

N° 654

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mai 2026

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
actualisant la **programmation militaire pour les années 2024 à 2030**
et portant **diverses dispositions intéressant la défense**,*

Par M. Dominique de LEGGE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klingler, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2630, 2695 rect. et T.A. 287

Sénat : 635 et 646 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
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.....	17
A. APRÈS PLUSIEURS DÉCENNIES DE CONTRACTION DE L'EFFORT DE DÉFENSE, LA FRANCE FAIT FACE À UN CONTEXTE STRATÉGIQUE FORTEMENT DÉGRADÉ.....	17
B. LA LPM 2024- 2030 A CONFIRMÉ UNE REMONTÉE EN PUISSANCE, MAIS SON DÉBUT D'EXÉCUTION A RÉVÉLÉ DE FORTES TENSIONS BUDGÉTAIRES	19
1. Une LPM de remontée en puissance, mais dont la conception budgétaire n'était pas satisfaisante.....	19
2. Un début d'exécution caractérisé par d'importantes tensions.....	22
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.....	25
1. Un rehaussement de la trajectoire budgétaire de près de 36 milliards d'euros entre 2026 et 2030.....	25
2. Une hausse des crédits concentrée pour trois quarts sur les capacités	30
3. Une hausse des crédits qui recouvre, pour une part, une nécessaire sincérisation de la programmation initiale.....	31
D. UNE ACCÉLÉRATION DE LA REMONTÉE DES EFFECTIFS, S'ACCOMPAGNANT DU RECRUTEMENT DES VOLONTAIRES DU SERVICE NATIONAL ET DES RÉSERVISTES	34
1. Une cible d'effectifs du ministère inchangée pour 2030, mais une trajectoire de hausse profondément révisée	35
2. Une réserve dont l'ambition de recrutement est maintenue.....	38
3. Des volontaires du nouveau service national au nombre total de 29 500 sur la période de 2026 à 2030.....	38
E. LE PROJET DE LOI COMPORTE ÉGALEMENT DES DISPOSITIONS NORMATIVES S'INSCRIVANT DANS UNE LOGIQUE DE DÉFENSE GLOBALE	39
1. Le titre II : des dispositions économiques et industrielles en faveur du réarmement.....	40
2. Le titre III : un ensemble de dispositions en faveur de la résilience.....	41
3. Le titre IV : des dispositions visant à renforcer l'implication de la Nation, et en particulier de la jeunesse, dans la défense.....	42
4. Les titres V et VI : des dispositions de nature diverse	42

II. UNE ACTUALISATION QUI RENFORCE CERTAINES CAPACITÉS CRITIQUES, SANS CHANGER L'ÉCHELLE DU MODÈLE D'ARMÉE.....	43
A. UNE ENVELOPPE DE 36 MILLIARDS D'EUROS NE REVENANT PAS ENTIÈREMENT AUX CAPACITÉS DES ARMÉES	43
B. UN RENFORCEMENT DE CERTAINES CAPACITÉS CRITIQUES AMÉLIORANT LA CAPACITÉ DES ARMÉES À FAIRE FACE TEMPORAIREMENT À UN CHOC MAJEUR	45
1. Une priorité donnée aux munitions, tandis que la préparation opérationnelle serait renforcée.....	46
2. Des ressources complémentaires pour les moyens de souveraineté.....	47
3. Outre les munitions, un renforcement de diverses capacités des armées visant à préparer un conflit de haute intensité	47
4. Une « première marche » de durcissement capacitaire dans chaque milieu	48
C. EN DÉPIT D'UN CHANGEMENT DE CONTEXTE, LE TEXTE NE PROCÈDE TOUTEFOIS PAS À UN ÉLARGISSEMENT DU FORMAT DES ARMÉES.....	50
D. LA TRAJECTOIRE DES EFFECTIFS, DE LA RÉSERVE ET DU SERVICE NATIONAL SOULÈVE DES ENJEUX DE FAISABILITÉ, DE COÛT COMPLET ET D'EFFET D'ÉVICTION	52
1. Une trajectoire de redressement volontariste, dont la faisabilité dépendra des capacités d'absorption du ministère	53
2. Une montée en puissance humaine qui engage un coût complet durable, encore insuffisamment documenté	53
3. Une réserve dont la montée en puissance appelle des moyens cohérents	54
4. Le service national : un coût sous-estimé.....	55
E. DES ENJEUX INDUSTRIELS STRUCTURANTS, À L'ÉCHELLE TANT FRANÇAISE QU'EUROPÉENNE	57
1. La crédibilité de l'actualisation dépend aussi de la capacité de l'industrie à suivre le rythme du réarmement	57
2. La recherche de « masse » passe aussi par des efforts sur les coûts, les délais et les standards.....	58
3. À l'échelle européenne, l'enjeu d'une meilleure coopération industrielle	58
4. Le projet de loi apporte des simplifications utiles, mais encore insuffisantes.....	59
III. UN TEXTE SOUMIS À DE FORTES TENSIONS DE SOUTENABILITÉ ET À DES ENJEUX DE TRANSPARENCE	60
A. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE EXPOSÉE À DES ALÉAS ET ENSERRÉE DANS UNE FORTE CONTRAINTE MACRO-BUDGÉTAIRE	60
1. Des aléas significatifs demeurent, au premier rang desquels l'inflation et les prix de l'énergie	60
2. Un effort de défense qui devra être financé par un net ajustement sur le reste des finances publiques	61
3. De nouveaux outils de financement hétérodoxes, qui ne desserrent pas la contrainte macro-budgétaire.....	62

B. L'EXÉCUTION DES DÉPENSES MILITAIRES DEMEURERA MARQUÉE PAR DE TRÈS IMPORTANTES RIGIDITÉS ET TENSIONS BUDGÉTAIRES DANS LES ANNÉES À VENIR	63
1. Des restes à payer croissants, qui préemptent une part significative des ressources futures	63
2. Une trajectoire de report de charges mal maîtrisée.....	65
C. L'EFFORT FRANÇAIS, CONTRAINT PAR L'ÉTAT DÉGRADÉ DES FINANCES PUBLIQUES, DEMEURE RELATIF AU REGARD DES DYNAMIQUES INTERNATIONALES ET DES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE	68
1. Une remontée généralisée et rapide des dépenses militaires à l'échelle internationale	68
2. Un effort français réel, mais dont la portée doit être relativisée en comparaison internationale.....	68
3. Un décrochage par rapport à la trajectoire nécessaire pour atteindre les engagements consentis auprès de l'OTAN.....	70
4. Une comparaison avec le cas allemand : un effort de défense français entravé par des contraintes de finances publiques.....	71
D. UN NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE À L'ÉGARD DU PARLEMENT	73
1. Une lisibilité insuffisante de la traduction budgétaire du texte, alors que ce dernier est peu explicite sur les renoncements et décalages capacitaires	73
2. Une traçabilité insatisfaisante du financement des engagements opérationnels	74
3. Une information devenue trop limitée sur les effets opérationnels des efforts budgétaires...	75
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	77
I. AUDITION DE MME CARINE CAMBY, MEMBRE DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (13 MAI 2026).....	77
II. AUDITION DU GÉNÉRAL D'ARMÉE AÉRIENNE FABIEN MANDON, CHEF D'ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES (13 MAI 2026)	90
III. EXAMEN DU RAPPORT (26 MAI 2026)	110
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	119
LA LOI EN CONSTRUCTION	121

L'ESSENTIEL

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 **sincérifier** 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

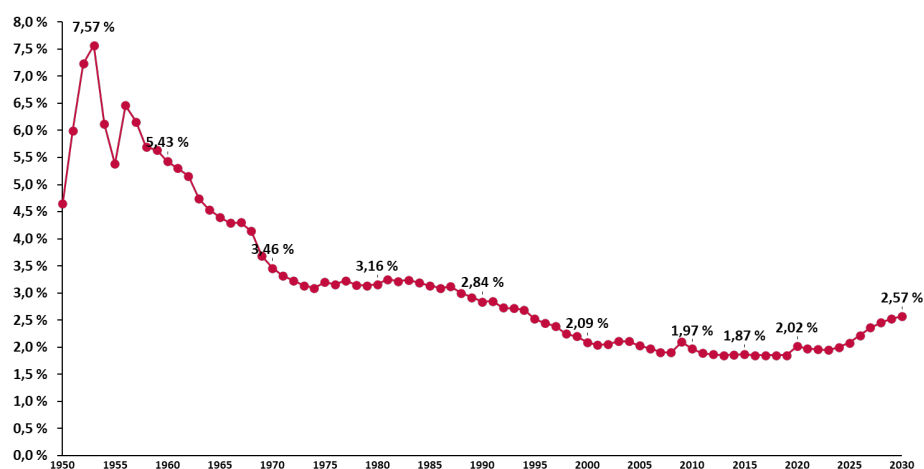
A. APRÈS PLUSIEURS DÉCENNIES DE CONTRACTION DE L'EFFORT DE DÉFENSE, LA FRANCE FAIT FACE À UN CONTEXTE STRATÉGIQUE FORTEMENT DÉGRADÉ

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 **marches annuelles** 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**.

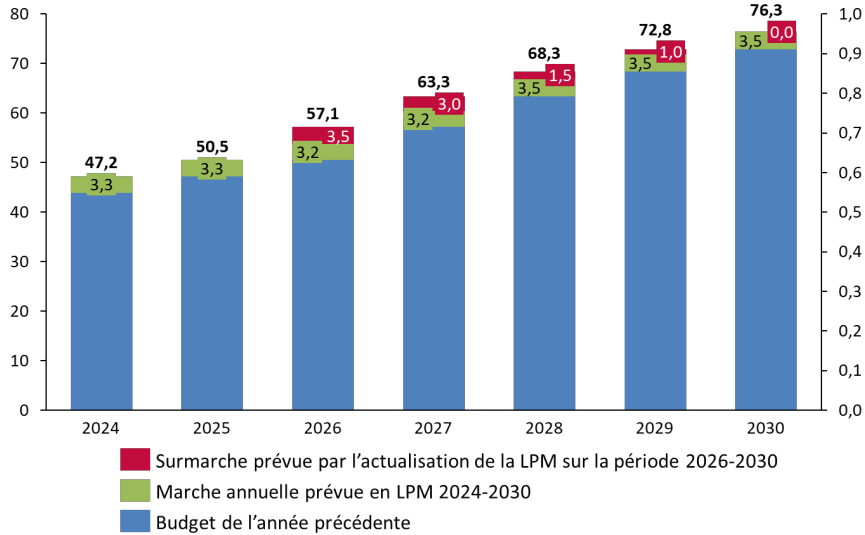
Le rehaussement des crédits repose sur l'introduction de « **surmarches** » **annuelles** (venant s'ajouter aux « marches » initialement prévues par la LPM 2024-2030) : 3,5 milliards d'euros en 2026², 3 milliards d'euros en 2027, 1,5 milliard d'euros en 2028, et 1 milliard d'euros en 2029, aucune surmarche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

¹ Voir supra.

² 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 MISSINT¹**, qui corrige une sous-budgétisation importante ;

- 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 2025²**, 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.**

¹ Opérations extérieures et missions intérieures.

² *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.*

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 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, **passé 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.

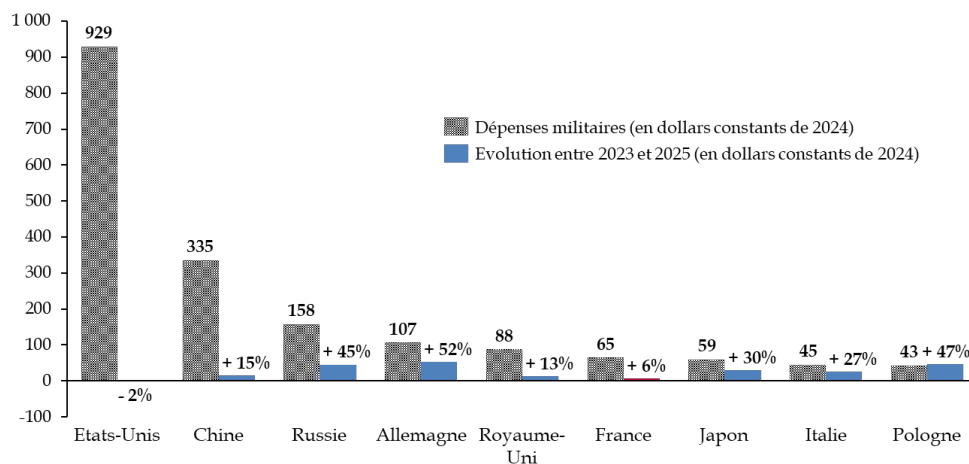
¹ Voir infra.

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

³ En particulier par Sébastien Lecornu, alors ministre des Armées, en mars 2025.

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**.

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.

« 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. »

Général de Gaulle¹

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 présent projet de loi actualisant la programmation militaire² s'inscrit d'abord dans un temps long, marqué par une contraction de l'effort de défense français au cours des dernières décennies, dont les effets se font pleinement sentir. Les travaux récents du rapporteur pour avis³ rappelaient qu'en France, les dépenses militaires représentaient **7,6 % du produit intérieur brut (PIB) en 1953**, avant de tomber à **1,85 % du PIB en 2013**, puis de fluctuer depuis lors autour de ce niveau, à environ **2 % du PIB** au moment de l'entrée dans la période de la LPM actuelle, fin 2023.

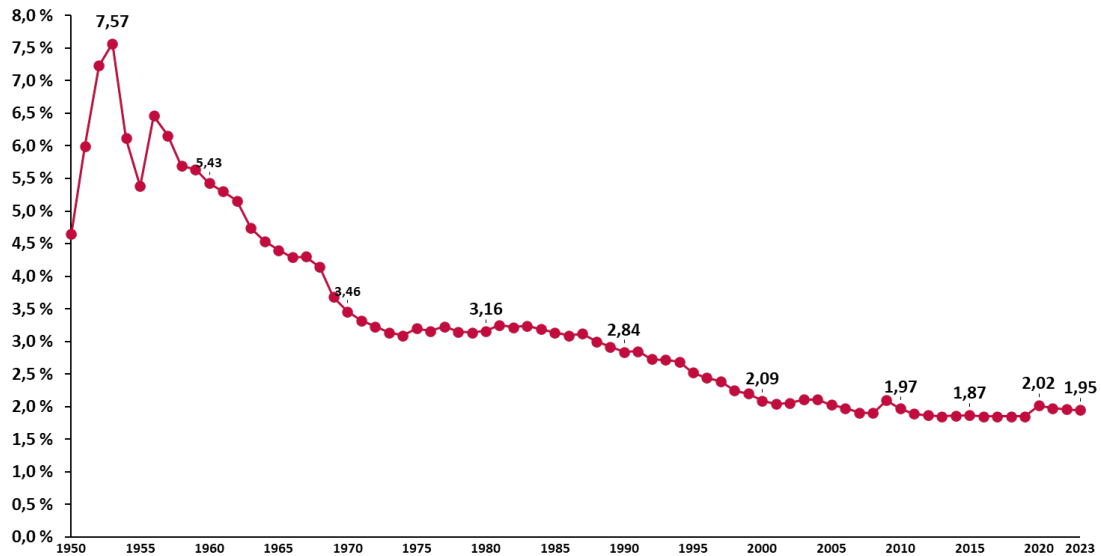
¹ Cité par Alain Peyrefitte, *C'était De Gaulle*, tome 1, Éditions de Fallois/Fayard, 1994.

² Projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

³ Les perspectives de financement des objectifs fixés par la loi de programmation militaire, rapport d'information n° 615 (2024-2025), déposé le 14 mai 2025, Dominique de Legge.

Part des dépenses militaires en proportion du PIB en France entre 1950 et 2023

(en proportion du PIB)



Source : commission des finances, d'après les données du SIPRI¹ et ses propres estimations, à compter de 2026

Sur longue période, les dépenses de défense ont ainsi connu une quasi-stagnation en volume entre la fin des années 1980 et le début des années 2020, alors même que le coût d'acquisition des matériels militaires augmentait beaucoup plus rapidement. Ce phénomène a produit un effet de ciseaux particulièrement défavorable au format des armées, conduisant à un **modèle certes technologiquement avancé et cohérent, mais progressivement significativement réduit dans ses volumes**².

Or, le projet de loi d'actualisation de la LPM 2024-2030³ intervient dans un **environnement particulièrement contraint**. La **Revue nationale stratégique de juillet 2025**, à laquelle le projet de loi se rattache explicitement, décrit ainsi une aggravation nette de l'environnement sécuritaire mondial. Elle souligne la multiplication des crises régionales, la montée des menaces transnationales et la combinaison de tensions climatiques, énergétiques, commerciales et technologiques. Elle désigne la Russie comme la menace la plus directe pour la France et la stabilité européenne, tout en mettant en évidence le rôle déstabilisateur de l'Iran, le durcissement de la posture chinoise et, plus largement, la remise en cause du modèle démocratique libéral européen.

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

² Voir infra.

³ 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.

Elle établit surtout comme **scénario stratégique central** « *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, et verrait notre territoire simultanément visé par des actions hybrides massives* », dans un contexte où la solidarité transatlantique apparaît moins assurée que par le passé. L'étude d'impact du présent texte prolonge cette analyse en détaillant les facteurs de déstabilisation les plus immédiats. Elle souligne notamment que la Russie poursuit un effort de réarmement (**300 000 soldats, 3 000 chars et 300 avions de combat supplémentaires** à l'horizon 2030) dépassant le seul cadre du conflit ukrainien, avec un objectif de fort accroissement de ses capacités militaires à l'horizon 2030.

Les conflits en Ukraine et au Proche et Moyen-Orient ont, en outre, profondément **redéfini les caractéristiques de la conflictualité contemporaine**. Celle-ci combine désormais la mobilisation massive de moyens conventionnels, l'emploi ciblé de technologies avancées, la « dronisation » du champ de bataille et une exigence accrue de résilience nationale. Dans ce contexte, **les armées françaises doivent évoluer d'un modèle d'opérations expéditionnaires**, dont le calendrier était globalement maîtrisé, **vers la préparation à des conflits de haute intensité**, au calendrier subi, marqués par une forte attrition et une consommation élevée de munitions.

Enfin, cette dégradation du contexte stratégique s'inscrit dans un mouvement plus large de **réarmement international**¹, qui contribue à renforcer la pression sur les capacités et sur les trajectoires budgétaires des États.

B. LA LPM 2024- 2030 A CONFIRMÉ UNE REMONTÉE EN PUISSANCE, MAIS SON DÉBUT D'EXÉCUTION A RÉVÉLÉ DE FORTES TENSIONS BUDGÉTAIRES

1. Une LPM de remontée en puissance, mais dont la conception budgétaire n'était pas satisfaisante

Le bouleversement géostratégique induit par la guerre en Ukraine a conduit le Parlement, à l'initiative du Président de la République, à interrompre en 2023 la LPM prévue pour la période 2019-2025², au profit d'une **nouvelle LPM couvrant les années 2024 à 2030**, entrée en vigueur le 1^{er} août 2023.

La LPM 2024-2030 s'inscrit dans la continuité des programmations adoptées depuis les années 1960 tout en marquant une remontée en puissance des moyens alloués à la défense. Elle prévoit une enveloppe de **400 milliards**

¹ Voir infra.

² Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

d'euros de crédits budgétaires sur la période, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », soit une hausse de **105 milliards d'euros** par rapport à la programmation précédente (+ 35,6 %). À ces crédits devaient s'ajouter **13,3 milliards d'euros** de ressources complémentaires, pour un besoin programmé total de **413,3 milliards d'euros**.

Trajectoire budgétaire de la LPM 2024-2030 en vigueur

(en milliards d'euros courants)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total 2024-2030
LPM	47,2	50,5	53,7	56,9	60,4	63,9	67,4	400,00
<i>Variation par rapport à l'année N - 1</i>	+ 3,3	+ 3,3	+ 3,2	+ 3,2	+ 3,5	+ 3,5	+ 3,5	

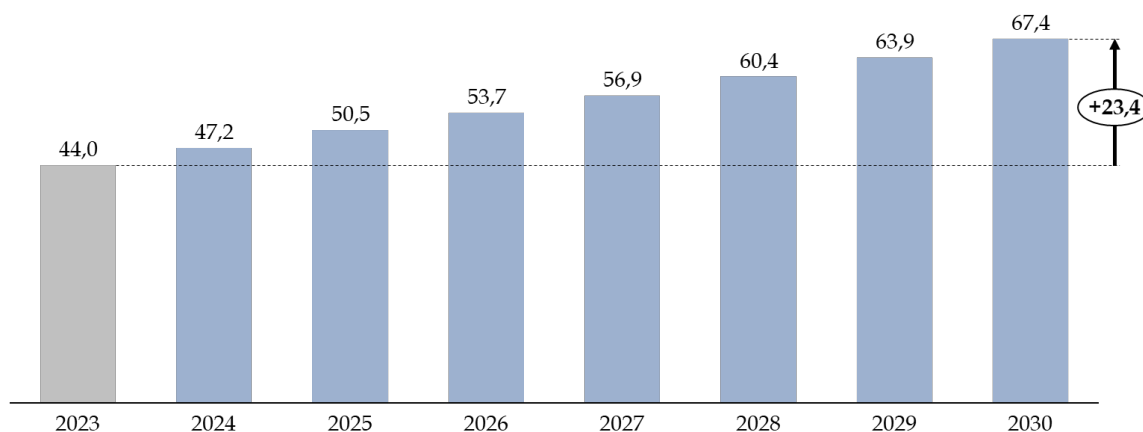
Note : Le périmètre de la LPM 2024-2030 porte sur les crédits de paiement de la mission « Défense » à périmètre constant, hors contribution au CAS « Pensions ».

Source : commission des finances du Sénat

Les CP de la mission, à périmètre constant, hors CAS « Pensions », devaient être portés à **67,4 milliards d'euros en 2030**. En 2030, les CP annuels de la mission devaient être supérieurs de 23,4 milliards d'euros par rapport à la dernière année précédant la programmation, à savoir 2023 (44 milliards d'euros).

Trajectoire en crédits de paiement prévue par la LPM 2024-2030 en vigueur

(en milliards d'euros courants et en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la LPM 2024-2030

Alors que la LPM 2019-2025 avait engagé un effort de « réparation » du modèle d'armée, la LPM 2024-2030 visait à la fois à **honorer les engagements financiers antérieurs et à financer de nouvelles capacités**.

Elle reposait toutefois sur une construction budgétaire imparfaite. En effet, sur les **13,3 milliards d'euros** de ressources complémentaires, seuls **5,9 milliards d'euros** constituaient de véritables ressources extrabudgétaires. Pour mémoire, ces recettes extrabudgétaires – qui prennent la forme budgétaire d'attributions de produit – devaient comprendre selon le ministère des armées :

- les recettes perçues au titre de **l'offre de soin du service de santé des armées (SSA)**, représentant un total de **3 milliards d'euros** ;

- des **prestations de service** (notamment les essais de la direction générale de l'armement au profit des industriels), pour un total de **0,7 milliard d'euros** ;

- des **recettes patrimoniales** (cessions immobilières, cessions de matériels et formations associées, dividendes...) **et autres ressources extrabudgétaires** (participations de l'Union européenne, coopération interalliée, legs...), pour un total de **2,2 milliards d'euros**.

À l'initiative du Sénat, il avait d'ailleurs été intégré dans l'article 4 de la LPM la chronique générale annuelle des prévisions des ressources extrabudgétaires fournie par le ministère.

Chronique annuelle des prévisions de ressources extrabudgétaires de la LPM 2024-2030

(en milliards d'euros courants)

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total 2024-2030
1,316	1,049	0,899	0,694	0,649	0,630	0,629	5,866

Source : commission des finances du Sénat, d'après la LPM 2024-2030

Le solde des 13,3 milliards d'euros (7,4 milliards d'euros) reposait, d'une part, sur un financement interministériel du soutien à l'Ukraine sans lien avec la programmation (1,2 milliard d'euros) et, d'autre part, sur des « ajustements de dépenses » liés aux reports de charges et aux marges frictionnelles (6,2 milliards d'euros). Or ces derniers éléments **ne sauraient être assimilés à des ressources**. Les marges frictionnelles correspondent à l'anticipation de décalages ou de retards dans l'exécution des programmes, générant un moindre besoin en dépenses, tandis que les reports de charges traduisent des dépenses certaines dont le paiement, pourtant dû, est différé à l'année suivante.

Il en résulte que le niveau réel de ressources de la LPM 2024-2030 s'élevait à 405,9 milliards d'euros, et non à 413,3 milliards d'euros.

2. Un début d'exécution caractérisé par d'importantes tensions

Les premières années d'exécution ont rapidement montré que cette trajectoire, si elle était **respectée en apparence au stade des lois de finances initiales**, demeurait **beaucoup plus contrainte en gestion**. Les crédits exécutés en 2024 et 2025 ont ainsi dépassé les montants prévus en loi de finances initiale, mais ces dépassements ont résulté d'ouvertures de crédits en fin d'année destinées essentiellement à **couvrir des besoins insuffisamment anticipés**.

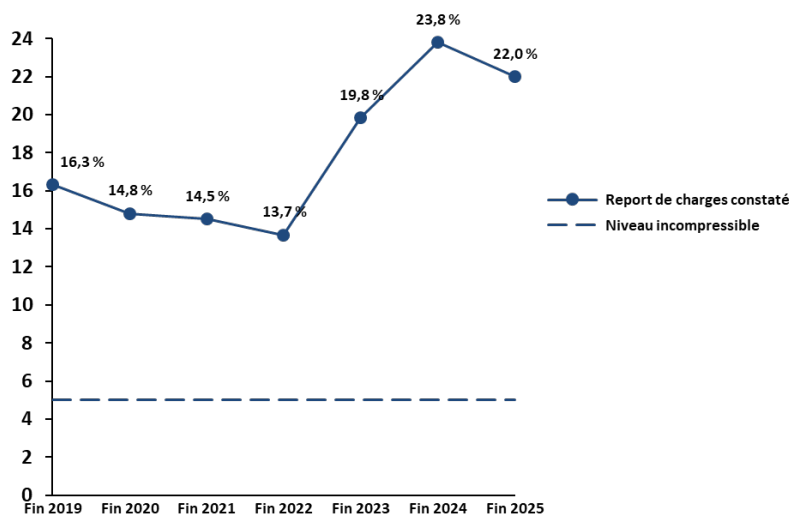
Cette situation s'explique par **plusieurs facteurs convergents** : une **sous-estimation récurrente des surcoûts**, notamment en matière d'opérations extérieures et de soutien à l'Ukraine ; une divergence d'interprétation¹ sur le périmètre du financement interministériel des surcoûts prévu par la LPM ; et des **difficultés à ouvrir en gestion des crédits supplémentaires** dans un contexte de finances publiques dégradé.

Le besoin de financement résiduel, en dépit d'ouvertures de crédits en gestion, s'est traduit par une forte hausse du **report de charges**, ainsi que par le recours aux crédits d'équipement comme variable d'ajustement. Le report de charges est ainsi passé de **3,9 milliards d'euros** de 2022 vers 2023 (soit 13,7 % des crédits hors titre 2) à **6,1 milliards d'euros** fin 2023 (19,8 %), puis à **8,0 milliards d'euros** fin 2024 (23,8 %) et à **8,1 milliards d'euros** fin 2025 (22 %).

¹ Entre la direction du budget et le ministère des armées.

Évolution du report de charges de la mission « Défense » en pourcentage des crédits (hors dépenses de personnel) entre fin 2019 et fin 2025

(en % des crédits, hors dépenses de personnel)



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

Cette évolution est d'autant plus préoccupante qu'elle s'écarte très fortement de la trajectoire de réduction prévue par la précédente LPM, qui visait un niveau de 10 % à l'horizon 2025, et qu'aucune trajectoire explicite n'a été inscrite dans la LPM 2024-2030. Les objectifs fixés en interne au Gouvernement – maintien d'un plafond de 20 % jusqu'en 2028, puis réduction progressive à 13 % en 2030 – ont, en outre, été dépassés dès 2024.

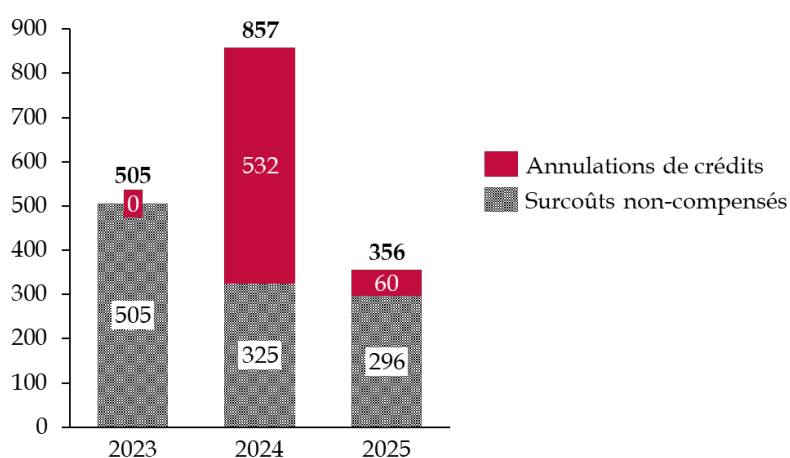
Les causes de cette **dérive** sont désormais bien identifiées. Le report de charges a servi à **amortir les effets d'une inflation plus forte que prévu** en tout début d'exécution de la LPM, à **acheter davantage que ne le permettaient les crédits de paiement en début de programmation** et à **compenser des décisions interministérielles de gestion** de fin d'année visant à contenir le déficit public exécuté. Il s'est ainsi progressivement transformé en **variable d'ajustement structurelle** d'un budget de la défense sous-dimensionné par rapport aux objectifs fixés, ce qui contribue à fragiliser la lisibilité et la sincérité de l'exécution budgétaire. Il contribue, en outre, à l'augmentation du montant des **intérêts moratoires** annuels payés par le ministre, qui se sont établis à 64,2 millions d'euros en 2025, soit une hausse de 117 % par rapport à 2024 (29,6 millions d'euros), et cinq fois plus que le montant payé en 2022 (12,7 millions d'euros), selon la Cour des comptes¹.

¹ Analyse de l'exécution budgétaire 2025, Mission « Défense », avril 2026, Cour des comptes.

Parallèlement, les crédits d'équipement ont été mis à contribution pour financer des besoins insuffisamment budgétés. Selon un rapport récent du rapporteur pour avis¹, entre 2023 et 2025, la contribution du programme 146 « Équipement des forces » à l'auto-assurance de la mission « Défense » s'est élevée à **1,72 milliard d'euros**, soit environ **570 millions d'euros par an**, l'équivalent du coût d'une vingtaine d'avions Rafale nus.

Évolution de la contribution du programme 146 à l'auto-assurance de la mission « Défense », entre 2023 et 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations du ministère des armées

L'évolution des **restes à payer** témoigne, de son côté, d'une rigidité croissante des dépenses. Ceux-ci sont passés d'environ **53 milliards d'euros** fin 2018 à **99 milliards d'euros** fin 2024, puis à **117,4 milliards d'euros** fin 2025. Une part croissante des ressources futures est ainsi préemptée par des engagements passés, ce qui réduit d'autant la capacité réelle d'allocation des moyens nouveaux. À cette rigidité s'ajoute celle liée aux **autorisations d'engagement affectées non engagées (AEANE)²**, qui atteignent **40,3 milliards d'euros** à fin 2025. Ce mécanisme, indispensable à la conduite

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.*

² *Ce mécanisme permet, selon la Cour des comptes, « pour les opérations d'investissements dont l'engagement se fait en plusieurs fois, de réserver sur une « tranche fonctionnelle », dès la première année d'engagement, l'ensemble des autorisations d'engagement nécessaires à l'opération, et de reporter les autorisations affectées mais non engagées pendant plusieurs années jusqu'à la fin de l'opération. L'affectation d'autorisations d'engagement sur ces tranches fonctionnelles permet de déroger à la règle d'annualité des crédits en lui substituant une contrainte de spécialisation ».*

de grands programmes, contribue néanmoins à accroître la rigidité de la programmation en reportant dans le temps des engagements déjà décidés.

Les premières années d'exécution révèlent également des fragilités d'ordre **capacitaire**. Si la programmation 2024-2030 a permis de poursuivre la remontée en puissance sur certains segments, plusieurs priorités affichées n'ont pas encore reçu de traduction pleinement effective. Le taux de réalisation des équipements des opérations d'armement principales (cible de commandes, de livraisons, de jalons ou étapes importantes des programmes à franchir dans l'année) n'est pas conforme aux objectifs fixés pour ce qui concerne les années 2024 et 2025. Ainsi, **ce taux s'est établi successivement à 62,7 % et 67,2 %, contre un objectif fixé à 85 %**.

Enfin, la **dimension humaine** de l'exécution a également connu d'importants écueils, dont une part est héritée de l'exécution de la LPM précédente. La LPM 2024-2030 avait fixé une cible de **275 000 ETP** à l'horizon 2030, grâce à une remontée progressive des effectifs. Or les dernières années ont montré la difficulté du ministère à tenir sa trajectoire. Les schémas d'emplois réalisés lors des dernières années ont été soit inférieurs, soit tout juste conformes aux cibles annuelles fixées par les LPM. Au total, à fin 2026, l'écart entre la cible prévue en LPM 2024-2030 (270 900 ETP) et les effectifs constatés (266 250 ETP) devrait être de plus de 4 600 ETP.

Au total, si la LPM 2024-2030 a bien engagé une remontée en puissance, son début d'exécution met en évidence des **déséquilibres importants**.

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 stratégiques de la Revue nationale stratégique de juillet 2025, **comprend initialement 33 articles, avant d'être enrichi par l'Assemblée nationale**. Le titre I^{er} en constitue le volet programmatique.

