N° 666

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mai 2026

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (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. Cédric PERRIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Cédric Perrin*, président ;* MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Jean-Baptiste Lemoyne, Claude Malhuret, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal*, vice-présidents ;* M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure*, secrétaires ;* M. Étienne Blanc, Mme Valérie Boyer, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mmes Gisèle Jourda, Mireille Jouve, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Didier Marie, Pierre Médevielle, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

Voir les numéros :

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

Sénat : **635**, **646**, **654** et **667** (2025-2026)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL **9**

I. UNE ANTICIPATION DE L'ACTUALISATION DE LA LPM DEVENUE INCONTOURNABLE **9**

A. UNE HAUSSE DE + 36 MDS€ DES CRÉDITS SUR LA PÉRIODE 2026-2030 9
1. Une augmentation des crédits concentrée sur 2026 et 2027 ..... *9*
2. Un ralentissement de l'effort de réarmement incompatible avec l'imminence des menaces ..*10*

B. UNE « LOI DE COHÉRENCE ET D'ADAPTATION » ET NON UNE LOI DE FORMAT ? 12
1. Des ajustements capacitaires pour adapter la LPM adoptée en 2023 ..... *12*
2. Des choix et des non choix qui interrogent *13*

II. REDRESSER LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE POUR ATTEINDRE VRAIMENT LES 3,5 % DU PIB EN 2035 ..... **14**

A. STABILISER L'EFFORT À HAUTEUR DE 6,7 MDS€ PAR AN SUR LA PÉRIODE 2026-2030 14

B. DES AJUSTEMENTS CIBLÉS DU FORMAT DES ARMÉES AVANT LA RÉDACTION D'UN NOUVEAU LIVRE BLANC DÈS 2027 15
1. La commission a décidé de renforcer plusieurs segments capacitaires *15*
2. Engager dès janvier 2027 la réalisation d'un nouveau livre blanc comme préalable à une nouvelle LPM *17*

III. UN APPEL À RENDRE LA TRAJECTOIRE D'EFFECTIFS PLUS AMBITIEUSE **17**

IV. UN EFFORT DE 1,4 MD€ EN FAVEUR DE L'INNOVATION INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉ DANS LE RAPPORT ANNEXÉ **19**

V. UN VOLET NORMATIF DESTINÉ À ACCÉLÉRER LE RÉARMEMENT, RENFORCER LA RÉSILIENCE ET MOBILISER LES FORCES VIVES DE LA NATION **21**

A. ACCÉLÉRER LE RÉARMEMENT 21

B. RENFORCER LA RÉSILIENCE 21

C. MOBILISER LES FORCES VIVES DE LA NATION 22

D. RÉAFFIRMER LA SINGULARITÉ MILITAIRE 22

EXAMEN DES ARTICLES **25**

TITRE I^ER : DISPOSITIONS PORTANT ACTUALISATION DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE POUR LES ANNÉES 2024 A 2030 ..... **25**

- *Article 1er* **Rapport annexé** 25
- *Article 1er* bis **Rapport sur la mobilisation de la clause dérogatoire pour les dépenses en lien avec la défense** 35
- *Article 1er* ter *(nouveau)* **Fixation d'un pourcentage de crédits d'études amont à destination des PME et ETI de la défense** 36
- *Article 2* **Nouvelle programmation des ressources financières (2026-2030)** 37
- *Article 3* **Révision des provisions annuelles pour OPEX** 46
- *Article 4* **Ajustement des cibles d'augmentation des effectifs** 49
- *Article 4* bis *A* **Rapport relatif aux effets de la nouvelle politique de rémunération des militaires** 52
- *Article 4* bis *(nouveau)* **Avancement de la date de mise en place de la commission du livre blanc et concertation préalable à toute actualisation de la programmation** 53
- *Article 4* ter **Introduction d'un bilan de l'état des infrastructures et du plan Familles dans le rapport annuel d'application de la LPM** 54

