

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.



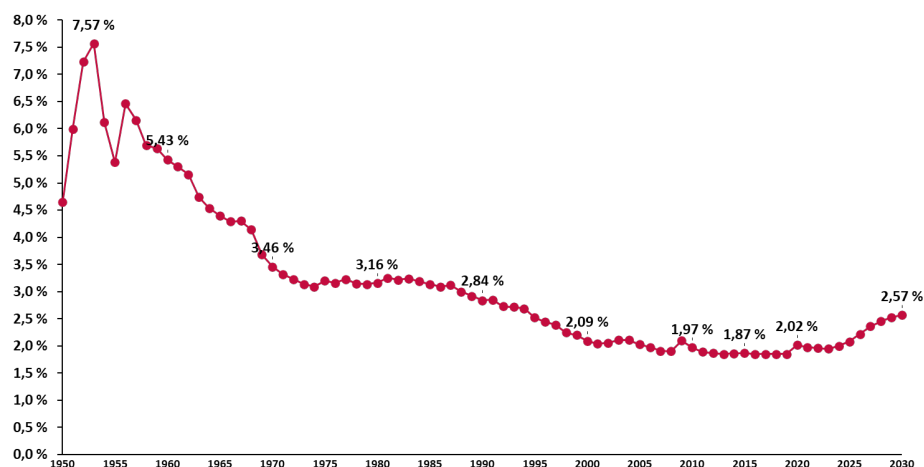
I. Une actualisation de la programmation militaire, dans un contexte de durcissement stratégique et de fragilités révélées par le début d'exécution de la LPM 2024-2030

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 SIPRI¹ 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 2024-2030² 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 extrabudgétaires³.

¹ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), institut de référence mondiale.

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

³ 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^{er} 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 loi¹, 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.

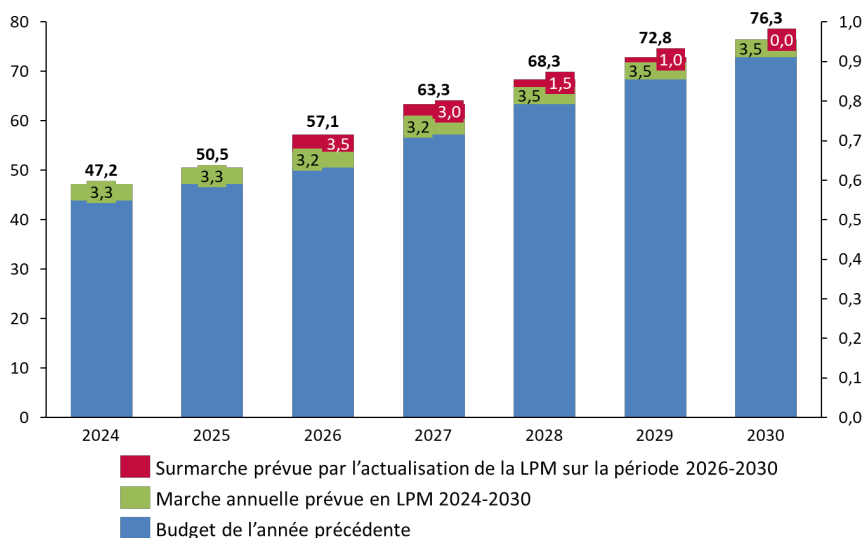
Le rehaussement des crédits repose sur l'introduction de « **surmarchés** » **annuels** (venant s'ajouter aux « marches » initialement prévues par la LPM 2024-2030) : 3,5 milliards d'euros en 2026², 3 milliards d'euros en 2027, 1,5 milliard d'euros en 2028, et 1 milliard d'euros en 2029, aucune surmarché n'étant prévue en 2030. Par l'effet pluriannuel cumulatif des marches et surmarchés annuels, 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.

¹ Voir *supra*.