1. Un rehaussement de la trajectoire budgétaire de près de 36 milliards d'euros entre 2026 et 2030

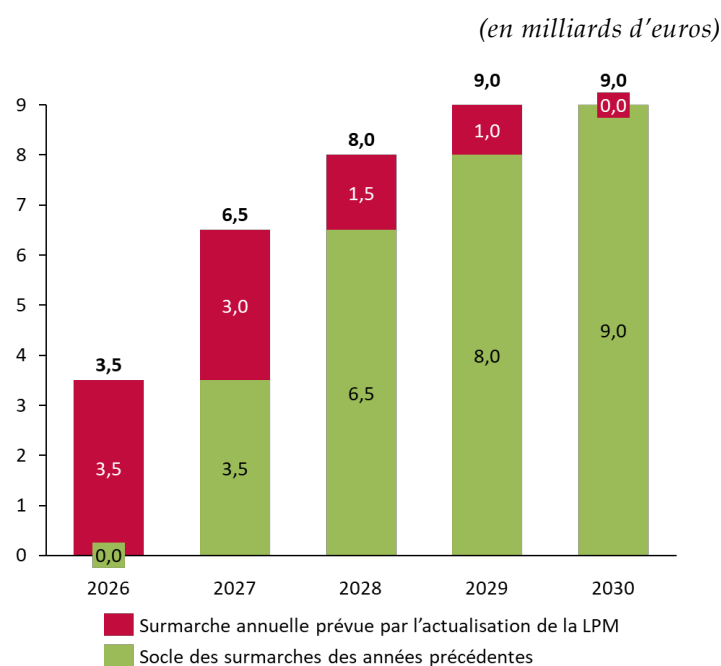
L'article 2 du projet de loi, qui n'a fait l'objet que de modifications rédactionnelles à l'Assemblée nationale, modifie l'article 4 de la LPM 2024 à 2030 afin de prévoir un relèvement de **35,7 milliards d'euros** des crédits budgétaires de la mission « Défense » sur la période **2026-2030**, sous réserve de leur traduction effective dans les lois de finances annuelles. L'amendement

COM. 100 du rapporteur pour avis vise à corriger une erreur matérielle au sein de cet article¹.

Ce rehaussement repose sur l'introduction de « surmarches » annuelles venant s'ajouter aux marches initialement prévues : **+ 3,5 milliards d'euros en 2026, + 3,0 milliards en 2027, + 1,5 milliard en 2028, + 1,0 milliard en 2029**, aucune surmarche n'étant prévue en 2030.

L'effet cumulé de ces surmarches se traduit par une montée progressive du niveau des crédits : **+ 3,5 milliards d'euros en 2026, + 6,5 milliards en 2027, + 8,0 milliards en 2028**, puis **+ 9,0 milliards en 2029 et 2030**. Cette dynamique conduit à un écart croissant entre la trajectoire initiale et la trajectoire actualisée, le niveau de crédits prévu pour 2030 étant atteint – voire légèrement dépassé – en 2028.

Effet budgétaire annuel cumulé des surmarches (addition des surmarches des années précédentes et de la surmarche annuelle)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de l'article 2

Au total, la trajectoire budgétaire de la mission « Défense » hors pensions est portée de **400 milliards d'euros** à environ **435,7 milliards d'euros** sur la période **2024-2030**. En y ajoutant les **5,9 milliards d'euros** de recettes

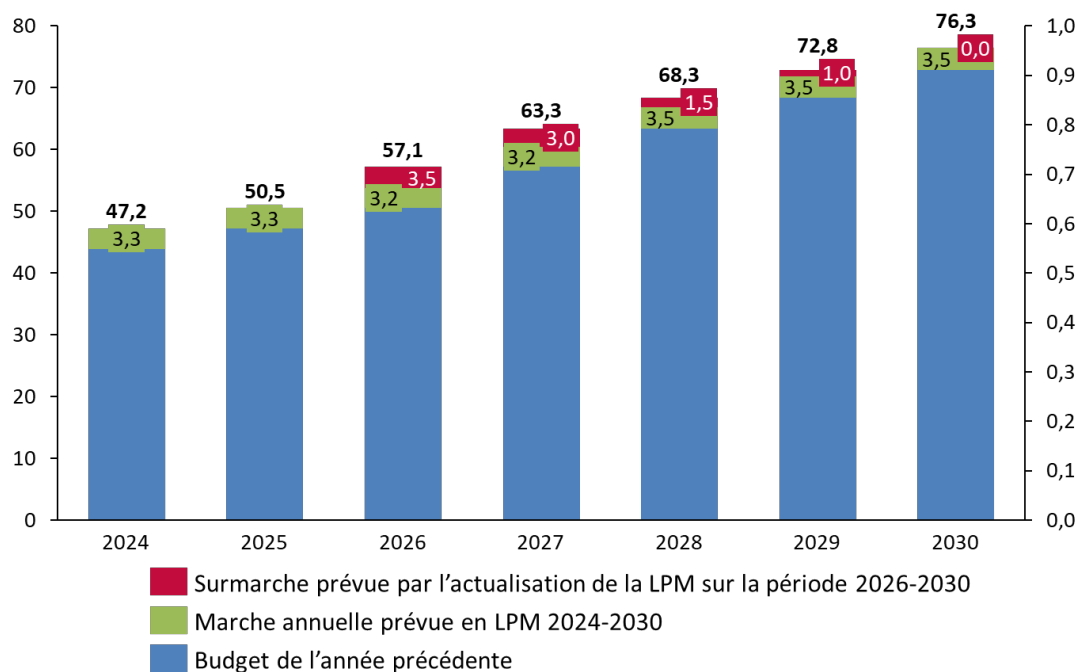
¹ Le montant des crédits de paiement de la mission « Défense » était dans la trajectoire budgétaire initiale de la loi de programmation militaire de 67,4 milliards d'euros, et non de 67,7 milliards d'euros.

extrabudgétaires maintenues, le montant total de la programmation actualisée peut être estimé à **441,6 milliards d'euros**¹.

En termes annuels, les crédits passeraient d'environ **44 milliards d'euros en 2023 à 76,3 milliards d'euros en 2030**, soit une hausse de près de trois quarts en euros courants sur sept ans. L'article 2 précise en outre que cette trajectoire intègre désormais le financement de la montée en puissance du nouveau service national², ce qui en élargit le périmètre.

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 de l'article 2

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 gestion³ selon les informations du rapporteur pour avis.

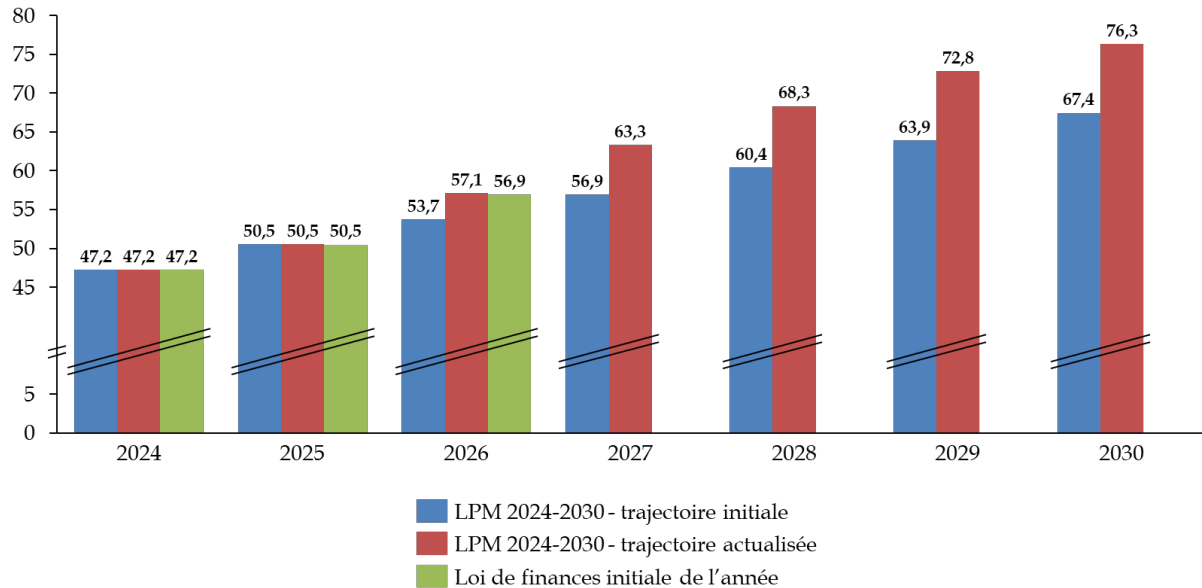
¹ Les montants associés à la hausse du report de charges et à la marge frictionnelle n'ont en effet pas vocation à être décomptés comme des ressources, voir supra.

² Voir infra.

³ Via la loi de finances de fin de gestion.

Chronique annuelle et montant cumulé des crédits de la mission « Défense », hors pensions, prévus par la LPM, sa présente actualisation et les lois de finances initiales

(en milliards d'euros)

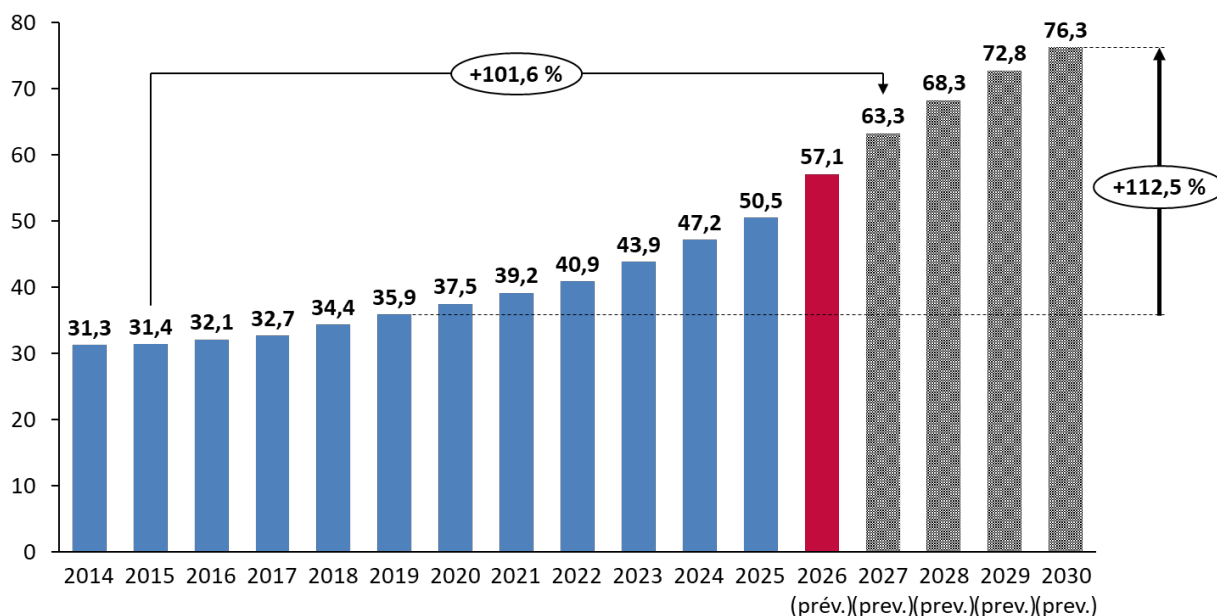


Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du PJJ

Entre 2015 et 2027, le budget initial annuel de la mission « Défense » aura ainsi doublé, en euros courants, passant de 31,4 milliards d'euros à 63,3 milliards d'euros. De même, il aura plus que doublé entre la première année de la précédente LPM (2019-2025) et la dernière année de la LPM en vigueur actualisée, à savoir 2030.

Évolution du budget initial annuel de la mission « Défense » entre 2014 et 2030, en euros courants, hors pensions

(en milliards d'euros)



Note : pour les années de 2014 à 2025, les montants indiqués sont ceux de la loi de finances initiale annuelle. À compter de 2026, les montants indiqués sont ceux de la LPM 2024-2030 telle qu'actualisée par le présent projet de loi. Pour les années de 2014 à 2018, les montants indiqués incluent des recettes exceptionnelles ne relevant pas formellement de crédits budgétaires.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les éléments transmis au rapporteur pour avis et le projet de loi

Enfin, l'article 1^{er} du projet de loi fixait initialement l'objectif de porter l'effort de défense à **2 % du PIB entre 2025 et 2027**, sans préciser de cible pour 2030¹. L'Assemblée nationale a modifié cette rédaction en retenant un objectif de **2,5 % du PIB minimum en 2030** et en ajoutant une cible de **3,5 % du PIB à l'horizon 2035**, en cohérence avec les engagements internationaux de la France², sans que la trajectoire budgétaire prévue ne permette, à ce stade, de suivre une progression compatible avec cet objectif³. Dans ce contexte, l'amendement COM. 97 propose de modifier 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.

¹ Le rapport annexé prévoyait quant à lui que l'effort de défense serait porté à 2,5 % du produit intérieur brut à l'horizon de 2030, tandis que dans ses réponses au questionnaire du rapporteur pour avis, le ministère des armées indiquait que « l'effort de défense devrait atteindre 2,55 % du PIB en 2030 ».

² Voir infra.

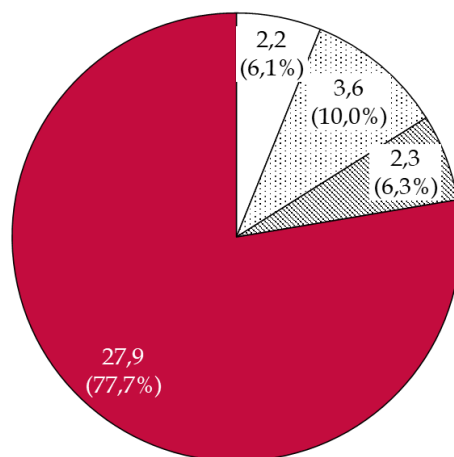
³ Idem.

2. Une hausse des crédits concentrée pour trois quarts sur les capacités

Les réponses du ministère des armées permettent de préciser la répartition de l'effort. Sur les **36 milliards d'euros** supplémentaires, **77,7 %** (soit **27,9 milliards d'euros**) seraient consacrés à l'agrégat « équipements », contre **10 %** (3,6 milliards d'euros) pour les dépenses de fonctionnement, **6,3 %** (2,25 milliards d'euros) pour les dépenses liées aux opérations extérieures et intérieures, et **6,1 %** (2,2 milliards d'euros) pour les dépenses de personnel.

Ventilation par agrégats de la hausse des crédits en faveur de la mission « Défense » sur la période 2026-2030

(en milliards d'euros et en pourcentage)



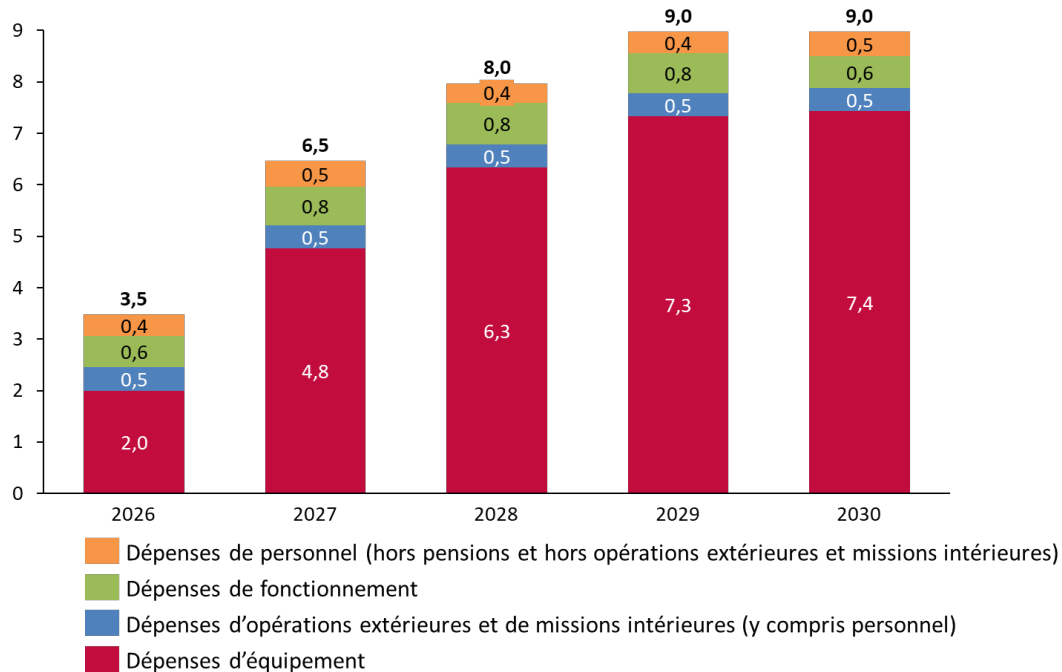
- Agrégat Dépenses de personnel (hors pensions et hors opérations extérieures et missions intérieures)
- Agrégat Dépenses de fonctionnement
- Agrégat Dépenses d'opérations extérieures et de missions intérieures (y compris personnel)
- Agrégat Dépenses d'équipement

Source : commission des finances du Sénat, d'après une analyse des données transmises dans les réponses du ministère au questionnaire du rapporteur pour avis.

L'agrégat « équipement » passerait ainsi de **34,6 milliards d'euros en 2026** dans la trajectoire initiale à **36,6 milliards d'euros** dans la trajectoire actualisée, pour atteindre **53,9 milliards d'euros en 2030**.

Ventilation par agrégats de la hausse annuelle des crédits par rapport à la trajectoire initiale de la LPM

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après une analyse des données transmises dans les réponses du ministère au questionnaire du rapporteur pour avis

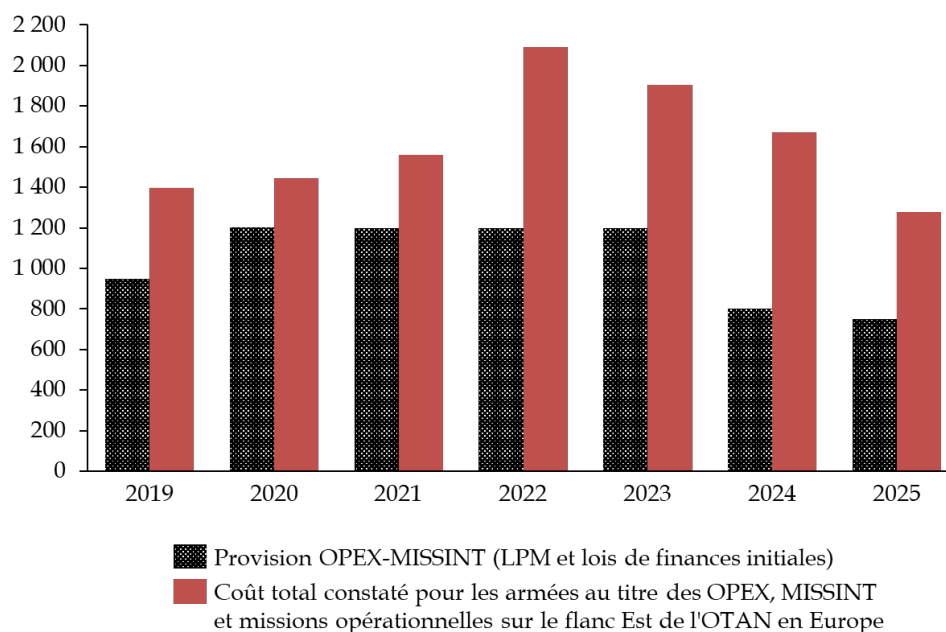
3. Une hausse des crédits qui recouvre, pour une part, une nécessaire sincérisation de la programmation initiale

Le **rehaussement de la trajectoire budgétaire ne correspond toutefois pas uniquement à un effort nouveau**. Il recouvre *de facto*, pour une part significative, une **sincérisation** de la programmation initiale, rendue nécessaire par les tensions constatées dès le début d'exécution de la LPM.

En premier lieu, il en va ainsi de la **hausse de la provision au titre des opérations extérieures (OPEX) et des missions intérieures (MISSINT)**, dont le niveau était structurellement sous-estimé. L'écart moyen entre la provision et les surcoûts effectivement constatés, y compris au titre des missions opérationnelles sur le flanc Est, a dépassé **580 millions d'euros par an** entre 2019 et 2025.

Évolution comparée de la provision au titre des OPEX-MISSINT et des surcoûts effectivement comptabilisés au titre des OPEX, des MISSINT et des missions opérationnelles sur le flanc Est de l'OTAN

(en millions d'euros, en CP)



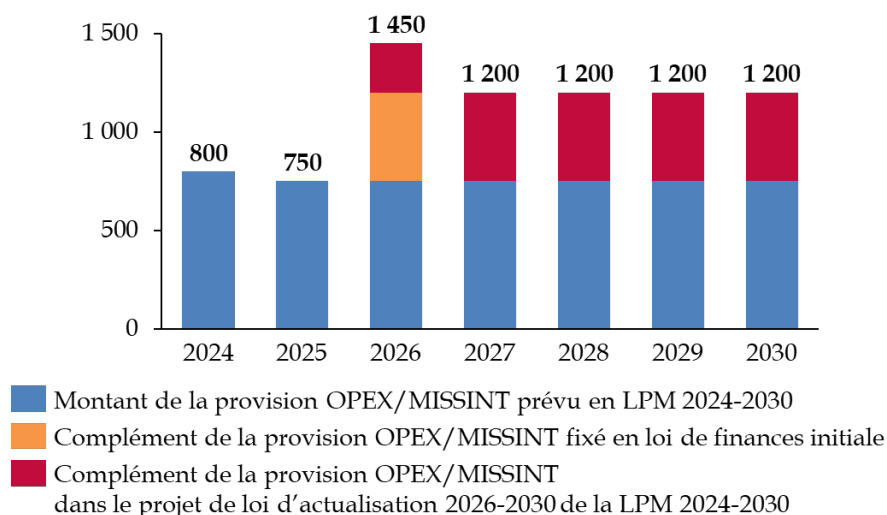
Note : le montant de la provision prévu en LPM et en loi de finances initiales est calculé en intégrant le montant des dépenses de personnel.

Source : commission des finances, d'après les données communiquées au rapporteur pour avis

La loi de finances pour 2026 a amorcé une correction en portant cette provision à **1,2 milliard d'euros** et en l'étendant aux missions opérationnelles sur le flanc Est de l'OTAN. Le projet de loi prolonge, en son article 3, ce mouvement en inscrivant ce niveau dans la durée, jusqu'en 2030, avec un ressaut à **1,45 milliard d'euros en 2026**, en décalage de 250 millions d'euros avec la loi de finances initiale. L'étude d'impact justifie explicitement cette évolution par un souci de « *réalisme budgétaire compte tenu du haut niveau des surcoûts depuis 2022* » et indique qu'elle doit contribuer à « *sécuriser la réalisation des autres opérations du ministère, en particulier l'accélération du réarmement* ».

Un montant de la provision annuelle OPEX-MISSINT réhaussé pour les années à venir

(en millions d'euros)



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

Selon les informations transmises au rapporteur pour avis, le ressaut de 250 millions d'euros en 2026 serait prévu en loi de finances de fin de gestion pour 2026. Il viserait à compenser la réduction - du même montant - par un amendement du Gouvernement de la hausse des crédits de l'ensemble de la mission « Défense » initialement prévue pour cette année.

Au total, l'effort de sincérisation de la provision OPEX-MISSINT représente environ **2,3 milliards d'euros** sur la période 2026-2030¹.

En deuxième lieu, la hausse des **dépenses de personnel**, à hauteur de **2,2 milliards d'euros**, relève également pour l'essentiel d'une sincérisation. À format d'effectifs inchangé, l'essentiel de cette hausse traduit une correction de la trajectoire initiale, notamment liée à l'évolution du coût moyen des personnels². En effet, à l'exception des volontaires du nouveau service national, dont le coût de rémunération est estimé à 259 millions d'euros pour l'ensemble de la période, le présent projet de loi n'opère pas de changement du format des effectifs visé à l'horizon 2030, ni en ce qui concerne la cible des effectifs du ministère, ni en ce qui concerne le nombre de réservistes³. Dès lors, **il peut être estimé qu'environ 2 milliards d'euros viennent sincériser la trajectoire initiale de dépenses de personnel** et ce d'autant plus qu'à cible d'effectifs inchangée, les retards dans la hausse annuelle du nombre de personnels aboutissent à réduire, de fait, le coût initialement prévu des

¹ Le coût du ressaut de la provision pour 2026 n'est pas comptabilisé au regard du fait qu'il vise en réalité à compenser une baisse de crédits initiaux par rapport à la trajectoire prévue pour 2026.

² Voir infra.

³ Idem.

rémunérations sur l'ensemble de la période 2024-2030, les nouveaux personnels étant rémunérés sur une période moins longue.

En troisième lieu, une partie des hausses de dépenses de fonctionnement et d'équipement correspond également à un rattrapage.

S'agissant des équipements, il est ainsi estimé que la contribution du programme 146 à l'auto-assurance de la mission « Défense » a atteint **1,72 milliard d'euros** entre 2023 et 2025¹, montant qui aurait augmenté dans les années à venir, en l'absence d'actualisation de la LPM. Si le ministère souligne que ces ajustements reposent en partie sur des économies de constatation et des aménagements calendaires, **leurs effets n'ont pas été neutres**. Ils se sont traduits par des décalages de livraisons, des étalements de commandes et, dans certains cas, par un renchérissement des coûts. Selon les informations du rapporteur pour avis, **ils ont même pu fragiliser certaines capacités critiques**, dans un contexte pourtant marqué par la remontée en puissance vers la haute intensité, y compris en matière de commandes de munitions. Il en résulte un effet de « rattrapage », des capacités faisant l'objet d'annulations de crédits devant ensuite être reconstituées ultérieurement, comme aujourd'hui avec le projet de loi d'actualisation.

Par ailleurs, s'il est difficile d'estimer la part de la hausse des **dépenses de fonctionnement** qui correspond à un accompagnement du rehaussement des ambitions capacitaires et d'activité porté par le projet de loi, il est probable qu'une autre part vienne également recapitaliser une trajectoire de dépenses initiale sous-estimée.

D. UNE ACCÉLÉRATION DE LA REMONTÉE DES EFFECTIFS, S'ACCOMPAGNANT DU RECRUTEMENT DES VOLONTAIRES DU SERVICE NATIONAL ET DES RÉSERVISTES

Du point de vue des ressources humaines, le projet de loi d'actualisation confirme la cible de **275 000 ETP² d'ici 2030**, malgré les difficultés rencontrées dans l'exécution des schémas d'emplois dans les années passées – nonobstant une amélioration très récente –, ainsi que l'objectif de **80 000 réservistes** à ce même horizon. Il y ajoute toutefois la montée en puissance des volontaires du nouveau service national, ce qui élargit le périmètre de l'effort humain.

¹ Voir supra.

² À l'exclusion des apprentis civils et militaires et des volontaires du service militaire volontaire, du service national universel et du nouveau service national.

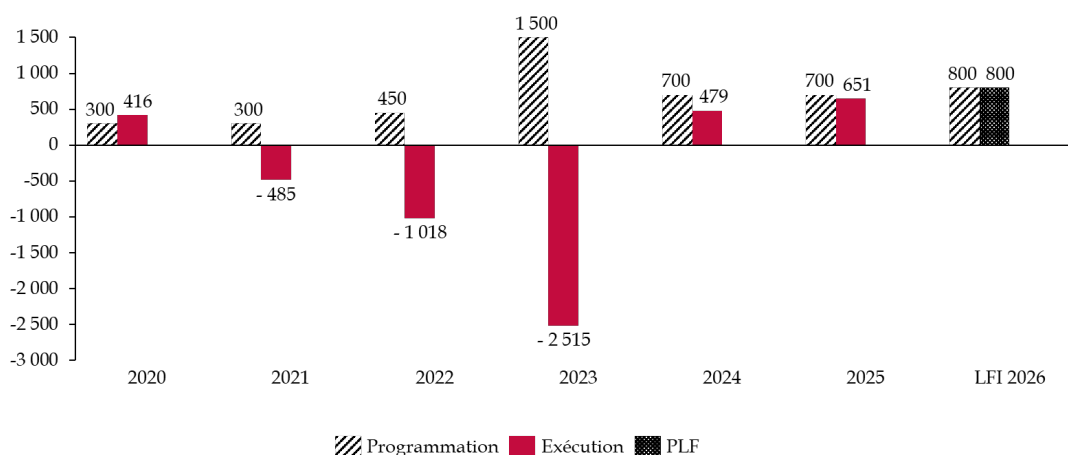
1. Une cible d'effectifs du ministère inchangée pour 2030, mais une trajectoire de hausse profondément révisée

L'article 4 du projet de loi procède à un **redressement marqué de la trajectoire d'effectifs**, afin de compenser les sous-réalisations constatées au cours des dernières années et de rejoindre la cible pour 2030.

En pratique, la trajectoire initiale s'est heurtée à des difficultés importantes. Si le schéma d'emplois de 2024 a été respecté au sens de la loi de finances initiale (+ 479 ETP), il reste inférieur à la cible de la LPM (+ 700 ETP). De même, la réalisation prévue pour 2025 (+ 651 ETP) demeure légèrement en retrait par rapport aux objectifs fixés (+ 700 ETP). Surtout, les effectifs ont diminué de **4 018 ETP entre 2021 et 2023**, alors que la LPM prévoyait une hausse de **2 250 ETP**, soit un écart cumulé de près de **6 300 ETP** en trois ans. La seule année 2023 concentre un écart de plus de **4 000 ETP**, rendant la trajectoire initiale caduque au regard de l'objectif de 2030.

Prévision et exécution des schémas d'emplois depuis 2019

(en ETP)



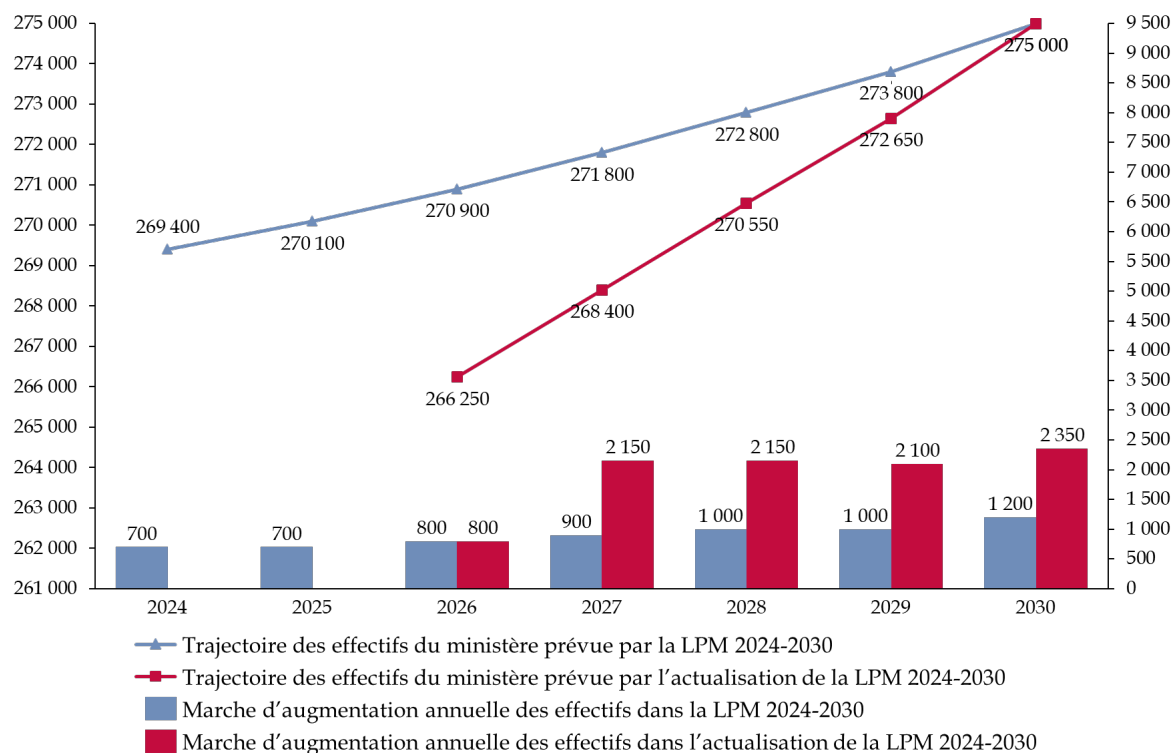
Source : commission des finances du Sénat

Prenant acte de cette sous-réalisation, le projet de loi prévoit un **rehaussement significatif des créations nettes d'emplois** à compter de 2027. Alors que la LPM initiale prévoyait une hausse de **4 100 ETP sur 2027-2030**, l'actualisation retient désormais une progression de **8 750 ETP**, soit plus du double. Les marches annuelles sont fortement relevées : + 2 150 ETP en 2027 et 2028, + 2 100 ETP en 2029 et + 2 350 ETP en 2030. Cette accélération, concentrée sur la fin de période, invite toutefois à s'interroger sur le réalisme de la cible¹.

¹ Voir infra.

Comparaison des trajectoires d'effectifs prévues par la LPM 2024-2030 et le projet de loi l'actualisant

(en ETP, échelle de gauche : effectifs du ministre ; échelle de droite : marches annuelles de hausse)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Si le rapporteur pour avis ne dispose pas, en dépit de ses demandes, de la ventilation des hausses prévues d'effectifs entre 2027 et 2030 à l'échelle de l'ensemble du ministère, l'analyse de celle, provisoire et estimative, relevant du périmètre de compétence du chef d'état-major des armées permet d'identifier de grands équilibres¹.

