait ainsi à environ **14 milliards d'euros**, ce qui aurait pour conséquence de **faire passer de 36 à 50 milliards le total des crédits supplémentaires ajoutés à la LPM 2024-2030 et de porter de 2,5 à 2,7 % du PIB l'effort de défense en 2030**, soit un montant désormais cohérent avec l'objectif de 3,5 % du PIB consacré à l'effort de défense en 2035.

**Les 14 milliards de crédits supplémentaires prévus par la commission permettraient de compléter plus rapidement le format des Armées sur des segments qui sont reconnus comme prioritaires**, qu'il s'agisse de la trame chasse des Rafale, du nombre de frégates de premier rang, du nombre de LRU de nouvelle génération et de la capacité intermédiaire de char.

Compte tenu de l'étalement de la durée des programmes, ces 14 milliards de crédits permettraient également d'initier des travaux pour **développer une trame balistique complète concernant notamment les missiles aérobalistiques et de réintégrer le développement d'ici 2035 d'un drone de combat furtif en complément du standard F5 du Rafale**.

**+ 14 Mds€**

C'est le montant des crédits supplémentaires que la commission propose d'ajouter sur la période 2027-2030 pour porter à 450 Mds€ les crédits budgétaires de la LPM 2024-2030.

La commission a également adopté **plusieurs amendements de la commission des finances** ayant pour objet de **renforcer la crédibilité de la trajectoire budgétaire**. Un premier amendement réaffirme la nécessité d'un financement additionnel pour le remplacement des matériels détruits, un deuxième vise à faire passer les reports de charges de 20 Mds€ en 2026 à 13 Mds€ en 2030 tandis qu'un troisième amendement a pour objectif de réduire les contraintes réglementaires qui pèsent sur les industries d'armement.

## **B. Des ajustements ciblés du format des Armées avant la rédaction d'un nouveau livre blanc dès 2027**

### **1. La commission a décidé de renforcer plusieurs segments capacitaires**

Plusieurs modifications ont été apportées par amendements au tableau capacitaire du rapport annexé à l'article 1<sup>er</sup>. La commission a ainsi décidé :

- **de prévoir que des crédits d'un montant annuel de 150 millions d'euros sont répartis par le chef d'état-major des armées entre les trois armées et, le cas échéant, les services de soutien**. Ces enveloppes de crédits, issus majoritairement des ressources dédiées à l'équipement des forces, sont mises en œuvre avec le concours technique de la DGA, et notamment de ses **centres experts référents**. Ils devront **bénéficier en priorité à la BITD française** ;
- de lancer dès 2026 **des études pour le développement d'une capacité nouvelle succédant au char Leclerc afin de créer un *cloud* de combat terrestre et un**

**système de systèmes comportant possiblement plusieurs plateformes dédiées** à des fonctionnalités propres (artillerie, LAD, arme à énergie dirigée, missiles...) afin **d'engager le développement industriel à l'horizon 2030** sur la base des compétences des industriels nationaux et en recherchant des partenariats européens ;

- de préciser que **26 lance-roquettes unitaires (LRU) de conception souveraine seront acquis d'ici 2030 et que ce nombre pourra être porté au besoin à 52 d'ici 2035** ;
- de **développer une famille de missiles balistiques conventionnels d'une portée allant jusqu'à la classe 2500 km** dans le courant de la prochaine décennie avec pour objectif que cette future capacité balistique puisse bénéficier, à terme, à toutes les armées. Alors que le projet de loi ne mentionne que le missile balistique terrestre de portée de 2500 km, il apparaît nécessaire de **ne pas fermer la porte au développement de missiles aérobalistiques de portée opérative autour de 1 000 km** ;
- de **prévoir l'acquisition de 3 frégates supplémentaires d'ici 2035** afin de porter le format des frégates de premier rang de 15 à 18 ;
- d'**engager l'augmentation du format de l'aviation de combat de 225 à 255 Rafale au standard F4 d'ici 2035 en affectant 20 Rafale à l'Armée de l'Air et de l'Espace et 10 autres à la Marine nationale** ;
- de **pérenniser les travaux déjà engagés pour développer une capacité de drones sous-marins de longue endurance XL UUV** pour une première capacité opérationnelle en 2030 (premier de série) et une production en série d'ici 2035 ;
- de se donner les moyens de **réaliser un démonstrateur opérationnel de drone de combat furtif à l'horizon 2035** pour accompagner le standard F5 du Rafale ;
- et d'envisager, en cas d'échec du NGF dans le programme SCAF, **la réalisation d'un démonstrateur de chasseur furtif de 6<sup>ème</sup> génération national à l'horizon 2035 en préservant l'objectif de développement d'un cloud de combat européen commun.**

Si la commission n'a pas souhaité remettre à plat le format des Armées en considérant que cette tâche incombait à une nouvelle LPM qu'elle appelle de ses vœux, il lui a semblé **indispensable de procéder sans délai à des ajustements ciblés.**

**À noter que ces évolutions étaient considérées comme nécessaires par le Premier ministre il y a un an** alors qu'il exerçait encore la fonction de ministre des Armées.



## 2. Engager dès janvier 2027 la réalisation d'un nouveau livre blanc comme préalable à une nouvelle LPM

Alors que l'actualisation de la LPM prévue initialement en 2027 par l'article 8 de la loi n°2023-703 du 1<sup>er</sup> août 2023 a été anticipée à 2026 par le Gouvernement, la commission a souhaité **avancer au 31 janvier 2027 la constitution de la commission chargée de l'élaboration d'un livre blanc sur la défense et la sécurité nationale** qui était prévue à compter de juin 2028 et que l'Assemblée nationale avait avancée à juillet 2027.

La commission estime, en effet, que **l'urgence d'une réflexion approfondie et pluraliste sur le format des Armées avant le lancement d'une nouvelle LPM ne peut attendre 2028** et que - sans remettre en cause la légitimité du Président de la République nouvellement élu au printemps 2027 à établir ses propres priorités - il sera fort utile qu'un état des lieux soit réalisé sur les besoins capacitaires des Armées et les principales options envisageables, compte tenu d'une équation budgétaire à reconsidérer.

### III. Un appel à rendre la trajectoire d'effectifs plus ambitieuse

**La trajectoire d'effectifs devra encore être adaptée pour éviter une forme de « déclassement » des forces armées françaises sur le plan de la masse.**

**La France reste certes à ce jour la première puissance militaire européenne**, notamment au plan des effectifs. Au 31 décembre **2025**, la mission « Défense » rémunère **265 475 ETP**, dont environ 201 500 militaires et 64 000 civils, auxquels s'ajoutent environ 47 000 réservistes, pour une population d'environ 69 millions d'habitants. Par comparaison, l'Allemagne, qui a une population de quinze millions supérieure à la française, a un personnel civil et militaire d'environ 266 000 ETP et de 60 000 réservistes. La défense britannique compte sur 182 000 militaires, en incluant les réservistes volontaires. L'armée polonaise affiche un effectif d'environ 180 000 personnes.

**L'objectif fixé par la LPM de 2023 est maintenu par la présente loi d'actualisation**, qui ne détaille toutefois pas, sauf pour le service national, le montant de l'enveloppe qu'elle consacre aux ressources humaines : il s'agit de **porter les effectifs du ministère à 275 000 ETP en 2030**, sans compter les volontaires du nouveau service national. La trajectoire est simplement corrigée pour tenir compte de la sous-exécution des schémas d'emplois antérieurs à 2024, et fixer une borne intermédiaire plus basse en 2027.

#### Trajectoire d'effectifs prévue par la LPM et son actualisation

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cibles d'augmentation nette des effectifs dans la LPM 2024-2030	700	700	800	900	1000	1000	1200
Art 4 du projet de loi d'actualisation			800	2150	2150	2100	2350

Les différentes mesures de fidélisation de ces dernières années, tenant à la politique indemnitaire, indiciaire ou à la politique sociale du ministère, sur lesquelles la commission a déjà eu l'occasion de se prononcer, ont commencé de produire des effets en ralentissant par exemple les départs de l'institution. Il reste que l'attractivité des armées pour les jeunes Français dépend de variables nombreuses et complexes, et qu'il **importera de saisir les occasions de recrutement lorsqu'elles se présenteront**, le cas échéant en abondant la mission « Défense » de crédits en cours d'année si les cibles semblaient pouvoir être dépassées – tel est l'objet d'un amendement de la commission à l'article 4.