TITRE II : ACCELÉRER LE RÉARMEMENT 56

CHAPITRE IER : MIEUX ADAPTER LES POUVOIRS ÉCONOMIQUES AUX ENJEUX DE LA DÉFENSE NATIONALE 56

- *Article 5* **Subvenir aux besoins des forces armées en matière de soutien logistique, énergétique et sanitaire par l'élargissement des possibilités d'imposer à des entreprises la constitution de stocks stratégiques et la priorisation de commandes** 56
- *Article 6* **Constitution de stocks stratégiques pour les opérateurs d'importance vitale** 60
- *Article 6* bis **Remise d'un rapport dressant un état des lieux des besoins de la base industrielle et technologique de défense en matière de ressources humaines** 65

CHAPITRE II : MIEUX ENCADRER LES PRATIQUES ÉCONOMIQUES 66

- *Article 7* **Mise en place d'une redevance sur les frais de développement en cas de vente ou de location d'un bien** 66
- *Article 8* **Prérogatives des commissaires du Gouvernement** 69
- *Article 8* bis *(nouveau)* **Présentation annuelle au Parlement de la stratégie et des résultats des investissements de l'Agence des participations de l'État dans les entreprises de la BITD** 75
- *Article 9* **Simplifier et consolider le régime du contrôle du coût de revient dans les marchés de défense et de sécurité** 76
- *Article 10* **Ouverture des marchés de défense et de sécurité aux organismes de droit privé titulaires de droits exclusifs ou spéciaux** 81

CHAPITRE III : MIEUX SÉCURISER LES PROJETS DE DÉFENSE 83

- *Article 11* **Ajuster le régime des autorisations du ministère des armées dans le cadre de l'autorisation environnementale unique** 83
- *Article 12* **Qualification d'opération sensible au profit du Centre spatial guyanais** 88
- *Article 12* bis *AA (nouveau)* **Application du régime des projets d'intérêt national majeur à certaines opérations du ministère des armées et du Centre spatial guyanais** 94
- *Article 12* bis *A* **Dérogations au profit de certains projets industriels de défense** 96
- *Article 12* bis **Exemption des arrêtés d'interdiction temporaire de circulation pour les convois militaires** 98

- *Article 12* ter **Introduction d'un suivi de la mise en œuvre de « France Munitions » dans le rapport annuel sur le bilan de l'exécution de la programmation militaire** 99

TITRE III : RENFORCER LA RÉSILIENCE 100

CHAPITRE IER : DISPOSER DE NOUVEAUX LEVIERS FACE AUX MENACES 100

- *Article 13* **Renforcement des moyens du Service de Santé des Armées pour lutter contre les nouvelles menaces** 100
- *Article 14* **Extension de l'autorisation d'utilisation de dispositifs de lutte anti-drones aux opérateurs d'importance vitale ou à leurs prestataires** 106
- *Article 14* bis *A (nouveau)* **Création d'un catalogue national des drones et dispositifs anti-drones de confiance** 111
- *Article 14* bis **Interdiction de la captation satellitaire de données concernant certaines zones sensibles** 112
- *Article 15* **Extension du dispositif de transport maritime d'intérêt national aux services maritimes** 113
- *Article 16* **Durcissement des peines encourues en cas d'infractions de navigation sans pavillon et de refus d'obtempérer** 116

CHAPITRE II : PROTÉGER ET PRÉSERVER LES INTÉRÊTS DE LA NATION 120

- *Article 17* **Procédure de déclaration préalable avant toute publication, diffusion et communication à un tiers** 120
- *Article 18* **Restaurer l'usage des URL dans les traitements algorithmiques utilisés par les services de renseignement et élargir les finalités d'utilisation de ces traitements** 124
- *Article 19* **Procédure d'autorisation préalable à l'exercice d'une activité pour le compte d'une entité étrangère** 132
- *Article 20* **Renforcement du contrôle des projets de coopération internationale pour les établissements d'enseignement supérieur** 136