Sur ce périmètre, qui représente une hausse de 6 683 ETP, soit 76,4 % de l'augmentation totale à l'échelle du ministère sur la période de 2026 à 2030, de nombreux services connaissent une hausse de leurs effectifs, bien que de manière très différenciée.

¹ Les autres hausses d'effectifs sont susceptibles de concerner différents services, dont la direction générale de la sécurité extérieure, les directions administratives, etc.

Ventilation des hausses d'effectifs sur la période de 2027 à 2030, pour le périmètre des services relevant du chef d'état-major des armées, données estimatives

(en ETP)

	Total 2027-2030	En pourcentage des hausses d'effectifs de l'ensemble du ministère sur la période
Armée de terre	2 579	29,5 %
Armée de l'Air et de l'Espace	1 246	14,2 %
Marine nationale	927	10,6 %
Service de santé des armées	422	4,8 %
Service de l'énergie opérationnelle	347	4,0 %
Service du commissariat des armées	326	3,7 %
Direction du renseignement militaire	251	2,9 %
Commandement de la cybersécurité	227	2,6 %
Autres services relevant du chef d'état-major des armées	358	4,1 %
Total	6 683	76,4 %

Source : commission des finances, d'après les réponses de l'état-major des armées

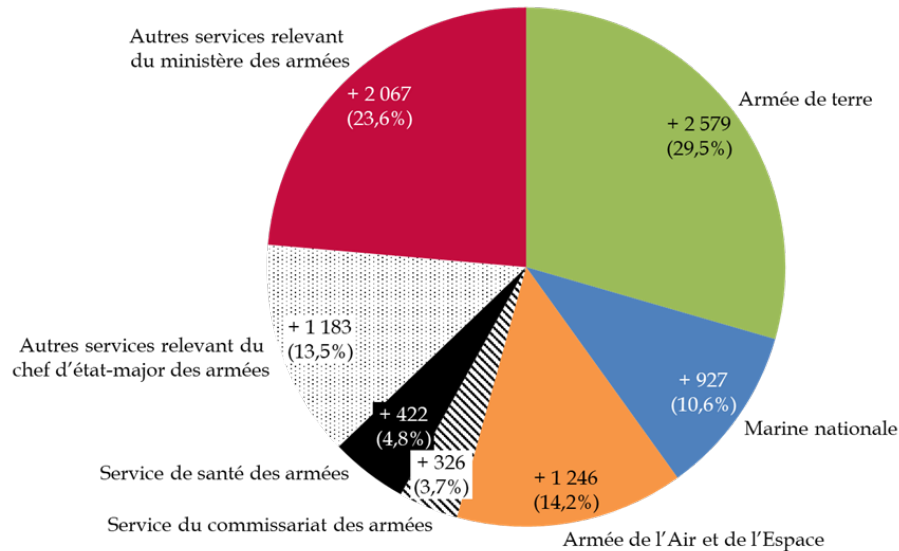
Les hausses d'effectifs bénéficient prioritairement aux **trois armées**, et en premier lieu à l'**armée de Terre**. Sur la période de 2027 à 2030, cette dernière bénéficierait d'une augmentation de **2 579 ETP** (surtout au titre des années 2027 à 2029), l'armée de l'Air et de l'Espace de **1 246 ETP** et la Marine nationale de **927 ETP**. **À elles trois, les armées représentent donc 4 752 ETP sur la période**, soit 54 % de la hausse des effectifs totaux du ministère sur la période 2027-2030.

Les **services de soutien et d'appui** connaissent aussi une hausse de leurs effectifs. Le **service de santé des armées** gagnerait **422 ETP sur la période**, le **service de l'énergie opérationnelle 347 ETP** et le **service du commissariat des armées 326 ETP**. Ces services totaliseraient ainsi 12,5 % de la hausse des effectifs du ministère entre 2027 et 2030.

Parallèlement, d'autres services relevant du chef d'état-major des armées sont renforcés en effectifs, parmi lesquels la **direction du renseignement militaire (251 ETP)** et le **commandement de la cybersécurité (227 ETP)**, tandis que d'autres services relevant également de son autorité cumulent une hausse de **358 ETP**. Au total, l'ensemble de ces services représentent près de 10 % de la hausse des effectifs ministériels sur la période.

Ventilation des hausses d'effectifs sur la période de 2027 à 2030 à l'échelle du ministère, données estimatives

(en ETP et en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après une analyse des réponses au questionnaire budgétaire de l'état-major des armées

2. Une réserve dont l'ambition de recrutement est maintenue

Le projet de loi ne modifie pas l'objectif de doublement de la réserve fixé par la LPM 2024-2030. Celui-ci demeure fixé à **80 000 réservistes en 2030**. À ce stade, la trajectoire exécutée apparaît légèrement en avance, avec **48 801 réservistes fin 2025** pour une cible de 47 600.

En revanche, la réserve participera, tout comme le nouveau service volontaire, à une **articulation du modèle d'armée autour d'une « hybridité » entre les militaires d'active, les réservistes et la jeunesse**.

3. Des volontaires du nouveau service national au nombre total de 29 500 sur la période de 2026 à 2030

Le projet de loi prévoit, en son **article 24**, la création d'un nouveau **service national**, qui avait été annoncée par le Président de la République. Elle s'inscrit, selon le Gouvernement dans une logique de mobilisation des forces vives de la Nation, et en particulier de sa jeunesse.

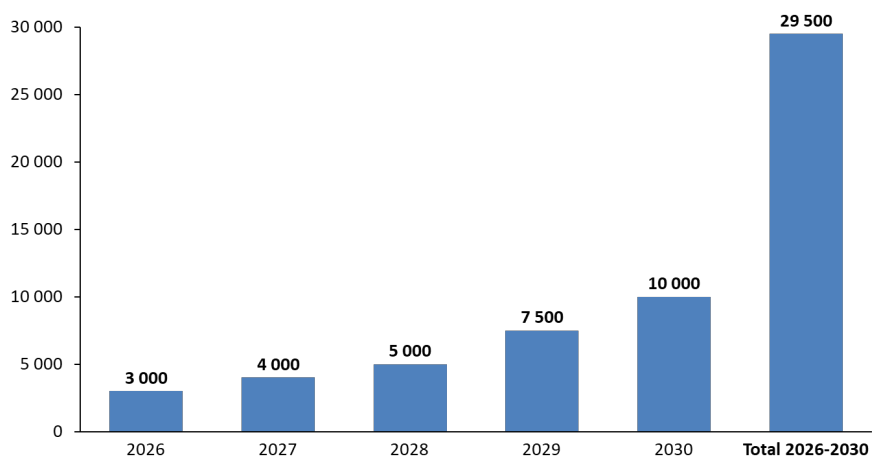
Conçu comme un dispositif **exclusivement militaire** et fondé sur le **volontariat**, ce nouveau service national est destiné aux **jeunes de 18 à 25 ans**. Il vise à compléter les outils existants, notamment la « journée défense et

citoyenneté », transformée en « journée de mobilisation » par le projet de loi¹, et les dispositifs de réserve, en proposant une forme d'engagement de **10 mois**. Les volontaires disposeront du statut militaire et seront affectés à des missions exercées **exclusivement sur le territoire national**.

Le **nombre de recrues** du service national ferait l'objet d'une montée en puissance progressive, **de 3 000 en 2026 à 10 000 en 2030**, soit un **total de 29 500 volontaires cumulés sur la période**.

Chronique du nombre annuel prévu de volontaires du service national sur la période de 2026 à 2030

(en nombre de volontaires)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport annexé du projet de loi

Le rapport annexé au présent projet de loi précise que les emplois relatifs à l'encadrement sont, quant à eux, intégrés dans la cible de **275 000 ETP pour 2030, à l'échelle du ministère**, ce qui implique que le service national préemptera une partie de la hausse de personnels prévue.

Plus largement, le service national emporte des **enjeux nombreux**, développés *infra*, y compris en termes de coût complet.

E. LE PROJET DE LOI COMPORTE ÉGALEMENT DES DISPOSITIONS NORMATIVES S'INSCRIVANT DANS UNE LOGIQUE DE DÉFENSE GLOBALE

Au-delà du titre I^{er}, qui porte l'actualisation programmatique, le projet de loi comprend un ensemble de dispositions normatives réparties dans les titres II à VI. Celles-ci traduisent la volonté d'accompagner la montée en puissance budgétaire d'une adaptation plus large des instruments juridiques,

¹ Voir *infra*, en son article 23.

économiques, administratifs et statutaires de la défense, dans une logique de **défense globale** directement inspirée des orientations de la Revue nationale stratégique de 2025. Dans cette perspective, le texte est complémentaire du projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité, comme l'a confirmé le SGDSN¹ lors de son audition par le rapporteur pour avis.

Ces dispositions, dans la version transmise par l'Assemblée nationale, poursuivent plusieurs objectifs : accélérer le réarmement (titre II), renforcer la résilience (titre III), mobiliser les forces vives de la Nation (titre IV), réaffirmer la singularité militaire (titre V), ainsi que diverses mesures d'ajustement et de coordination (titre VI). L'économie générale du texte montre ainsi que le Gouvernement n'a pas entendu se limiter à une actualisation budgétaire, mais a souhaité proposer une loi plus large, étendant le périmètre de la défense à des acteurs, des procédures et des politiques qui ne relèvent pas toutes directement de la mission « Défense ».

1. Le titre II : des dispositions économiques et industrielles en faveur du réarmement

Le titre II, intitulé « Accélérer le réarmement », regroupe les principales **dispositions économiques et industrielles du texte**. Il s'organise autour de trois axes : l'adaptation des pouvoirs économiques aux enjeux de défense, l'encadrement des pratiques économiques et la sécurisation des projets de défense.

Il prévoit notamment :

- **l'extension des obligations de constitution de stocks stratégiques** à un périmètre élargi de biens et services nécessaires au soutien des forces, ainsi que la possibilité de prioriser l'exécution de certains marchés ; est également prévue la faculté de donner **la priorité** à l'exécution de certains marchés à un champ d'entreprises plus large que les seuls titulaires de marchés de défense et de sécurité (article 5) ;

- **la faculté d'imposer à certains opérateurs d'importance vitale (OIV)² la constitution de stocks minimaux** de matières, composants ou produits stratégiques, avec la possibilité, introduite par l'Assemblée nationale, de mutualisation entre acteurs d'un même secteur d'activité (article 6) ;

¹ Secrétaire général de la Défense et de la Sécurité nationale.

² Au nombre d'environ 300 à ce jour, les OIV sont actuellement désignés en application principalement de l'article L. 1332-1 du code de la défense : « Les opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation, sont tenus de coopérer à leurs frais dans les conditions définies au présent chapitre, à la protection desdits établissements, installations et ouvrages contre toute menace, notamment à caractère terroriste. Ces établissements, installations ou ouvrages sont désignés par l'autorité administrative. »

- la **mise en place d'un régime légal de redevance** en lieu et place de certains dispositifs contractuels pour l'exploitation de biens financés sur fonds publics dans le cadre de marchés de défense et de sécurité (article 7) ;

- le **renforcement des prérogatives des commissaires du Gouvernement dans certaines entreprises stratégiques** (article 8) ;

- la **modernisation du contrôle du coût de revient dans les marchés de défense et de sécurité**, étendu à un ensemble élargi d'acteurs (article 9) ;

- l'extension du champ des entités habilitées à conclure des marchés de défense ou de sécurité (article 10) ;

- et l'extension du régime de l'**autorisation environnementale unique** pour les projets du ministère des armées, dans une logique de simplification et de réduction des délais (article 11).

2. Le titre III : un ensemble de dispositions en faveur de la résilience

Le titre III, intitulé « Renforcer la **résilience** », vise à doter l'État et la Nation d'outils face aux menaces hybrides et aux crises majeures. Il s'organise autour de trois volets : nouveaux leviers face aux menaces, protection des intérêts de la Nation et adaptation du cadre juridique aux situations de crise.

Il comprend notamment :

- l'**élargissement des missions du service de santé des armées**, notamment en matière de production et de distribution de médicaments en cas de menace (article 13) ;

- l'**extension de la possibilité d'usage des dispositifs de lutte anti-drones à certains opérateurs d'importance vitale**, ainsi que l'introduction d'une sanction pénale en cas de survol non autorisé de sites sensibles (article 14) ;

- la **création d'un délit spécifique relatif à la captation et à la diffusion de données d'origine spatiale concernant certaines zones sensibles** (article 14 *bis*) ;

- l'instauration d'une **obligation de déclaration préalable pour la publication d'œuvres relatives à l'activité des agents des services de renseignement**, avec un encadrement renforcé par l'Assemblée nationale (article 17) ;

- l'**extension des finalités de recours aux algorithmes de renseignement** et le rétablissement de l'usage des **URL (Uniform Resource Locator) complètes**, sous contrôle renforcé (article 18) ;

- enfin, la création d'un **état d'alerte de sécurité nationale**, régime intermédiaire permettant d'adopter rapidement des mesures dérogatoires aux dispositions réglementaires en cas de menace grave, avec un contrôle et une

information renforcée du Parlement prévus par l'Assemblée nationale (article 21).

3. Le titre IV : des dispositions visant à renforcer l'implication de la Nation, et en particulier de la jeunesse, dans la défense

Le titre IV, intitulé « Mobiliser les **forces vives de la Nation** », vise à renforcer le lien entre la Nation et sa défense, en particulier à travers la jeunesse.

Il prévoit ainsi notamment :

- la transformation de la journée défense et citoyenneté en « **journée de mobilisation** », orientée vers les enjeux de défense (article 23) ;

- la création d'un **service national volontaire de dix mois**, à caractère militaire, destiné aux jeunes de 18 à 25 ans (article 24) ;

- un ensemble de dispositions relatives aux **réserves**, dans une logique d'harmonisation au sein de la réserve de sécurité nationale (couvrant celles de la police nationale, des douanes, de la sécurité civile, de la réserve sanitaire *etc.*), incluant désormais, après une modification apportée par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, le transfert à l'État de la gestion de la réserve sanitaire et des stocks sanitaires stratégiques (article 25).

4. Les titres V et VI : des dispositions de nature diverse

Le titre V, intitulé « Réaffirmer la **singularité militaire** », regroupe des mesures hétérogènes visant à adapter le droit applicable à la condition militaire et à renforcer la reconnaissance de l'engagement.

Il prévoit notamment :

- la possibilité d'ouvrir aux sous-marinières servant à bord des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (**SNLE**), dans le cadre de patrouilles de dissuasion océanique, la possibilité d'obtenir la **carte du combattant**.

- la **réforme du dispositif des emplois réservés**, renommés « emplois de reconnaissance nationale », afin d'en permettre l'extension et d'en simplifier le fonctionnement (article 27) ;

- la prolongation du régime de **décote** applicable aux cessions immobilières militaires jusqu'en 2030 (article 30), celle-ci ayant pris fin en 2025.

Enfin, **le titre VI regroupe des dispositions diverses et finales**, parmi lesquelles figurent notamment la réforme de la gouvernance de l'École polytechnique, des mesures relatives à l'outre-mer et plusieurs ratifications d'ordonnances.

II. UNE ACTUALISATION QUI RENFORCE CERTAINES CAPACITÉS CRITIQUES, SANS CHANGER L'ÉCHELLE DU MODÈLE D'ARMÉE

A. UNE ENVELOPPE DE 36 MILLIARDS D'EUROS NE REVENANT PAS ENTIÈREMENT AUX CAPACITÉS DES ARMÉES

Les éléments transmis au rapporteur pour avis permettent d'établir un **tableau répartissant la ventilation de la hausse de 36 milliards d'euros** des crédits de la LPM. Néanmoins, il convient de noter que **sont notamment intégrés aux montants indiqués la hausse des dépenses de personnel, de fonctionnement et l'inflation.**

Ventilation par domaines de l'effort de 36 milliards d'euros du projet de loi

(en milliards d'euros)

Domaine	Montant	En pourcentage
Munitions	8,5	23,6 %
Espace	3,9	10,8 %
Aviation de combat	3,4	9,4 %
Aviation de transport	2,9	8,1 %
Sincérisation de la provision au titre des opérations extérieures et des missions intérieures	2,3	6,4 %
Service national	2,3	6,4 %
Drones et munitions téléopérées	2	5,6 %
Engagement terrestre	1,7	4,7 %
Défense sol-air et lutte anti-drones	1,6	4,4 %
Préparation opérationnelle	1,6	4,4 %
Innovation opérationnelle	1,4	3,9 %
Feux dans la profondeur	1,2	3,3 %
Combat naval	0,7	1,9 %
Guerre dans le champ électromagnétique	0,4	1,1 %
Autres	2,1	5,8 %

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur pour avis

Près de **40 % de l'enveloppe budgétaire nouvelle** (soit plus de 14 milliards d'euros) **ne relève donc pas d'un renforcement capacitaire** et est dévolue :

- au **nouveau service national**, pour 2,3 milliards d'euros (6,4 %), une estimation qui n'en recouvrirait au demeurant pas le coût complet si les cibles de recrutement étaient effectivement atteintes¹ ;

- à la **réévaluation du montant de la provision OPEX-MISSINT**, initialement fortement sous-budgétée, pour 2,3 milliards d'euros également (6,4 %) ;

- à la hausse des **dépenses de personnel**, à cible d'effectifs pourtant constante par rapport à la LPM initiale², pour 2,2 milliards d'euros (6,1 %) ;

- à la progression des **dépenses de fonctionnement**, dont l'essentiel relève probablement d'une sincérisation du niveau de dépenses par rapport à la LPM initiale, bien que certaines dépenses puissent être liées à un renforcement de certaines missions en lien avec l'actualisation de la LPM, pour 3,6 milliards d'euros (pour 10 %) ;

- à une **compensation des crédits d'équipement ayant servi de variable d'ajustement entre 2023 et 2025**, pour un ordre de grandeur qui peut être estimé à environ 2 milliards d'euros (5,6 %) ³ ;

- à la part du **coût de l'inflation** sur l'enveloppe de 36 milliards d'euros⁴, soit un ordre de grandeur d'environ 2 milliards d'euros (5,6 %), selon les calculs du rapporteur pour avis.

Au total, **l'effort réel en faveur des capacités peut donc être estimé à un peu plus de 21 milliards d'euros⁵, soit 60 % de l'enveloppe budgétaire** prévue par le présent texte.

¹ Voir infra.

² Hors volontaires du service national, voir supra.

³ Voir supra.

⁴ L'estimation porte sur les seuls crédits nouveaux, et non sur l'écart d'inflation entre la LPM initiale et la trajectoire révisée.

⁵ Dont une part pourrait en outre relever également de la préparation opérationnelle.

Ventilation de la hausse des crédits portés par le projet de loi par types de dépenses, y compris inflation

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire et les calculs du rapporteur pour avis

B. 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 indistinct de l'ensemble des postes du budget de la défense. Il est présenté, dans le rapport annexé, comme un effort ciblé sur les **capacités les plus critiques**, dans l'hypothèse d'un conflit de haute intensité, organisé autour de quatorze « surmarches ».

Sont principalement concernés :

- **les munitions** de tous types, face au risque significatif d'attrition¹ dans le nouveau contexte stratégique, et la **préparation opérationnelle** ;

- **les moyens de souveraineté**, à savoir la dissuasion nucléaire, l'espace (dont l'alerte avancée²) et les moyens de connectivité européens haut débit ;

- **l'amélioration de la capacité des armées à s'engager en haute intensité**, ce qui recouvre, outre les munitions, différentes capacités (notamment drones, défense surface-air, lutte anti-drones, guerre dans le champ électromagnétique, frappes dans la profondeur, capacités de

¹ Dans le cadre militaire, une stratégie d'attrition est une stratégie dans laquelle l'objectif est d'user les forces combattantes et les réserves ennemies.

² Cette capacité vise à permettre de surveiller les approches aériennes face au risque d'un lancement de missile adverse.

commandement notamment), l'investissement dans les technologies de rupture (innovation opérationnelle) et une « première marche » de durcissement capacitaire pour chaque milieu, dont l'engagement terrestre (notamment *via* l'augmentation des capacités d'artillerie), le combat naval, et l'aviation de combat et de transport.

Le projet de loi fait ainsi le choix d'une **concentration des moyens nouveaux sur les segments jugés les plus exposés aux conséquences immédiates d'une dégradation stratégique, notamment en donnant davantage d'épaisseur à certaines fonctions sans lesquelles un engagement de haute intensité ne pourrait être soutenu, même à court terme.**

1. Une priorité donnée aux munitions, tandis que la préparation opérationnelle serait renforcée

L'effort le plus important est réalisé en faveur des munitions, celles-ci bénéficiant d'un effort budgétaire complémentaire affiché de 8,5 milliards d'euros sur la période de 2026 à 2030, soit près d'un quart des crédits supplémentaires qu'ouvrirait le projet de loi.

Cet effort se traduit par une augmentation significative des commandes et des livraisons (obus d'artillerie, missiles, torpilles, *etc.*) pour l'ensemble des catégories de munitions¹, une recherche de meilleure complémentarité entre munitions de précision et de saturation et une adaptation de l'outil industriel, notamment *via* le co-financement des capacités de production. Les objectifs de livraison sont fortement rehaussés à l'horizon 2030, avec des augmentations pouvant atteindre **190 % pour les obus d'artillerie de 155 mm, 100 % pour les missiles mer/mer, 230 % pour les torpilles, et jusqu'à 400 % pour les munitions téléopérées.**

La **préparation opérationnelle** est également présentée, au même titre que les munitions, comme une priorité forte. Elle serait, selon le dossier de presse, « *durcie par une densification de l'entraînement des forces, y compris dans son volet soutien, en vue de faire face à des conflits de haute intensité* », sans que le Parlement ne dispose néanmoins de davantage d'informations, en raison de la non-publication des indicateurs afférents depuis 2023². En tout état de cause, **l'effort complémentaire consenti est beaucoup plus réduit** que pour les munitions, étant affiché à **1,6 milliard d'euros**, soit moins de 5 % des crédits supplémentaires portés par le projet de loi.

¹ Obus d'artillerie, munitions antichars, missiles de défense sol-air, bombes propulsées et guidées, missiles de croisières, torpilles, missiles antinavires, missiles air-air, *etc.*

² Voir *infra*.

2. Des ressources complémentaires pour les moyens de souveraineté

Le deuxième axe porte sur ce que le rapport annexé, dans sa version initiale, qualifie de **moyens de souveraineté**, à savoir la dissuasion nucléaire et l'espace, incluant les moyens de connectivité à haut débit et une part des équipements permettant l'alerte avancée face à de potentiels tirs de missiles adverses.

Dans le domaine **nucléaire**, l'effort¹ se traduit notamment par le **rehaussement de l'arsenal** – annoncé récemment par le Président de la République dans son discours du 2 mars 2026 à l'Île Longue². Cette évolution intervient en complément du renouvellement des porteurs et des missiles des deux composantes (aérienne et océanique), déjà prévu par la LPM initiale.

Dans le domaine **spatial** (+ 3,9 milliards d'euros affichés, soit plus de 10 % des crédits du projet de loi), plusieurs mesures visent à renforcer les capacités de renseignement, la connectivité et la résilience des communications et à consolider la **capacité d'alerte avancée**. Est notamment prévu le déploiement de **3 satellites patrouilleurs en orbite géostationnaire avant fin 2030** et d'un satellite géostationnaire de détection infrarouge.

3. Outre les munitions, un renforcement de diverses capacités des armées visant à préparer un conflit de haute intensité

Le troisième axe porte sur l'**amélioration de la capacité des armées à s'engager en haute intensité, au-delà des munitions**.

Peuvent être cités à ce titre :

- les **drones et les munitions téléopérées** (+ 2 milliards d'euros affichés, soit près de 6 % des crédits du projet de loi), dont la généralisation des drones du combattant et l'acquisition de systèmes de lutte anti-drones ;

- la **défense surface-air et la lutte anti-drones** (+ 1,6 milliard d'euros affiché, soit un peu moins de 5 % des crédits du projet de loi) ;

- l'investissement dans les technologies de rupture, dont l'intelligence artificielle et le domaine du quantique (ou « **innovation opérationnelle** », + 1,4 milliard d'euros affiché, soit 4 % des crédits du projet de loi) ;

¹ En raison du caractère classifié de l'information, l'impact budgétaire n'est pas fourni.

² « L'évolution des défenses de nos compétiteurs, l'émergence de puissances régionales, la possibilité de coordination entre adversaires et les risques liés à la prolifération, tout cela après un examen minutieux, m'a conduit à cette conclusion. Un rehaussement de notre arsenal est indispensable. (...) C'est pourquoi j'ai ordonné d'augmenter le nombre de têtes nucléaires de notre arsenal. Pour couper court à toute spéculation, nous ne communiquerons plus sur les chiffres de notre arsenal nucléaire, contrairement à ce qui avait pu être le cas par le passé. »

- les **frappes dans la profondeur** (+ 1,2 milliard d'euros affiché, soit un peu plus de 3 % des crédits du projet de loi), dont le développement d'un missile sol-sol à longue portée ;

- la guerre dans le champ électromagnétique (+ 0,4 milliard d'euros affiché, soit 1 % des crédits du projet de loi).

4. Une « première marche » de durcissement capacitaire dans chaque milieu

Par ailleurs, le projet de loi prévoit une « **première marche** » de **durcissement capacitaire pour chaque milieu**, qu'il relève de l'engagement terrestre, du combat naval ou de l'aviation (de combat ou de transport).

En premier lieu, s'agissant de **l'aviation**, le texte prévoit une hausse affichée des crédits de **3,4 milliards d'euros pour la flotte de combat** (soit près de 10 % des crédits du projet de loi) et de **2,9 milliards d'euros pour celle de transport** (soit 8 % des crédits du projet de loi), pour un total de 6,3 milliards d'euros. Si ces efforts se font majoritairement dans le cadre de l'armée de l'Air et de l'Espace, ils bénéficient également aux deux autres armées, et notamment à la Marine nationale pour ce qui concerne les avions Rafale embarqués sur le porte-avions.

Sont notamment prévus :

- le renouvellement de l'aviation de chasse avec le **lancement du standard F5 du Rafale** incluant un nouveau moteur et de nouvelles capacités offensives, dont les missiles de suppression des défenses antiaériennes ennemies (SEAD) et antinavire. Le projet de loi prévoit ainsi que 47 des 225 avions Rafale attendus à l'horizon 2035 (pour l'Armée de l'Air et de l'Espace et la Marine nationale) seraient au standard F5. Est également prévue l'intégration du nouveau missile air-air à très longue portée pour armer le standard F4 en 2030 ;

- la transition vers des flottes de transport et de soutien de nouvelle génération est accélérée avec **l'augmentation de la flotte d'A400 M de 6 exemplaires à l'horizon 2030** (pour atteindre au moins 41 exemplaires) au profit des forces de présence et de souveraineté, des forces pré-positionnées et des capacités de projection, tout en retirant du service par anticipation les avions C130H vieillissants ;

- l'acquisition de **4 avions « GlobalEye » de surveillance et de commandement aéroporté à l'horizon 2035** permettant de favoriser le retrait de service anticipé de la flotte vieillissante d'avions AWACS, 1 GlobalEye étant par ailleurs désormais prévu dès 2030 ;

- s'agissant de la défense surface-air, le système sol-air moyenne portée/terrestre (**SAMP/T**) nouvelle génération bénéficierait de **deux exemplaires supplémentaires en 2030**. En outre, des canons anti-aériens supplémentaires seraient livrés.

En deuxième lieu, le texte prévoit une hausse affichée de **1,7 milliard d'euros** en faveur de **l'engagement terrestre** (soit un peu moins de 5 % des crédits du projet de loi). L'effort prévoit le renforcement de **l'artillerie** (acquisition de 41 canons CAESAR supplémentaires d'ici 2035, dont 11 d'ici 2030), l'accélération du renouvellement du lance-roquettes unitaire, le renforcement de la **protection des forces** (serval de lunette anti-drones, de guerre électronique et de défense sol-air de courte portée, bien que le nombre total de Serval soit légèrement en baisse en 2030¹) et l'amélioration des capacités logistiques avec **300 camions logistiques supplémentaires** à l'horizon 2030. L'Assemblée nationale a par ailleurs rappelé la nécessité de l'accélération du développement d'une capacité de **char intermédiaire**, pour répondre au risque de rupture entre le Leclerc et son successeur.

En dernier lieu, le texte prévoit une progression affichée de **0,7 milliard d'euros** en faveur du **combat naval** (soit un peu moins de 2 % des crédits du projet de loi). Les mesures prévues incluent le **renforcement des capacités des navires** (y compris en matière de connectivité, de traitement de l'information, de lutte anti-drones et de tir), la poursuite de la **dronisation** des matériels, l'amélioration des capacités de **lutte anti-sous-marine** (bouées acoustiques et torpilles légères), des **adaptations du futur porte-avions** (avec l'ajout d'un 3^e rail de catapulte), et l'anticipation de la livraison des patrouilleurs hauturiers. En outre, la Marine bénéficierait des évolutions du Rafale vers le standard F5².

Enfin, l'Assemblée nationale a inscrit dans le rapport annexé une **enveloppe capacitaire de subsidiarité**³ dans les armées, pour un montant total de 350 millions d'euros à l'horizon 2030. Cette évolution **n'apparaît** toutefois **pas financée** puisqu'elle ne se traduit dans le montant des crédits budgétaires fixé à l'article 2.

Au total, **le texte vise** à rapprocher certaines capacités françaises des besoins identifiés dans le contexte actuel en **permettant aux armées de tenir temporairement face à un choc majeur, le temps de saisir en urgence le Parlement de demandes budgétaires complémentaires et de lancer, plus généralement, un véritable effort de guerre.**

¹ Voir infra.

² Voir supra.

³ Poche budgétaire décentralisée confiée aux chefs d'unités des trois armées.

**C. EN DÉPIT D'UN CHANGEMENT DE CONTEXTE, LE TEXTE NE PROCÈDE
TOUTEFOIS PAS À UN ÉLARGISSEMENT DU FORMAT DES ARMÉES**

Le projet de loi d'actualisation assume explicitement, dans le rapport annexé, **de ne pas « initier d'évolution de format »**. L'Assemblée nationale a d'ailleurs précisé dans le rapport annexé que *« la présente loi constitue une loi de cohérence et d'adaptation de notre modèle capacitaire aux évolutions de la conflictualité, et non pas une loi de format »*.

En conséquence, **les grands marqueurs capacitaires demeurent inchangés**. Le nombre de frégates de premier rang est maintenu à 15, celui des sous-marins nucléaires d'attaque à 6, le parc de chars Leclerc à 200 exemplaires, tandis que la trajectoire des avions Rafale reste fixée à 178 appareils en 2030 et 225 à l'horizon 2035 pour les deux armées. De même, le nombre de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) est inchangé, et la France continuera de disposer d'un seul porte-avions.

Autrement dit, **les choix structurants du format des armées françaises demeurent largement hérités des décisions prises à la sortie de la guerre froide, dans un contexte stratégique profondément différent**. La comparaison entre le nombre de certaines capacités structurantes des armées constatée en 1995 par la loi de programmation pour les années 1997 à 2002¹, celle visée par cette dernière à l'horizon 2015 et celle envisagée par la LPM 2024-2030 - telle qu'actualisée par le présent projet de loi - pour 2035, montre même une **tendance à la réduction**, à l'image des chars lourds, ainsi que des effectifs.

¹ Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002.

Comparaison du format de grands marqueurs capacitaires entre 1995 et 2035

(en nombre)

	Situation en 1995 ¹	Horizon 2015 (LPM 1997-2002 ²)	Horizon 2035 (LPM 2024-2030 actualisée ³)
Effectifs militaires	502 460 militaires	352 700 militaires	210 000 militaires (2030)
Milieu terrestre	927 chars lourds	420 chars lourds	200 chars lourds
Milieu naval	2 porte-avions 6 sous-marins nucléaires d'attaque 15 frégates de premier rang	2 porte-avions si possible ⁴ 6 sous-marins nucléaires d'attaque 12 frégates de premier rang	1 porte-avions 6 sous-marins nucléaires d'attaque 15 frégates de premier rang
Milieu aérien	405 avions de combat 86 avions de transport 11 avions ravitailleurs	300 avions de combat 52 avions de transport 16 avions ravitailleurs	225 avions de combat Rafale 41 avions de transport 15 avions ravitailleurs ⁵

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur pour avis

La stabilité des formats confirme ainsi le maintien d'un modèle d'armée fondé sur la **complétude et un niveau technologique élevé**, mais caractérisé par une **épaisseur limitée** dans chaque domaine. Dans un contexte de retour de la haute intensité, marqué par des enjeux de masse et d'attrition, cette configuration constitue une fragilité, dès lors qu'elle limite la capacité à soutenir un engagement prolongé.

Dans cette perspective, le rapporteur pour avis propose, avec l'amendement COM. 101, d'inscrire un principe explicite de **financement additionnel du recomplètement** des matériels détruits ou rendus inutilisables en opération. Une telle disposition vise à tenir compte du risque d'attrition, que le texte actuel n'intègre pas pleinement. Il appartiendra toutefois à une prochaine loi de programmation militaire d'apporter une réponse capacitaire plus structurante à cet enjeu.

¹ Selon la loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002.

² Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002.

³ Loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense telle qu'elle résulterait du présent projet de loi l'actualisant.

⁴ « Sous réserve que les conditions économiques le permettent ».

⁵ Et de transport stratégique.

Par ailleurs, l'actualisation apparaît en **retrait par rapport à certaines réflexions récentes sur un possible renforcement du format**. Le ministre des armées évoquait ainsi, en février 2025, l'intérêt de porter le nombre de frégates de premier rang à **18** et d'augmenter le nombre d'avions Rafale de **20 à 30 unités**. Cette situation peut être mise en regard avec le décalage subsistant entre le « *poids de forme* » du budget des armées évoqué par le même ministre quelques semaines plus tard, à savoir « *de 90 à 100 milliards d'euros par an* », et celui qui serait atteint en 2030, soit environ 76 milliards d'euros hors pensions et 86 millions d'euros pensions comprises.