**Mais cet effort sera toujours à rapporter à celui de nos partenaires européens.** L'Allemagne poursuit l'objectif de devenir la première puissance conventionnelle du continent avec une cible à 260 000 ETP d'active et 200 000 réservistes en 2035. Le gouvernement polonais s'est fixé l'objectif d'atteindre 300 000 militaires d'active et 200 000 réservistes en 2039. **Les comparaisons internationales sont certes délicates**, car les cibles temporelles sont plus éloignées, leur sincérité parfois discutable, et car les dispositifs de recrutement, notamment de volontaires, différent – les appelés allemands pourraient ainsi être contraints si les objectifs du volontariat n'étaient pas rapidement atteints – **mais la prééminence de la France sur le plan des effectifs sera, quoi qu'il en soit, et surtout si on rapporte l'effectif militaire à la population, sérieusement remise en cause.**

**Aussi, en cohérence avec l'ambition nouvelle de 50 milliards d'euros adoptée par la commission, le redressement de la trajectoire d'effectifs apparaît-il indispensable.** La commission ne pouvant toutefois arbitrairement fixer les cibles de recrutement année par année, elle appelle à une révision de la trajectoire, en lien avec le ministère, en temps utile.

#### **IV. Un effort de 1,4 Md€ en faveur de l'innovation insuffisamment documenté dans le rapport annexé**

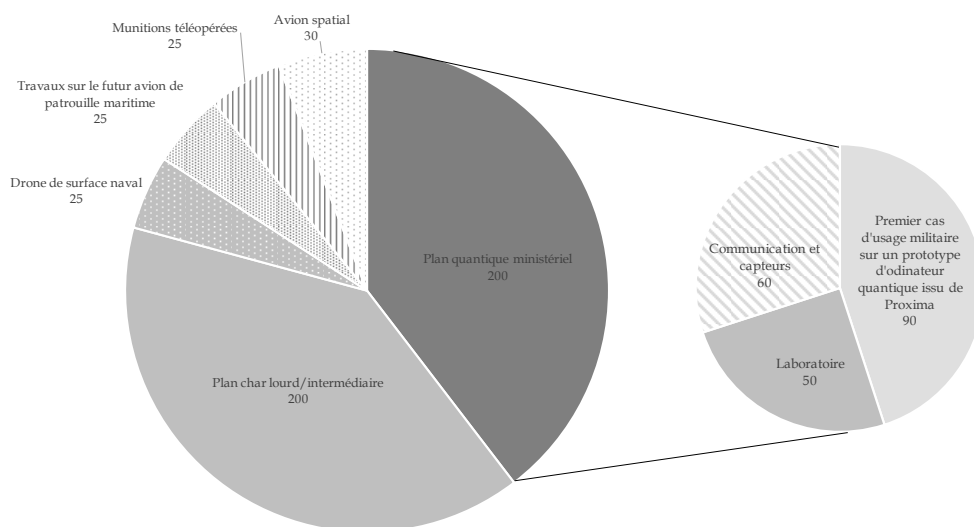
**Si, dans un contexte marqué par l'accélération technologique, l'innovation constitue plus que jamais une nécessité stratégique, force est de constater qu'elle occupe une place modeste dans le rapport annexé au présent projet de loi.**

Au cours des auditions, **il a été précisé qu'un effort de 1,4 Md€ serait consacré à l'innovation entre 2026 et 2030, portant ainsi les crédits à 11,9 Md€ sur la période 2024-2030.**

**Sur ce 1,4 Md€ supplémentaire, 600 M€ seront consacrés aux projets d'innovation portés par le programme 144 « Environnement et perspectives de défense ». Cette enveloppe se décompose en un peu plus de 500 M€ destinés à des projets nouveaux ou à l'accélération de projets en cours (cf. graphique ci-après), et en 100 M€ correspondant à un « resoclage » de la trajectoire, destiné à en renforcer la crédibilité et la soutenabilité.**

**Répartition des crédits supplémentaires en faveur de l'innovation portés par le programme 144**

*(En millions d'euros)*



Source : commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat

Afin de mieux rendre compte de cet effort, la commission a adopté un **amendement** au rapport annexé **détaillant les principaux domaines d'innovation** qui seront financés par les crédits supplémentaires prévus dans le présent projet de loi.

Par ailleurs, si les dépenses d'innovation constituent un levier de soutien de la BITD, en particulier des PME et ETI, ces entreprises doivent également pouvoir accéder aux financements privés. **Les besoins liés à la montée en cadence (augmentation des carnets de commandes, financement du besoin de fonds de roulement et investissements) sont ainsi estimés à un niveau compris entre 4 Md€ et 6 Md€ à l'horizon 2030.**

**Des progrès notables ont été accomplis en matière d'accès au financement bancaire depuis l'alerte formulée par la commission en 2020<sup>1</sup>.** Ainsi, selon les chiffres de la Fédération bancaire française, (FBF) « au 31 décembre 2025, le financement des six principaux groupes bancaires français aux entreprises françaises de la défense est supérieur à 46,6 Mds€ (crédit + hors-bilan), en progression de 25 % par rapport à fin 2024 et de 75 % par rapport à 2021 ».

Cette évolution résulte notamment de plusieurs initiatives telles que la désignation de référents spécialisés au sein des établissements bancaires, la mise en place d'une médiatrice des banques au sein de la direction générale de l'armement (DGA), la tenue de quatre groupes de travail dans le cadre d'un dialogue de place qui se sont traduits par des avancées concrètes (abandon de la terminologie relative aux « armes controversées » ou encore développement de produits d'épargne dédiés au financement de la BITD).

Ces avancées ne doivent toutefois pas occulter **plusieurs points de vigilance** :

- **la doctrine de la Banque européenne d'investissement (BEI), qui continue d'exclure les investissements liés aux armes et aux munitions**, est en complet décalage avec les objectifs de renforcement des capacités européennes de défense ;

- **le cadre réglementaire européen applicable aux activités de financement pourrait fragiliser l'accès au crédit des PME et ETI de la défense.** La FBF estime ainsi qu'à réglementation inchangée, le coût prudentiel du financement des entreprises non notées du secteur pourrait doubler d'ici à 2032 pour les établissements bancaires, au risque de favoriser des acteurs étrangers soumis à des exigences moins contraignantes ;

- **des difficultés semblent se faire jour en matière d'assurance**, s'agissant notamment de la responsabilité civile professionnelle. Dans leur avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2026, Pascal Allizard et Gisèle Jourda<sup>2</sup> relevaient ainsi que plusieurs entreprises de la BITD faisaient état de restrictions croissantes liées à leur activité dans le secteur de la défense, appelant à une vigilance renforcée des pouvoirs publics.

## **V. Un volet normatif destiné à accélérer le réarmement, renforcer la résilience et mobiliser les forces vives de la Nation**

### **A. Accélérer le réarmement**

Le présent projet de loi prévoit une extension des dispositifs de stocks stratégiques et de priorisation des commandes créés par l'article 49 de la LPM 2024-2030 (**article 5**), ainsi que

---

<sup>1</sup> *L'industrie de défense dans l'œil du cyclone, rapport d'information n° 605 (2019-2020) de MM. Pascal ALLIZARD et Michel BOUTANT, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 8 juillet 2020.*

<sup>2</sup> *Projet de loi de finances pour 2026 : Défense : Environnement et prospective de la politique de défense, avis n° 141 (2025-2026) de M. Pascal ALLIZARD et Mme Gisèle JOURDA, tome V, déposé le 24 novembre 2025.*

la possibilité d'imposer la constitution de stocks aux opérateurs d'importance vitale (**article 6**). Il est également créé une redevance sur les frais de développement en cas de vente ou de location d'un bien qui se substitue au système contractuel actuel à la charge des industriels de défense exportateurs pour les biens dont les développements ont été financés sur fonds publics (**article 7**).