CHAPITRE III : CRÉER UN CADRE JURIDIQUE ADAPTÉ AUX CRISES MAJEURES 139

- *Article 21* **Création d'un état d'alerte de sécurité nationale** 139
- *Article 22* **Emplois indispensables à la continuité de l'activité des opérateurs d'importance vitale** 145

TITRE IV : MOBILISER LES FORCES VIVES DE LA NATION.....147

CHAPITRE IER : RECENTRER LA JOURNÉE DE MOBILISATION SUR LES FONDAMENTAUX.....147

- *Article 23* **Transformation de la journée défense et citoyenneté** 147

CHAPITRE II : CRÉER UN NOUVEAU SERVICE NATIONAL, MILITAIRE, FONDÉ SUR LE VOLONTARIAT 157

- *Article 24* **Service national** 157
- *Article 24* bis **Rapport relatif aux capacités de prise en charge par les forces armées des appelés du service national** 169

CHAPITRE III : RENFORCER LE RECOURS AUX RÉSERVES 170
- *Article 25* **Réserve de sécurité nationale** 170
- *Article 25* bis A **Rôle des associations d'anciens combattants et de réservistes** 176
- *Article 25* bis B **Fiabilisation des données de contact des réservistes opérationnels** 177
- *Article 25* bis **Notification des employeurs des réservistes opérationnels** 177
- *Article 25 ter* **Exonération fiscale applicable à la solde des réservistes opérationnels** 178

TITRE V : RÉAFFIRMER LA SINGULARITÉ MILITAIRE 179

CHAPITRE IER : RÉAFFIRMER LA RECONNAISSANCE DE LA NATION 179
- *Article 26* **Reconnaissance de la Nation aux équipages des SNLE** 179
- *Article 27* **Recrutement des bénéficiaires du dispositif des emplois de reconnaissance nationale** 182

CHAPITRE II : ADAPTER NOTRE DROIT À LA SINGULARITÉ DU STATUT DES MILITAIRES 187
- *Article 28* **Sanctions disciplinaires applicables aux officiers généraux en deuxième section** 187
- *Article 29* **Calcul de l'allocation chômage des anciens militaires involontairement privés d'emploi** 191

CHAPITRE III : MIEUX RECONNAITRE LES SUJÉTIONS LIÉES AU STATUT MILITAIRE 193
- *Article 30* **Cessions immobilières de l'État – Dispositions spécifiques au ministère des armées** 193

TITRE VI : DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES 196
- *Article 31* **Moderniser la gouvernance de l'École polytechnique** 196
- *Article 31* bis **Élargissement du pouvoir du préfet dans la délivrance de carte mobilité inclusion pour les blessés de guerre** 199
- *Article 31* ter **Aménagement des épreuves d'examens ou de concours pour les candidats présentant un handicap** 199
- *Article 31* quater **Désignation du correspondant défense par le maire** 200
- *Article 32* **Dispositions outre-mer** 201
- *Article 33* **Ratifications d'ordonnances** 203
- *Article 34 (nouveau)* **Remise d'un rapport portant sur la simplification du cadre normatif et administratif applicable aux industries de défense** 206

EXAMEN EN COMMISSION 207

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT 261

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 263

LA LOI EN CONSTRUCTION 265

ANNEXES 267

- **Compte rendu de l'audition de Mme Catherine Vautrin, ministre des armées et des anciens combattants, le mardi 28 avril 2026** 267
- **Compte rendu de l'audition de M. Fabien Mandon, chef d'état-major des Armées, le mercredi 29 avril 2026** 297
- **Compte rendu de l'audition de Mme Carine Camby, membre du Haut Conseil des finances publiques, le mercredi 13 mai 2026** 329

L'ESSENTIEL

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

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

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

I. UNE ANTICIPATION DE L'ACTUALISATION DE LA LPM DEVENUE INCONTOURNABLE

A. UNE HAUSSE DE + 36 MDS€ DES CRÉDITS SUR LA PÉRIODE 2026-2030

1. Une augmentation des crédits concentrée sur 2026 et 2027

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

profondeur » tandis que le texte prévoit également un volet normatif afin de lever certains freins.