En outre, les **contrats opérationnels** des armées demeurent ceux définis par le Livre blanc de 2013, qui prévoient leur capacité à être engagées simultanément sur deux ou trois théâtres, dont un en tant que contributeur majeur¹. Or, selon les analyses disponibles et les auditionnées menées par le rapporteur pour avis, **le format actuel ne permet déjà pas pleinement d'atteindre ces objectifs**. Le décalage apparaît encore plus marqué si l'on se réfère aux exigences de l'OTAN, plus élevées et appelées à évoluer à la hausse dans un contexte de moindre engagement américain en Europe.

Dans le même temps, la **Revue nationale stratégique de 2025** retient comme scénario central un conflit majeur de haute intensité à l'horizon 2030, alors que les principaux jalons capacitaires du projet de loi restent fixés à **2035**. Cette dissociation entre l'horizon stratégique et l'horizon capacitaire souligne les limites de l'actualisation.

Au total, **la question de l'adéquation entre les ambitions stratégiques, les moyens budgétaires mobilisés et les capacités effectivement disponibles demeure posée**. Ces tensions conduisent à considérer le présent projet de loi comme un **texte d'adaptation et d'attente**, dans la perspective d'une future loi de programmation militaire potentiellement plus ambitieuse, précédée d'un nouveau livre blanc².

D. LA TRAJECTOIRE DES EFFECTIFS, DE LA RÉSERVE ET DU SERVICE NATIONAL SOULÈVE DES ENJEUX DE FAISABILITÉ, DE COÛT COMPLET ET D'EFFET D'ÉVICTION

Au-delà des objectifs et des chroniques annuelles rappelés *supra*, la trajectoire des ressources humaines repose sur un **pari ambitieux**. Elle suppose simultanément une accélération significative des recrutements d'active, le maintien d'une montée en puissance soutenue de la réserve et

¹ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2013, p. 136.

² Conformément au second alinéa de l'article 8 de la LPM 2024-2030. Sur ce point, l'Assemblée nationale a créé un article additionnel 4 bis visant, en cohérence avec l'anticipation de la présente actualisation, à avancer la mise en place de la commission chargée de l'élaboration du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale du 30 juin 2028 au 30 juillet 2027, tout en précisant que cet exercice stratégique serait conduit en concertation avec les acteurs concernés.

l'absorption, sous enveloppe, des besoins d'encadrement et de soutien du nouveau service national.

Cette trajectoire soulève trois séries d'enjeux étroitement liés : sa **faisabilité opérationnelle**, son **coût complet** et ses **effets d'éviction** potentiels sur les autres priorités du ministère. Les objectifs affichés – 275 000 ETP en 2030, 80 000 réservistes et jusqu'à 10 000 volontaires du service national par an – ne constituent pas seulement des cibles quantitatives. Ils engagent la capacité du ministère à recruter, former, fidéliser, encadrer, loger, équiper et soutenir durablement des effectifs en hausse.

1. Une trajectoire de redressement volontariste, dont la faisabilité dépendra des capacités d'absorption du ministère

Le premier enjeu tient à la **faisabilité réelle** de la trajectoire. L'actualisation procède à un redressement marqué des créations d'effectifs, rendu nécessaire par l'écart constaté entre les objectifs et leur exécution, notamment en 2023. Les marches annuelles atteignent désormais entre **2 100 et 2 350 ETP** à partir de 2027, alors que la dernière réalisation effective d'un objectif supérieur à 2 000 ETP remonte à 2016.

Le ministère met en avant des éléments positifs, notamment une amélioration de la fidélisation – avec 2 000 à 3 000 départs en moins par an en 2024 et 2025 – ainsi qu'un niveau de recrutement jugé satisfaisant. Toutefois, la difficulté principale réside moins dans la capacité à recruter ponctuellement que dans celle à **absorber durablement des flux d'entrants nettement supérieurs** à ceux observés ces dernières années.

Une telle montée en puissance suppose en effet des **viviers de recrutement suffisants**, des **capacités de formation et d'encadrement adaptées**, des **moyens d'hébergement, d'équipement** et de **soutien** cohérents, ainsi qu'un maintien de **l'attractivité et de la fidélisation**, en particulier dans les spécialités les plus tendues.

2. Une montée en puissance humaine qui engage un coût complet durable, encore insuffisamment documenté

Le deuxième enjeu concerne le **coût complet** de la trajectoire. Le coût moyen des dépenses de personnel par ETPT est déjà passé de **46 365 euros en 2021 à 53 171 euros en 2025**, soit une hausse de 15 % en cinq ans, hors pensions, dans un contexte de revalorisation des grilles de rémunération et de mesures d'attractivité et de fidélisation. Dans ce contexte, un dépassement de la trajectoire initiale de dépenses de personnel avait été estimé dès 2025 à environ **2,5 milliards d'euros** sur la période 2026-2030, alors même que les schémas d'emplois avaient été sous-exécutés.

Le projet de loi prévoit un rehaussement des crédits de personnel à hauteur de **2,2 milliards d'euros**, mais des incertitudes subsistent quant à la capacité à respecter cette enveloppe si les objectifs de recrutement sont effectivement atteints. En cas de dépassement, un **effet d'éviction** pourrait apparaître au détriment d'autres dépenses, notamment d'investissement, comme cela est régulièrement arrivé par le passé.

En outre, le coût des effectifs ne se limite pas à la masse salariale. Il inclut l'ensemble des **coûts associés** - formation, infrastructures, équipements, soutien, mobilité, encadrement— dont l'ampleur est encore insuffisamment documentée. Or ces coûts peuvent représenter une part significative de l'effort réel.

3. Une réserve dont la montée en puissance appelle des moyens cohérents

Le troisième enjeu concerne la **réserve**, dont l'objectif de 80 000 personnels en 2030 est maintenu. La trajectoire apparaît à ce stade respectée, voire légèrement en avance¹. Toutefois, la montée en puissance de la réserve soulève elle aussi des questions de faisabilité et de coût.

Si la réserve constitue un levier de densification, elle implique aussi des dépenses accrues. Par ailleurs, **l'effort de recrutement reste concentré sur la fin de période, ce qui reporte dans le temps la vérification de sa crédibilité et de sa soutenabilité.**

Chronique de la hausse du nombre de volontaires de la réserve opérationnelle

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total 2024-2030
+ 3 800	+ 3 800	+ 4 400	+ 5 500	+ 6 500	+ 7 500	+ 8 500	+ 40 000

Source : commission des finances du Sénat, d'après la LPM 2024-2030

L'Assemblée nationale a introduit un objectif de **550 millions d'euros** pour l'équipement et la modernisation de la réserve, sans que ce montant ne soit financé dans la trajectoire budgétaire.

En outre, elle a créé un **nouvel article 25 ter** destiné à donner une **base législative** à l'exonération d'impôt sur le revenu d'ores et déjà appliquée à la rémunération des réservistes opérationnels militaires.

¹ Voir supra.

4. Le service national : un coût sous-estimé

Le nouveau **service national** constitue une réforme dont la portée présente une prétention sociétale dans le cadre du lien armée-Nation. Il vise également à permettre aux armées de favoriser l'hybridation des effectifs et de disposer d'une réserve de personnes formées et potentiellement mobilisables en cas de crise.

Si le nombre de candidatures pour l'année 2026 apparaît aujourd'hui limité, le nombre de places offertes ne semble pas emporter un risque de sous-réalisation importante dans les prochaines années¹.

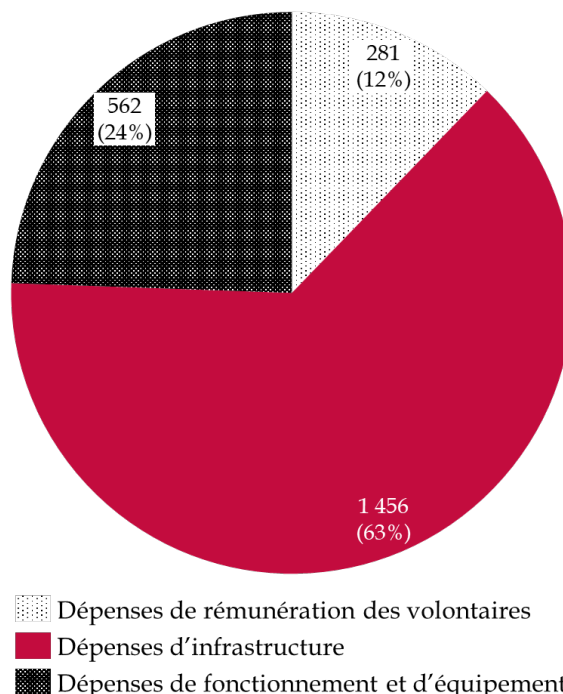
En tout état de cause, le dispositif présente un coût certain. Selon le Gouvernement, celui-ci serait, sur la période de 2026 à 2030 de **2,3 milliards d'euros**, dont **281 millions d'euros** de dépenses de rémunération des volontaires², hors pensions, **1,456 milliard d'euros** pour les infrastructures et **562 millions d'euros** de dépenses de fonctionnement et d'équipement. En intégrant le nombre cumulé de volontaires (29 500 sur la période) et en excluant les dépenses d'infrastructure, potentiellement réutilisables, le coût apparent courant du service national par volontaire est d'environ **28 500 euros**.

¹ Voir supra.

² Le coût mensuel d'un volontaire est évalué à 1 248 euros hors pensions. Il comprend les primes associées.

Ventilation par catégorie de dépenses du coût pluriannuel du service national entre 2026 et 2030

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur pour avis

Néanmoins, le coût affiché par le Gouvernement apparaît sous-estimé.

Tout d'abord, l'étude d'impact précise qu'une part de la promotion de 2030 sera payée sur l'annuité budgétaire 2031 et échappe donc au chiffrage du coût sur la période de 2026 à 2030.

Ensuite, cette dernière précise également que **les emplois et la masse salariale relatifs à l'encadrement et au soutien du service national sont pris sous plafond de crédit de la mission « Défense »**. Or, les taux d'encadrement prévus ne sont pas négligeables. En effet, il est envisagé un encadrant pour quatre volontaires pendant la phase de formation initiale, un pour dix pendant la phase d'emploi, et un personnel de soutien pour seize volontaires pendant tout le service.

Au-delà du coût, le service national introduit une **forme de concurrence interne** pour l'usage des effectifs disponibles. À cible globale inchangée, les personnels mobilisés pour encadrer les volontaires ne peuvent être affectés à d'autres missions. Le choix opéré repose ainsi sur un arbitrage implicite entre la montée en puissance des forces et l'objectif de mobilisation de la jeunesse, dont les effets devront être suivis attentivement.

E. DES ENJEUX INDUSTRIELS STRUCTURANTS, À L'ÉCHELLE TANT FRANÇAISE QU'EUROPÉENNE

L'effort de défense ne se réduit pas à la seule trajectoire budgétaire de la mission « Défense ». Il dépend également de la capacité de la France et de l'Europe à disposer d'un appareil industriel capable de **concevoir, produire et livrer rapidement**, à coût maîtrisé, les capacités nécessaires dans un contexte de durcissement stratégique. Cela suppose de renforcer la **masse productive**, de sécuriser la base industrielle et technologique de défense (BITD), de mieux articuler les échelles nationale et européenne, de simplifier les procédures et de traiter plus directement les dépendances critiques affectant les matériaux, les composants, les chaînes logicielles et les filières amont.

Cette souveraineté industrielle a un coût. À défaut, le risque est de voir une part croissante de l'effort budgétaire bénéficier à des industriels extérieurs à l'Union européenne, ou de constater que les hausses de crédits ne produisent pas, dans les délais requis, les effets capacitaires attendus.

1. La crédibilité de l'actualisation dépend aussi de la capacité de l'industrie à suivre le rythme du réarmement

L'examen du projet de loi actualisant la LPM ne soulève pas seulement une question de crédits, mais aussi, de manière structurante, une question de **montée en charge industrielle**.

Cette contrainte est d'autant plus forte que l'effort porte notamment sur des capacités fortement consommatrices de l'appareil productif - munitions, drones, défense sol-air, aviation, espace - dont la montée en cadence est réelle mais devra être accélérée.

Le renforcement de la BITD suppose notamment que l'État apporte aux industriels une **visibilité suffisante** sur les commandes. Or des signaux contradictoires subsistent, notamment en raison de la hausse du report de charges, qui peut retarder les paiements et soit fragiliser les équilibres économiques des entreprises, soit nuire au climat de confiance.

Au-delà des volumes, doivent être prises en compte les besoins accrus en compétences, la sécurisation des filières amont, et le rôle des petites et moyennes entreprises, dont la solidité financière et la capacité à absorber les fluctuations de trésorerie conditionnent la résilience de l'ensemble de la chaîne.

2. La recherche de « masse » passe aussi par des efforts sur les coûts, les délais et les standards

Le **durcissement du contexte stratégique** et les **conflits d'attrition** observés imposent de **dépasser une logique fondée essentiellement sur la sophistication des systèmes d'armes**. La capacité à produire en volume, dans des délais courts et à des coûts soutenables, devient un facteur déterminant.

Comme l'a souligné le chef d'état-major des armées lors de son audition devant la commission des finances, « *l'approche doit changer, dès la conception* ». Cette évolution concerne en particulier les équipements exposés à une forte attrition pour lesquels les critères de rapidité de production, de robustesse et de coût doivent prendre une place accrue.

Si des évolutions ont été engagées, notamment sous l'impulsion de la direction générale de l'armement, elles supposent un **changement de culture** plus large, y compris chez les industriels, afin d'adapter les modèles de production aux exigences d'un conflit de haute intensité.

3. À l'échelle européenne, l'enjeu d'une meilleure coopération industrielle

L'industrie de défense ne peut être pensée à la seule échelle nationale, même si celle-ci demeure structurante. **L'ampleur des besoins impose une coopération européenne renforcée et plus efficace.**

Les travaux du rapporteur pour avis¹ ont déjà montré que la logique du « juste retour géographique » apparaît de plus en plus incompatible avec les exigences d'un réarmement rapide et maîtrisé. À l'inverse, une approche fondée sur le principe du « best athlete » – privilégiant les solutions industrielles les plus performantes indépendamment de leur origine nationale – paraît mieux répondre aux impératifs capacitaires.

À défaut d'une telle évolution, le risque est de multiplier les doublons et les coûts au sein de l'Union, ou de recourir de façon accrue à des fournisseurs extérieurs, notamment américains. **Les difficultés persistantes de grands programmes de coopération**, tels que le système de combat aérien du futur (SCAF), qui devrait succéder au Rafale, ou le système principal de combat terrestre (MGCS), qui devrait remplacer le char Leclerc, illustrent les limites actuelles de la coopération européenne.

¹ *Les perspectives de financement des objectifs fixés par la loi de programmation militaire, rapport d'information n° 615 (2024-2025), déposé le 14 mai 2025, Dominique de Legge.*

4. Le projet de loi apporte des simplifications utiles, mais encore insuffisantes

Le **projet de loi prend partiellement en compte ces enjeux**, notamment à travers le titre II, qui vise à adapter les outils économiques, industriels et administratifs à l'effort de réarmement¹. **L'Assemblée nationale** a également introduit un article 12 *bis* A prévoyant des dérogations pour les projets industriels de défense présentant un intérêt majeur, notamment au regard du droit de l'environnement. Elle a en outre renforcé le rapport annexé sur les questions industrielles, en insistant sur la réduction des dépendances critiques, la sécurisation des chaînes d'approvisionnement, l'identification des métiers en tension, la relocalisation de certaines productions et le recours à des solutions numériques souveraines.

Ces avancées restent toutefois **insuffisantes** au regard des contraintes pesant sur la montée en charge de la BITD. Les travaux du rapporteur pour avis ont montré qu'un délai de cinq années peut être nécessaire entre la conception d'un projet industriel et sa mise en service, en raison de la complexité des procédures administratives et des contraintes d'aménagement, notamment liées à l'objectif de **zéro artificialisation nette (ZAN)**.

Dans ce contexte, l'amendement COM. 99 du rapporteur pour avis propose d'introduire dans le rapport annexé une **orientation en faveur d'une adaptation du cadre normatif applicable aux projets industriels de défense, en particulier par l'examen de dérogations au ZAN**. L'enjeu est de permettre une montée en puissance industrielle compatible avec les exigences du réarmement, sans laquelle l'effort budgétaire risquerait de rester, pour partie, sans effet capacitaire suffisant.

¹ Voir supra.

III. UN TEXTE SOUMIS À DE FORTES TENSIONS DE SOUTENABILITÉ ET À DES ENJEUX DE TRANSPARENCE

A. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE EXPOSÉE À DES ALÉAS ET ENSERRÉE DANS UNE FORTE CONTRAINTE MACRO-BUDGÉTAIRE

1. Des aléas significatifs demeurent, au premier rang desquels l'inflation et les prix de l'énergie

La trajectoire budgétaire prévue par le projet de loi demeure exposée à plusieurs aléas, comme le souligne d'ailleurs le Haut Conseil des finances publiques dans son avis sur le texte. Si les risques liés à **l'évolution du contexte stratégique ou macroéconomique** évoqués pour le Haut Conseil sont inhérents à toute programmation militaire, ceux relatifs à la **hausse du coût des facteurs** apparaissent particulièrement significatifs dans le contexte actuel.

En premier lieu, le rapporteur pour avis constate que le Gouvernement n'a pas communiqué, y compris dans ses réponses au questionnaire du rapporteur pour avis, la part de la hausse des crédits qui serait absorbée par l'évolution des coûts spécifiques au ministère des armées. En l'absence de ces données, il est estimé par le rapporteur spécial que l'inflation¹ pourrait préempter **au moins 2 milliards d'euros** sur les 36 milliards d'euros supplémentaires², ce qui réduit d'autant l'effort réel en volume.

En second lieu, la **dégradation rapide du contexte international** depuis la conception initiale du projet de loi, à l'automne 2025, est de nature à **renchérir significativement le coût des facteurs**. Les tensions récentes au Moyen-Orient, notamment autour du détroit d'Ormuz, ont ainsi entraîné une forte hausse des prix de l'énergie, le baril de Brent passant d'environ **72 dollars fin février 2026 à plus de 100 dollars dans la seconde partie de mai 2026**. Cette évolution affecte directement la consommation énergétique des armées, mais aussi, de manière indirecte, le coût des intrants industriels, répercuté dans les prix des équipements. Si des mécanismes contractuels peuvent temporairement en atténuer les effets, l'impact à moyen terme serait inévitable si de tels niveaux se confirmaient durablement.

¹ Sur la base d'un calcul fondé sur le niveau d'inflation indiqué dans le rapport d'avancement annuel publié par le Gouvernement en avril 2026.

² L'estimation porte sur les seuls crédits nouveaux, et non sur l'écart d'inflation entre la LPM initiale et la trajectoire révisée.

2. Un effort de défense qui devra être financé par un net ajustement sur le reste des finances publiques

La soutenabilité du projet de loi ne peut être appréciée à partir des seules données de la mission « Défense ». Elle doit être replacée dans le cadre plus large des **finances publiques françaises** et des engagements européens.

Dans son avis, le Haut Conseil des finances publiques considère que la référence pertinente n'est plus la loi de programmation des finances publiques, qui est aujourd'hui totalement dépassée, mais la trajectoire définie dans le cadre du **plan budgétaire et structurel de moyen terme (PSMT)**, fondée sur la dépense primaire nette¹. Or, pour 2026, la trajectoire prévue correspond déjà au plafond autorisé. À partir de 2027, la progression annuelle de la dépense primaire nette est limitée à environ **20 milliards d'euros**.

Dans ce contexte, la seule progression des crédits résultant des lois de programmation sectorielles - dont la LPM actualisée - absorberait déjà **plus de 8 milliards d'euros dès 2027**. Il en résulterait que la dépense publique hors lois de programmation et charge d'intérêts ne pourrait progresser que d'environ **11 milliards d'euros**, soit un net ralentissement par rapport aux années récentes. La crédibilité d'une telle trajectoire suppose donc un **effort d'économie significatif** sur les autres dépenses publiques.

Cette contrainte est d'autant plus forte que la France n'a **pas choisi d'activer la clause dérogatoire** permettant d'exclure certaines dépenses militaires du calcul de la dépense primaire nette, contrairement à plusieurs États membres. Si ce choix est cohérent avec l'objectif de redressement des finances publiques, il renforce la nécessité d'arbitrages budgétaires explicites.

Plus largement, la montée en puissance de l'effort de défense intervient dans un **contexte d'état très dégradé des finances publiques**, qui en limite l'intensité et rend son financement plus difficile. La crédibilité de la politique de défense - et, au-delà, de l'autonomie stratégique - dépend ainsi directement de la capacité à **redresser les comptes publics**.

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.

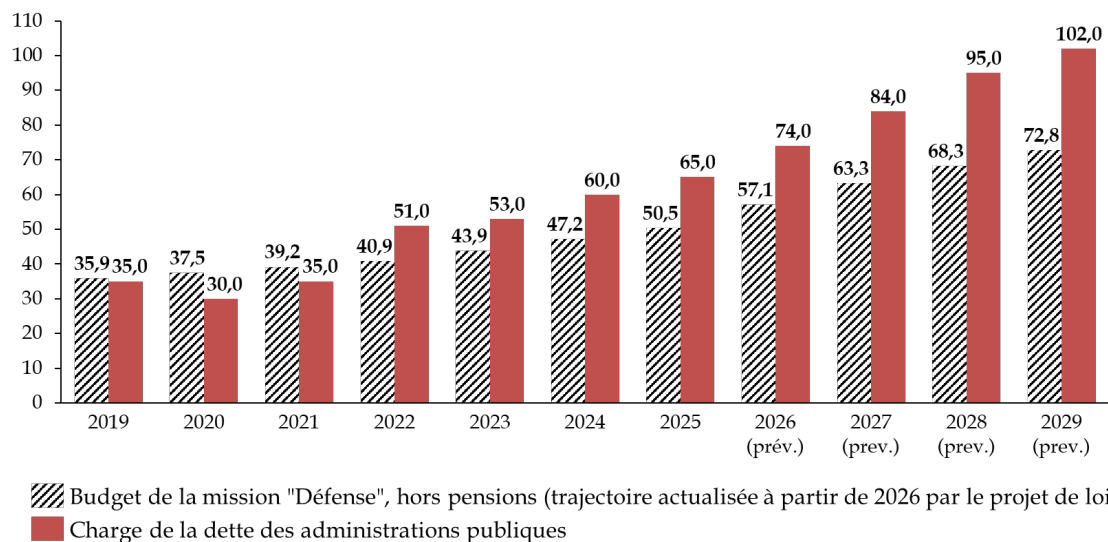
¹ Notion européenne correspondant aux dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses d'intérêt, des dépenses conjoncturelles en matière de chômage, des dépenses nationales relatives au cofinancement de programmes financés par l'Union européenne (UE), ainsi que des dépenses relatives aux programmes de l'UE compensées par des recettes provenant de fonds de l'UE.

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

³ En particulier par Sébastien Lecornu, alors ministre des Armées, en mars 2025.

Mise en regard de l'évolution du budget de la mission « Défense », hors pensions, et de la charge de la dette des administrations publiques

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat¹

Ainsi que l'indiquait déjà le Général de Gaulle, « 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. »²

3. De nouveaux outils de financement hétérodoxes, qui ne desserrent pas la contrainte macro-budgétaire

Enfin, certains instruments conçus à la fois comme outils industriels et comme moyen de financer l'effort de défense ne doivent pas être surestimés, du point de vue de la soutenabilité macro-budgétaire. Il en va notamment du programme européen **SAFE**³ et du projet français « **France Munitions** ».

Le programme SAFE, doté de **150 milliards d'euros** au niveau européen, pourrait permettre à la France de bénéficier d'environ **15,1 milliards d'euros de prêts**. Toutefois, il ne s'agit pas d'une ressource budgétaire nouvelle, mais d'un mécanisme d'emprunt à des conditions plus favorables que pour les émissions de titre de dette française à savoir ceux de la Commission européenne. Il ne modifie donc pas la trajectoire de la mission

¹ Les données sur la charge de la dette proviennent du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2026, n° 139 (2025-2026), tome I, déposé le 24 novembre 2025, Jean-François Husson. À compter de 2025, il s'agit d'estimations.

² Cité par Alain Peyrefitte, *C'était De Gaulle*, tome 1, Éditions de Fallois/Fayard, 1994.

³ Security Action for Europe.

« Défense » et **n'allège la contrainte budgétaire qu'à la marge, via un différentiel de taux d'intérêt.**

À l'échelle nationale, le projet de création d'une structure appelée « **France Munitions** » – qui ne figure pas dans le projet de loi – pourrait avoir pour objectif, sous réserve des arbitrages gouvernementaux en cours, de lui confier le soin de commander des volumes importants de munitions et d'atteindre ainsi un niveau suffisant pour déclencher une décision industrielle d'augmentation des capacités de production. Cette structure pourrait éventuellement, selon les informations disponibles, réunir des actionnaires publics et privés et se financer en partie sur les marchés. L'État procéderait ensuite à des rachats progressifs en fonction de ses besoins et de ses ressources. Le ministère des armées s'engagerait sur un montant de commandes ; dans l'hypothèse où le reliquat ne serait pas vendu à l'export, la France pourrait néanmoins devoir les acquérir.

Du point de vue budgétaire, le dispositif pourrait permettre à court terme de renforcer l'outil industriel à dépenses constantes pour le ministère des armées. Il n'en demeure pas moins qu'il emporterait des **systemes de garantie et de commandes additionnelles potentielles qui s'apparentent à une forme d'endettement**. Une information précise du Parlement devra en tout état de cause être prévue.

B. L'EXÉCUTION DES DÉPENSES MILITAIRES DEMEURERA MARQUÉE PAR DE TRÈS IMPORTANTES RIGIDITÉS ET TENSIONS BUDGÉTAIRES DANS LES ANNÉES À VENIR

Alors que des tensions importantes et croissantes affectent la mission « Défense » depuis plusieurs années, le projet de loi ne permet pas d'en limiter l'ampleur. Au-delà des difficultés persistantes sur les dépenses de personnel¹, la trajectoire demeure marquée par un niveau élevé de **restes à payer** et par un **report de charges**.

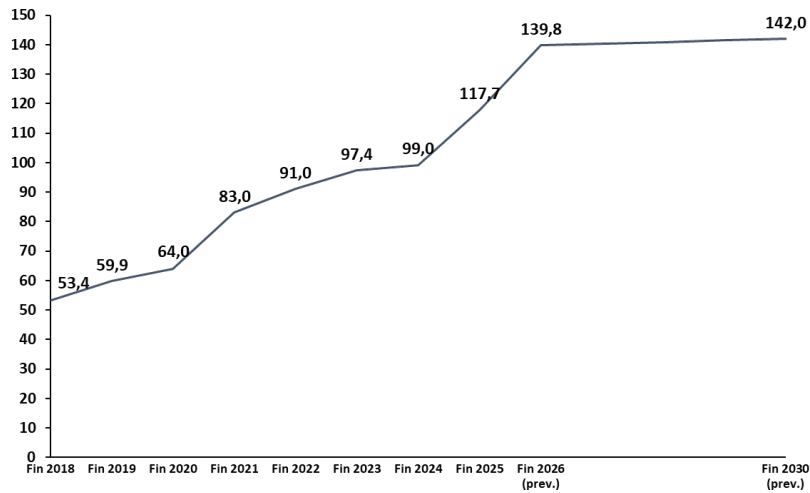
1. Des restes à payer croissants, qui préemptent une part significative des ressources futures

Le montant des restes à payer conservera une forte dynamique haussière en 2026, pour atteindre environ **140 milliards d'euros**, niveau qui se stabiliserait ensuite jusqu'en 2030, année où il s'établirait à **142 milliards d'euros**.

¹ Voir supra.

Évolution des restes à payer entre 2018 et 2030

(en milliards d'euros)



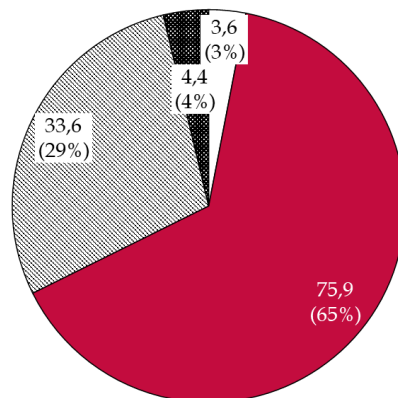
Note : le montant des restes à payer à fin 2027, 2028 et 2029 n'a pas été fourni au rapporteur pour avis.





Source : commission des finances du Sénat, d'après la Cour des comptes et les réponses au questionnaire du rapporteur pour avis

Cette évolution est certes cohérente avec la montée en charge des commandes et le coût croissant des contrats de maintenance associés. Elle traduit néanmoins une **rigidification accrue de la trajectoire budgétaire**, les restes à payer constituant des dépenses inéluctables pour les exercices futurs. Pour le seul programme 146 « Équipement des forces », ils atteignent **75,9 milliards d'euros fin 2025**, contre 57,8 milliards d'euros en 2024.

Ventilation des restes à payer par programmes, à fin 2025

(en milliards d'euros)



-  Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »
-  Programme 146 « Équipement des forces »
-  Programme 178 « Préparation et emploi des forces »
-  Programme 212 « Soutien de la politique de défense »

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport annuel de performances pour 2025

La Cour des comptes souligne ainsi¹ que, **dès 2025**, le montant des **dépenses inéluctables** (à savoir les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en fonction, et les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux) **et obligatoires** (à savoir le report de charges) encourues par le programme 146 était « *supérieur à celui des ouvertures budgétaires pour l'année, sauf à compter sur des ressources extrabudgétaires par nature incertaines ou sur un refinancement en cours d'exercice tout aussi hypothétique* ». La direction du budget confirme que le financement des restes à payer repose désormais sur l'augmentation des crédits annuels, faute de quoi la mission « Défense » deviendrait insoutenable.

Il en résulte que la trajectoire actuelle porte en elle une **dynamique de dépense excédant la seule période de programmation**, ce qui est inhérent à la nature des programmes d'armement, mais se distingue ici par l'ampleur des montants en jeu. À titre d'illustration, il faudrait environ **2,75 années de crédits hors titre 2** pour apurer l'ensemble des restes à payer, et **3,3 années** pour le seul programme 146, en l'absence de dépenses nouvelles.

2. Une trajectoire de report de charges mal maîtrisée

Le report de charges, en forte augmentation ces dernières années² constitue un autre facteur majeur de tension.

Certes, dans un contexte de hausse des crédits, une réduction progressive est prévue en proportion des crédits hors dépenses de personnel, de **24 % en 2024 à 20 % en 2026**, puis **18 % en 2028** et **13 % en 2030**. Cette trajectoire appelle toutefois **plusieurs observations**.

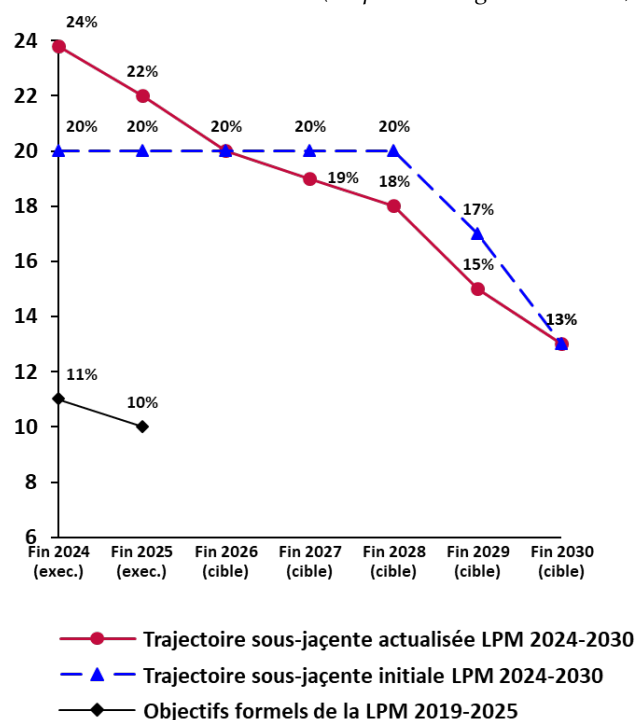
En premier lieu, la baisse apparaît **très progressive jusqu'en 2028**, alors même que le niveau atteint demeure particulièrement élevé, à savoir plus du double de la cible de 10 % fixée par la précédente LPM. Ce n'est qu'à partir de 2029 que la décreue devient significative, pour atteindre un niveau de 13 % en 2030, qui reste lui-même élevé.

¹ Analyse de l'exécution budgétaire 2025, Mission « Défense », avril 2026, Cour des comptes.

² Voir supra.