La commission a adopté un amendement créant un **article 12 bis AA** prévoyant la **possibilité de qualifier certaines opérations du ministère des Armées et du Centre spatial guyanais de « projet d'intérêt national majeur »**, cette qualification emportant des simplifications et accélérations procédurales en matière d'urbanisme et d'environnement.

## **B. Renforcer la résilience**

Plusieurs articles de l'actualisation tirent les conséquences des événements intervenus depuis 2023 qui ont testé notre résilience.

**L'article 13** offre plus de souplesse au Service de Santé des Armées (SSA) dans la fabrication, la distribution et le stockage des médicaments, suite à un retour d'expérience des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024.

**L'article 14** donne aux opérateurs d'intérêt vital (OIV) ou à leurs prestataires la possibilité d'utiliser des dispositifs de lutte anti-drones sur leurs emprises, aujourd'hui réservée aux forces de sécurité intérieure et à l'armée. La commission a adopté un amendement créant un **article 14 bis A, qui prévoit la création d'un catalogue national des drones et des dispositifs de lutte anti-drones de confiance, destiné à référencer les équipements répondant à des exigences de sécurité, de fiabilité et de cybersécurité, et à faciliter les procédures d'acquisition de ces matériels.**

**Les articles 15 et 16** donnent des moyens juridiques supplémentaires pour mobiliser la flotte stratégique et lutter contre la flotte fantôme russe.

**Les articles 17 à 19** visent à **protéger les intérêts de la Nation**, d'une part, en instituant des obligations de déclaration préalable pour **prévenir toute publication portant atteinte au secret de la défense nationale** par des agents ou anciens agents des services de renseignement (article 17) et toute **ingérence de puissances étrangères par l'embauche de scientifiques et chercheurs** ayant accès à des zones sensibles (article 19), d'autre part, en restaurant **l'usage des URL dans les traitements algorithmiques utilisés par les services de renseignement**, assorti de garanties nouvelles (article 18).

## **C. Mobiliser les forces vives de la Nation**

**L'article 20** vise à un meilleur encadrement des coopérations universitaires dans les domaines les plus sensibles. Il a été amendé en commission (**n° 27 et 28**) pour permettre une prise en compte de l'ensemble des secteurs susceptibles d'être victimes de tentatives d'influence étrangère.

**Les articles 21 et 22** visent à **adapter le cadre juridique aux crises majeures** que le scénario central de la *Revue nationale stratégique 2025* décrit pour faire face à « *un conflit de haute intensité ouvert sur un territoire allié et impliquant des rétroactions sur le territoire national* ». L'article 21 crée un **nouvel état d'alerte de sécurité nationale**, intermédiaire entre le droit commun et les différents régimes d'exceptions tels que l'état d'urgence, pour déroger à certaines normes réglementaires et légales, sans impact sur les libertés publiques et individuelles. L'article 22 crée une obligation de déclaration des emplois indispensables à la continuité de l'activité des **OIV**.

**L'article 23** rénove deux des trois composantes du « service national universel » – telle est l'appellation méconnue mais juridiquement exacte – que sont les obligations de **recensement** et la **Journée défense et citoyenneté**. Celle-ci, renommée *Journée de mobilisation*, est recentrée sur son objet originel de sensibilisation aux enjeux de la défense nationale, et vise plus clairement à susciter des vocations militaires. Quant au dispositif de recensement, il est rendu plus opératoire, notamment, par l'introduction d'une obligation annuelle d'actualisation, jusqu'à leurs 50 ans, des informations de contact des jeunes Français de moins de 25 ans. La commission a cherché à rendre ces dispositifs plus efficaces, en assortissant cette obligation d'une sanction en cas de manquement, et en recentrant la JDC sur son objet propre.

**L'article 24** crée le statut juridique sous lequel seront recrutés les volontaires du service militaire annoncé par le Président de la République en novembre 2025. Ce nouveau contrat de 10 mois, non renouvelable, proposé aux jeunes de 18 à 26 ans permettra de mieux concilier l'engagement militaire et l'intégration de la vie active. La commission a supprimé l'appel à préciser par arrêté les missions des volontaires, ajouté par l'Assemblée nationale, qui risquait de rigidifier la doctrine d'emploi de ces volontaires.

## D. Réaffirmer la singularité militaire

La commission a adopté sans modification, notamment, les **articles 26 et 27**. Le premier est relatif à l'octroi du titre de **reconnaissance de la Nation**, élargi à l'Assemblée nationale à celui de la carte du combattant, aux marins des SNLE, qui ne pouvaient jusqu'alors en remplir les critères en raison du caractère confidentiel des missions de la force océanique stratégique. Le second rénove le dispositif des **emplois réservés**, renommés de reconnaissance nationale, afin de faciliter la reprise d'emploi des militaires blessés.

### POUR EN SAVOIR PLUS

Consulter le [dossier législatif](#).



**Cédric PERRIN**  
Président/Rapporteur  
Territoire de Belfort  
Les Républicains

✉ [secretariat-affetra@senat.fr](mailto:secretariat-affetra@senat.fr)

☎ 01.42.34.46.29

🌐 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)



## Actualisation de la programmation militaire pour les années 2024 à 2030

La commission des finances a examiné le 26 mai 2026 le rapport pour avis de M. Dominique de Legge sur le **projet de loi actualisant la programmation militaire** pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

Ce texte intervient dans un contexte de **dégradation rapide de l'environnement international**, marqué notamment par le retour de la guerre de haute intensité en Europe, la montée des menaces hybrides et la perspective d'un soutien américain plus incertain. Le projet de loi relève ainsi de **36 milliards d'euros** l'enveloppe budgétaire de la programmation militaire pour la période de **2026 à 2030**.

**Le texte ne renforce pas le format des armées**, dans l'attente d'une prochaine loi de programmation militaire, qui pourrait intervenir dès 2028. Il conforte et **durcit certaines capacités d'importance critique** en cas de conflit de haute intensité, à l'image des munitions et des drones, et **accélère la remontée des effectifs**, sans changer la cible à l'horizon de 2030.

Le texte contribue par ailleurs *de facto* à **sincériser** une programmation initiale fragilisée par la **sous-budgétisation** de certains besoins et par de **fortes tensions et rigidités budgétaires**, sans pour autant assainir durablement la mission « Défense » sur le plan budgétaire.

En **comparaison internationale** et au regard des engagements de la France, **l'effort de défense français restera relatif**. Pour autant, du fait de **l'état très dégradé des finances publiques**, le texte emportera la nécessité de **procéder à des économies sur les autres dépenses publiques**, faute de quoi l'effort de défense ne serait pas durablement financé. La commission des finances a adopté **cinq amendements** du rapporteur pour avis, visant à améliorer le texte.



# I. Une actualisation de la programmation militaire, dans un contexte de durcissement stratégique et de fragilités révélées par le début d'exécution de la LPM 2024-2030

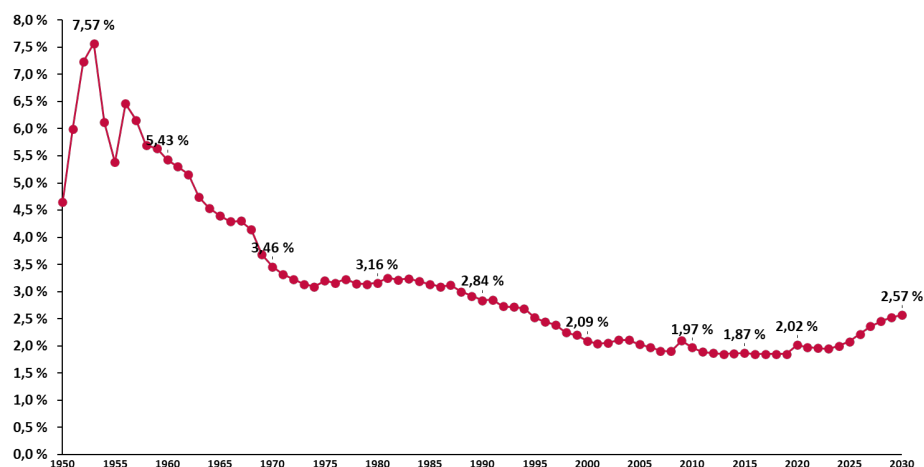
## A. Après plusieurs décennies de contraction de l'effort de défense, la France fait face à un contexte stratégique fortement dégradé

Le projet de loi intervient dans un **environnement stratégique profondément dégradé**. La **Revue nationale stratégique** de 2025 retient d'ailleurs désormais l'hypothèse centrale d'« *un risque particulièrement élevé d'une guerre majeure de haute intensité en dehors du territoire national en Europe, qui impliquerait la France et ses alliés en particulier européens, à l'horizon 2030* ».