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

+ 36 Mds€

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

L'actualisation de la trajectoire budgétaire

(En milliards d'euros courants)

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

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

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

Avec un effort en faveur de la défense de 2,5 % du PIB en 2030, la commission estime que le projet de loi ne permettra pas de respecter la trajectoire vers l'objectif de 3,5 % du PIB en 2030, pourtant adopté par la France. Le montant des crédits prévus par la nouvelle programmation

budgétaire augmente certes chaque année mais de manière moindre, ce qui correspond à un **ralentissement de l'effort**. **Alors que les crédits augmentent de 13 % en 2026, cette hausse ne sera plus que de 10,9 % en 2027, puis de 7,9 % en 2028, de 6,6 % en 2029 et de 4,8 % en 2030.**

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

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

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

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

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

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

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

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

> *« Dans sa forme actuelle, le projet de loi d'actualisation de la LPM ne permet en aucun cas d'atteindre l'objectif de 3,5 % du PIB consacré à la défense en 2035 puisqu'il faudrait réaliser un effort supplémentaire de plus de 1 % du PIB en cinq ans, de 2030 à 2035 ».*
>
> *Cédric Perrin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*

B. UNE « LOI DE COHÉRENCE ET D'ADAPTATION » ET NON UNE LOI DE FORMAT ?

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

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

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

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

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

2. Des choix et des non choix qui interrogent

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

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

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

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

Enfin, **le silence sur le drone de combat furtif qui devait accompagner le standard F5 du Rafale interpelle** au moment où les principaux compétiteurs mettent l'accent sur ce type d'aéronefs pour

conserver la supériorité aérienne. Cela revient à prendre le risque que la France perde l'avantage acquis à travers le développement du démonstrateur **Neuron** dont les performances étaient pourtant considérées comme prometteuses.

II. REDRESSER LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE POUR ATTEINDRE VRAIMENT LES 3,5 % DU PIB EN 2035

A. STABILISER L'EFFORT À HAUTEUR DE 6,7 MDS€ PAR AN SUR LA PÉRIODE 2026-2030

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

La nouvelle trajectoire adoptée par la commission

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

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

Le surcroît cumulé des crédits s'établirait ainsi à environ **14 milliards d'euros**, ce qui aurait pour conséquence de **faire passer de 36 à 50 milliards le total des crédits supplémentaires ajoutés à la LPM 2024-2030 et de porter**

de 2,5 à 2,7 % du PIB l'effort de défense en 2030, soit un montant désormais cohérent avec l'objectif de 3,5 % du PIB consacré à l'effort de défense en 2035.

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

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

+ 14 Mds€

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

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

B. DES AJUSTEMENTS CIBLÉS DU FORMAT DES ARMÉES AVANT LA RÉDACTION D'UN NOUVEAU LIVRE BLANC DÈS 2027

1. La commission a décidé de renforcer plusieurs segments capacitaires

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

- **de prévoir que des crédits d'un montant annuel de 150 millions d'euros sont répartis par le chef d'état-major des armées entre les trois armées** et, le cas échéant, les services de soutien. Ces enveloppes de crédits, issus majoritairement des ressources dédiées à l'équipement des forces, sont mises en œuvre avec le concours technique de la DGA, et notamment de ses **centres experts référents**. Ils devront **bénéficier en priorité à la BITD française** ;