Comparaison des trajectoires prévisionnelles du niveau de report de charges en proportion des dépenses hors personnel prévues dans le cadre de la LPM 2024-2030 initiale et actualisée et de la LPM 2019-2025

(en pourcentage des crédits, hors personnel)

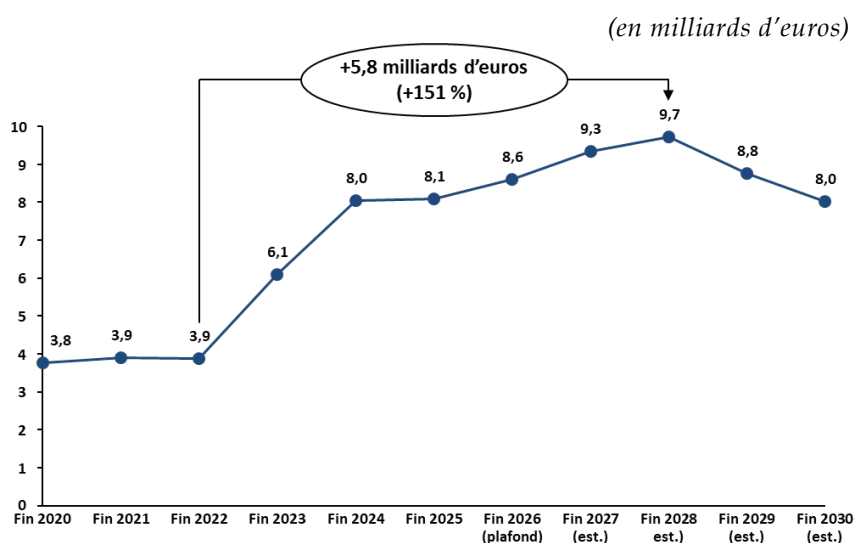


Note : les données jusqu'en 2025 résultent de l'exécution constatée. Celles pour les années suivantes sont des prévisions fournies respectivement par le Gouvernement (LPM initiale pour 2024-2030 et son actualisation) et par la LPM 2019-2025 elle-même.

Source : commission des finances du Sénat

En second lieu, l'analyse en valeur absolue révèle plus clairement l'absence d'effort d'assainissement à court terme. **Le report de charges continuerait ainsi d'augmenter jusqu'en 2028**, pour atteindre un niveau compris entre 9,5 et 10 milliards d'euros, soit environ 2,5 fois celui de 2022. La baisse en proportion résulte donc principalement de la hausse des crédits, et non d'une réduction effective du stock.

Trajectoire estimative du niveau de report de charges de la mission « Défense » entre 2024 et 2030



Note : les données jusqu'en 2025 résultent de l'exécution constatée. Celles pour les années suivantes sont des estimations, réalisées à partir de la trajectoire transmise par le ministère concernant le niveau de report de charges exprimé en pourcentage des crédits hors personnel.

Source : commission des finances du Sénat

Autrement dit, jusqu'en 2028, le ministère continuera à bénéficier de livraisons et de prestations supérieures à ce qu'il peut effectivement financer dans le cadre des crédits annuels. La diminution en valeur absolue n'interviendrait qu'à partir de 2029, pour revenir à environ **8 milliards d'euros en 2030**, soit un niveau comparable à celui de 2024, déjà très élevé.

En troisième lieu, **le report de l'effort de maîtrise à la fin de la période en réduit la crédibilité**. Dans le contexte actuel, marqué par l'élection présidentielle de 2027 et la probabilité d'une nouvelle loi de programmation avant 2029, il apparaît probable que la trajectoire actuelle ne soit pas menée à son terme. Or, les débuts d'exécution des lois de programmation sont généralement associés à une hausse du report de charges. Il existe donc un risque que la présente actualisation **transfère à la prochaine programmation un niveau de report élevé**, sans avoir engagé de véritable assainissement.

Dans ce contexte, la Cour des comptes recommande de ramener le report de charges à **10 % des crédits hors personnel à l'horizon 2030¹**, conformément à la cible de la LPM 2019-2025.

Le rapporteur pour avis propose d'inscrire dans la LPM la trajectoire retenue par le Gouvernement à compter de 2026, afin d'en renforcer la crédibilité et d'en permettre le suivi. Tel est l'objet de l'amendement COM. 98,

¹ Analyse de l'exécution budgétaire 2025, Mission « Défense », avril 2026, Cour des comptes.

qui prévoit également la transmission d'informations détaillées au Parlement sur les résultats obtenus en exécution.

Trajectoire actualisée pour le report de charges en proportion des crédits, hors dépenses de personnel

(en pourcentage des crédits, hors dépenses de personnel)

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
24 %	22 %	20 %	19 %	18 %	15 %	13 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations transmises au rapporteur pour avis

C. L'EFFORT FRANÇAIS, CONTRAINT PAR L'ÉTAT DÉGRADÉ DES FINANCES PUBLIQUES, DEMEURE RELATIF AU REGARD DES DYNAMIQUES INTERNATIONALES ET DES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE

1. Une remontée généralisée et rapide des dépenses militaires à l'échelle internationale

Le relèvement de la trajectoire budgétaire française s'inscrit dans un contexte de **réarmement généralisé** à l'échelle mondiale. Selon les données du SIPRI, après une hausse de 9,4 % en termes réels en 2024 – la plus forte progression depuis la fin de la guerre froide – les dépenses militaires mondiales ont continué d'augmenter en 2025, pour la onzième année consécutive, atteignant **2 887 milliards de dollars**, soit environ **2,5 % du PIB mondial**. Hors États-Unis, leur progression s'établit à près de 10 %.

L'Europe constitue l'un des principaux moteurs de cette dynamique. Les dépenses militaires y ont atteint **864 milliards de dollars en 2025**, en hausse de 14 % sur un an et de plus de 100 % sur la période 2016-2025. Les données de l'OTAN montrent, par ailleurs, qu'en 2025, l'ensemble des Alliés consacrent désormais au moins **2 % de leur PIB** à la défense, seuil que treize d'entre eux ne respectaient pas encore l'année précédente.

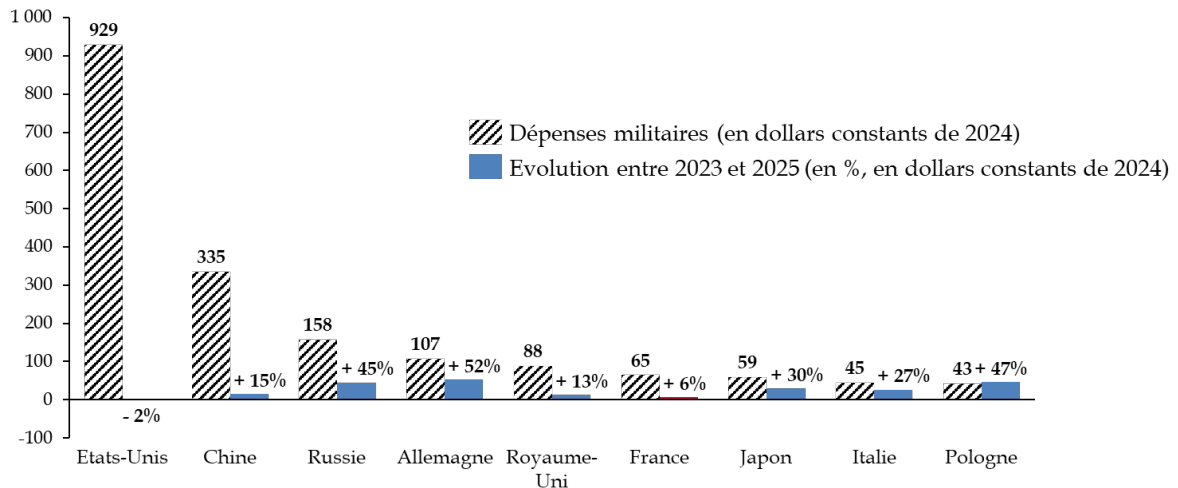
2. Un effort français réel, mais dont la portée doit être relativisée en comparaison internationale

Dans ce contexte, l'effort français apparaît réel mais relativement modéré au regard de la dynamique observée chez de nombreux partenaires et compétiteurs.

En dollars constants de 2024, selon le SIPRI, la **Russie** a connu en 2025 une **hausse de 45,2 % de ses dépenses militaires entre 2023 et 2025**, atteignant un budget de 158 milliards, la **Chine de 14,6 %** pour atteindre 335 milliards, **l'Allemagne de 52 %**, pour atteindre 107 milliards et le **Royaume-Uni de 12,6 %**, pour s'établir à 88 milliards. De même, le budget militaire de la **Pologne** a augmenté **de 46,7 %** (43 milliards), celui du **Japon de 29,7 %** (59 milliards) et celui de **l'Italie de 26,5 %** (45 milliards). Si les dépenses militaires américaines ont légèrement diminué entre 2023 et 2025, de -1,5 %, elles s'établissent à cette date à 929 milliards de dollars et pourraient considérablement augmenter en 2026, selon les annonces gouvernementales américaines.

Dépenses militaires et leur évolution entre 2023 et 2025 pour plusieurs pays

(en milliards de dollars constants de 2024 et en pourcentage)

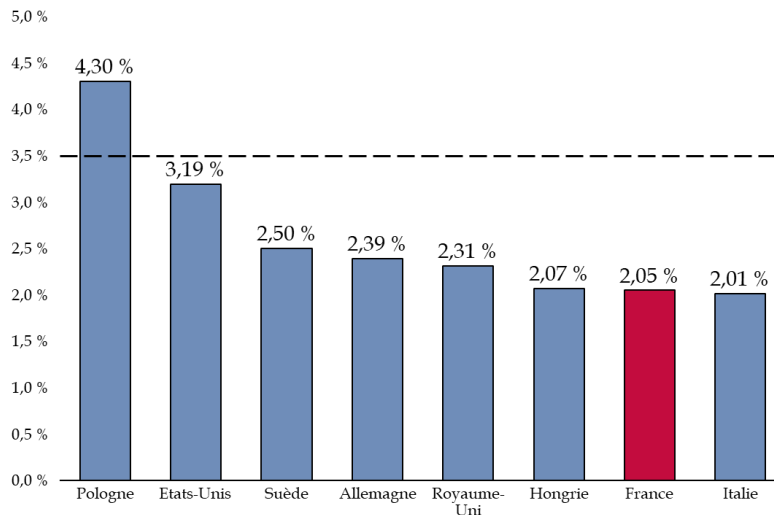


Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du SIPRI

Dans le même temps, les dépenses françaises n'ont cru que de 6,1 %, pour un montant total de 64,5 milliards de dollars. Si la capacité des armées françaises à faire beaucoup avec des financements relativement limités est réelle, elle ne saurait compenser un décalage croissant de budget.

Part des dépenses militaires en proportion du PIB pour plusieurs pays de l'OTAN en 2025

(en proportion du PIB, aux prix de 2021)



Source : commission des finances, d'après les données de l'OTAN

Or, en matière de défense, **l'effort doit être apprécié à l'aune de celui réalisé par les autres pays**, toute puissance militaire ne pouvant être déterminée que relativement. Dans ces conditions, le texte paraît moins de nature à **rehausser** la place relative de la France qu'à **en limiter le recul**.

3. Un décrochage par rapport à la trajectoire nécessaire pour atteindre les engagements consentis auprès de l'OTAN

Lors du sommet de La Haye en juin 2025, les membres de l'OTAN ont relevé leur objectif collectif de dépenses militaires, en fixant une cible de **3,5 % du PIB à l'horizon 2035**, en remplacement du seuil de 2 %.

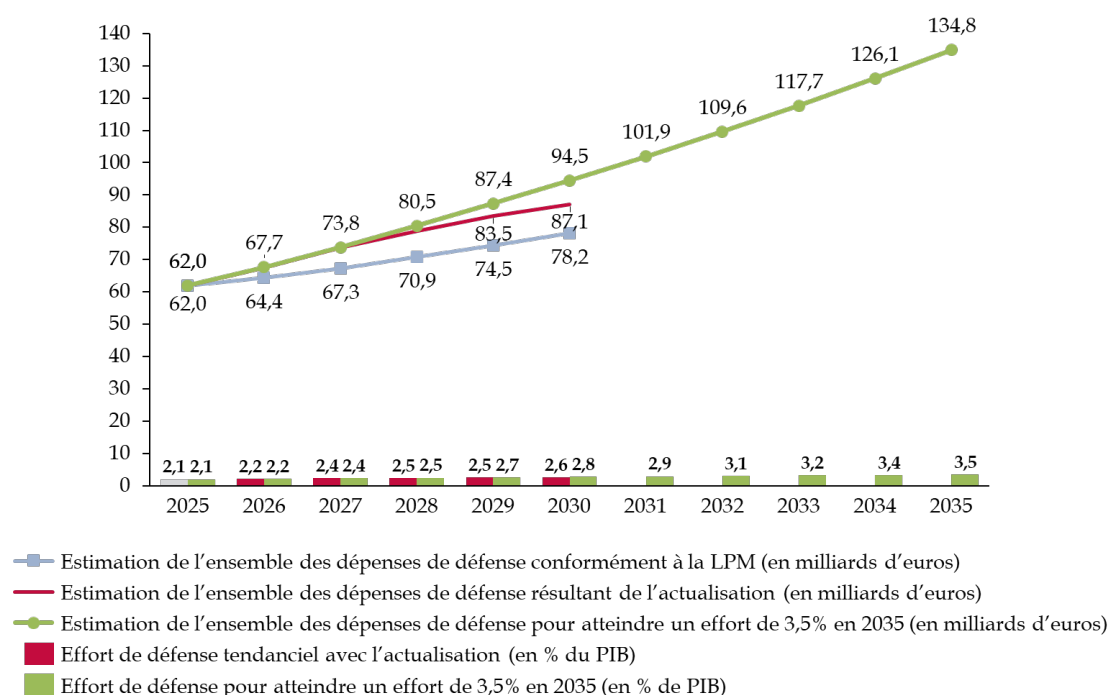
Dans ce cadre, l'effort de défense français, estimé à environ **2,1 % du PIB en 2025**, atteindrait entre **2,5 % et 2,6 % du PIB en 2030**. Si cette trajectoire traduit un effort réel, elle ne permet pas de suivre une progression compatible avec les nouveaux objectifs de l'Alliance.

Un écart apparaît dès **2028**, puis se creuse en 2029 et 2030. À cet horizon, il peut être estimé à environ **0,22 point de PIB**, soit plus de **7 milliards d'euros par an**. S'il sera loisible dans une prochaine loi de programmation de rattraper le retard pris - ce qui sera d'autant plus exigeant sur le plan budgétaire -, il n'en demeure pas moins que **le présent texte est en décalage avec les engagements pris l'année dernière à l'échelle internationale**.

Cette incohérence est d'autant plus visible que la rédaction de l'article 1^{er} – fixant des objectifs de **2,5 % du PIB minimum en 2030** et **3,5 % en 2035** – souligne implicitement l'écart avec la trajectoire budgétaire effectivement proposée à l'article 2.

Mise en regard de différentes trajectoires budgétaires des dépenses militaires de 2025 à 2035

(en milliards d'euros courants et en % de PIB)



Note : l'ensemble des dépenses militaires sont ici prises en compte, y compris le CAS « Pensions » et des dépenses annexes à la mission « Défense », conformément à la méthodologie de l'OTAN.

Source : commission des finances, d'après les données du rapport d'avancement annuel de 2026, les trajectoires budgétaires prévues par la LPM 2024-2030 et par le présent projet de loi l'actualisant, et les réponses aux questionnaires du rapporteur pour avis

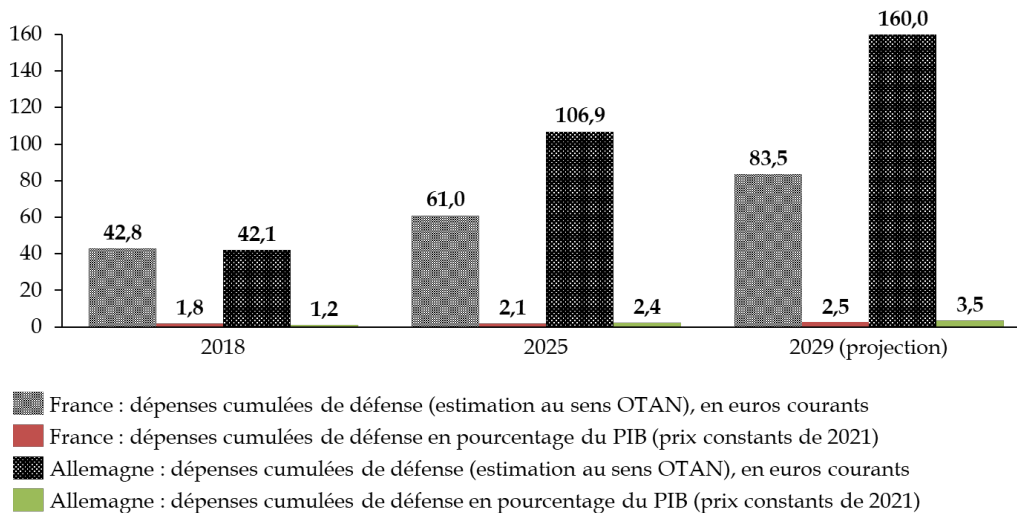
4. Une comparaison avec le cas allemand : un effort de défense français entravé par des contraintes de finances publiques

La comparaison avec l'Allemagne met particulièrement en lumière les **contraintes budgétaires pesant sur l'effort français**. Alors que les deux pays affichaient des niveaux de dépenses militaires comparables en 2018 (environ 42 milliards d'euros), l'Allemagne dépensait déjà **46 milliards d'euros de plus que la France en 2025** et devrait atteindre environ **160 milliards d'euros en 2029**, contre **83,5 milliards d'euros** pour la France, pensions comprises.

Cette divergence s'observe également en proportion du PIB : l'effort allemand passerait de **1,2 % en 2018 à 3,5 % en 2029**, contre une progression de **1,8 % à environ 2,5 % ou 2,6 %** pour la France. L'écart relatif se creuse donc nettement, malgré les charges structurelles spécifiques assumées par la France (dissuasion nucléaire, présence outre-mer, opérations extérieures, modèle d'armée complet).

Comparaison des dépenses militaires de l'Allemagne et de la France

(en milliards d'euros courants et en pourcentage du PIB)

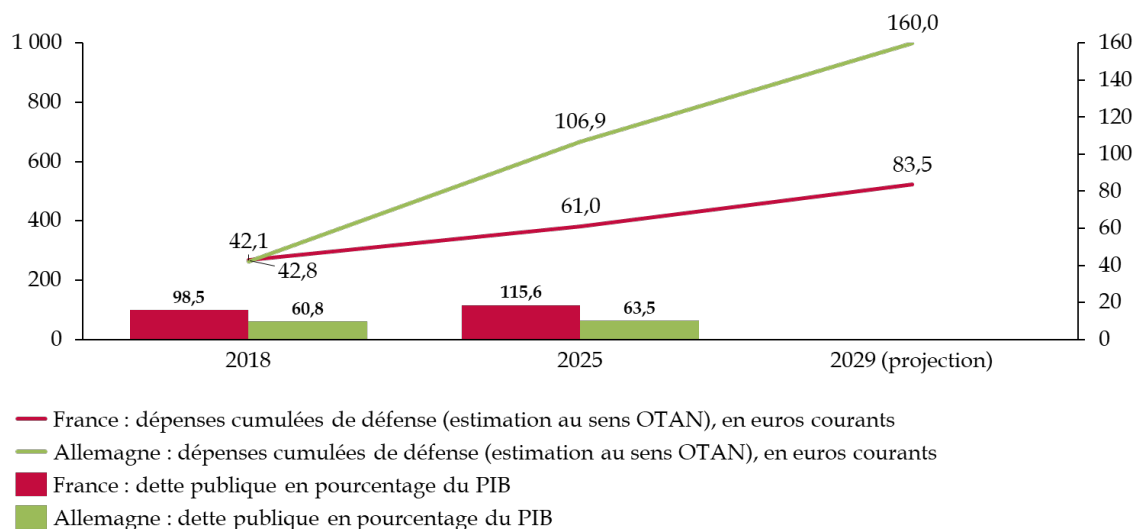


Source : commission des finances, d'après les données de l'OTAN, le présent projet de loi d'actualisation de la LPM et les prévisions gouvernementales allemandes

Cette situation s'explique largement par les conditions budgétaires respectives. L'Allemagne dispose d'un niveau de dette nettement inférieur – environ **63,5 % du PIB en 2025**, contre **115,6 % pour la France** – ce qui lui offre des marges de manœuvre plus importantes pour soutenir un effort de réarmement massif. À l'inverse, la France doit concilier la hausse de son effort de défense avec des contraintes de soutenabilité particulièrement fortes.

Comparaison des évolutions des dépenses militaires de l'Allemagne et de la France, au regard des niveaux de dette publique

(en milliards d'euros courants et en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances, d'après les données de l'OTAN

D. UN NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE À L'ÉGARD DU PARLEMENT

Le renforcement de l'effort de défense appelle symétriquement un renforcement de la **redevabilité** du ministère et du Gouvernement à l'égard du Parlement. Or, en dépit des outils de suivi introduits par l'Assemblée nationale, plusieurs limites importantes demeurent en matière de transparence, au-delà des sujets évoqués *supra*, notamment celui de la décomposition réelle de l'effort budgétaire proposé par le présent texte.

1. Une lisibilité insuffisante de la traduction budgétaire du texte, alors que ce dernier est peu explicite sur les renoncements et décalages capacitaires

Le texte repose sur un affichage budgétaire simple en apparence – **36 milliards d'euros supplémentaires** – et sur l'accent mis dans la communication associée au projet de loi sur l'effort relatif aux équipements. Néanmoins, sa traduction réelle est imparfaitement documentée. Si les grands équilibres de la hausse ont été identifiés *supra*, notamment la part significative ne relevant pas directement d'un renforcement capacitaire, le niveau de détail fourni directement par le Gouvernement reste insuffisant.

L'étude d'impact indique en outre expressément que l'effort de réarmement repose sur des « **renoncements à ce qui ne permettra plus de faire la différence** », soulignant que le projet de loi ne procède pas seulement à des

ajouts mais également à des **arbitrages** et à des **dépriorisations**. Les éléments mentionnés dans le rapport annexé et les éléments transmis au rapporteur pour avis permettent d'identifier plusieurs redéfinitions capacitaires, dont certaines sont liées aux enseignements des conflits récents ou en cours.

Certains programmes sont soit abandonnés, soit réinterrogés, parmi lesquels certains drones. En outre, des décalages de livraisons sont prévues, parmi lesquelles figurent les corvettes hauturières, le successeur du véhicule blindé léger, les véhicules Serval de l'infanterie et les hélicoptères interarmées légers. Enfin, seraient opérés des évolutions capacitaires, par exemple en achetant plus vite et « sur étagère » des systèmes de drones aériens aux capacités réduites mais suffisantes pour la Marine nationale ou en recourant à des moyens civils pour la guerre des mines en substitution de certains matériels militaires.

Mais ces adaptations ou renoncements ne font pas l'objet d'un **chiffage, ni à l'échelle de chacun des programmes concernés ni de façon consolidée**, tandis que des interrogations pèsent sur les conséquences budgétaires des retards, voire d'éventuels échecs, de certains projets structurants à l'échelle européenne, notamment s'agissant du SCAF et du MGCS.

Cette situation ne permet pas d'apprécier l'**équilibre budgétaire complet** du texte.

2. Une traçabilité insatisfaisante du financement des engagements opérationnels

La **provision OPEX-MISSINT illustre également cette difficulté de transparence**. Le projet de loi relève le montant de cette provision de 750 millions d'euros à 1,45 milliard d'euros en 2026, puis à 1,2 milliard d'euros par an jusqu'en 2030, ce qui constitue une amélioration certaine de la sincérité budgétaire par rapport à la LPM initiale. Mais cette amélioration reste incomplète à deux égards, comme l'indiquait le rapporteur pour avis dans un rapport récent sur les déploiements opérationnels¹.

En premier lieu, **le périmètre juridique de la provision, qui n'est pas modifié par le présent projet de loi, demeure celui des opérations extérieures et des missions intérieures**. Or, d'une part, les missions opérationnelles (MISSOPS) conduites sur le flanc Est en Europe dans le cadre de l'OTAN, qui ne constituent pas formellement des opérations extérieures, font, *de facto*, déjà l'objet depuis 2022 de modalités de financement en gestion similaires à celles des opérations extérieures, ouvrant droit pour le ministère à des abondements de crédits en gestion. D'autre part, depuis 2026, les coûts qui leur sont associés sont éligibles *ab initio* à leur couverture par la provision

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.*

OPEX-MISSINT. Cette **discordance entre le droit et la pratique budgétaire** entretient une confusion préjudiciable et empêche le Parlement d'apprécier la sincérité du dispositif et la portée exacte des sommes inscrites dans la provision.

En second lieu, le **ressaut de 250 millions d'euros** observé en 2026 a été présenté dans les réponses aux questionnaires du rapporteur pour avis comme venant compenser le **rabot d'un montant équivalent opéré en loi de finances initiale** sur la mission « Défense ». Or, au-delà du caractère contestable de ce type de pratique budgétaire à l'échelle gouvernementale, la provision au titre des OPEX et MISSINT ne saurait venir compenser des arbitrages budgétaires interministériels, sans lien avec les opérations en question.

Par ailleurs, le rapporteur pour avis rappelle, qu'**une part croissante des déploiements - OPEX récurrentes, MISSOPS du flanc Est, certaines formes de soutien aux partenaires, en particulier à l'Ukraine - présente désormais un caractère durable et structurant**. Leur financement par des instruments conçus pour l'imprévisible, en particulier la provision, entretient une ambiguïté préjudiciable à la lisibilité budgétaire. Il apparaît dès lors nécessaire, à l'horizon de la conception de la prochaine loi de programmation militaire, **d'intégrer dans le socle budgétaire de la mission « Défense » la part prévisible de ces engagements**. Ce « soclage » améliorerait la sincérité de la budgétisation sans modifier, à solde budgétaire exécuté inchangé, le niveau global de l'effort financier de l'État, les abondements complémentaires étant réduits d'autant. Le soutien à l'Ukraine pourrait également être intégré, pour ses composantes anticipables et pour la part relevant du ministère des armées, aux crédits initiaux.

3. Une information devenue trop limitée sur les effets opérationnels des efforts budgétaires

Les écueils en matière de transparence à l'égard du Parlement porte également sur les **résultats opérationnels** de l'effort budgétaire.

Les précédents travaux du rapporteur pour avis¹ ont déjà relevé que depuis 2024, la refonte de la maquette de performance du programme 178 « Préparation et emploi des forces » s'est accompagnée de la **suppression de la publication des indicateurs relatifs à la disponibilité des matériels et à l'activité des forces**. Les données, désormais classées « diffusion restreinte - spécial France », ne sont plus accessibles en source ouverte.

Si la protection de ces informations sensibles peut se comprendre, cette évolution **limite la capacité du Parlement à exercer pleinement son contrôle**.

¹ *Les perspectives de financement des objectifs fixés par la loi de programmation militaire, rapport d'information n° 615 (2024-2025), déposé le 14 mai 2025, Dominique de Legge.*

Le rapporteur pour avis estime qu'il est nécessaire, *a fortiori* dans un contexte de dépenses militaires croissantes, de rétablir un niveau d'information suffisant pour permettre à l'ensemble des parlementaires de juger de l'efficacité des dépenses consenties.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MME CARINE CAMBY, MEMBRE DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (13 MAI 2026)

Réunie le mercredi 13 mai 2026 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a entendu, en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Mme Carine Camby, membre du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques relatif au projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – Nous avons le plaisir de recevoir, en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Mme Carine Camby qui vient nous présenter l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

Conformément à l'article 61 de la loi organique relative aux lois de finances, le Haut Conseil est en effet appelé à se prononcer sur les lois de programmation ayant une incidence sur les finances publiques.

L'exercice, connu, présente néanmoins aujourd'hui une singularité. Le Haut Conseil relève en effet dans son analyse que la référence à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) n'est plus opératoire, et que la bonne grille de lecture est désormais celle des engagements européens de la France, en particulier au regard du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) et de la trajectoire de la dépense primaire nette (DPN). Mme Camby nous en dira certainement davantage.

L'enjeu budgétaire du texte est, en tout état de cause, substantiel. Celui-ci ajoute 36 milliards d'euros de crédits sur cinq ans, à savoir de 2026 à 2030, ce qui fait peser une contrainte forte sur le reste des finances publiques. En outre, l'avis du Haut Conseil souligne que la mise en œuvre de la nouvelle trajectoire proposée est exposée à certains aléas, notamment les évolutions géostratégiques, la hausse des prix de l'énergie, un niveau de reports de charges de l'ordre de 9 milliards d'euros et des restes à payer proches de 140 milliards d'euros à compter de 2026. Si la nécessité d'un effort de défense est majoritairement partagée d'un point de vue politique, il nous appartient également de prendre en compte sa soutenabilité et les conditions de son financement.

Je rappelle, pour les commissaires des finances, que les éclairages de Mme Camby seront complétés par ceux du chef d'état-major des armées, que nous entendrons cet après-midi. Les commissaires de la commission des

affaires étrangères ont, quant à eux, déjà eu l'occasion d'être éclairés par ce dernier notamment. Cela permet de croiser collectivement l'appréciation macro-budgétaire du Haut Conseil avec la lecture opérationnelle du chef d'état-major.

Je rappelle que cette audition est retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Je cède la parole au président Cédric Perrin qui intervient à la fois comme président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et comme rapporteur du projet de loi.

M. Cédric Perrin, président de la commission des affaires étrangères, rapporteur. – Je remercie le président de la commission des finances de renouveler cet exercice conjoint d'audition du Haut Conseil des finances publiques sur l'avis relatif au projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 qu'il vient de rendre.

En 2023, nous nous étions déjà interrogés sur la sincérité budgétaire d'une programmation qui prévoyait 13 milliards d'euros de ressources extrabudgétaires, mais aussi sur les reports de charges et l'inflation qui allaient considérablement réduire nos marges de manœuvre pour atteindre les objectifs de la programmation initiale. Cet avertissement que nous avons collectivement lancé avec notre collègue rapporteur spécial Dominique de Legge se retrouve confirmé par le Haut Conseil. Ce n'est donc pas faute d'avoir alerté le gouvernement de l'époque ! Nous sommes aujourd'hui dans une situation équivalente.

Madame Camby, nous serons donc intéressés de connaître l'avis du HCFP sur cette actualisation qui, non seulement ne corrige pas ces défauts, mais, en plus, devra subir à l'avenir des aléas significatifs, tels que l'évolution du coût de l'énergie au regard du contexte international et le niveau très élevé des restes à payer : vous avez chiffré l'augmentation de ces derniers, qui étaient de 60 milliards d'euros en 2019, à quelque 140 milliards d'euros en 2026. J'y vois le lancement de grands programmes comme ceux du porte-avions de nouvelle génération ou encore des futurs sous-marins nucléaires lanceurs d'engins dont les livraisons dépasseront nécessairement l'horizon 2030 de cette loi de programmation.

Cette actualisation doit nous permettre de relever deux grands enjeux : celui de la soutenabilité de l'effort de défense pour notre pays et, en conséquence, celui de notre crédibilité internationale, vis-à-vis de nos alliés bien sûr, mais surtout vis-à-vis de nos compétiteurs. Je rappelle que le budget de l'Allemagne atteindra 160 milliards d'euros en 2030.

S'agissant de la soutenabilité, avec 36 milliards d'euros de surcroît de crédits cumulés, cette actualisation devrait permettre d'atteindre péniblement un budget annuel de 76,3 milliards d'euros en 2030. À juste titre, le Haut Conseil considère que cette trajectoire sort de la loi de programmation des finances publiques, d'une part parce que celle-ci « n'a pas été respectée sur les années récentes » et, d'autre part, parce qu'elle est limitée à 2027. Or, selon le

Premier ministre lorsqu'il était encore ministre des armées, le poids de forme du budget de nos armées se situerait entre 90 milliards à 100 milliards d'euros, sachant que cela ne représenterait à terme que moins de la moitié du budget militaire de l'Allemagne. Quelle est votre analyse de l'importance de ces masses financières ?

S'agissant de la crédibilité de notre défense à l'échelle internationale, nous faisons face à un paradoxe que le Haut Conseil souligne dans la conclusion de son avis. Il est rappelé que, en application du respect par la France de ses obligations européennes au titre de la procédure pour déficit excessif et du Pacte de stabilité, l'augmentation du budget de la défense va conduire à réduire les marges de manœuvre de toutes les autres dépenses de l'État, sauf si nous renonçons à respecter nos engagements européens. Dans le même temps, la France s'est engagée au titre de l'Otan à élever de 2,5 % à 3,5 % en cinq ans seulement notre effort de défense, soit une trajectoire de croissance deux fois plus rapide que depuis 2024. Que penser d'une telle trajectoire sur qui supposerait, de fait, un effort plus important que celui porté par le projet de loi ? Nos engagements européens et « otaniens » sont-ils incompatibles ? Le Gouvernement entend parvenir à un budget de 76,3 milliards d'euros en 2030, soit 2,5 % du PIB, là où l'objectif est de 3,5 % : alors que nous serons passés de 2 % à 2,5 % entre 2024 et 2030, nous devrions progresser de 2,5 % à 3,5 % du PIB entre 2030 et 2035.

Pour conclure, quel regard portez-vous sur les conditions d'une bonne gestion de ces crédits, la Cour des comptes ayant par le passé dénoncé, à juste titre, les risques et le coût des réductions incontrôlées des dépenses d'investissement et d'étalement des grands programmes d'équipement ?

Mme Carine Camby, membre du Haut Conseil des finances publiques. – Je vous remercie de votre invitation à présenter devant vos deux commissions l'avis du HCFP sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030. Il me revient en effet de présenter cet avis, la première présidente de la Cour des comptes, qui préside de droit le Haut Conseil, ayant considéré qu'elle devait se déporter, puisqu'elle a eu à connaître de ce projet de loi dans le cadre de ses précédentes fonctions. Je voudrais également remercier le rapporteur général du HCFP, Nicolas Carnot, qui est à mes côtés, et l'équipe du Haut Conseil.

Le Haut Conseil est chargé de vérifier la cohérence des lois de programmation pluriannuelle concernant certains secteurs de l'action publique avec les objectifs de dépense prévus par la loi de programmation des finances publiques en vigueur. Il a donc été saisi le 4 mars dernier par le Gouvernement des dispositions du projet de loi en vue d'une transmission de son avis le 19 mars. Comme il en a l'usage, il a procédé à l'audition des administrations compétentes et leur a également adressé des questionnaires, disposant ainsi de leurs réponses pour établir son avis.