Or, cette aggravation intervient après **plusieurs décennies de contraction de l'effort de défense et de réduction du format des armées**. Le modèle d'armée français est aujourd'hui complet, technologiquement avancé et cohérent, mais il s'est fortement aminci, ce qui le rend plus vulnérable à l'attrition et à la durée d'un conflit majeur.

**Part des dépenses militaires en proportion du PIB en France entre 1950 et 2030 intégrant, à compter de 2026, la trajectoire budgétaire prévue par le projet de loi**

(en proportion du PIB)



Source : commission des finances, d'après les données du SIPRI<sup>1</sup> et ses propres estimations, à compter de 2026

## B. La LPM 2024-2030 a confirmé une remontée en puissance, mais son début d'exécution a révélé de fortes tensions budgétaires

La LPM 2024-2030<sup>2</sup> a engagé une remontée en puissance, en portant à **400 milliards d'euros** les crédits budgétaires de la mission « Défense » sur la période – couvrant des **marchés annuels** d'augmentation des crédits comprises entre 3,2 et 3,5 milliards d'euros –, auxquels devaient s'ajouter **13,3 milliards d'euros** de ressources complémentaires, au sein desquels seuls **5,9 milliards d'euros** constituaient en réalité de véritables ressources extrabudgétaires<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), institut de référence mondiale.

<sup>2</sup> Loi n° 2023-703 du 1<sup>er</sup> août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

<sup>3</sup> Le reliquat des ressources complémentaires, à savoir 7,4 milliards d'euros, ne présente pas les caractéristiques d'une véritable ressource, notamment s'agissant des ajustements de dépenses anticipées devant intervenir en cours de programmation, liés aux reports de charges et aux marges frictionnelles, qui s'apparentent à des « non-dépenses ».

Au cours des deux premières années d'exécution de la LPM 2024-2030, à savoir 2024 et 2025, la trajectoire budgétaire a été tenue au niveau des lois de finances initiales, mais dans des **conditions de gestion particulièrement tendues**. Le **report de charges** dépasse désormais **8 milliards d'euros**, les **restes à payer** ont atteint **117 milliards d'euros** fin 2025, et les **surcoûts opérationnels** ont continué d'être couverts largement en gestion.

### **C. Le projet de loi prévoit un rehaussement de la trajectoire budgétaire de 36 milliards d'euros, dont une part participe à la sincérisation de la programmation initiale**

Le projet de loi, présenté comme une réponse aux constats de la Revue nationale stratégique de juillet 2025, comprenait initialement **33 articles**, avant d'être enrichi par l'Assemblée nationale d'une vingtaine d'articles. Outre un nombre notable de **dispositions normatives** s'inscrivant dans une logique de défense globale, incluant la création d'un état d'alerte de sécurité nationale et du service national, le titre I<sup>er</sup> en constitue le volet programmatique.

L'article 2 du projet de loi, que l'amendement **COM.100** corrige d'une erreur matérielle, ajoute **35,7 milliards d'euros** de crédits budgétaires pour la période de **2026 à 2030**, portant la trajectoire des crédits budgétaires de la mission « Défense » à environ **435,7 milliards d'euros de 2024 à 2030**, sous réserve d'une traduction effective dans les **lois de finances initiales annuelles**. En y ajoutant les 5,9 milliards d'euros de recettes extrabudgétaires prévues par la LPM initiale et non modifiées par le projet de loi<sup>1</sup>, le budget total de la LPM actualisée pour la période de 2024 à 2030 est de **441,6 milliards d'euros**.

## **441,6 milliards d'euros**

C'est le montant total des ressources de la programmation militaire, telles qu'actualisées par le projet de loi, pour la période de 2024 à 2030.

Le rehaussement des crédits repose sur l'introduction de « **surmarchés** » **annuelles** (venant s'ajouter aux « marches » initialement prévues par la LPM 2024-2030) : 3,5 milliards d'euros en 2026<sup>2</sup>, 3 milliards d'euros en 2027, 1,5 milliard d'euros en 2028, et 1 milliard d'euros en 2029, aucune surmarche n'étant prévue en 2030. Par l'effet pluriannuel cumulatif des marches et surmarchés annuelles, les crédits annuels passeraient d'environ **44 milliards d'euros en 2023 à 76,3 milliards d'euros en 2030**, hors pensions, dans un contexte où le coût des matériels militaires connaît néanmoins également une forte progression.

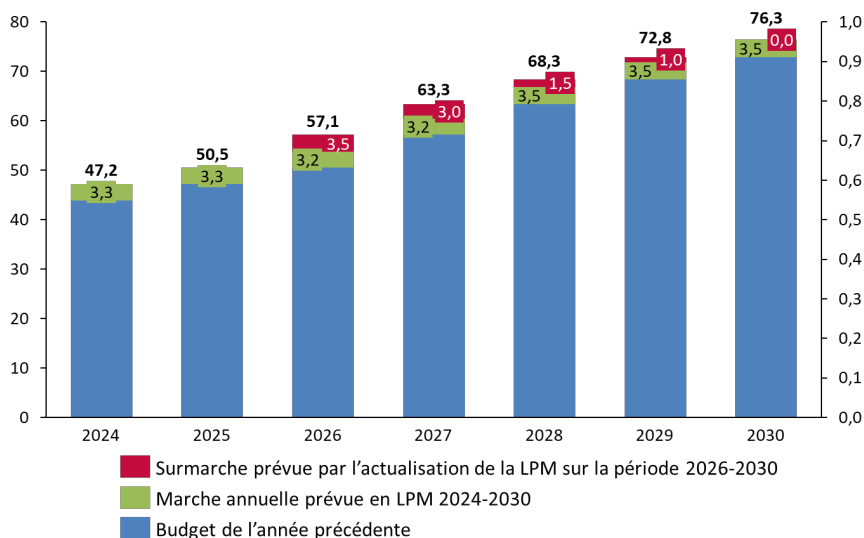
---

<sup>1</sup> Voir *supra*.

<sup>2</sup> Pour 2026, la loi de finances initiale a anticipé l'application de la surmarche de 3,5 milliards d'euros, avec un écart à la baisse de 200 millions d'euros, qui devrait être compensé en fin de gestion.