- de lancer dès 2026 **des études pour le développement d'une capacité nouvelle succédant au char Leclerc** afin de **créer un *cloud* de combat terrestre et un système de systèmes comportant possiblement plusieurs plateformes dédiées** à des fonctionnalités propres (artillerie, LAD, arme à énergie dirigée, missiles…) afin d'**engager le développement industriel à l'horizon 2030** sur la base des compétences des industriels nationaux et en recherchant des partenariats européens ;

- de préciser que **26 lance-roquettes unitaires (LRU) de conception souveraine seront acquis d'ici 2030 et que ce nombre pourra être porté au besoin à 52 d'ici 2035** ;

- de **développer une famille de missiles balistiques conventionnels d'une portée allant jusqu'à la classe 2500 km** dans le courant de la prochaine décennie avec pour objectif que cette future capacité balistique puisse bénéficier, à terme, à toutes les armées. Alors que le projet de loi ne mentionne que le missile balistique terrestre de portée de 2500 km, il apparaît nécessaire de **ne pas fermer la porte au développement de missiles aérobalistiques de portée opérative autour de 1 000 km** ;

- de **prévoir l'acquisition de 3 frégates supplémentaires d'ici 2035** afin de porter le format des frégates de premier rang de 15 à 18 ;

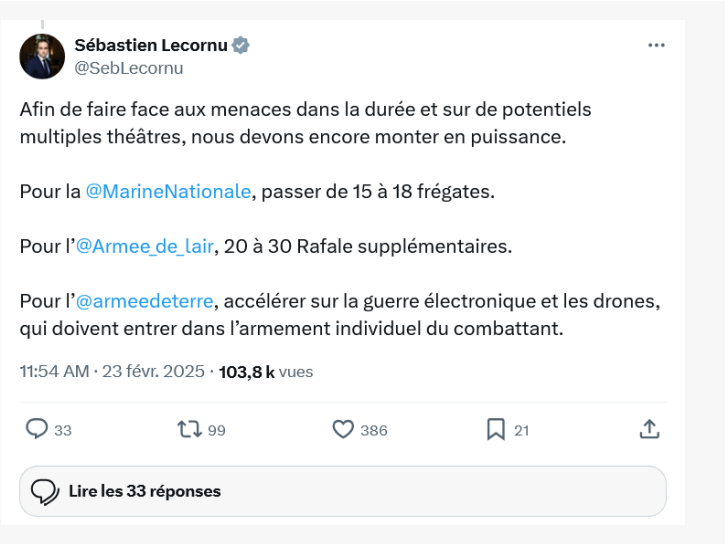
- d'**engager l'augmentation du format de l'aviation de combat de 225 à 255 Rafale au standard F4 d'ici 2035 en affectant 20 Rafale à l'Armée de l'Air et de l'Espace et 10 autres à la Marine nationale ;**

- **de pérenniser les travaux déjà engagés pour développer une capacité de drones sous-marins de longue endurance** XL UUV pour une première capacité opérationnelle en 2030 (premier de série) et une production en série d'ici 2035 ;

- de se donner les moyens de **réaliser un démonstrateur opérationnel de drone de combat furtif à l'horizon 2035** pour accompagner le standard F5 du Rafale ;

- et d'envisager, en cas d'échec du NGF dans le programme SCAF, **la réalisation d'un démonstrateur de chasseur furtif de 6ème génération national à l'horizon 2035 en préservant l'objectif de développement d'un *cloud* de combat européen commun**.

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



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

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

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

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

III. UN APPEL À RENDRE LA TRAJECTOIRE D'EFFECTIFS PLUS AMBITIEUSE

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

La France reste certes à ce jour la première puissance militaire européenne, notamment au plan des effectifs. Au 31 décembre **2025, la**

mission « Défense » rémunère 265 475 ETP, dont environ 201 500 militaires et 64 000 civils, auxquels s'ajoutent environ 47 000 réservistes, pour une population d'environ 69 millions d'habitants. Par comparaison, l'Allemagne, qui a une population de quinze millions supérieure à la française, a un personnel civil et militaire d'environ 266 000 ETP et de 60 000 réservistes. La défense britannique compte sur 182 000 militaires, en incluant les réservistes volontaires. L'armée polonaise affiche un effectif d'environ 180 000 personnes.