Je voudrais également souligner que le Haut Conseil a rendu son avis dans un contexte marqué par de fortes incertitudes, qui constituent autant d'aléas susceptibles d'affecter la mise en œuvre de la trajectoire financière de ce projet de loi. Je pense en particulier à la hausse durable des prix de l'énergie, qui pourrait exercer une pression à la hausse sur les dépenses militaires, ou encore au durcissement du contexte stratégique international. Les investissements pourraient être ralentis en fonction des difficultés d'approvisionnement et, plus largement, d'aléas opérationnels. Enfin, les coopérations internationales sur lesquelles reposent plusieurs programmes d'armement peuvent évoluer et affecter ces dépenses, à la hausse comme à la baisse.

Je souhaite enfin vous indiquer que certains chiffres mentionnés dans l'avis ont été actualisés dans mon propos de ce jour, à la suite de la notification par l'Insee, fin mars, des comptes 2025, dont nous ne disposons pas lorsque l'avis a été rendu.

L'avis du Haut Conseil traduit trois messages essentiels. D'abord, la programmation actuelle se traduira par une dynamique de dépenses qui se prolongera bien au-delà de l'horizon 2030. Ensuite, le point de comparaison avec la loi de programmation des finances publiques n'est plus opérant, d'autant que plusieurs questions de méthode font obstacle à une telle comparaison. Enfin, le respect de la trajectoire d'évolution de la dépense primaire nette, qui est au centre de nos engagements européens, impliquera des arbitrages importants.

Premier message, l'effort qui devra être conduit pour la défense d'ici à 2030 est important et les engagements pris auront des conséquences financières au-delà de cette échéance.

La loi de programmation militaire (LPM) prévoit actuellement une trajectoire de crédits de paiement pour la mission « Défense » représentant 400 milliards d'euros sur la période 2024-2030, correspondant à une augmentation de plus de 3 milliards d'euros par an entre 2024 et 2030. Les crédits atteindraient ainsi 67 milliards d'euros courants en 2030, contre 47 milliards en 2024. Le projet de loi actualisant la loi de programmation militaire prévoit un effort supplémentaire en faveur de la défense de 36 milliards d'euros sur cinq ans ; les crédits atteindraient 76 milliards d'euros en 2030.

Deux points d'attention doivent être relevés.

Le niveau des reports de charges serait très significatif sur l'ensemble de la période de programmation. Comme vous le savez, ces reports représentent les paiements qui sont dus au titre de l'année en cours, mais qui seront réalisés en début d'exercice suivant. Ils ne constituent pas en eux-mêmes un facteur de dépense supplémentaire. En revanche, ils réduisent les marges de manœuvre en gestion. Une part des crédits disponibles en cours

d'année est déjà préemptée pour régler les dépenses passées, ce qui limite la capacité à faire face à des aléas.

La trajectoire retenue par le projet de loi actualisant la programmation militaire s'accompagne de restes à payer en forte augmentation. Ceux-ci correspondent au montant des paiements attendus pour solder les engagements juridiques déjà pris. D'un montant de 60 milliards d'euros en 2019, ils s'élevaient à 100 milliards en 2024 et se stabiliseraient autour de 140 milliards à l'issue de la période examinée. Cette dynamique reflète l'importance des programmes d'investissement et de maintenance inscrits dans la programmation militaire, qui s'étalent par nature sur le long terme. Ils ne traduisent pas à court terme un risque de dépassement des crédits, dans la mesure où ils sont encadrés par des plafonds. En revanche, ils ont une implication importante : les engagements déjà pris appelleront des paiements futurs, y compris au-delà de l'horizon de 2030. Autrement dit, la programmation actuelle porte en elle une dynamique de dépenses qui continuera à croître au-delà de la période couverte par le projet de loi.

J'en viens au deuxième message : dans son avis, le Haut Conseil souligne qu'à plusieurs titres, la référence à la LPFP n'est pas opératoire.

Premier point, la trajectoire de dépense de la LPFP n'a pas été respectée au cours des dernières années. Dès 2023, un écart est apparu, qui s'est nettement accentué en 2024 pour atteindre 2 points de PIB en volume en cumulé. En 2025, la dynamique de dépense est encore restée sensiblement plus élevée que celle fixée par la LPFP. Par conséquent, avant même la prise en compte du projet de loi actualisant la programmation militaire, cette trajectoire de dépense publique n'était déjà plus cohérente avec celle définie par la LPFP. La situation se prolongerait en 2026 et l'écart cumulé pourrait atteindre 3,3 points de PIB en volume. Le Haut Conseil ne peut donc que constater que la trajectoire suivie par la dépense publique n'est pas cohérente avec celle de la LPFP.

Deuxième point, le Haut Conseil souligne que des questions de méthode posent problème pour comparer les dispositions du projet de loi à celles de la LPFP.

Tout d'abord, l'horizon temporel diffère. Les dispositions du projet de loi actualisant la programmation militaire portent jusqu'à l'année 2030, alors que la LPFP s'arrête en 2027.

Ensuite, le périmètre des dépenses qui a fait l'objet d'une actualisation varie. Le projet de loi comporte une programmation actualisée des seules dépenses militaires et non de l'ensemble de la dépense publique. Il n'est donc pas possible de savoir comment la hausse programmée des dépenses militaires serait compensée sur d'autres postes de dépense de manière à rester compatible avec les objectifs de dépense dans leur ensemble.

Enfin, le référentiel comptable n'est pas le même. Le projet de loi est exprimé en comptabilité budgétaire, alors que la LPFP est en comptabilité nationale. En comptabilité nationale, les dépenses d'équipement militaire sont enregistrées au moment de la livraison ; en comptabilité budgétaire, elles le sont au moment du décaissement. L'analyse du Haut Conseil s'est donc fondée sur des approximations permettant d'essayer de résoudre cette difficulté à partir de la dynamique des crédits de paiement.

Troisième point, la LPFP a été supplantée dans les faits par un nouveau cadre de référence, le plan budgétaire et structurel à moyen terme, établi en application des nouvelles règles européennes. Ces engagements reposent sur un indicateur différent, la dépense primaire nette, qui constitue désormais la boussole effective de la trajectoire des finances publiques. Dans ce cadre, le Haut Conseil a estimé que l'appréciation du projet de loi devait être conduite au regard de cette nouvelle référence. Cette situation met toutefois en évidence un décalage croissant entre notre cadre organique national et le cadre budgétaire européen désormais applicable. À cet égard, une actualisation de la loi organique, qui aurait d'ailleurs dû intervenir avant le 31 décembre 2025, apparaît indispensable.

D'où le troisième et dernier message de notre avis consistant à attirer l'attention sur les conditions du respect de la trajectoire d'évolution de la dépense primaire nette. Depuis janvier 2025, la France fait l'objet de recommandations formelles du Conseil, notamment au titre de la procédure pour déficit excessif. Ces recommandations traduisent les engagements pris par notre pays dans son plan budgétaire et structurel à moyen terme, lesquels reposent sur un encadrement strict de la dépense primaire nette, qui ne doit pas dépasser 0,8 % en 2025, 1,2 % entre 2026 et 2028, et 1,1 % en 2029 et 2030.

À court terme, les marges apparaissent déjà contraintes. Pour 2025, la dépense primaire nette a été très proche du plafond fixé. En 2026, la trajectoire prévue par la loi de finances initiale atteindrait exactement le plafond autorisé. Cela signifie que le respect de nos engagements européens repose sur deux conditions strictes : une maîtrise très exigeante de la dépense publique et un rendement des mesures nouvelles conforme aux prévisions. À moyen terme, entre 2027 et 2030, la contrainte se maintient, puisque la dépense primaire nette devra rester limitée à une progression annuelle de l'ordre de 20 milliards d'euros.

Or une part significative de ces 20 milliards d'euros est déjà préemptée par les lois de programmation existantes, auxquelles viendraient s'ajouter les dépenses prévues par le projet de loi. Concrètement, cela signifie que les autres dépenses publiques, hors charges d'intérêt et programmation sectorielle, ne pourraient augmenter que de 11 milliards à 15 milliards d'euros par an, suivant les années, entre 2027 et 2030.

En particulier, pour ce qui est de 2027, la hausse de la dépense primaire nette serait limitée à un peu moins de 20 milliards d'euros, tandis

que la hausse des crédits prévus par la loi de programmation est légèrement supérieure à 8 milliards d'euros.

Par conséquent, la dépense hors lois de programmation et charges d'intérêt de l'ensemble des administrations publiques devrait augmenter d'environ 11 milliards d'euros au maximum, ce qui marquerait un très net ralentissement, puisque le même agrégat aurait progressé de 30 milliards d'euros en 2025, c'est-à-dire quasiment trois fois plus, et augmenterait encore de 26 milliards d'euros en 2026. Autrement dit, l'effort supplémentaire en faveur de la défense s'inscrit dans un cadre global fortement contraint sur la dépense publique, qui imposera des arbitrages importants, sauf à mobiliser des ressources nouvelles.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis de la commission des finances. - Je formulerai d'abord une première réaction tout à fait personnelle : j'admire la capacité du Haut Conseil à exprimer, dans des termes choisis, que la situation est particulièrement grave...

Vous avez évoqué les restes à payer et les reports de charges, sujets que nous regardons avec attention à la commission des finances. À partir de quel moment pouvons-nous considérer que les indicateurs que vous avez chiffrés ne mesurent plus simplement une tension budgétaire, mais révèlent une véritable impasse nous empêchant de financer nos ambitions ? Je suis frappé d'observer un décalage grandissant entre la loi de finances initiale et l'exécution constatée en fin de gestion.

Votre avis souligne que la mise en œuvre du projet de loi demeure en outre exposée à des aléas importants, notamment un durcissement du contexte stratégique et une hausse durable des prix de l'énergie. Dans ces conditions, le relèvement de la trajectoire budgétaire vous paraît-il améliorer réellement la sincérité de la programmation, ou laisse-t-il encore subsister un risque important de financement en gestion ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances. - Madame Camby, semaine après semaine, lors de vos venues devant la commission des finances, j'ai le sentiment que vos constats et ceux de notre commission se superposent de manière quasi identique. Cette convergence traduit bien l'impasse que vient d'évoquer le rapporteur pour avis.

La situation internationale que nous connaissons est inédite depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, des foyers de guerre et de vives tensions se déclarant sur presque tous les continents. J'essaierai de ne pas nous déprimer davantage, mais certaines réalités ne peuvent être niées. À force d'avoir procrastiné, reporté les échéances et assuré que le respect de nos engagements nécessitait simplement deux années supplémentaires, j'ai vraiment l'impression que nous sommes arrivés au bout du bout...

Vous avez évoqué les engagements européens limitant la hausse de la dépense primaire nette à 20 milliards d'euros pour 2027. Déduction faite de la

progression des lois de programmation, il ne reste que 11 milliards d'euros pour le reste des finances publiques, sphère sociale comprise et hors charge de la dette. Nous pouvons choisir de nous extraire de tout cadre, mais nous irions alors au-devant de réelles difficultés. De votre point de vue, cet effort est-il possible ? Difficile ? Crédible ? Historique ?

Vous avez abordé la question de la loi de programmation des finances publiques, qui ne constitue plus une référence opératoire. Ce constat soulève plusieurs interrogations. Les conditions mêmes de son adoption suscitaient déjà des réserves. Au Parlement, certains avançaient qu'elle fixait des objectifs sans imposer de contraintes, affichant ainsi des objectifs très théoriques. L'évolution du contexte géopolitique et énergétique était inimaginable en 2022, mais l'absence de remède apporté à la dégradation de nos comptes publics pose question. Nous devons aujourd'hui respecter le plan budgétaire et structurel à moyen terme, mais cette trajectoire européenne ne repose pas sur la même légitimité politique qu'une LPFP. Vous avez évoqué la nécessité d'adapter la loi organique. Pourriez-vous nous en dire davantage sur ce point ?

Mme Carine Camby. - Je reviendrai d'abord sur la situation globale des finances publiques, qui constitue le sujet de préoccupation majeure. En effet, malgré la bonne surprise d'un déficit public moins dégradé que prévu en 2025, celui-ci reste extrêmement important. Il ne nous permet pas, à ce stade, de stabiliser notre taux d'endettement ni de réduire le poids de la charge de la dette, qui passerait à 78 milliards d'euros en 2026, après 66,6 milliards en 2025. Cette évolution exponentielle de la charge de la dette préempte chaque année davantage nos marges de manœuvre, au détriment des investissements indispensables, que ce soit pour la défense, les infrastructures de transport ou la transition écologique. Aujourd'hui, notre endettement finance principalement des dépenses de fonctionnement.

Replacée dans ce contexte, la loi de programmation militaire actualisée exige un effort de réduction considérable des autres dépenses. Le chiffre de 11 milliards d'euros l'illustre bien. Nous ne voyons pas par quel miracle la dépense publique ralentirait au point de respecter la trajectoire de la dépense primaire nette sans effort supplémentaire.

En 2025, l'essentiel de l'effort a reposé sur des hausses de prélèvements obligatoires et sur une régulation efficace infra-annuelle des crédits, avec 12 milliards d'euros de crédits annulés. Toutefois, les marges permettant de réitérer une telle manœuvre diminuent chaque année.

Je ne parle plus ici au nom du HCFP, qui est une institution budgétaire indépendante de la Cour des comptes. Des réformes structurelles seront nécessaires si nous souhaitons tenir la trajectoire de dépense primaire nette à laquelle nous nous sommes engagés au niveau européen et si nous voulons réduire le déficit public sous les 3 % en 2029. Ces 3 % ne sont pas un taux magique : c'est le seuil qui nous permet de commencer à stabiliser la

dette, sachant que la réduction de celle-ci exigerait un excédent primaire, dont nous sommes très éloignés.

Dans ce contexte – et je reprends ici ma casquette de représentante du Haut Conseil –, il est difficile de travailler sur la base d'une LPFP qui n'est plus opératoire. C'est la raison pour laquelle le Haut Conseil a pris pour référence la trajectoire du PSMT. Dans le cadre d'une révision de la loi organique, il serait utile d'instaurer une cohérence entre une future LPFP et nos engagements européens. Actuellement, ce grand écart s'avère intenable, nous conduisant à nous référer à la DPN. Or la DPN exclut la charge des intérêts de la dette, qui croît dans les proportions que je viens de rappeler.

Pour répondre au rapporteur pour avis du projet de loi, les risques pesant sur la trajectoire s'accroissent au fur et à mesure que le conflit au Moyen-Orient dure et que les prix du pétrole continuent à augmenter. Ces facteurs menacent nos recettes publiques, notamment le rendement de l'impôt sur les sociétés, les bénéfices des entreprises risquant de diminuer. On constate aussi une baisse des recettes issues des accises sur les carburants, la baisse des volumes consommés dépassant le gain lié à la hausse des prix. Bien que l'inflation puisse avoir un léger effet sur la TVA, le conflit risque de peser sur les recettes, ce qui pourrait accentuer encore la difficulté à tenir nos engagements.

S'agissant des dépenses militaires elles-mêmes, il est probable que la hausse du coût des matières premières puisse également avoir un impact.

À l'heure actuelle, il est difficile de mesurer les risques avec précision, faute de visibilité sur la durée du conflit. Néanmoins, cette situation accentue la pression sur nos finances publiques.

Mme Isabelle Briquet. – Je souhaite revenir sur un point important : la clause dérogatoire au pacte de stabilité, que la France a fait le choix de ne pas activer, contrairement à dix-sept autres États membres. Cette décision politique déplace mécaniquement plusieurs milliards d'euros d'ajustement vers d'autres dépenses publiques – nos collectivités, notre protection sociale et nos services publics.

Vous avez indiqué devant nos collègues députés, le 9 avril dernier, que le Haut Conseil n'avait pas travaillé sur cette hypothèse. Il est surprenant qu'un sujet aussi structurant pour les finances publiques des cinq prochaines années ne fasse l'objet d'aucune évaluation chiffrée dans votre avis.

Pour la période 2025-2028, quel allègement représenterait l'activation de cette clause pour la France, et quels en seraient les écarts vis-à-vis de la trajectoire de dépense primaire nette validée par le Conseil en janvier 2025 ?

Parmi les dix-sept États ayant activé la clause, plusieurs présentent une trajectoire de dette comparable à la nôtre. La France est-elle, à votre connaissance, le seul État placé sous procédure de déficit excessif à ne pas l'avoir mobilisée ?

M. Cédric Perrin, président de la commission des affaires étrangères, rapporteur. – Vous n’avez pas répondu à ma question sur la compatibilité entre nos engagements européens et nos obligations « otaniennes ». Je rappelle en effet l’engagement pris à La Haye de consacrer 3,5 % du PIB à notre défense en 2035. J’expliquais dans mon propos liminaire que nous devrions normalement atteindre un montant de 76,3 milliards d’euros en 2030, soit 2,5 % du PIB. J’y insiste, cela représente un effort d’environ 0,5 % en l’espace de six ans, alors qu’il faudra réaliser un saut de près de 1 % de PIB entre 2030 et 2035 pour tenir nos engagements.

M. Thierry Cozic. – Le projet de loi d’actualisation de la LPM prévoit une hausse de crédits cumulée de 36 milliards d’euros pour la période 2026-2030.

Comme l’indique l’avis du Haut Conseil, des aléas pourraient affecter cette trajectoire financière en cas d’augmentation des dépenses, liées à l’aggravation du contexte international et à l’augmentation durable des prix de l’énergie, par rapport aux hypothèses retenues lors de l’élaboration du projet de loi.

Face à la persistance du conflit au Moyen-Orient, à quel montant estimez-vous, dès cette année, l’augmentation potentielle de ces dépenses selon les différents scénarios envisagés ?

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Je souhaiterais revenir sur la question des reports de charges. Ces derniers sont passés en quelques années d’un peu moins de 4 milliards à un peu plus de 8 milliards d’euros. Vous avez indiqué qu’ils risquaient encore d’augmenter. Jusqu’où peut-on aller ?

Mme Carine Camby. – Les reports de charges augmentent beaucoup, et ils réduisent nos marges de manœuvre en cours d’année. Lorsqu’un événement exceptionnel survient, comme cette année avec la forte hausse des dépenses liées aux opérations extérieures, nous avons besoin de disposer de marges de manœuvre pour y faire face. L’administration évoque un montant potentiel de 9,5 milliards d’euros, chiffre qui n’a pas fait l’objet d’une expertise de notre part.

Le mécanisme de la clause de sauvegarde permet à la France de soustraire *a posteriori* de sa dépense primaire nette les dépenses engagées au profit de l’effort de défense. Toutefois, il reste limité à 1,5 point de PIB, et il est prévu pour quatre années, de 2025 à 2028. Mettre en œuvre cette clause dérogatoire pour contourner l’obstacle de la trajectoire de désendettement est donc assez théorique.

Le cas de la France n’est pas comparable à celui de l’Allemagne, dont la situation budgétaire est nettement plus favorable. Notre pays affronte un déficit important et une dette que je n’oserai qualifier d’abysmale.

Un autre pays a fait le choix de ne pas activer cette clause : l'Italie. L'activation d'un tel mécanisme comporte le risque de faire oublier temporairement la contrainte pesant sur le déficit et l'endettement. Au terme des quatre années, nous pourrions nous retrouver dans une situation plus difficile encore que si nous avions intégré ce surcroît de dépenses.

Pour répondre à M. Cozic, le Gouvernement a récemment estimé à 6 milliards d'euros le coût des dépenses supplémentaires liées au conflit, dont 1 milliard d'euros pour les Opex.

La compatibilité entre nos engagements européens et la trajectoire des finances publiques repose sur la priorisation. Donner la priorité aux dépenses de défense nécessite de trouver des marges de manœuvre ailleurs. L'alternative consisterait à ne pas respecter nos engagements européens relatifs à la trajectoire de dépenses, ce qui créerait le risque d'un nouvel accroissement de notre dette.

Je rappelle que les taux d'intérêt sur les obligations assimilables du Trésor (OAT) ont fortement augmenté, avant même le début du conflit et plus encore après. Le refinancement annuel de notre dette s'effectuant à des taux élevés, la charge des intérêts croît de plus en plus vite. Le risque d'un effet « boule de neige » devient bien réel face à la conjugaison de taux élevés et d'une croissance à la peine – quasiment nulle au début de l'année.

Si nos partenaires financiers estiment que la France est dans une situation ne lui permettant pas de maintenir sa trajectoire à la baisse des finances publiques, les taux d'intérêt pourraient augmenter puisque le risque s'accroît. Bien que nous n'ayons pas encore atteint ce scénario catastrophe, nous nous en approchons. L'effort de défense doit s'analyser à l'aune de ce contexte.

Je reviens sur les 13 milliards d'euros de la programmation votée en 2023. Le Haut Conseil a obtenu peu d'informations à ce sujet. Nous avons compris que ce montant couvrirait des cessions d'actifs et la mobilisation de la marge frictionnelle de dépenses du ministère des armées, éventuellement la contribution d'autres ministères. Si des ajustements infra-annuels restent possibles, nous ne disposons pas, à ce stade, des éléments permettant de dire si ces 13 milliards d'euros correspondent bien à des financements.

M. Claude Malhuret. – Je vous remercie pour les informations que vous nous avez apportées. Nous sommes bien conscients du tableau difficile que vous avez dépeint.

Craignez-vous que la défense devienne la variable d'ajustement budgétaire à partir de 2027-2028 ? Quels indicateurs regarderez-vous pour évaluer la sincérité de la trajectoire ?

La France finance un modèle d'armée complet. Notre vœu est de vouloir simultanément la dissuasion nucléaire, une armée expéditionnaire, des capacités de haute intensité dans le cadre de l'Otan, une présence outre-mer,

le spatial, le cyber, le renseignement et l'autonomie stratégique européenne. Le Haut Conseil juge-t-il cette vision stratégique soutenable à long terme ?

Les hypothèses d'inflation retenues dans la LPM ne sont-elles pas déjà dépassées par la réalité de l'économie de guerre ? En temps de guerre, l'inflation militaire est toujours bien supérieure à l'inflation générale. Ne sous-estimons-nous pas aujourd'hui le coût du réarmement européen, et français en particulier ?

Enfin, quel est le risque budgétaire ou stratégique que le Parlement pourrait sous-estimer dans le cadre de l'actualisation de la LPM ?

Mme Carine Camby. – Les questions stratégiques que vous me posez dépassent le cadre de la saisine du Haut Conseil des finances publiques. Celle-ci portait sur la compatibilité de l'actualisation de la LPM avec la trajectoire des finances publiques sur laquelle la France s'est engagée.

Le Parlement et l'exécutif font des choix politiques, comme le maintien d'un modèle d'armée complet, sur lesquels il ne m'appartient pas de me prononcer. La défense deviendra-t-elle une variable d'ajustement ? La situation tendue de nos finances publiques exigera des variables d'ajustement, mais des crédits supplémentaires sont alloués à l'objectif stratégique de défense, qui est donc prioritaire. Comme nous le disons dans notre avis, il faudrait faire des efforts supplémentaires dans d'autres domaines pour financer ce choix.

Le risque pour la trajectoire des finances publiques réside dans les conséquences d'un conflit qui durerait, avec ses répercussions sur l'inflation, les coûts et, *in fine*, les recettes. L'objectif fixé par la loi de finances initiale est de parvenir à un déficit de 5 % du PIB. Cet objectif ne semble pas extrêmement ambitieux compte tenu de nos difficultés actuelles et de notre endettement.

Il est difficile de savoir quel sera l'impact final de l'inflation énergétique, comment celle-ci va influencer sur le coût des matières premières et quelles seront les répercussions sur les programmes d'armement. Il faudra creuser ces enjeux dans les semaines à venir pour garantir la soutenabilité de notre outil de défense et de nos finances publiques.

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – Merci d'être venue nous présenter l'avis du HCFP. Je me réjouis que nous ayons organisé cette audition en commun avec la commission des affaires étrangères.

M. Cédric Perrin, président de la commission des affaires étrangères, rapporteur. – Je suis attentif, à l'instar de mes collègues, aux analyses du Haut Conseil. L'augmentation de la charge de la dette de 66 milliards à 78 milliards d'euros en si peu de temps est particulièrement inquiétante.

Cependant, les auditions menées au sein de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées soulèvent d'autres inquiétudes. Il est important de réarmer notre pays, de consolider notre force de dissuasion

et de préserver notre souveraineté. Si les prévisions de la revue nationale stratégique devaient malheureusement se révéler exactes, il ne serait plus question de débattre de l'âge de la retraite ou de l'équilibre budgétaire, puisque nous ne maîtriserions plus notre destin.

L'objectif est que nous soyons suffisamment forts et dissuasifs pour éviter ces problèmes et rester souverains. D'un côté, la commission des finances et le Haut Conseil des finances publiques nous rappellent la triste réalité de nos finances publiques ; de l'autre, les chefs militaires, les chercheurs et les spécialistes des questions de défense nous dressent le tableau d'une menace réelle nécessitant que nous consacrons des moyens à nous y préparer.

Il nous reste désormais à travailler sur cette loi de programmation militaire afin de la rendre la plus efficiente possible. Parviendrons-nous à en réduire le coût ? Je ne le pense pas.

Je vous remercie pour votre rapport, madame Camby, et je remercie la commission des finances d'avoir organisé cette audition.

II. AUDITION DU GÉNÉRAL D'ARMÉE AÉRIENNE FABIEN MANDON, CHEF D'ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES (13 MAI 2026)

Réunie le mercredi 13 mai 2026 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a entendu le général d'armée aérienne Fabien Mandon, chef d'état-major des Armées, dans le cadre de l'examen du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense

M. Claude Raynal, président. – Mon général, nous sommes très heureux de vous recevoir cet après-midi dans le cadre de l'examen du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

Je veux d'abord vous remercier d'avoir accepté cette audition. Comme vous le savez, il est assez rare que la commission des finances ait l'occasion d'entendre le chef d'état-major des armées.

Toutefois, il nous a semblé particulièrement utile, dans le contexte actuel, de pouvoir vous entendre directement. Le poids croissant des dépenses de défense dans le budget de l'État, l'effort budgétaire demandé dans le projet de loi dont nous sommes saisis, par contraste avec la maîtrise des dépenses qu'exige la dégradation des finances publiques, ainsi que les questions très concrètes qu'il soulève sur l'adéquation entre les ambitions affichées, les moyens proposés et les besoins effectifs des armées, justifient pleinement cette audition devant la commission des finances.

Votre venue me paraît d'autant plus précieuse qu'elle intervient à la suite de l'audition, ce matin, de Mme la présidente Carine Camby, membre du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), consacrée à l'avis rendu par ce dernier sur ce texte. Cette première séquence nous a permis d'évaluer le projet de loi à l'aune de sa soutenabilité macro-budgétaire, de la contrainte qu'il fait porter sur le reste des finances publiques, ainsi que des interrogations liées aux reports de charges et aux restes à payer.

Avec vous, nous souhaitons à présent compléter cette lecture par une appréciation de nature différente : celle du commandement militaire, c'est-à-dire de celui qui est placé au cœur de l'emploi des forces, de la préparation opérationnelle et de l'appréciation des besoins réels des armées.

Sous l'autorité du Président de la République et du Gouvernement, vous êtes responsable de l'emploi des forces, vous assurez le commandement des opérations militaires et vous êtes le conseiller militaire du Gouvernement. À ce titre, vous êtes évidemment un interlocuteur essentiel pour apprécier ce que cette actualisation change réellement pour les armées en matière de préparation à la haute intensité, de priorités capacitaires, mais aussi de ressources humaines, de soutien et de cohérence d'ensemble du modèle d'armée.

Vous suivez par ailleurs de près les sujets budgétaires, puisque vous êtes responsable du programme relatif à la préparation et à l'emploi des forces et co-responsable, avec le délégué général à l'armement, de celui qui est relatif aux équipements.

Cette audition nous est précieuse, d'autant que le rapporteur spécial Dominique de Legge nous présentera très prochainement ses analyses détaillées sur le projet de loi, dans son rapport pour avis.

Mon général, vous avez la parole pour un propos introductif, avant d'entamer la discussion avec le rapporteur, le rapporteur général et les commissaires qui souhaiteront vous interroger.

Général d'armée aérienne Fabien Mandon, chef d'état-major des armées. – C'est pour moi un grand honneur d'avoir ce moment d'échange avec vous. J'essaierai d'être concis, même si une description initiale me paraît importante pour nourrir nos échanges.

Je distinguerai deux aspects, qui sont très liés : le point de vue des responsabilités du budget de l'État et du vote du budget, et celui des raisons qui justifient les efforts prévus par l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM).

J'observe une évolution rapide de la dégradation de notre environnement. Des changements majeurs s'opèrent, que le Président de la République avait décrits dans son discours prononcé le 13 juillet dernier à l'hôtel de Brienne, à l'occasion duquel il avait annoncé son intention d'augmenter les marches pour le budget de la défense dans les prochaines années. Mais depuis cette date, la situation s'est encore dégradée. Nous le vivons tous, dans notre actualité. Je sens dans notre population une conscience assez aiguë de cette dégradation, compte tenu de l'impact direct de celle-ci sur le quotidien des Français.

Je reviens sur les derniers mois qui se sont écoulés.

La guerre se poursuit en Ukraine. À l'occasion de la réouverture de la cathédrale Notre-Dame de Paris, nous avons reçu Donald Trump et le président Zelensky. Nous espérons alors beaucoup que les États-Unis pèseraient de tout leur poids dans les négociations pour mettre fin à la guerre. Mais cette guerre est encore ouverte, il n'y a pas de perspective à court terme. Cela fait plus de quatre ans que cette guerre est en cours sur notre continent.

Une opération éclair menée au Venezuela par les Américains, après avoir été préparée pendant des mois, a conduit à modifier la tête de l'État vénézuélien par la force.

Nous avons envoyé des troupes au Groenland en moins d'une semaine. La France a réagi très vite, en déployant des commandos montagne en moins de quelques jours. Il faisait moins 40 degrés. Ce n'était pas facile à organiser. En outre, nous avons contribué, aux côtés du Danemark, à projeter des moyens aériens dans cette partie très nordique du monde. Un bâtiment de

la marine a également rejoint rapidement les eaux groenlandaises, pour marquer la présence européenne.

Par ailleurs, des opérations israéliennes se poursuivent à Gaza et en Cisjordanie. On n'en parle plus dans l'actualité, mais elles se poursuivent, assorties d'un drame humanitaire. Les conséquences de cette situation sur les prochaines décennies sont majeures : Israël ne sera pas en paix dans un environnement dans lequel des générations vont grandir en rêvant de se venger. La crise avec l'Iran ne va pas améliorer la situation à court terme. Cette zone crisogène pourrait donc le rester dans les prochaines années.

La crise s'est étendue au-delà de Gaza et de la Cisjordanie, du fait des différents épisodes militaires survenus entre Israël et les États-Unis, d'un côté, et l'Iran, de l'autre. Les objectifs de guerre initiaux n'ont pas été atteints et cette situation va nous affecter tous durablement.

Je vais vous présenter un aperçu des engagements français au Proche et au Moyen-Orient, alors que près de 30 000 militaires français sont engagés partout dans le monde. Au Proche et au Moyen-Orient, nous avons déployé près de 2 400 militaires, en vertu des accords de défense que nous avons passés avec le Qatar, les Émirats arabes unis et le Koweït, en réponse aux sollicitations de l'Arabie saoudite, du Bahreïn, ainsi qu'en Jordanie et à Djibouti. Ces militaires français assurent principalement des missions de défense anti-aérienne, notamment à l'aide de missiles sol-air d'interception des drones et missiles tirés par l'Iran, mais aussi d'avions et d'hélicoptères adaptés pour lutter contre les drones de type « Shahed ». Un dispositif naval est en outre chargé de sécuriser Chypre, qui a été ciblé par des milices proches de l'Iran.

Nos militaires ont également pour missions de sécuriser la zone de la mer Méditerranée orientale, de préparer d'éventuelles évacuations de ressortissants et de sécuriser le trafic en mer Rouge même si, pour l'instant, les Houthis restent à l'écart du conflit. Par ailleurs, le groupe aéronaval (GAN) français se trouve au large de Djibouti. Nous nous efforçons d'agréger le groupe des nations qui sont prêtes à agir avec nous pour essayer de rétablir une libre circulation dans le détroit d'Ormuz.

L'engagement des forces françaises se fait donc à 360 degrés sur le globe, en réponse à la multiplicité des crises. C'est une spécificité, rendue notamment possible par nos territoires d'outre-mer et nos points d'appui stratégiques.

Dans cette accélération de la dégradation de notre environnement, ce qui marque les échanges militaires avec mes homologues, c'est la simultanéité des crises. Nos modèles de défense étaient construits ces dernières années pour gérer plutôt une menace de type terroriste. Or nous observons aujourd'hui des États qui entrent par la force dans des territoires pour les conquérir et au seul motif de la défense de leurs intérêts. Des engagements

majeurs sont en cours au Proche et au Moyen-Orient, tandis qu'une guerre se poursuit sur notre propre continent.

Aujourd'hui, les souverainetés sont contestées par la force ou par l'usage d'approches hybrides. Dans les outre-mer, les flottilles d'états compétiteurs ne sont pas dans nos zones économiques exclusives, en raison de la protection apportée par la France et ses armées. Si nous retirons des moyens militaires de ces zones, vous pouvez être certains qu'elles seront pillées. La cartographie de notre présence militaire en découle.

Quelques constantes apparaissent dans ce contexte. Tout d'abord, le principal risque actuel – mais ce n'est pas le seul –, c'est la menace russe sur notre continent. Cela reste ma préoccupation première, pour la préparation des armées françaises. Les Ukrainiens tiennent, depuis quatre ans, de manière héroïque. Leur bravoure et leur résilience forcent l'admiration, et ils font preuve d'une grande capacité d'innovation. Nous avons beaucoup à apprendre de leur réactivité et de leur capacité à innover.