## Évolution des crédits de la mission « Défense » entre 2024 et 2030 dans la trajectoire actualisée

(en milliards d'euros)

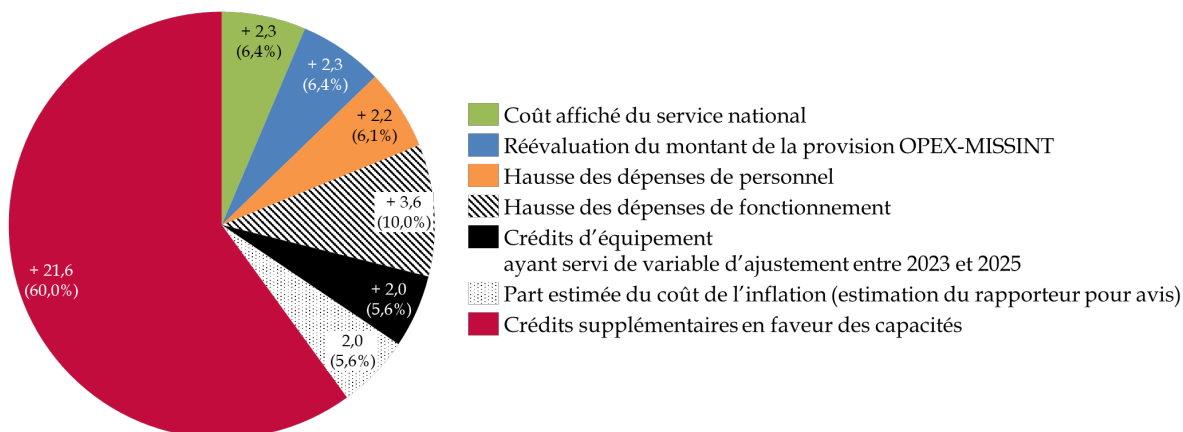


Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du projet de loi

Toutefois, **cette hausse ne finance pas uniquement un renforcement des capacités des armées. Au moins 40 % de l'enveloppe budgétaire nouvelle** (soit plus de 14 milliards d'euros) est dévolue à d'autres dépenses.

### Ventilation de la hausse des crédits portée par le projet de loi par types de dépenses, y compris l'inflation

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses aux questionnaires et les calculs du rapporteur pour avis

Sont concernées des dépenses nouvelles hors équipements, la part estimative de l'inflation, mais également – et peut-être surtout – de nombreuses dépenses de sincérisation :

- le **nouveau service national**, dont le coût facial est évalué à environ **2,3 milliards d'euros** sur la période de 2026 à 2030, son coût réel étant plus élevé, dès lors que la masse salariale des encadrants et des personnels de soutien n'est pas prise en compte ;
- le relèvement, pour un montant cumulé de **2,3 milliards d'euros, de la provision au titre des OPEX et des MISSINT<sup>1</sup>**, qui corrige une sous-budgétisation importante ;

<sup>1</sup> Opérations extérieures et missions intérieures.

- une hausse des **dépenses de personnel**, pour un montant cumulé de **2,2 milliards d'euros**, qui relève essentiellement d'une mesure de sincérisation ;
- une progression des **dépenses de fonctionnement**, d'un montant total de **3,6 milliards d'euros**, qui relève, là encore, en partie d'une mesure de sincérisation ;
- **une part des dépenses d'équipement supplémentaires**, dès lors qu'il est estimé que le programme 146 – relatif aux équipements – a contribué au financement, *via* des annulations de crédits, de dépenses courantes non-financées sur d'autres programmes, à hauteur de **1,72 milliard d'euros entre 2023 et 2025**<sup>1</sup>, montant qui aurait continué à augmenter en l'absence d'actualisation de la LPM ;
- la part des 36 milliards d'euros supplémentaires préemptée par l'inflation, à savoir environ **2 milliards d'euros**, selon un calcul du rapporteur pour avis.

#### **D. Une accélération de la remontée des effectifs, s'accompagnant du recrutement des volontaires du service national et des réservistes**

Le projet de loi maintient la cible de **275 000 ETP** en 2030, mais il en **accélère fortement** la trajectoire de remontée. Cette révision procède d'un rattrapage, les premières années d'exécution de la LPM et surtout l'année 2023 n'ayant pas permis de suivre un rythme compatible avec la cible. Alors que la LPM initiale prévoyait, pour la période de 2027 à 2030, une hausse de **4 100 équivalents temps plein (ETP)**, le projet de loi d'actualisation retient désormais une progression de **8 750 ETP** sur la même période, soit plus du double. Sont ainsi prévues des marches annuelles très significatives à compter de 2027 : **+ 2 150 ETP en 2027 et en 2028, + 2 100 ETP en 2029 et + 2 350 ETP en 2030**.

En outre, la montée en puissance humaine ne concerne pas seulement les effectifs d'active. Le texte confirme l'objectif de **80 000 réservistes en 2030** et crée un **nouveau service national**, avec **29 500 volontaires** cumulés sur la période 2026-2030.

Cet effort sur les ressources humaines soulève d'abord une question de **faisabilité**, au regard du rythme de recrutement, jamais atteint depuis 2016. Il soulève ensuite une question de **coût complet** (rémunérations, mesures d'attractivité et de fidélisation, infrastructures, équipements, capacités d'entraînement, soutien, *etc.*), dans un contexte où le coût moyen des seules dépenses de personnel par équivalent temps plein travaillé (ETPT) est passé de **46 365 euros** en 2021 à **53 171 euros** en 2025, soit une hausse de **15 %** en cinq ans.

## **II. Une actualisation qui renforce certaines capacités critiques, sans changer l'échelle du modèle d'armée**

### **A. Un renforcement de certaines capacités critiques améliorant la capacité des armées à faire face temporairement à un choc majeur**

Le relèvement de la trajectoire budgétaire ne vise pas un renforcement général de l'ensemble du modèle d'armée. Le rapport annexé présente le texte comme un effort concentré sur les **capacités critiques à court terme**.

Les principaux efforts capacitaires prévus, d'un point de vue budgétaire, concernent les **munitions, l'espace, l'aviation de combat et de transport, les drones et les munitions téléopérées**, les **capacités terrestres**, la **défense sol-air** et la **lutte anti-drones**. S'y ajoutent

---

<sup>1</sup> *Le financement des déploiements opérationnels des forces armées françaises à l'étranger, rapport d'information n° 513 (2025-2026), déposé le 8 avril 2026, Dominique de Legge.*

des crédits supplémentaires en faveur de la préparation et de l'innovation opérationnelles, des feux dans la profondeur, du combat naval, de la guerre dans le champ électromagnétique et des capacités nucléaires. Le texte prévoit aussi des **renoncements ou décalages capacitaires**, malheureusement non-chiffrés.

Le projet de loi améliore ainsi la capacité des armées à encaisser un **premier choc** majeur, avant de devoir rapidement solliciter des moyens budgétaires et capacitaires nettement plus importants. Alors que cette amélioration reste partielle et ne répond pas réellement à un risque d'attrition devenu très élevé dans le contexte stratégique actuel, l'amendement **COM.101**, inscrit un principe explicite de **financement additionnel du remplètement** des matériels détruits ou rendus inutilisables lors d'une mission opérationnelle. Il appartiendra ensuite à la prochaine loi de programmation d'apporter une réponse capacitaire approfondie au risque d'attrition en cas de conflit majeur.

## **B. En dépit d'un changement de contexte, le texte ne procède toutefois pas à un élargissement du format des armées**

**En dépit de compléments, l'actualisation ne modifie pas le format des armées**, dont la dimension a été pensée dans le contexte très différent de l'après-guerre froide. Les grands marqueurs capacitaires – notamment les frégates de premier rang, le porte-avions, les sous-marins, les chars Leclerc, le parc global d'avions de combat – restent d'un nombre globalement inchangé. Les contrats opérationnels, bien que datés, ne sont pas révisés.

**Le texte améliore ainsi la robustesse et la cohérence du modèle existant, mais sans en changer l'échelle.** Cette limite, **imposée par le cadrage budgétaire du projet de loi**, est **d'autant plus lourde de conséquences que plusieurs jalons ne seraient atteints qu'en 2035**, alors même que l'hypothèse stratégique mise en avant est celle d'un choc majeur susceptible de survenir à l'horizon 2030.

## **C. Des enjeux industriels structurants**

L'effort de défense ne s'épuise pas dans la trajectoire budgétaire de la mission « Défense ». Il dépend aussi de l'aptitude de la France et de l'Europe à faire émerger un appareil industriel susceptible de livrer rapidement, à coût maîtrisé, des capacités compatibles avec le durcissement stratégique. Le projet de loi va, de ce point de vue, dans le bon sens en apportant une simplification du cadre applicable à certains projets.