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

Trajectoire d'effectifs prévue par la LPM et son actualisation

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

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

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

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

IV. UN EFFORT DE 1,4 MD€ EN FAVEUR DE L'INNOVATION INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉ DANS LE RAPPORT ANNEXÉ

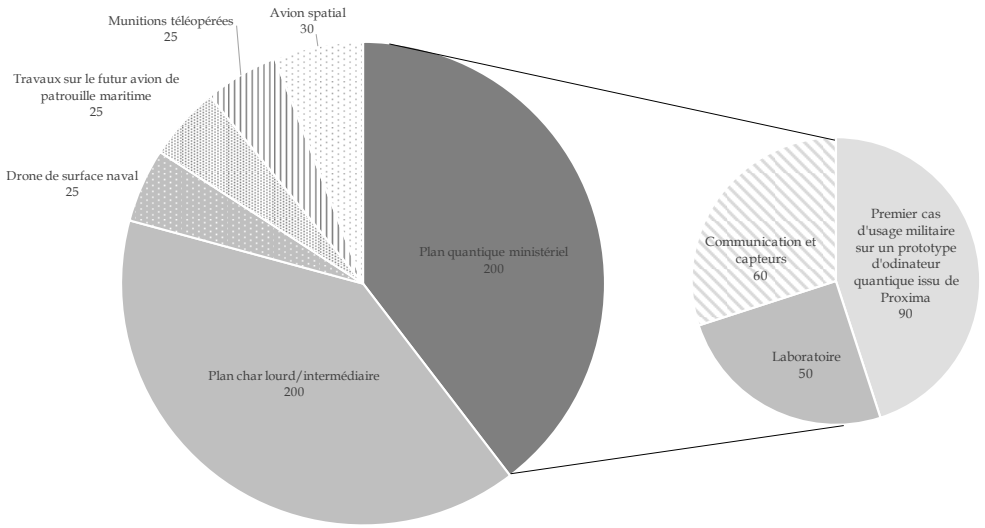
Si, dans un contexte marqué par l'accélération technologique, l'innovation constitue plus que jamais une nécessité stratégique, force est de constater qu'elle occupe une place modeste dans le rapport annexé au présent projet de loi.

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

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

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

(En millions d'euros)



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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

V. UN VOLET NORMATIF DESTINÉ À ACCÉLÉRER LE RÉARMEMENT, RENFORCER LA RÉSILIENCE ET MOBILISER LES FORCES VIVES DE LA NATION

A. ACCÉLÉRER LE RÉARMEMENT

Le présent projet de loi prévoit une extension des dispositifs de stocks stratégiques et de priorisation des commandes créés par l'article 49 de la LPM 2024-2030 (**article 5**), ainsi que la possibilité d'imposer la constitution de stocks aux opérateurs d'importance vitale (**article 6**). Il est également créé une redevance sur les frais de développement en cas de vente ou de location d'un bien qui se substitue au système contractuel actuel à la charge des industriels de défense exportateurs pour les biens dont les développements ont été financés sur fonds publics (**article 7**).

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

B. RENFORCER LA RÉSILIENCE

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

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

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

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

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

restaurant l'**usage des URL dans les traitements algorithmiques utilisés par les services de renseignement**, assorti de garanties nouvelles (article 18).