La mobilisation des Européens leur permet de tenir. Au début du conflit, l'industrie ukrainienne représentait 3 % des matériels consommés pour la guerre, aujourd'hui elle produit 50 % de ces équipements. Les Ukrainiens ont donc su s'adapter, en pleine guerre, pour maîtriser davantage leur outil de défense. Mais ils restent très dépendants pour certains moyens difficiles à produire, en particulier les missiles et tous les matériels qui contribuent à la défense aérienne. Nous avons tous entendu parler du missile « Patriot » ; les Européens produisent pour leur part le système sol-air moyenne portée-terrestre (SAMP/T). Ce système est extrêmement efficace. Mais il ne fonctionne qu'à l'aide de missiles complexes, long à produire. Les temps et coûts de production font partie des difficultés que nous avons à résoudre pour disposer d'un modèle de défense soutenable.

Les Russes sont en train de changer leur organisation interne de défense. Ils protègent en priorité leurs grands centres urbains, suivant une logique de bastion, mais développent leur défense à une taille qui leur permettra de challenger l'Otan en 2030. Aujourd'hui, la Russie compte 1,3 million de soldats. En 2030, ils seront 1,9 million. Le nombre de chars lourds devrait s'élever à 7 000 en 2030, contre 4 000 aujourd'hui. Pour l'aviation de combat, le nombre d'avions devrait s'élever à 1 500 en 2030, contre 1 200 aujourd'hui. Quant à la marine, elle devrait rester plutôt stable, avec environ 240 bâtiments de combat. Des efforts très importants sont déployés dans le domaine spatial, les Russes ayant perçu en Ukraine qu'ils étaient en retard en la matière. Ils restent évidemment actifs dans le domaine cyber et dans les nouveaux domaines de conflictualité.

Une deuxième constante est celle d'un recours désinhibé à la force. Les groupes terroristes restent une menace importante pour notre société. Nous ne sommes pas à l'abri d'attentats. Nous voyons se développer des têtes de réseau d'Al-Qaïda et de Daech en Afrique. Dans certaines zones, plus de

6 000 combattants de Daech évoluent. Al-Qaïda, filière d'origine de ce groupe, a failli faire basculer la junte militaire au pouvoir au Mali il y a quelques semaines et menace certains États de la sous-région. Cette expansion géographique importante s'appuie souvent sur des tensions ethniques. Au Sahel, les trois États de l'Alliance des États du Sahel (AES) – le Mali, le Niger et le Burkina Faso –, sont très fragiles. Des groupes terroristes sont par ailleurs en train de croître dans la Corne Est de l'Afrique.

Cette brutalité est aussi celle des grands États. Nous ne sommes pas surpris quand elle provient de la Russie. En revanche, la situation est plus délicate quand d'autres membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies commencent à intervenir en dehors de tout cadre légal international. Or cela inspire beaucoup d'autres pays. Tous les appétits s'aiguisent, car les barrières tombent, et l'ONU devient, malheureusement pour nous, impuissante à réguler les tensions –. Ce cadre était la garantie de maintien de la paix et de notre capacité à dialoguer. Il est en train de vaciller et les crises se développent, sans régulateur.

La troisième constante est la nécessité, pour les Européens, de développer la défense européenne de manière plus déterminée et pragmatique. Nous sommes dans un moment de bascule. Dans les discussions que je peux avoir au niveau militaire, le chef d'état-major des armées américaines me dit qu'en raison de la simultanéité des crises, la priorité revient, pour son pays, à son continent. Cela va de l'Arctique, où il se préoccupe des activités des Chinois et des Russes, à l'Amérique du Sud où nous avons déjà vu de premiers épisodes. Ensuite, il y a l'Asie, puis viennent le Proche et le Moyen-Orient. Il exprime qu'il ne pourrait pas nécessairement nous aider, non par manque de volonté ni par dogmatisme, mais parce que les crises sont trop nombreuses et qu'il leur faut prioriser. Les Européens se trouvent donc dans un moment de bascule. Depuis la Seconde Guerre mondiale, ils vivaient en acceptant une dépendance américaine pour leur protection. Or ils voient les Américains se désengager, et cela ne date pas de Donald Trump. En tout cas, ils ne peuvent plus assurer leur présence à la hauteur de nos espérances. Malheureusement, une guerre est en cours sur le continent. L'Allemagne développe sa défense sur une hypothèse de guerre à l'horizon 2030. Nous avons effectivement une défense à renforcer à cet horizon.

Une grande partie des Européens comprend le mouvement et est curieuse de travailler avec la France pour renforcer la défense européenne. Mais une autre est dans le déni et plaide pour que nous augmentions nos achats auprès des États-Unis pour leur montrer que nous sommes un partenaire fiable.

La quatrième constante, c'est la révolution technologique qui se joue. Nous parlons du numérique depuis des années. Mais nous voyons aussi à présent la dronisation. Nous avons mis du temps à nous y mettre mais prenons résolument le virage des drones. Cela fait partie des efforts du projet de loi

actualisant la loi de programmation. Nous sommes au début d'une aventure centrée sur les drones, la robotisation, le numérique et d'autres technologies d'innovation dans lesquelles nous devons absolument investir.

Concernant le modèle d'armée, l'effort qui est proposé dans le projet de loi d'actualisation consiste à renforcer notre défense de manière visible, selon quelques grands principes. D'abord, nous conservons un modèle d'armée complet : nous sommes les seuls en Europe. Nous pouvons intervenir au Groenland par moins 40 degrés mais avons aussi des forces qui s'entraînent et opèrent dans le désert ou au large de Djibouti par plus de 45 degrés. D'autres qui sont en Asie. Nous connaissons donc tous les climats, toutes les latitudes, et agissons dans tous les milieux, dont le spatial. Ceci est permis par ce modèle d'armée complet. Nous avons choisi de ne pas faire des impasses au risque de ne pas pouvoir investir plus fortement dans certains domaines. Je pense que ce choix de la cohérence est bon pour un pays désireux de garantir sa défense sous tous les horizons et dont l'empreinte est aussi large sur la planète.

Par ailleurs, les orientations annoncées dans le domaine de la dissuasion vont être mises en œuvre, conformément au discours prononcé par le Président de la République à l'Île Longue, dans un esprit de souveraineté. Le Président a annoncé que nous allons renforcer nos armements nucléaires. Cette démarche est engagée, et la loi de programmation actualisée permettra d'y parvenir. En matière d'autonomie stratégique, nous prenons date. Les tirs de missiles balistiques sont détectés dans le monde et suivis en temps réel. C'est important, d'autant que l'Iran dispose de missiles très longue portée. Il est donc vital que nous soyons capables de détecter le départ de tels missiles, d'alerter la population et nos autorités pour assurer la sauvegarde de tous. En complément des moyens actuels partagés avec l'OTAN, l'actualisation de la LPM nous permettra de disposer de moyens supplémentaires en matière de satellites et de systèmes de radar au niveau européen. L'Allemagne contribuera à ce projet, baptisé Jewel (*Joint early warning for a european lookout*).

Nous ouvrons également la page du service national, c'est pour moi l'élément transformant de notre modèle. Je pourrai revenir avec vous sur cet élément, si vous le souhaitez, qui est à mes yeux le plus important pour notre défense, au-delà des équipements.

Les 36 milliards d'euros supplémentaires prévus dans l'actualisation de la LPM visent à avancer en 2027 l'objectif de dépenses militaires initialement fixé en 2030, pour faire face à l'accélération de la dégradation de notre environnement. J'ai grandi pendant la fin de la guerre froide. J'ai donc connu des réductions budgétaires et des lois de programmation qui n'ont pas été tenues. Cela ne crée pas la confiance. Mais, depuis dix ans, j'observe un doublement du budget de la défense et des lois de programmation qui sont respectées. C'est la réalité !

Est-ce suffisant ? Si je regarde l'effort consenti par les Français pour rendre cela possible, je pense que les choix d'actualisation qui ont été posés sont les bons : maintien de la cohérence, renforcement de l'épaisseur de notre modèle. Toutefois, dans le contexte actuel, nous ne pourrions pas nous arrêter à cela. Nous devons assumer un historique, dans lequel nous étions descendus très bas par rapport aux autres pays européens, et nous ne sommes pas encore revenus au niveau nécessaire pour pleinement répondre aux enjeux à venir.

L'étude de l'évolution des budgets de la défense en Europe nous montre que la France a anticipé en 2017 en étant la première à affirmer qu'il fallait inverser la tendance, qui était à la réduction des budgets, pour repartir à la hausse. Les Européens ont mis un peu plus de temps à s'inscrire dans ce mouvement, mais ils redémarrent maintenant très fort. L'Allemagne a ainsi augmenté son budget de la défense de 32 %. En 2029, son budget s'élèvera à plus de 160 milliards d'euros, sans dissuasion. Cela signifie donc que l'Allemagne pourrait investir annuellement environ trois fois plus que la France sur le plan conventionnel dans les années à venir.

L'Allemagne déclare par ailleurs publiquement qu'elle sera la première puissance en Europe. Les Polonais disent la même chose. Leur budget de défense représente 4,5 % du PIB. Ils achètent massivement des équipements. Cette démarche ne construit pas une défense robuste tout de suite, mais elle produit forcément des résultats si elle se répète pendant des années.

Je ne serai pas beaucoup plus long sur ce point ; j'avais prévu de vous exposer la logique qui a présidé à la construction de l'actualisation de la loi de programmation ainsi que les domaines sur lesquels nous avons misé en priorité, mais nous pourrions y revenir au fil de vos questions.

Cette actualisation est cohérente avec ce que nous avons déjà décidé pour la loi de programmation initiale. Nous ne l'avons pas déconstruite, nous avons simplement renforcé certaines fonctions qui le requéraient, même si ces fonctions sont moins « visibles » qu'un Rafale, un satellite, une frégate ou un char. Il s'agit notamment de logistique, des moyens du génie, de protection de NRBC de nos soldats ou encore de guerre électro-magnétique dont les retours d'expérience témoignent de l'importance. Nous consoliderons donc ces éléments, peu visibles, sans le renforcement desquels nous ne pourrions soutenir un choc.

Notre défense s'appuie sur deux moteurs. Le premier, ce sont les ressources humaines. Ces dernières sont confrontées à un défi lié à l'évolution des mentalités et aux trajectoires démographiques en décroissance. La défense recrute 27 000 jeunes par an et rend le même nombre de personnes dans le monde du travail chaque année. Je ne sais pas si les jeunes seront nombreux à faire une carrière entière dans les armées dans trente ans. Même s'ils sont très heureux de servir, ils peuvent rapidement choisir d'autres voies. Toutefois, comme le montre le sujet de la réserve, les armées attirent et nous ne pouvons

pas actuellement accueillir tous les volontaires. Nous ne voulons pas le faire sans les moyens associés. Il serait inutile de faire entrer des gens qui n'auraient pas les moyens d'exprimer leur volonté d'engagement.

Le deuxième moteur, c'est l'industrie.

Les armées tiendront le premier choc, le temps que les deux moteurs, ressources humaines et industrie, se mettent en marche sur un mode de guerre.

En matière industrielle, nous n'y sommes pas. L'Occident n'y est pas. Je vous ai présenté l'évolution du format de l'armée russe attendue entre 2025 et 2030. Or si nous fixions des objectifs de production semblables à nos industriels, ils ne pourraient y parvenir sans changement de modèle.

Nous avons en France des entreprises remarquables, je suis admiratif de ce que nous faisons. Je suis un combattant qui a toujours eu confiance dans son matériel, et qui est extrêmement fier qu'il soit français. Ce que font les Français est du plus haut niveau mondial, malgré la taille de notre pays et le niveau d'investissements que nous pouvons consentir. Mais ce modèle de grande qualité n'est pas adapté, en temps et en coût de production, pour faire face au volume de la menace : tous les soirs, 200 drones attaquent l'Ukraine. Au Proche et au Moyen-Orient, dans les premières semaines du conflit, nous avons tiré plus de missiles de défense sol-air de haute technologie qu'en quatre ans de guerre en Ukraine.

Dans des périodes où les budgets de défense étaient faibles, nous avons demandé à nos entreprises de produire peu et de faire de la très haute technologie pour préserver notre appareil industriel souverain. Notre défense n'existe de manière souveraine que si nos entreprises exportent. Mais, pour exporter, il faut être compétitif, donc très performant.

Nos entreprises savent faire des choses remarquables, de très haute technologie, mais ne savent pas produire vite et *low cost*. Or c'est ce dont nous avons besoin à présent, tout en conservant des domaines de très haute technologie. Nous pouvons être fiers de ce que nous savons faire. Certains de nos missiles sont, en effet, le fruit de dizaines d'années d'investissement et d'intelligence française.

Il reste que nous ne sommes pas dans le bon modèle. Nous avons de l'orfèvrerie, de l'artisanal, alors que les armées ont besoin de prêt-à-porter. Pour faire face au niveau de menace auquel nous sommes confrontés, il faut du prêt-à-porter, et réserver la haute couture à quelques éléments clés.

Pour revenir à la question clé des ressources humaines, l'essentiel, dans nos armées, ce sont les hommes et les femmes.

Je vous remercie des choix qui ont été faits ayant permis la remise à niveau des soldes des militaires du rang, des sous-officiers et des officiers. Cette remise à niveau de la grille indiciaire aurait dû avoir lieu depuis des décennies. Cela produit des effets, notamment en matière de fidélisation. Plus

de 15 % de nos sous-officiers qui avaient prévu de quitter l'armée sont finalement restés. Au-delà des soldats, il y a leurs familles. De très bonnes études conduites par le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) montrent que, dans 75 % des couples de cadres dans les armées, les deux personnes travaillent. La mobilité et le mode de vie des militaires entraînent toutefois de plus en plus de célibat géographique. De plus en plus de personnes quittent l'armée, parce qu'elles ne s'y retrouvent pas, même si elles apprécient leur métier et leur engagement. Les mesures de fidélisation prises ont donc été très positives.

Nous ne changeons pas notre objectif de recrutement, fixé à 275 000 soldats, ni notre objectif de recrutement de réservistes, fixé à un personnel de réserve pour deux personnels d'active, soit 80 000 réservistes.

L'élément nouveau de l'actualisation de la loi de programmation, c'est le service national, auquel un budget est consacré, principalement pour financer des infrastructures. C'est pour moi une priorité absolue : nous devons accueillir les jeunes correctement, leur assurer une formation satisfaisante, dans laquelle ils pourront côtoyer des milieux qu'ils n'auraient pas fréquentés autrement et participer à des missions intéressantes.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la mission « Défense ». - Mon général, merci d'avoir répondu à notre invitation. L'actualisation de la loi de programmation militaire ne prévoit pas d'augmenter le format de nos armées. Pourtant, elle a également vocation à nous préparer à un conflit de haute intensité. Vous avez cité des chiffres préoccupants concernant la Russie, que vous avez vous-même désignée comme la principale menace pour notre continent.

Sans changer de format, serons-nous capables de faire face à cette menace, que vous avez fixée à 2030 ? Et nous n'atteindrons tous les objectifs de l'actualisation, sans changement de format, qu'en 2035. Comment convaincre les Russes de ne pas bouger avant cette date ?

Par ailleurs, je souhaiterais vous interroger sur un sujet sensible, pour ne pas dire tabou. Je ne remets nullement en cause le modèle d'armée complet. Toutefois, comme le montrent les chiffres que vous nous avez communiqués concernant l'Allemagne, l'effort de défense de nos alliés européens augmente plus vite que le nôtre. Ils n'ont pas un modèle d'armée complet, et ils arrivent pourtant à un budget supérieur au nôtre. Comment pouvons-nous maintenir un tel format avec un budget sensiblement inférieur à celui de nos partenaires ? Au vu de ces mêmes efforts, ne craignez-vous pas que nous assistions à un décrochage de l'armée française par rapport à nos alliés ? Cela soulève de nouveau la question de la place de la France en Europe, sur le sujet de la défense européenne.

Enfin, il est nécessaire que le ministère des armées et le Parlement avancent en bonne intelligence. Je profite de votre présence pour remercier pour leur disponibilité, leur compétence et leur compréhension les responsables - qui dépendent de votre autorité - que je vois souvent.

Toutefois, depuis trois ans, plusieurs indicateurs dont nous disposons publiquement jusqu'à une période récente sont désormais classés « diffusion restreinte spécial France », à l'image de la disponibilité de nos équipements et du niveau d'activité des armées. Certes, j'y ai, comme certains collègues, personnellement accès, mais pas le Parlement en général. Or, plus le ministère nous demandera de crédits, que nous essaierons de dégager, plus il faudra les justifier. Vous le faites cet après-midi, et je vous en remercie. Mais je n'en insiste pas moins sur ce point. Il est d'autant plus facile pour le rapporteur spécial que je suis de convaincre ses collègues quand il peut leur donner des informations précises sur les besoins de nos armées.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - Cela vous surprendra peut-être, mais je voudrais avoir une approche un peu différente, en faisant comme s'il n'y avait pas de problème budgétaire.

Comme je l'ai dit à plusieurs reprises, notamment lors du dernier comité d'alerte sur les finances publiques, la situation géopolitique se caractérise par la simultanéité des crises. Lorsque j'ai démarré ma vie professionnelle, mon employeur, qui avait été secrétaire d'État à la défense, disait que le budget de la défense ne devait pas être inférieur à 3 % du PIB.

Puis nous avons connu la chute du mur de Berlin, nous allions entrer dans un monde de paix, il y a eu la fin de la conscription. Je ne le remets pas en cause, personne ne pouvait contester ce cycle.

Je vous remercie d'avoir dépeint la situation géopolitique actuelle. Nous le voyons : quarante ans plus tard, bien des choses ont changé. Je pense notamment qu'il faut que la Grande Muette s'exprime, non pas pour entrer en rébellion, mais pour peser sur le destin et la souveraineté du pays.

En France, nous ne prenons pas assez conscience de ce qui est en train de se passer. C'est un problème culturel. Dans l'est de la France, dont je suis originaire, il existe des cimetières militaires dans beaucoup de communes. La sensibilité y est donc plus forte. Il y a deux ans, lors de la période des vœux, j'ai constaté dans de nombreuses communes que l'on s'inquiétait d'un possible retour de la guerre. Les personnes âgées de 90 ans en ont gardé le souvenir. C'est pourquoi je voulais qu'on s'extrait pour partie des seuls chiffres.

Que faudrait-il aux armées françaises pour répondre, au bon niveau, au contexte stratégique actuel ? Faudrait-il changer le format de nos armées, nos capacités structurantes ? Faudrait-il plus d'effectifs, ou combler les manques ? Le modèle qui est le nôtre est-il tenable ?

L'histoire nous montre que la France, dans les conflits, ne s'en est jamais sortie toute seule. Elle a toujours eu des alliés. Face aux menaces actuelles et au retrait des Américains, ne sommes-nous pas conduits à rechercher davantage de coopération avec nos alliés, notamment européens ? Vous avez parlé d'Europe de la défense.

Quel format vous paraît le plus réaliste et le plus efficace ? Les coopérations doivent-elles être resserrées sur quelques pays, qui disposent déjà de capacités comparables aux nôtres, ou faut-il envisager des formats européens plus larges ? Qu'en est-il des Américains, dont la place semble plutôt appelée à se restreindre ? La question des alliances et des synergies n'est-elle pas au moins aussi importante que le sujet budgétaire des surmarchés de la loi de programmation militaire ?

Nous n'arriverons pas à tout faire, compte tenu de la dégradation très avancée de nos comptes publics.

J'ai été frappé ce matin, lors de l'audition de Carine Camby, par la douche froide qu'a représentée, pour plusieurs de nos collègues, l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur l'actualisation de la loi de programmation militaire. Nous pouvons demander toujours davantage, mais à un moment donné, nous risquons de parvenir à une impasse.

M. Thierry Cozic. – Alors que la guerre de demain se jouera dans l'espace et que l'industrie spatiale est déjà confrontée à des défis majeurs, la réponse apportée aujourd'hui par le Gouvernement se fait essentiellement sur le plan budgétaire. La loi de programmation militaire prévoit une enveloppe de 3,9 milliards d'euros consacrés aux capacités spatiales, en hausse de plus de moitié par rapport aux prévisions initiales.

Pourtant, comme la Cour des comptes l'a rappelé dernièrement, le commandement de l'espace, créé il y a six ans dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie spatiale de défense, ne dispose pas encore des capacités nécessaires à l'exercice effectif de ses missions. Plusieurs programmes majeurs connaissent donc des retards significatifs.

Alors que le Président de la République déclarait le 12 novembre dernier à Toulouse que l'espace est devenu un champ de bataille, les moyens mis en œuvre aujourd'hui ne sont-ils pas insuffisants ? Quelles mesures pourriez-vous recommander pour renforcer l'efficacité du secteur, alors même que notre position dominante historique en Europe se trouve chaque jour menacée ?

M. Marc Laménie. – Vous avez parlé de la question des ressources humaines, en particulier du problème de la fidélisation. En effet, la question est financière, mais aussi humaine. Autrefois, les militaires faisaient toute leur carrière dans l'armée. Désormais, nous formons des jeunes qui n'exercent que quelques années. Selon moi, c'est le problème essentiel.

Le rapporteur général a évoqué le devoir de mémoire et de transmission. La mission « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » n'est dotée que de moins de 2 milliards d'euros, mais elle se double d'une valeur hautement symbolique. Certains de ses crédits sont attribués à la Journée défense et citoyenneté (JDC), d'autres au service militaire volontaire (SMV), qui concerne 1 300 jeunes, ou au service national, annoncé par le Président de la République. Vous avez également cité les 80 000 réservistes de l'armée, financés par la mission « Défense ».

Comment s'articulent ces politiques et ces différents acteurs ? Chaque département compte un service départemental de l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaCVG). Le maillage du territoire est important. Pour susciter les vocations chez les jeunes, l'éducation nationale a aussi un rôle à jouer. Comment ce lien est-il assuré ?

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Vous insistez sur l'effort réalisé depuis dix ans. Cependant, j'étais secrétaire générale adjointe de l'Élysée sous la présidence de Jacques Chirac : entre 2002 et 2007, et alors que les menaces qui pesaient sur notre pays étaient d'un tout autre niveau qu'aujourd'hui, la hausse du budget de la défense a été plus que soutenue, que ce soit en euros courants, constants, en pourcentage du budget ou du PIB !

Vous soulignez que, pour exporter, l'industrie de défense doit être compétitive. Il lui faut aussi disposer d'une base nationale et de marchés nationaux. L'armée française est-elle une bonne cliente de notre industrie de défense ?

Vous insistez sur la nécessité de développer le prêt-à-porter. Comment cela se traduit-il dans les commandes ?

Quelles leçons avez-vous tirées des difficultés rencontrées dans le cadre du programme Eurodrone ?

Le journal *Les Échos* fait état d'une compétition entre, d'une part, Safran et MBDA et, d'autre part, ArianeGroup et Thales sur le futur système de frappe longue portée des forces terrestres, destiné à remplacer le lance-roquettes unitaire (LRU). Selon ce journal, le recours à des solutions coréennes, américaines ou israéliennes serait envisagé. Le confirmez-vous ?

L'effort supplémentaire sur les munitions s'élève à 8,5 milliards d'euros dans le projet de loi actualisant la LPM, soit un montant considérable. La création de la plateforme France Munitions est aussi révélatrice du caractère industriel de ce défi. Quelle est votre appréciation des délais réels de montée en cadence de notre base industrielle et technologique de défense (BITD) sur ces segments prioritaires ?

Enfin, quelles sont vos priorités en matière de recrutement ?

M. Olivier Paccaud. – Certes, nous vivons dans un monde compliqué. Mais n'était-ce pas déjà le cas autrefois ? J'ai grandi sous un président qui disait que le *pacifisme est à l'Ouest, les missiles à l'Est*. Certes, le monde est moins binaire désormais, mais il a toujours été dangereux.

Néanmoins, notre défense a beaucoup évolué. Le rapporteur général a évoqué les cimetières militaires sur son territoire. Surtout, les départements de l'est de la France comptaient énormément de casernes : dans l'Oise, il y en avait à Beauvais, à Noyon, à Senlis ou encore à Compiègne. Aujourd'hui, la délégation militaire départementale (DMD) dispose d'un ergastule à Beauvais, une partie de l'école est demeurée à Compiègne et Creil accueille une base.

En tant que chef d'état-major des armées, intégrez-vous une logique territoriale à votre réflexion ? L'armée est aimée des Français : nous l'avons encore constaté à l'occasion du 8 mai. Nous commémorons la fin de la guerre de 1945, mais beaucoup de maires ont eu un mot pour les Français récemment tombés sous les drapeaux.

Par ailleurs, vous insistez sur l'importance du service national. Son rôle doit-il être militaire ou social ? Qu'en attendez-vous ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je m'interroge sur l'accélération des moyens mis en œuvre pour assurer la résilience des territoires, en lien avec le pouvoir déconcentré, les collectivités territoriales et les élus locaux. La résilience consiste à assurer la robustesse de l'arrière et passe notamment par l'autonomie alimentaire, énergétique et numérique, en s'appuyant sur des schémas précis.

Quel est l'état de nos dépendances technologiques sur nos moyens d'attaque et de défense ? On entend souvent parler du « *kill switch* » : si les géants du numérique coupaient notre accès à des logiciels reliés à nos forces, quelle part de nos moyens serait neutralisée ?

J'en viens à l'accélération du transfert d'innovation de nos start-ups à la BITD. À Grenoble, l'entreprise de batteries innovantes Limatech s'est retrouvée en grande difficulté à la suite d'un retard de remboursement du crédit d'impôt recherche (CIR). Certes, l'entreprise avait des problèmes de trésorerie, mais elle recevait des commandes d'Airbus et de l'armée. En tant qu'élu, on comprend mal pourquoi la commande publique ne permet pas de pérenniser de telles pépites.

M. Vincent Capo-Canellas. – Vous avez évoqué l'hypothèse d'un conflit avec la Russie en 2030. Sur quels aspects serons-nous prêts ? Quelles questions sont réglées par l'actualisation de la LPM ? Lesquelles restent en suspens ?

Vous appelez à produire vite et *low cost* – on ne peut que vous rejoindre. Cependant, l'industrie a besoin de visibilité et de commandes fermes pour engager des chaînes de sous-traitants et construire des usines.

Comment franchir cette étape avec les industriels ? Qu'attendriez-vous du Parlement sur ce point ?

Où en est la France sur le système de combat aérien du futur (Scaf) ? Estimez-vous qu'il s'agit d'une réponse pertinente à l'état de la menace que vous nous avez présenté ?

M. Vincent Éblé. – Vous avez présenté l'évolution de l'effort militaire en pourcentages. Mais nous voudrions connaître les valeurs absolues ! Les pourcentages ne nous disent pas tout de la réalité de l'effort consacré.

Dans le monde actuel, il apparaît nécessaire de renforcer notre défense. Cependant, le contexte dégradé de nos dépenses publiques nous impose de faire preuve de responsabilité et de nous interroger sur les marges d'efficience. Sans remettre en cause le renforcement des capacités opérationnelles, avez-vous identifié des pistes de rationalisation, de simplification ou de priorisation dans le fonctionnement de nos armées ?

M. Vincent Delahaye. – Les efforts plus importants consentis par plusieurs autres pays sont sans doute liés à leur situation financière, qui est bien meilleure que la nôtre.

Dans ces conditions, le modèle complet de l'armée française est-il tenable ? Ne devrions-nous pas plutôt viser l'excellence sur des domaines précis ?

J'ai lu que nous disposions d'un stock de munitions qui nous permettrait de tenir quinze jours. Quel sera l'état de ce stock en 2030 ? Ne serait-il pas préférable de nous donner les moyens de produire rapidement en cas de conflit ?

Le service national s'adressera à 3 000 jeunes en 2026. Est-ce suffisant ?

M. Raphaël Daubet. – Le réarmement ne dépend pas seulement des crédits votés, mais aussi de la capacité industrielle à produire, recruter, former et tenir les cadences.

Quels sont les goulets d'étranglement industriels que vous identifiez dans les territoires ? Comment les armées peuvent-elles mieux faire remonter leurs besoins ? Avez-vous une attente particulière en matière d'action publique pour accélérer le développement de notre capacité industrielle ?

Enfin, le principal risque qui pèse sur l'exécution de la loi de programmation militaire et de son actualisation est-il industriel, financier ou humain ?

Mme Isabelle Briquet. – Avant d'être nommé chef d'état-major des armées, vous avez notamment exercé la fonction de pilote de chasse. Selon vous, pouvons-nous encore croire à l'avion de chasse de sixième génération qui doit succéder au Rafale dans le cadre du projet franco-allemand Scaf ?

Quel serait le coût, pour la France, d'un développement autonome d'un successeur du Rafale ?

M. Emmanuel Capus. - Le conflit en Ukraine est révélateur de l'évolution de la nature de la guerre. Les armements dont nous disposons sont complètement dépassés ! Désormais, ce sont les drones, terrestres ou aériens, qui sont efficaces.

Très concrètement, qu'attendez-vous de la BITD française ? Faut-il construire des armements à bas coûts, ou vous orientez-vous vers l'achat de matériel sur étagère ? Est-il préférable d'attendre ? La situation évolue si vite que les équipements dont la production a été lancée il y a deux ans sont déjà souvent obsolètes !

Général d'armée aérienne Fabien Mandon, chef d'état-major des armées. - Vous m'avez interrogé sur le format de notre armée. En réalité, nous ne serons jamais totalement prêts à la guerre, car l'effort demandé à la Nation serait hors de portée. Notre objectif est de tenir jusqu'à ce que les moteurs s'enclenchent.

Parmi ces moteurs, j'insiste sur les ressources humaines. C'est pour cela que je crois au service national et à la réserve. Après une première expérience assez brève au sein de l'armée, nos réservistes et anciens du service national sauront agir si la Nation est en danger : ils auront des bases suffisantes pour jouer un rôle utile après une rapide formation. Le scénario le plus plausible, ce ne sont pas des chars qui entrent dans Paris. Il faut plutôt s'attendre à ce que les mécanismes de solidarité s'activent, si la Russie venait à s'aventurer dans un pays balte. Il y aurait alors des rétroactions sur notre territoire, et nous devrions soutenir cet effort - et la réserve et le service national sont très utiles dans ce cadre.

Les volumes du service national sont encore modestes : 3 000 jeunes seront concernés cet été. Aucun témoin ne peut encore en parler, car le service national n'est plus celui d'autrefois. Nous devons mettre en place la mécanique. La première année sera un véritable défi.

Dans les pays nordiques, les jeunes se battent pour entrer au service national. En Suède, seuls 10 % des candidats sont retenus ! Ils sont très fiers de défendre leur pays.

Un chef militaire vous répondra toujours que le format actuel de nos armées est insuffisant. Cependant, j'ai le devoir d'utiliser de la meilleure manière possible les deniers publics. Cela nous oblige et j'y suis attentif. Certes, nous pouvons toujours nous améliorer et il faut poursuivre nos efforts. Mais à la veille d'un 100 mètres, on ne demande pas à un sprinteur de faire un régime !

Je peux néanmoins vous donner des pistes d'amélioration. Nous travaillons sur les marges d'efficacité. C'est un devoir moral. Cette année encore, je transforme nos structures pour gagner en efficacité. Nous cherchons

à faire des économies, mais aussi à réduire les lenteurs administratives et l'absence de prise de risque auxquelles nous sommes parfois confrontés.

Dès lors, comment maintenir un format d'armée complet au regard des contraintes budgétaires ? Le format d'armée complet doit rester un principe de base : ne le remettons surtout pas en question. Il y a quelques années, des experts annonçaient la fin de l'artillerie, eu égard à la place prépondérante du cyber. Parlez-en donc aux Ukrainiens ! Chaque conflit est différent, et les vieux outils seront toujours utiles. Nous devons savoir opérer dans le chaos, quand rien ne marche. L'actualisation de la LPM, c'est aussi de la logistique, des camions, des citernes.

Vous m'avez interrogé sur le risque de décrochage par rapport à nos alliés. Aujourd'hui, notre continent connaît la guerre et nous savons que la Russie est capable de s'aventurer au-delà de l'Ukraine. La présence américaine, par ailleurs, se réduit. Nous devons donc être plus forts collectivement. Nous travaillons donc pour développer ces capacités aujourd'hui détenues par les Américains.

C'est en cela que le discours de l'Île Longue du Président de la République a joué un rôle majeur : pour la première fois, il nous appelle à réfléchir ensemble à notre défense. La dissuasion nucléaire fait partie de l'équation de défense de l'Europe. Quand nous élaborons la loi de programmation militaire ou son actualisation, nous dialoguons très peu avec nos alliés. Nous devons davantage communiquer : lorsque les Allemands projettent de fabriquer certains types de missiles puissants, cela concerne aussi la France. Nous devons donc réfléchir aux éléments constitutifs de notre défense. Il est inquiétant que la revue stratégique récemment publiée par l'Allemagne ne mentionne pas une seule fois la France.

Le décrochage est possible. Si l'Allemagne continue à ce rythme, dans cinq ans, l'argument selon lequel nous bénéficions d'une expérience opérationnelle et d'une certaine culture ne tiendra plus. Pour les Américains, la référence européenne devient peu à peu l'Allemagne. Les Allemands prévoient de dépenser trois fois plus que la France chaque année. Au bout de cinq ans, le différentiel sera frappant !

Vous appelez l'armée à justifier ses dépenses. Cela va de soi. Je suis d'ailleurs honoré d'être auditionné par votre commission. Il est fondamental que nos concitoyens comprennent pourquoi de tels efforts leur sont demandés et comment ce budget est employé.