Néanmoins, cela ne suffira pas. C'est pourquoi l'amendement **COM.99** introduit dans le rapport annexé une orientation en faveur d'une réflexion sur la **simplification du cadre normatif applicable aux projets industriels de défense**, notamment s'agissant d'une dérogation au cadre du « zéro artificialisation nette ».

# **III. Un texte soumis à de fortes tensions de soutenabilité**

## **A. Une trajectoire enserrée dans une forte contrainte macro-budgétaire**

**L'effort budgétaire porté par le projet de loi suppose un net ajustement sur le reste des finances publiques.** Le Haut Conseil des finances publiques indique ainsi, dans son avis sur le projet de loi, que dès **2027**, la seule progression des crédits résultant des lois de programmation, dont la LPM actualisée, dépasserait **8 milliards d'euros**, de sorte que la dépense, hors lois de programmation et charge d'intérêts, ne pourrait progresser que d'environ **11 milliards d'euros** pour respecter nos engagements européens en termes de trajectoire de dépense primaire nette. Une telle modération constituerait un **net ralentissement** par rapport à la dynamique observée ces dernières années.

L'état dégradé de nos finances publiques limite aujourd'hui l'ampleur de l'effort de défense que la France peut consentir. Il complique même le financement de l'effort prévu par le projet de loi, pourtant modeste au regard des évolutions observées à l'étranger<sup>1</sup>.

La crédibilité de notre politique de défense, et partant de notre autonomie stratégique, passe aujourd'hui par un redressement de nos comptes publics et une diminution de notre endettement, ce qui impose d'assumer politiquement des choix budgétaires forts. Leur absence jusqu'ici conduira d'ailleurs la charge de la dette à atteindre, à la fin de la décennie, environ 100 milliards d'euros (contre 30 milliards d'euros en 2020<sup>2</sup>), soit précisément le « poids de forme » parfois évoqué pour le budget annuel de la défense<sup>3</sup>.

“

*Nous ne pouvons avoir une politique indépendante et une défense indépendante, si nous n'avons pas une économie indépendante et des finances saines. C'est la condition sine qua non de l'indépendance nationale.*

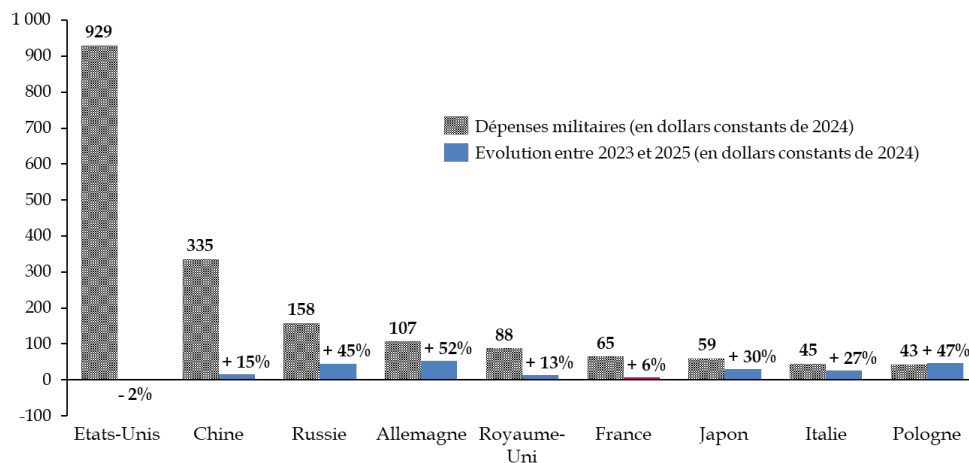
*Source : Général de Gaulle. Cité par Alain Peyrefitte, C'était De Gaulle, tome 1, Éditions de Fallois/Fayard, 1994*

## B. L'effort français, contraint par l'état dégradé des finances publiques, demeure relatif à l'échelle internationale

Contraint par un niveau de dette et de déficit publics très élevé, l'effort de défense demeure relatif au regard de la dynamique internationale. De nombreux États, alliés et compétiteurs augmentent ainsi leurs dépenses plus rapidement que la France, souvent nettement. Or, l'effort et les capacités de défense d'un pays se mesurent, par construction, à l'aune de ceux des autres.

### Mise en regard du budget militaire en 2025 et de son évolution entre 2023 et 2025 dans plusieurs pays du monde

(en milliards de dollars de 2024 et en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après une analyse des données du SIPRI

Par ailleurs, en juin 2025, les pays membres de l'OTAN ont remplacé l'objectif d'un effort de défense de 2 % du PIB par une cible fixée à 3,5 % du PIB, à l'horizon de 2035. Or, le présent texte ne permet pas de suivre une trajectoire linéaire compatible avec cet objectif.

<sup>1</sup> Voir *infra*.

<sup>2</sup> Charge de la dette de l'ensemble des administrations publiques.

<sup>3</sup> En particulier par Sébastien Lecornu, alors ministre des Armées, en mars 2025.

En effet, un écart apparaît dès 2028, puis qui se creuse ensuite en 2029 et en 2030. À cet horizon, il peut être estimé à environ 0,22 point de PIB, soit plus de 7 milliards d'euros de dépenses annuelles.

L'amendement **COM.97** modifie la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>, le seuil de **2 % du PIB** étant déjà atteint en **2025** et ne pouvant plus être présenté comme un objectif courant jusqu'en 2027.

### **C. L'exécution des dépenses militaires demeurera marquée par de très importantes rigidités et tensions budgétaires**

**Le relèvement des crédits prévu par le présent texte ne permettra pas**, selon les éléments disponibles, **de régler les tensions et rigidités croissantes de la mission « Défense »**.

En premier lieu, le montant des **restes à payer** continuera sa forte croissance, pour s'établir à **140 milliards d'euros cette année, niveau qui resterait globalement stable jusqu'en 2030**. Or, il induit un niveau de rigidité très élevé sur les crédits budgétaires annuels, les restes à payer constituant des dépenses inéluctables pour les années futures.

En deuxième lieu, il est certes prévu un retrait progressif du niveau du **report de charges** en proportion des crédits de la mission « Défense », hors dépenses de personnel. Ayant atteint le niveau considérable de 24 % en 2024, il s'établirait à 13 % en 2030, selon les informations transmises par le ministère. Néanmoins, en valeur absolue, le report de charges continuerait à augmenter jusqu'en 2028, pour s'établir à cette date à un montant compris **entre 9,5 et 10 milliards d'euros**. Dans ce contexte et alors que la LPM en vigueur est dépourvue d'objectifs chiffrés en la matière, à la différence de la précédente, l'amendement **COM.98** inscrit dans le texte la trajectoire de réduction du report de charges communiquée par le ministère, afin de renforcer les possibilités de contrôle de son respect.

La commission des finances a rendu un avis favorable à l'adoption du projet de loi qui sera discuté en séance publique à compter du 2 juin 2026.

#### **POUR EN SAVOIR PLUS**

Le dossier législatif : [Projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense](#)

[Rapport d'information sur les perspectives de financement des objectifs fixés par la loi de programmation militaire](#)



**Claude RAYNAL**  
Président  
Haute-Garonne  
Socialiste, Écologiste et Républicain



**Dominique DE LEGGE**  
Rapporteur pour avis  
Ille-et-Vilaine  
Les Républicains

✉ [secretariat.finances@senat.fr](mailto:secretariat.finances@senat.fr)

☎ 01.42.34.23.28

🌐 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)



## Actualisation de la programmation militaire

La commission des lois du Sénat s'est saisie pour avis des dispositions relatives au renseignement du projet de loi *actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense*, déposé le 8 avril 2026.

L'article 17 prévoit une procédure de déclaration préalable avant toute publication ou diffusion d'une œuvre de l'esprit relative aux activités d'un des six services spécialisés de renseignement, lorsque son auteur est un agent ou un ancien agent de ce service.

L'article 18 réécrit les dispositions régissant la technique dite « de l'algorithme » afin de rétablir la possibilité d'exploiter les adresses complètes de ressources sur internet (les URL) et d'étendre l'emploi de cette technique à la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées. Il procède à une refonte du cadre juridique de cette technique, en entourant sa mise en œuvre de nouvelles garanties.