² Pour 2026, la loi de finances initiale a anticipé l'application de la surmarché 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)

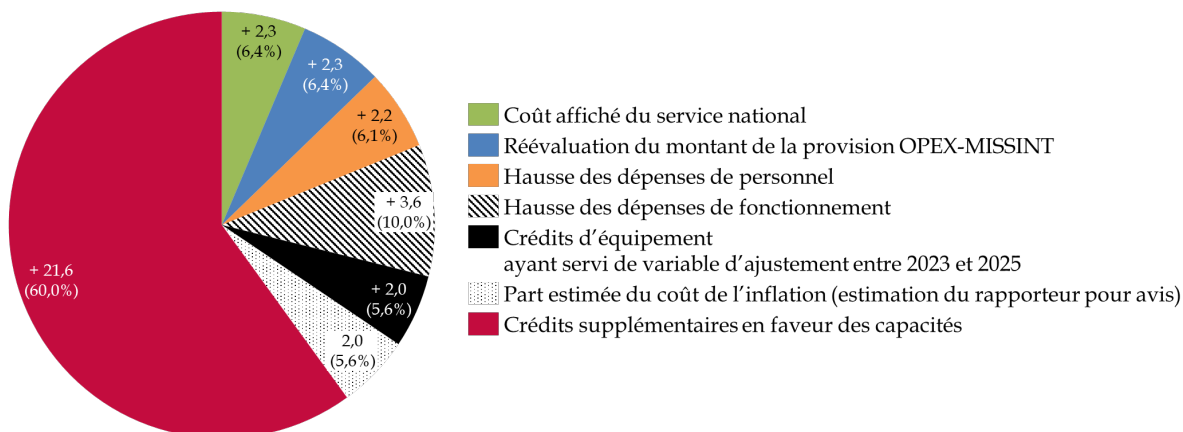


Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du projet de loi

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**¹, qui corrige une sous-budgétisation importante ;

¹ 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**¹, 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

¹ *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 recomplètement** 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'étranger¹.

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 2020²), soit précisément le « poids de forme » parfois évoqué pour le budget annuel de la défense³.



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.

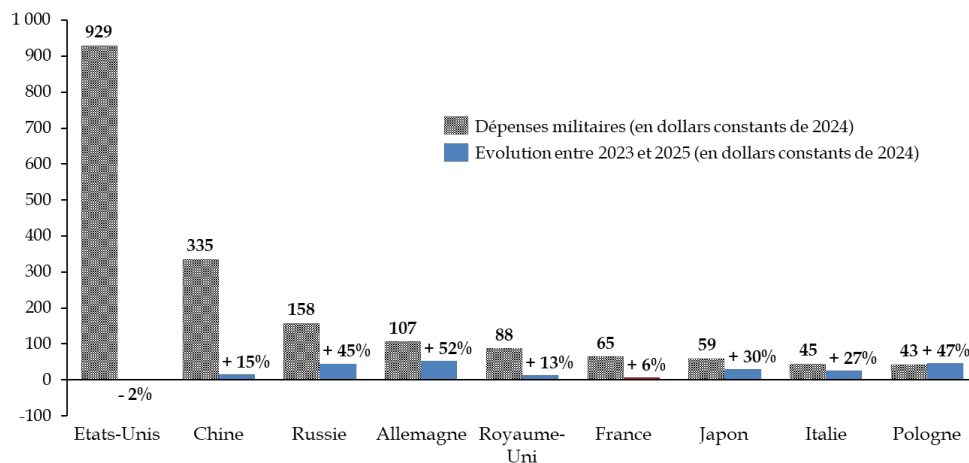
Source : Général de Gaulle. Cité par Alain Peyrefitte, *C'était De Gaulle*, tome 1, Éditions de Fallois/Fayard, 1994

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.

¹ Voir *infra*.

² Charge de la dette de l'ensemble des administrations publiques.

³ 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^{er}, 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

☎ 01.42.34.23.28

🌐 www.senat.fr