Vous me demandez si l'armée française doit combler ses manques ou renforcer ses effectifs pour répondre aux défis. Le Premier ministre, alors ministre des armées, avait utilisé l'image du poids de forme, en évoquant un budget de l'ordre de 100 milliards d'euros par an. Nous n'y sommes pas : nous consacrons moins de 2,5 % de notre PIB à la défense. Mais c'est ce vers quoi nous tendons.

J'aurais aimé investir davantage dans le domaine spatial. Les avancées des Chinois et des Américains sont immenses, alors que la France avait toujours été en avance dans ce secteur. Mais nous avons dû faire des choix, et les menaces actuelles nous imposaient d'autres priorités telles que la logistique, le génie ou la guerre électronique. J'espère cependant que l'espace sera l'objet de nos efforts à l'avenir.

J'en viens au cyber. Nous tirons beaucoup d'enseignements de ce domaine, en renseignement et en capacité d'action. Le défi est de conserver des compétences. Souvent, après une première expérience dans les armées, les professionnels concernés sont fortement demandés ailleurs et quittent le milieu militaire.

Les partenariats européens sont indispensables. La France fait des choix dans l'actualisation de la loi de programmation. Nos investissements dans la guerre électronique, le génie, la logistique ou la défense sol-air nous permettront d'agrèger plus facilement une coalition en tant que nation cadre. Très peu de pays, en Europe, ont ces capacités. Dans le domaine terrestre, les corps d'armée fonctionnent comme une « multiprise » permettant d'agrèger les contributions d'autres pays. Cela exige un certain savoir-faire, que la France entretient et développe. C'est cela qui nous donnera la force d'entraînement nécessaire demain en Europe.

La coalition des volontaires illustre l'importance des partenariats. Cette coalition est une garantie de sécurité pour l'Ukraine. Une fois que la paix ou qu'un cessez-le-feu aura été conclu, des mesures militaires permettront de rétablir la circulation maritime pour le commerce, la circulation aérienne pour les échanges et de se prémunir d'autres tentatives d'incursion de la Russie. Trente-trois pays nous ont rejoints. Une vingtaine travaillent à Paris, sans la présence des États-Unis.

Nous avons également lancé l'initiative d'Ormuz impliquant quarante-quatre pays. Quand la France lance une initiative, elle jouit d'une certaine crédibilité, grâce à son savoir-faire. Elle peut agréger de nombreux pays, en Europe et au-delà, puisque des pays comme l'Australie, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Corée du Sud nous ont rejoints, et seront bientôt suivis par d'autres.

La priorité de notre défense, c'est donc la solidarité. Seule, la France ne pèse pas suffisamment par rapport aux plus grandes puissances. Tous les pays en Europe sont dans ce cas. Mais la Russie ne pèse rien face à une Europe solidaire !

Vous évoquez les retards des satellites de renseignement. Nous disposons de plus de moyens qu'il y a cinq ans et nous prenons toutes les mesures nécessaires pour combler certains retards. Là encore, nous avons besoin que le tissu industriel soit préparé. Il est normal de ne pas tout avoir en temps de paix. Il n'est pas utile d'avoir des stocks de munitions qui se périment. L'essentiel est de disposer d'un stock suffisant le temps que la

production arrive. Pour l'heure, plusieurs années peuvent être nécessaires pour certaines munitions : c'est trop. Le changement est donc à l'œuvre. Nous nous rapprochons des industries, notamment habituées à produire en masse. L'approche doit changer, dès la conception.

Les armées, naturellement, demandent toujours plus et mieux. Prenons l'exemple des missiles. Nous avons récemment élaboré un cahier des charges très simple, qui tient en une page, pour demander, d'ici à 2030, la production d'un nouveau type de missile. L'ère des cahiers des charges de centaines de pages, élaborés durant plusieurs mois, est révolue.

Vous m'avez interrogé sur l'articulation des armées avec l'éducation nationale. Depuis ma prise de fonction, le 1^{er} septembre 2025, j'ai rencontré le ministre de l'éducation nationale à trois reprises : il est très attentif à nos démarches. Nous avons notamment échangé sur les classes de défense pour les élèves de seconde. Tout le montage du service national s'est fait aussi en lien avec le ministère de l'enseignement supérieur.

Concernant le prêt-à-porter, j'ai évoqué l'exemple du missile. Certains autres programmes comme Eurodrone sont représentatifs des complexités que nous ne souhaitons plus. Un programme à fortes contraintes, trop lent et qui, à la fin, revient très cher et se révèle totalement dépassé. Si ce programme avait rapidement donné des résultats, il aurait été très utile. Mais depuis, il y a eu une révolution ! Le décalage entre le coût et l'efficacité de ce programme est trop important.

Vous m'interrogez sur le lance-roquettes unitaire. Je suis un utilisateur : si je comprends les préoccupations politiques relatives à la souveraineté, j'ai besoin d'un nouveau système opérationnel dès 2027, car en cas de conflit, nous en aurions besoin. Par souci d'efficacité de la dépense publique, également, je prends ce qui est prêt, peu cher et répond aux besoins.

J'ai beaucoup d'admiration pour nos entreprises, mais des pistes d'amélioration existent. Certaines ont fait des efforts colossaux, mais je refuse la notion invoquée de manque de visibilité dans les commandes. Il y a des besoins partout ! Je le constate lors de mes déplacements. Des équipements comme le SAMP/T et l'artillerie Caesar sont hautement réclamés. Mais sans commande, produire serait impossible ? C'est donc un chantier majeur qui nous attend pour éviter que les armées françaises ne soient impactées par le manque de prise de risque de certains industriels.

J'en viens à la question du recrutement. Actuellement, nous arrivons à embaucher suffisamment, mais la situation reste sous surveillance. Il nous faut beaucoup d'efforts pour attirer chaque année 27 000 recrues. C'est la raison pour laquelle les mesures de fidélisation, qui passent par l'accompagnement du personnel et l'attention portée aux familles, sont essentielles ; sans cela, nous créons des flux supplémentaires.

Nous mesurons à quel point la logique territoriale est importante. Une forme de dilemme persiste : il est important que les armées soient implantées dans les territoires, tout en cherchant à optimiser la dépense. En Afghanistan, j'ai opéré sur une base de 10 000 soldats. Le coût de la piste était donc rentabilisé. Les régiments échantillonnaires, en France, sont utiles, mais les dépenses de fonctionnement sont élevées. Il faut trouver un équilibre.

Vous avez évoqué les dépendances technologiques. En raison de notre culture de dissuasion, nous avons acquis une base technologique qui nous garantit la souveraineté sur les segments fondamentaux. Mais nous découvrons chaque jour de nouvelles dépendances dans d'autres secteurs. Le volume de demandes et la compétition induite font également apparaître de nouvelles vulnérabilités que nous cherchons à réduire.

Concernant les fragilités des start-ups et des petites et moyennes entreprises (PME), nous avons l'immense chance de compter de nombreux entrepreneurs sur le territoire, mais le passage à l'échelle supérieure est souvent difficile. La direction générale de l'armement (DGA) fait des efforts importants pour y parvenir. C'était aussi la vocation de l'Agence de l'innovation de défense (AID). Beaucoup d'entreprises ne passeront pas à l'échelle, car il y a beaucoup d'offres, mais nous n'avons pas les moyens de toutes les développer. La DGA essaye de les aider au mieux. Avec la DGA nous tentons d'opérer une révolution capacitaire, afin de ne pas gérer un petit programme numérique requérant de la réactivité comme un programme de sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE) qui s'étend sur des dizaines d'années.

J'en viens au Scaf. Depuis huit ans environ, une équipe d'officiers experts dans l'aéronautique de combat de l'Allemagne, de la France et de l'Espagne, accompagnée par des ingénieurs de ces trois pays, travaille à Paris. Tout le monde s'accorde sur les besoins techniques. Malheureusement, d'un point de vue industriel, les choses sont plus complexes. Actuellement, la loi de programmation prévoit la réussite du Scaf. J'y vois un objectif stratégique : nous ne sommes pas en compétition avec nos voisins européens. Nous avons besoin de souveraineté. Notre dissuasion doit s'appuyer sur une composante aéroportée. Nous devons fabriquer nos avions. Pour les vendre, il faut les exporter et donc rester compétitifs face à des pays comme la Chine. Or le défilé du 3 septembre 2025 à Pékin a montré que la Chine produisait désormais des avions et des drones de très haut niveau. Les chances européennes s'amoindrissent si nous ne rassemblons pas le meilleur des entreprises européennes. Fabriquer un avion à plusieurs coûte plus cher que si nous l'avions construit seul. Mais ensemble, nous sommes plus forts. J'espère donc que nous réussirons à mener à bien le Scaf.

Enfin, monsieur Capus, notre armement n'est pas dépassé. Je suis critique sur le modèle de notre industrie de défense. Cependant, je reste très admiratif à l'égard de nos ingénieurs. La France a l'habitude d'anticiper et de s'interroger sur l'avenir. En revanche, nous devons investir dans de nouveaux

domaines, notamment les drones. La dronisation de nos armées, dans toutes ses dimensions, est essentielle. Nous accusons un certain retard : c'est bien normal, car nous avons la chance d'être en paix. Les Ukrainiens, en guerre, innovent tous les jours : des drones récupèrent désormais les blessés sur des civières.

M. Claude Raynal, président. – Mon général, je vous remercie de votre intervention.

III. EXAMEN DU RAPPORT (26 MAI 2026)

Réunie le mardi 26 mai 2026 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 635 (2025-2026), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons ce matin le rapport pour avis de notre collègue 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.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Il est difficile aujourd'hui de contester la nécessité d'un effort supplémentaire en faveur de la défense. Le contexte stratégique s'est profondément dégradé ; le chef d'état-major des armées nous l'a lui-même exposé, ici même, il y a deux semaines. La guerre de haute intensité est revenue sur notre continent, les menaces hybrides se multiplient, le soutien américain apparaît plus incertain, et la France, comme l'Europe, doit en tirer les conséquences. Cela vaut d'autant plus que l'effort de défense, rapporté au PIB, s'est considérablement contracté au cours des dernières décennies.

Mais il faut, je crois, regarder ce texte avec lucidité. Il ne s'agit pas d'une nouvelle loi de programmation militaire (LPM) de plein exercice. C'est, comme son nom l'indique, un texte d'actualisation et, à bien des égards, d'attente. Un texte d'attente, d'abord, parce qu'il intervient très tôt après l'adoption de la LPM 2024-2030, alors que son début d'exécution a déjà révélé d'importantes fragilités. Un texte d'attente, ensuite, parce qu'il est hautement probable qu'après l'élection présidentielle de 2027 s'ouvrira une nouvelle séquence stratégique et budgétaire, avec, selon toute vraisemblance, une nouvelle loi de programmation militaire. Un texte, d'attente, enfin, car ses effets concrets dépendront fortement de notre capacité à adopter en 2027 un budget conforme à la trajectoire affichée.

Mon appréciation est donc la suivante : ce texte doit sans doute être adopté, parce qu'il apporte des capacités critiques supplémentaires et corrige certaines insuffisances, mais il ne faut pas lui donner une portée qu'il n'a pas. Il ne règle pas les problèmes de fond, il ne modifie pas le format des armées, il ne répond que très marginalement au risque d'attrition de nos équipements en cas de conflit et il ne nous met pas à niveau face aux exigences capacitaires d'un conflit majeur durable. En outre, il ne peut être compris qu'en gardant à l'esprit qu'une part importante de l'effort annoncé relève aussi, en réalité, de la sincérisation d'une programmation initiale sous-budgétisée.

J'en viens à mon premier point.

Le projet de loi affiche 36 milliards d'euros supplémentaires sur la période 2026-2030, par l'application de surmarches annuelles aux marches prévues par la LPM initiale. Par l'effet cumulatif de ces marches et surmarches, les crédits annuels de la mission « Défense », hors pensions, passeraient d'environ 44 milliards d'euros en 2023 à 76,3 milliards d'euros en 2030, dans un contexte où le coût des matériels militaires – très intenses en technologie – continue lui-même de progresser fortement.

C'est un effort certain, surtout si l'on considère l'état de nos finances publiques, mais il ne s'agit pas, en intégralité, d'un effort capacitaire nouveau. Une part importante sert en réalité à répondre, bien qu'imparfaitement sans doute, à des sous-budgétisations ou à des tensions apparues très tôt dans l'exécution de la LPM, comme je l'avais exposé dans un récent rapport de contrôle : une provision au titre des opérations insuffisante, des dépenses de personnel sous-évaluées, un fonctionnement courant dont le coût progresse, des crédits d'équipement utilisés comme variable d'ajustement pour financer des dépenses courantes insuffisamment budgétées, ou encore l'explosion du report de charges. Autrement dit, on ne peut pas lire ces 36 milliards d'euros comme 36 milliards de capacités nouvelles au profit direct des armées. Une part notable relève du rattrapage et de la sincérisation. S'y ajoutent, en outre, le coût du nouveau service national et celui de l'inflation. Au total, au moins 14 milliards d'euros ne reviennent pas directement aux capacités matérielles des armées, comme l'illustre le graphique figurant dans *L'Essentiel* du rapport pour avis.

Deuxième point : le texte renforce certaines capacités critiques, mais sans changer l'échelle du modèle d'armée. Les munitions, la défense sol-air, les drones, l'espace, la préparation opérationnelle, certains segments de l'aviation ou encore les feux dans la profondeur sont renforcés. C'est utile, et même nécessaire. Mais les grands marqueurs de format, eux, ne changent pas : le nombre de chars, de Rafale, de frégates, de porte-avions, de sous-marins demeure identique. La hausse un temps évoquée par M. Sébastien Lecornu, alors ministre des armées, de trente Rafale et de trois frégates supplémentaires n'a finalement pas été retenue.

Le modèle reste donc, pour l'essentiel, celui que nous connaissons : un modèle complet, technologiquement avancé, mais à l'épaisseur très limitée – certains diraient une armée « banzaï ». Le risque d'attrition des matériels n'est pas véritablement intégré. En somme, le texte permet de mieux tenir face à un choc, sans doute de gagner quelques semaines de robustesse avant de devoir revenir devant le Parlement pour demander en urgence des moyens supplémentaires, mais il ne répond en aucune manière aux exigences d'une guerre durable de haute intensité. Il est difficile de prétendre le contraire.

Troisième point : cette actualisation s'inscrit dans un contexte de contrainte financière extrêmement fort. Le Haut Conseil des finances publiques l'a d'ailleurs bien montré dans l'avis qu'il est venu nous présenter en commission. L'effort de défense devra être absorbé dans une trajectoire de finances publiques déjà très tendue. À partir de 2027, si l'on veut respecter les engagements européens de la France, la hausse des crédits de la défense impliquera nécessairement des économies substantielles sur le reste des dépenses publiques. C'est là, au fond, le vrai sujet du texte. Nous voulons augmenter les moyens de la défense, c'est sans doute une bonne chose, mais il faut alors assumer les choix budgétaires correspondants. À défaut, l'effort de défense ne sera ni durablement finançable ni pleinement crédible. D'ailleurs, faute de choix budgétaires suffisamment clairs jusqu'ici, c'est la charge de la dette qui pourrait atteindre 100 milliards d'euros à la fin de la décennie, soit précisément le « poids de forme » que M. Sébastien Lecornu, alors ministre des armées, évoquait pour le budget des armées.

Quatrième point : contraint par un niveau de dette et de déficit publics très élevé, l'effort de défense français demeurera très relatif au regard de la dynamique internationale de réarmement. De nombreux États, alliés comme compétiteurs, augmentent aujourd'hui leurs dépenses plus vite que nous, parfois très nettement. Or, en matière de défense, l'effort et les capacités d'un pays ne se mesurent, par construction, qu'à l'aune de ceux des autres. En outre, le texte ne permet pas de suivre une trajectoire compatible avec l'atteinte de l'objectif, désormais retenu dans le cadre de l'Otan, de 3,5 % du PIB en 2035, sauf à consentir après 2030 un effort considérable.

Cinquième point : le texte souffre encore d'un défaut de transparence. Nous connaissons le chiffre global de 36 milliards d'euros, mais pas suffisamment sa décomposition réelle ; mon estimation montre qu'environ 21 milliards d'euros seulement viendraient effectivement renforcer les capacités. Nous savons qu'il existe par ailleurs des renoncements ou des reports capacitaires, mais qui ne sont pas chiffrés. Et, plus largement, les informations accessibles au Parlement sur les effets opérationnels réels de la hausse des crédits demeurent insuffisantes, en particulier depuis la fin, il y a quelques années, de la publication des indicateurs de disponibilité et d'activité des forces.

Au fond, ce texte peut se résumer ainsi : s'il répond à certains égards à une urgence, améliore certaines choses et corrige certaines fragilités, il ne traite pas les déséquilibres de fond. C'est pourquoi je crois qu'il faut l'aborder pour ce qu'il est : un texte transitoire, dans l'attente d'une future programmation qui devra aller plus loin, au prix, cette fois, de choix budgétaires pleinement assumés.

Vous ne m'en voudrez pas, mes chers collègues, de livrer à votre réflexion cette citation du général de Gaulle : « 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. »

Je vous proposerai cinq amendements.

L'amendement COM-97 vise à corriger la rédaction de l'article 1^{er} sur l'effort de défense exprimé en pourcentage du PIB. Le texte continue de viser un niveau de 2 % du PIB « entre 2025 et 2027 », alors que ce seuil est déjà atteint en 2025 et que la trajectoire proposée est, en pratique, supérieure dès les années suivantes. Il s'agit donc d'une simple mise en cohérence.

L'amendement COM-100 procède à une correction matérielle du tableau figurant à l'article 2, afin de fiabiliser la présentation de la trajectoire budgétaire.

L'amendement COM-101 vise à prévoir explicitement, dans la programmation, que le remplètement des matériels détruits ou rendus inutilisables en opération fasse l'objet d'un financement additionnel. C'est un point central : le texte renforce les munitions et certaines capacités critiques, mais il ne traite pas véritablement la logique d'attrition. Cet amendement programmatique introduit donc un principe clair de financement du remplacement des matériels perdus et souligne ainsi la nécessité de mieux intégrer le risque d'attrition des équipements en cas de conflit.

L'amendement COM-98 tend à inscrire dans le rapport annexé une trajectoire explicite de maîtrise du report de charges. La situation actuelle n'est pas saine. Le report de charges atteint des niveaux beaucoup trop élevés. Il me paraît indispensable de fixer dans le texte la trajectoire visée par le ministère et d'en exiger la justification dans le temps. C'était d'ailleurs le cas dans la précédente LPM.

L'amendement COM-99 vise à introduire dans le rapport annexé une orientation générale en faveur d'une simplification accrue du cadre normatif applicable aux projets industriels de défense, notamment au regard du zéro artificialisation nette. Si nous voulons vraiment réarmer, il ne suffit pas d'ouvrir des crédits : il faut aussi permettre à notre base industrielle et technologique de défense de créer, d'étendre et de relocaliser plus rapidement ses capacités de production.

Je solliciterai enfin votre autorisation pour pouvoir le cas échéant redéposer ces amendements en séance, si d'aventure la commission saisie au fond ne retenait pas certains d'entre eux.

M. Pascal Savoldelli. – Si j'ai bien compris, nous avons déjà 6 milliards d'euros à trouver en raison du conflit dans le détroit d'Ormuz, et nous devrions désormais trouver 8 milliards d'euros ! Le rapporteur général évoque la possibilité d'un projet de loi de finances rectificative, et voilà que l'on nous propose maintenant un amendement visant à porter les dépenses de défense de 2 % à 3,5 % du PIB pour répondre aux demandes formulées par l'Otan, sans que l'on sache où trouver cet argent.

À titre personnel, je ne suis pas un partisan des référendums, mais un sujet de cette nature mériterait sans doute une initiative particulière, car nous avançons quelque peu à l'aveugle.

Ma question est simple : où sont les financements ? Elle aura toute sa place dans le débat qui se tiendra la semaine prochaine en séance publique.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Merci pour ce rapport particulièrement limpide.

Je m'interroge sur l'amendement relatif aux reports de charges. Je comprends évidemment la nécessité d'en maîtriser la trajectoire, puisque vous avez montré, dans votre rapport de contrôle, monsieur de Legge, à quel point celle-ci était en train de dérapier. En faisant cette proposition, la commission des finances est pleinement dans son rôle.

Vous paraît-il toutefois pertinent de fixer dès à présent, dans un texte que vous qualifiez vous-même de transitoire, un début de trajectoire de réduction des reports de charges pour 2026 et 2027 ? Ne risquons-nous pas d'ajouter une contrainte supplémentaire à celles qui pèseront déjà, *in fine*, sur les armées et sur les commandes ?

Certes, il n'est jamais sain de vivre durablement avec des reports de charges, mais nous savons tous combien la contrainte budgétaire actuelle est forte et combien il sera difficile, politiquement, de la résoudre en 2026 et 2027. Je ne suis donc pas certaine qu'il faille ajouter cette contrainte supplémentaire. C'est la seule réserve que je souhaitais exprimer. Pour le reste, je partage vos analyses.

M. Stéphane Sautarel. – Dominique de Legge a exprimé sa préoccupation sur la soutenabilité du texte. Ma question porte à la fois sur la sincérité et la réalité de l'effort proposé, ce qui renvoie évidemment, entre autres éléments, aux reports de charges.

Au-delà de sa sincérité, je m'interroge aussi sur l'efficacité de cet effort, car j'avoue avoir été surpris par le graphique figurant à la page 7 de *L'Essentiel*. Il me semblait avoir entendu récemment que le Royaume-Uni ne pouvait plus répondre à un certain nombre d'enjeux de défense, alors même que son niveau de dépenses militaires est très nettement supérieur à celui de la France. J'aimerais donc avoir un éclairage sur ce point.

M. Olivier Paccaud. – Je remercie Dominique de Legge pour ce rapport, pertinent, comme d'habitude, et qui s'inscrit dans la continuité des réflexions qu'il mène sur la politique militaire française.

Comme Stéphane Sautarel, j'ai été interpellé par le schéma présenté à la page 7 de *L'Essentiel*, où nous apparaissions en effet comme étant « les plus mauvais » en matière d'efforts récents, ce qui contraste avec les discours très volontaristes du Président de la République.

Ma question porte donc sur l'écart éventuel entre les effets d'annonce et la réalité des chiffres. Depuis quand les autres pays comparables - Royaume-Uni, Allemagne, Pologne, Japon ou Italie - ont-ils accéléré leur effort de réarmement ? Ont-ils mieux anticipé que nous, et pouvons-nous aujourd'hui dire que nous sommes « à la traîne » ? Nous ne sommes certes pas en 1937 - n'exagérons pas -, mais tout de même...

M. Arnaud Bazin. - Je remercie à mon tour notre collègue pour la clarté de son rapport.

Les événements récents ont montré que des technologies très avancées et extrêmement coûteuses pouvaient être assez facilement débordées par des moyens beaucoup plus rustiques et beaucoup moins onéreux. Lorsqu'il faut un missile coûtant entre 1 et 2 millions d'euros pour intercepter un drone valant 15 000 euros, nous sommes confrontés non seulement à un problème économique et financier, mais aussi à un problème capacitaire. Il est en effet possible de fabriquer rapidement des centaines, voire des milliers de drones à 15 000 euros, alors que les stocks de missiles s'épuisent très vite.

Dans cette course technologique extrêmement coûteuse, des réflexions sont-elles conduites pour intégrer cette nécessité de répondre avec des moyens adaptés à des menaces beaucoup plus rudimentaires ?

Par ailleurs, existe-t-il des financements spécifiquement consacrés à une réflexion globale sur ces nouvelles formes de guerre - guerre hybride, mais aussi guerre classique extrêmement rustique, peu coûteuse et provoquant des dégâts considérables sur les populations civiles ?

Enfin, une réflexion plus large sur la résilience des populations civiles en cas d'attaque est-elle engagée, dans un contexte où le droit international semble de moins en moins respecté et où les attaques contre les civils deviennent presque la règle ?

M. Laurent Somon. - Je remercie à mon tour Dominique de Legge pour son rapport.

Qu'en est-il du choix stratégique consistant à poursuivre une loi de programmation militaire fondée sur une approche « tous azimuts » ? Une telle stratégie suppose nécessairement des ressources humaines extrêmement importantes, compte tenu du niveau technologique des équipements.

Les objectifs de recrutement fixés dans la LPM initiale sont-ils aujourd'hui atteints ? Au regard des besoins qu'il faudra couvrir pour les futurs programmes prévus, peut-on raisonnablement espérer tenir les objectifs en matière de ressources humaines ?

M. Thierry Cozic. - Je partage l'ensemble des observations formulées par le rapporteur pour avis.

Cette loi d'actualisation est certes nécessaire, mais elle ne règle pas les principales difficultés qu'elle identifie. Je rappelle que le budget des armées passerait de 32 milliards à 63 milliards d'euros en dix ans. On pourrait penser que cet effort a permis de doubler les moyens humains et les équipements. En réalité, il a surtout servi à moderniser une armée vieillissante.

Je voudrais revenir sur la rallonge budgétaire qui nous est demandée dans le cadre de ce texte. Elle vise essentiellement à combler le déficit creusé par la précédente LPM, dont les objectifs étaient manifestement trop élevés au regard des moyens budgétaires disponibles pour la période 2024-2030.

Je m'interroge plus particulièrement sur les 13 milliards d'euros de recettes exceptionnelles que l'État escomptait et qui, finalement, se sont évaporés. Pouvons-nous disposer de précisions sur cette somme ?

Globalement, comme l'a très bien souligné notre collègue Dominique de Legge, ce projet de loi vient simplement sincériser une LPM qui, de toute façon, reviendra prochainement devant le Parlement, notamment dans le contexte de l'élection présidentielle.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Monsieur Savoldelli, l'amendement COM-97 ne vise pas à atteindre des dépenses militaires à hauteur de 3,5 % du PIB. Il tend simplement à rappeler que nous sommes déjà à 2 %, et qu'écrire vouloir atteindre en 2027 un niveau d'ores et déjà atteint n'est plus réellement un objectif.

Cela illustre assez bien le manque de transparence du discours de l'exécutif sur les finances du ministère : les ambitions affichées ne peuvent pas être tenues, et ce que l'on écrit n'est donc pas toujours totalement sincère.

J'entends la remarque de Mme Carrère-Gée sur les reports de charges. C'est un système relativement confortable, qui permet de dépenser l'argent que l'on n'a pas, en espérant qu'on l'aura un jour... Les membres de la commission des finances ne peuvent évidemment pas cautionner une telle manière de procéder. Je suis conscient qu'il serait absurde de viser un report de charges nul, mais, entre un objectif de report fixé il y a quelques années à 10 % des crédits, hors dépenses de personnel, et un report atteignant 22 % aujourd'hui, il existe manifestement une marge de progression. Par ailleurs, l'amendement que je propose porte sur le rapport annexé, son caractère contraignant est donc très réduit. En outre, je vise une trajectoire très modérée, puisqu'il s'agit d'atteindre 13 % en 2030, ce qui correspond précisément à l'objectif affiché par le ministère lui-même. Avec cet amendement, j'essaie simplement de faire en sorte que le ministère n'oublie pas les objectifs qu'il s'est fixés.

M. Sautarel m'interroge sur la sincérité budgétaire. C'est effectivement le sujet de fond. Je déposerai d'ailleurs probablement, à titre personnel, un amendement visant à rappeler qu'avant même d'augmenter le budget de la défense, il conviendrait déjà de respecter, dans la gestion, les crédits votés par le Parlement. Chaque année, nous votons une enveloppe et, dès le 1^{er} janvier,

on assiste à des gels et des surgels budgétaires. En fin d'année, on nous explique qu'on va redonner des crédits au ministère des armées au titre des surcoûts, mais ils proviennent en réalité de la réserve de précaution, dont le ministère des armées est l'un des principaux contributeurs.

Lorsque l'on met bout à bout ces opérations, on s'aperçoit qu'elles se traduisent finalement par un solde négatif pour le ministère. J'avais ainsi montré qu'en deux ans, entre 2023 et 2025, nous avons perdu un montant équivalent à l'acquisition de vingt Rafale non équipés. Si, au lieu d'afficher 36 milliards d'euros supplémentaires, nous commençons déjà par dépenser effectivement les crédits annuels votés par le Parlement, les finances publiques ne s'en porteraient pas plus mal, le ministère des armées non plus et le Parlement se sentirait davantage respecté.

Olivier Paccaud souligne que nous ne sommes pas les meilleurs élèves de la classe, puisque d'autres pays font davantage pour leur défense. Par le passé, plus que d'autres, il se peut que nous ayons voulu engranger les bénéfices de la paix, ce qui a conduit à une forte diminution de notre effort de défense. Les autres pays ont fortement rehaussé leur effort militaire après le déclenchement de la guerre en Ukraine en 2022. Nous avons été un peu plus lents à réagir et nous avons sans doute fourni un effort plus limité, nos marges de manœuvre budgétaires étant relativement faibles.

Arnaud Bazin m'interroge sur la rusticité des équipements et sur ce rapport entre un drone à 15 000 euros et un missile à plusieurs centaines de milliers d'euros ; c'est véritablement le cœur du sujet ! J'ai toutefois une bonne nouvelle : le délégué général pour l'armement, que j'ai rencontré, ne m'a pas parlé exclusivement de haute technologie. Il a bien compris que, pour neutraliser des drones à 15 000 euros, il fallait sans doute trouver des armes qui ne coûtent pas excessivement cher.

Le ministère a tiré les enseignements de la guerre en Ukraine, même si cela demandera du temps. Le message semble avoir été entendu. Nous avons sans doute voulu systématiquement intégrer la dernière sophistication technologique sur chaque nouveau Rafale produit, et il serait pertinent que nous produisions davantage en série, ce qui permettra aussi d'améliorer le maintien en condition opérationnelle.

Sur la question de la résilience, un amendement a été adopté à l'Assemblée nationale pour insister sur cette préoccupation, déjà bien intégrée dans les documents stratégiques.

S'agissant des ressources humaines, nous atteignons plutôt correctement nos objectifs en 2025, contrairement à ce qui s'était produit en 2023. Le ministère nous indique que les objectifs devraient également être tenus en 2026. Il faudra tenir les marches réhaussées prévues pour la suite, ce qui n'est pas un sujet d'inquiétude majeure.

M. Cozic fait le même constat que beaucoup d'entre nous : en dépit du doublement des crédits en dix ans, l'évolution de l'effort de défense en pourcentage du PIB demeure limitée, et nos capacités n'ont pas véritablement augmenté. Comment l'expliquer ? Depuis 2017, nous sommes surtout dans une phase de remise à niveau. Nous disposons aujourd'hui de matériels plus performants, mais pas nécessairement plus nombreux. Sur les 36 milliards d'euros supplémentaires, un peu moins de deux tiers, d'après mes calculs, iront au financement de nouvelles capacités – petits équipements, drones, quelques avions A400M, des canons Caesar, *etc.* –, mais l'essentiel concerne surtout le renforcement des capacités existantes, dont les munitions, et des moyens du quotidien.

En ce qui concerne les fameux 13,3 milliards d'euros, 5,9 milliards correspondent effectivement à de véritables recettes. Il s'agit notamment des recettes perçues au titre de l'offre de soin du service de santé des armées (SSA), de prestations de service et de recettes patrimoniales, dont des dividendes de l'État. En revanche, si le reste ne se matérialise pas, c'est tout simplement parce qu'il n'existait pas ; il s'agissait essentiellement de fictions budgétaires liées à des écritures comptables. On me demande souvent si ces crédits sont toujours là. En réalité, ils n'y étaient déjà pas vraiment auparavant... De ce point de vue, rien n'a véritablement changé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement COM-97 est adopté.

Article 1^{er} (rapport annexé)

Les amendements COM-98 et COM-99 sont adoptés.

Article 2

L'amendement COM-100 est adopté.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Il semble difficile de se préparer à un conflit de haute intensité en imaginant qu'on ne perdra aucun équipement. L'amendement COM-101 vise donc à préciser que le matériel détruit ou rendu hors d'usage dans le cadre d'une mission opérationnelle a vocation à être remplacé.

L'amendement COM-101 est adopté.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

État-major des armées

- Vice-amiral d'escadre Éric MALBRUNOT, sous-chef d'état-major « Plans » ;
- Colonel Vincent MOUSSU, chargé des relations avec le Parlement.

Direction générale de l'armement

- M. Patrick PAILLOUX, délégué général ;
- Ingénieure générale hors classe de l'armement Corinne LONCHAMPT, directrice de la préparation de l'avenir et de la programmation ;
- Ingénieur en chef de l'armement Emmanuel THOMÉ, directeur de cabinet ;
- Mme Juliette DUBREUIL, conseillère communication, relations avec les élus et plume auprès du délégué général pour l'armement.

Secrétariat général pour l'administration (SGA)

- Mme Chloé MIRAU, directrice des affaires financières.

Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale

- M. Nicolas ROCHE, secrétaire général ;
- M. Alexandre NÈGRE, conseiller juridique.

Service interarmées des munitions

- Général de brigade Jean-Bernard FRAISSE, adjoint au directeur du service ;
- Commissaire en chef de deuxième classe Michel REICHARDT, chef de la division métiers ;
- Colonel Vincent MOUSSU, chargé des relations avec le Parlement.

**Direction du budget du ministère de l'économie et des finances
(5^e sous-direction)**

- M. Clément BOISNAUD, sous-directeur ;
- Mme Mathilda GIORGIS, adjointe au chef du bureau de la Défense et de la Mémoire ;
- Mme Marie CARNEL, adjointe au chef du bureau de la Défense et de la Mémoire.

Institut français des relations internationales

- M. Élie TENENBAUM, chercheur, directeur du centre des études de sécurité.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-635.html>