La commission a adopté un amendement de son rapporteur modifiant la procédure applicable en cas de modification et de renouvellement de l'autorisation d'un algorithme, afin de ménager un juste équilibre entre les nécessités opérationnelles et le contrôle dont fait l'objet cette technique.

L'article 19 instaure une obligation de déclaration préalable à la charge des personnes ayant exercé au sein de certaines zones à régime restrictif et détenant de ce fait des savoir-faire ou des connaissances d'importance critique, lorsqu'elles envisagent d'exercer, à titre lucratif, une activité pour le compte d'une entité étrangère.

Enfin, l'article 20 allonge d'un à deux mois le délai dont disposent les autorités ministérielles pour s'opposer à un projet d'accord de coopération entre un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et une institution étrangère.



# I. La technique de renseignement « de l’algorithme » (article 18)

## A. Une évolution du cadre juridique rendue nécessaire par la décision du Conseil constitutionnel du 12 juin 2025

### 1. Une technique de renseignement originale et mal connue

La technique dite de l’algorithme a été **introduite par la loi du 24 juillet 2015** relative au renseignement, à titre expérimental, avant d’être pérennisée par la loi du 30 juillet 2021.

Elle **consiste en un traitement automatisé de données de connexion** (ou métadonnées) transitant sur les réseaux des opérateurs de communications électroniques, **afin d’y détecter, à partir de paramètres prédéterminés, un comportement susceptible de constituer un « signal faible »** d’une menace pesant sur la sécurité nationale.



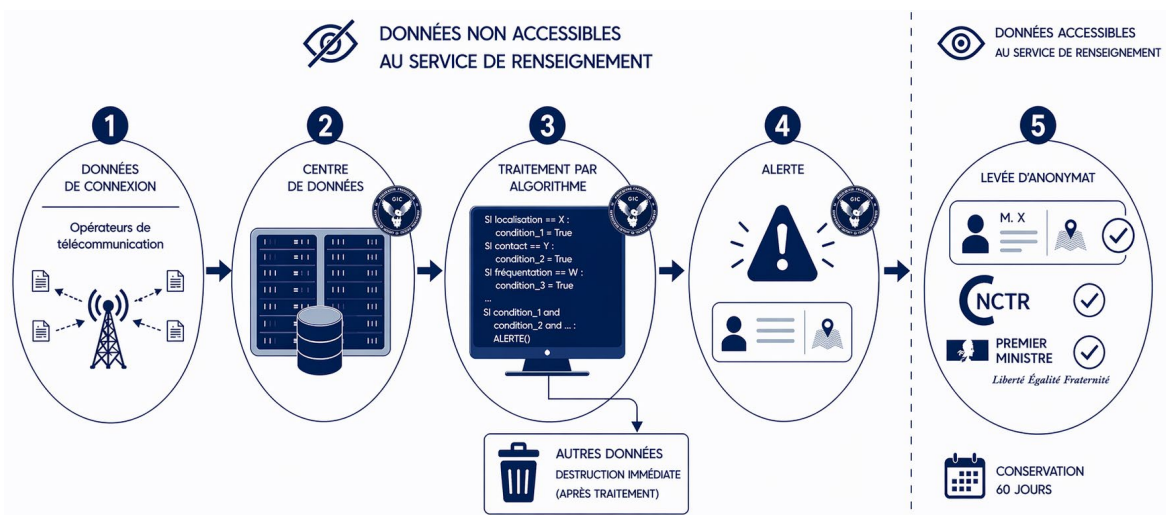
*Il importe [...] de dissiper les craintes que suscite le terme même d’algorithme. Ce que permet le code de la sécurité intérieure n’est ni une surveillance de masse ni un automatisme.*

*Source : CNCTR, 9<sup>e</sup> rapport d’activité – 2024, juin 2025*

Outre les principes qui régissent l’emploi de toute technique de renseignement, la technique de l’algorithme fait l’objet de **garanties spécifiques** :

- elle ne peut être mise en œuvre qu’à la demande des **seuls services spécialisés de renseignement** (dits « du premier cercle ») et **pour des finalités limitées** (prévention du terrorisme et, jusqu’au 1<sup>er</sup> juillet 2028, défense nationale et ingérences étrangères) ;
- **les services de renseignement n’ont pas accès aux données utilisées**, les traitements étant mis en œuvre par le seul groupement interministériel de contrôle (GIC) ;
- les données à l’origine d’une alerte (ou *hit*) ne leur sont accessibles qu’à l’issue d’une **procédure d’autorisation spécifique**, dite « de levée d’anonymat », après avis de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) ;
- elle est soumise à un **contrôle renforcé de la CNCTR**, qui dispose d’un accès « *permanent, complet et direct* » aux données recueillies.

### Le fonctionnement d’un algorithme



Source : délégation parlementaire au renseignement

## 2. Une intégration des URL censurée par le Conseil constitutionnel

Au regard tant du développement des usages numériques que des perspectives d'emploi des algorithmes à de nouvelles fins, à l'instar de la détection et de la prévention des cyberattaques, **la loi du 30 juillet 2021 a permis l'utilisation dans les algorithmes des adresses complètes de ressources utilisées sur internet, les URL** (*Uniform resource locator*).

Dans sa décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 15 de la loi *visant à sortir la France du piège du narcotraffic*, qui avait pour objet d'**étendre le recours à la technique de l'algorithme au titre de la finalité de prévention de la criminalité et de la délinquance organisées**.

**Le Conseil constitutionnel**, qui n'avait pas été saisi de la loi du 30 juillet 2021, **a également censuré les dispositions alors en vigueur qui permettaient le recours aux URL**. Relevant que le traitement des URL permettait une analyse à grande échelle de données susceptibles de révéler le contenu des correspondances, en raison du caractère « mixte » de ces données<sup>1</sup>, il a jugé que **leur usage n'était pas suffisamment encadré par le législateur**.

### **B. L'article 18 vise à rétablir l'emploi des URL et la finalité de lutte contre la criminalité et la délinquance organisées, tout en renforçant les garanties associées**

#### **1. Le rétablissement de la possibilité d'utiliser les URL et l'extension à la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées**

**L'article 18 autorise de nouveau le traitement algorithmique des URL**, en tentant de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel. À cet effet, **il définit précisément la nature des informations ou ressources auxquelles doivent renvoyer les URL exploitées**. Il s'agit des URL :

- qui dirigent vers des ressources dont l'objet est en rapport avec les menaces ou ingérences visées (par exemple, les pages du site internet d'un groupe terroriste) ;
- qui dirigent vers des ressources dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles sont utilisées pour ces menaces ou ingérences (par exemple, les requêtes adressées à un moteur de recherche qui comportent des mots-clés révélateurs) ;
- ou dont les caractéristiques techniques révèlent une menace ciblée (par exemple, propres à un mode opératoire utilisé dans le cadre de cyberattaques).

**Il n'est pas opéré de distinction entre les différentes composantes d'une URL**. Comme le relevait la délégation parlementaire au renseignement (DPR) « **la dissociation des composantes d'une URL afin de distinguer les données de connexion de celles liées au contenu consulté n'est pas réaliste, une telle solution étant à la fois techniquement impraticable et de nature à priver largement le dispositif de son utilité** »<sup>2</sup>.

Le projet de loi **étend également l'emploi de la technique de l'algorithme à la finalité de prévention de la criminalité et de la délinquance organisées**<sup>3</sup>. L'article 18 reprend quasiment à l'identique la rédaction adoptée par le Parlement dans la loi *visant à sortir*

---

<sup>1</sup> Dégagée par la CNCTR, cette qualification de donnée « mixte » désigne le fait que l'URL comporte à la fois des données relatives à l'acheminement des communications (assimilables à des données de connexion) et des termes faisant référence au contenu de correspondances échangées ou aux informations consultées.

<sup>2</sup> Communication du 4 mai 2026.

<sup>3</sup> Prévues au 6° de l'article L. 811-3 du code de sécurité intérieure.

*la France du piège du narcotrafic*, qui circonscrit le recours aux traitements algorithmiques aux formes les plus graves de la criminalité et de la délinquance organisées, en particulier le trafic de stupéfiants, le trafic d'armes et de produits explosifs et les infractions connexes. Il s'agit d'une mesure provisoire, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2029, qui devra faire l'objet d'un rapport d'évaluation remis par le Gouvernement au Parlement.

La commission a approuvé tant le principe que les modalités de ces deux mesures, qui reprennent des dispositions qu'elle avait adoptées par le passé.

## 2. Une refonte de la procédure qui s'accompagne d'un renforcement des garanties

L'article 18 propose une nouvelle rédaction de l'article L. 851-3 du code de sécurité intérieure, qui régit la technique de l'algorithme. Cette rédaction vise à préciser les conditions de mise en œuvre de cette technique et à renforcer les garanties qui l'entourent, notamment par :

- l'allongement des délais dont dispose la CNCTR pour donner un avis sur les demandes d'autorisation, portés pour une nouvelle demande à 30 jours ou à 45 jours en cas de traitement d'URL (contre 72 heures aujourd'hui), et à 72 heures pour une demande de renouvellement (contre 24 heures) ;
- la précision qu'en cas d'absence d'avis de la CNCTR dans ces délais, l'autorisation délivrée par le Premier ministre ne peut être exécutée avant que la formation spécialisée du Conseil d'État ait été saisie et ait statué sur la demande ;
- la reconnaissance d'un accès « *permanent, complet et direct* » de la CNCTR aux données utilisées par les algorithmes, et non seulement aux données recueillies à l'issue de la procédure de levée d'anonymat (pour lesquelles cet accès est aussi « *immédiat* »).

L'Assemblée nationale a précisé que lorsque « *les paramètres de conception ne sont pas strictement identiques et présentent une modification importante* », la demande de renouvellement d'autorisation relève de la procédure applicable à une première autorisation.

Estimant toutefois qu'il était nécessaire de se garder de créer de la confusion en la matière, tout en préservant la possibilité d'apporter rapidement des modifications mineures aux paramètres des algorithmes, la commission a adopté un amendement de son rapporteur supprimant les dispositions insérées par l'Assemblée nationale et portant à sept jours le délai dont dispose la CNCTR pour examiner les demandes de renouvellement.

## II. De nouveaux outils de prévention des atteintes portées aux intérêts fondamentaux de la Nation (articles 17, 19 et 20)

Loin de constituer un corpus cohérent de mesures pour la politique publique du renseignement, les articles 17, 19 et 20 procèdent davantage d'ajustements ponctuels, élaborés en réponse à des vulnérabilités et à des situations concrètement identifiées.

Il n'en demeure pas moins que les dispositifs proposés traduisent une logique commune consistant à prévenir le risque plutôt qu'à réprimer ses conséquences.

## A. Le choix d'une logique d'anticipation plutôt que de répression

Inspirés pour partie du régime, instauré par la dernière loi de programmation militaire, de contrôle préalable des mobilités professionnelles à l'étranger de personnels du ministère des armées<sup>1</sup>, les articles 17 et 19 témoignent d'une **attention croissante portée aux outils de prévention en amont des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, orientation que la commission accueille favorablement.**

Ces deux dispositifs procèdent du constat que le cadre actuellement applicable repose principalement sur des mécanismes répressifs, qu'il s'agisse des infractions relatives à la compromission du secret de la défense nationale (articles 413-10 à 413-14 du code pénal) ou d'intelligence avec une puissance étrangère (articles 411-5 à 411-8 du même code). Or, ces incriminations ne permettent d'intervenir que trop tard, après la divulgation des informations sensibles ou le transfert effectif des compétences concernées.

Les dispositifs proposés reposent ainsi, dans les deux cas, sur **une déclaration préalable assortie, en dernier ressort, d'un pouvoir d'opposition de l'administration** lorsque l'activité envisagée apparaît susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale.

## B. Des mesures ponctuelles destinées à prévenir certaines atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation

### 1. L'article 17 : prévenir la divulgation d'informations sensibles par les agents des services de renseignement

À la suite de plusieurs publications d'anciens agents ayant conduit à des poursuites pour compromission du secret de la défense nationale, l'article 17 instaure une **procédure de déclaration préalable des œuvres de l'esprit des agents ou anciens agents des services spécialisés de renseignement lorsqu'elles portent sur les activités de leur service.**

L'auteur devra ainsi transmettre son projet au ministre compétent avant toute communication à des tiers. Celui-ci pourra demander la modification des passages de nature à divulguer des informations protégées et, en dernier ressort seulement, s'opposer à la publication après une procédure contradictoire.

La commission a estimé que le dispositif assurait une conciliation équilibrée entre la protection des intérêts fondamentaux de la Nation et l'exercice de la liberté d'expression. **Son champ d'application demeure étroitement limité aux œuvres portant sur les activités des services spécialisés de renseignement et ne concerne que les agents et anciens agents du « premier cercle »**, déjà soumis à des obligations renforcées de secret et de discrétion. D'après les éléments communiqués au rapporteur, le dispositif ne devrait, au demeurant, concerner qu'un nombre très limité de dossiers chaque année.

La commission a souhaité clarifier les délais encadrant l'exercice du pouvoir d'opposition du ministre, afin de concilier les nécessités de l'instruction et du dialogue avec l'auteur avec l'exigence de sécurité juridique attachée à l'intervention d'une décision dans un délai déterminé.

### 2. Les articles 19 et 20 : prévenir les atteintes au potentiel scientifique et technique de la Nation

Les articles 19 et 20 renforcent les **outils de protection du potentiel scientifique et technique de la Nation (PPST)**, dans un contexte marqué par l'intensification des stratégies étrangères de captation de compétences et de connaissances sensibles.

---

<sup>1</sup> Article 42 de la loi n° 2023-703 du 1<sup>er</sup> août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

L'article 19 répond plus particulièrement au développement de **pratiques de débauchage ciblant certains experts français** qui exercent dans des secteurs exposés aux risques de prolifération des armes de destruction massive ou de terrorisme. À cette fin, les personnes ayant exercé dans certaines zones à régime restrictif (ZRR) et détenant des connaissances d'importance critique devront déclarer préalablement tout projet d'activité lucrative exercée au profit d'une entité étrangère dans un secteur scientifique et technique protégé. Le ministre pourra s'y opposer lorsqu'existe un risque sérieux de transfert de compétences susceptible de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

La commission a porté une attention particulière au caractère circonscrit du dispositif, dont le champ d'application s'avère être limité aux personnes exerçant des fonctions les exposant plus directement aux risques de débauchage. Selon les estimations communiquées au rapporteur, il ne devrait ainsi concerner qu'environ 2 000 à 4 000 personnes, déjà sensibilisées aux enjeux de protection du potentiel scientifique et technique de la Nation.

L'article 20 prolonge cette logique préventive en renforçant le **contrôle exercé sur les accords de coopération internationale conclus par les établissements d'enseignement supérieur**. Il porte d'un à deux mois le délai laissé aux ministres pour s'opposer à un tel projet. Cet allongement, ne soulève pas de difficulté particulière et permettrait un examen plus approfondi des accords présentant des enjeux scientifiques, diplomatiques ou stratégiques.

Réunie le mercredi 20 mai 2026, la **commission a émis un avis favorable à l'adoption des articles 17 à 20 sous réserve de celle de ses amendements**.

Le texte sera examiné en séance publique à compter du mardi 2 juin 2026.

#### POUR EN SAVOIR PLUS

- Consulter [le dossier législatif](#) ;
- [Communication](#) de la délégation parlementaire au renseignement, 4 mai 2026.



**Muriel JOURDA**

Président de la commission et rapporteur pour avis  
Morbihan  
Les Républicains

✉ [secretaires.lois@senat.fr](mailto:secretaires.lois@senat.fr)

☎ 01.42.34.23.37

🌐 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