C. MOBILISER LES FORCES VIVES DE LA NATION

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

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

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

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

D. RÉAFFIRMER LA SINGULARITÉ MILITAIRE

La commission a adopté sans modification, notamment, les **articles 26 et 27**. Le premier est relatif à l'octroi du titre de **reconnaissance de la Nation**, élargi à l'Assemblée nationale à celui de la carte du combattant, aux marins des SNLE, qui ne pouvaient jusqu'alors en remplir les critères en raison du caractère confidentiel des missions de la force océanique stratégique. Le

second rénove le dispositif des **emplois réservés**, renommés de reconnaissance nationale, afin de faciliter la reprise d'emploi des militaires blessés.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE IER : DISPOSITIONS PORTANT ACTUALISATION DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE POUR LES ANNÉES 2024 A 2030

Article 1er
Effort national de défense et rapport annexé

Cet article vise à approuver l'objectif de trajectoire de l'effort national de défense ainsi que le contenu du rapport annexé à la présente loi de programmation.

La commission a adopté 26 amendements, dont 25 sur le rapport annexé.

I. Les grandes orientations de la loi de programmation

L'article 1er répond à **deux objectifs**.

D'une part, **approuver le rapport annexé** qui figure en annexe du projet de loi et complète le rapport annexé de la loi du 1er août 2023. Ce rapport doit préciser les orientations relatives à la politique de défense sur la période 2026-2030.

D'autre part, l'article 1er fixe l'effort national consacré à la défense sur la période. Dans la version initiale, la part du RNB correspondante est de 2 % entre 2025 et 2027.

II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A. Sur l'article 1er

Un amendement **de commission** propose de fixer l'objectif de porter l'effort de défense nationale à 2,5 % **du PIB en 2030**, alors que l'article premier se limite à 2 % entre 2025 et 2027.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté **trois amendements** sur l'article 1er :

- un amendement précise que les orientations en matière d'équipement à l'horizon 2035 doivent privilégier « *chaque fois que cela est possible, le recours aux capacités industrielles nationales ainsi qu'à des chaînes d'approvisionnement souveraines ou, à défaut, européennes* » ;

- deux amendements identiques complètent l'amendement de commission en précisant que l'objectif de 2,5 % des dépenses consacrées à la défense s'entend comme un minimum.

- deux amendements identiques fixent un objectif **de 3,5 % des dépenses consacrées à la défense à l'horizon 2035.**

B. Sur le rapport annexé

1. Les modifications apportées en commission

En commission, l'Assemblée nationale a adopté **33 amendements** sur le rapport annexé. **Quatre amendements** sont rédactionnels.

Un amendement inscrit à l'alinéa 8 les systèmes robotisés de combat comme une priorité de la LPM.

Un amendement insère un nouvel alinéa 11 pour réaffirmer la nécessité d'accélérer la logique d'économie de guerre initiée en 2022, en améliorant la coordination entre les différents acteurs impliqués : DGA, sous-traitants, PME, collectivités locales.

Un amendement insère un alinéa 16 qui appelle à tirer les enseignements de l'exercice *ORION* 2026.

Un amendement insère un nouvel alinéa 19 rappelant l'importance de la condition militaire comme levier déterminant d'attractivité et de fidélisation.

Un amendement appelle à l'alinéa 27 l'attention sur les réservistes, qui doivent à terme bénéficier d'une préparation opérationnelle adaptée à leurs besoins.

Un amendement à l'alinéa 28 vise à sanctuariser un montant minimum de 550 millions d'euros dédié à l'équipement et à la modernisation de la réserve militaire.

Un amendement à l'alinéa 29 formule le souhait que l'accès des réservistes aux fonctions d'encadrement s'accompagne de l'attribution de la prime de commandement.

Un amendement indique à l'alinéa 33 que la montée en puissance de la BITD doit aller de pair avec un soutien des bassins d'emplois qui y contribuent.

Un amendement à l'alinéa 34 formule le souhait que l'accélération de l'effort de défense soit accompagné d'une politique d'attractivité et de fidélisation des métiers en tension de la BITD.

Un amendement indique à l'alinéa 40 que l'allocation unique de 4 195 euros destinée aux anciens supplétifs qui figure dans le rapport annexé de la loi du 1er août 2023 n'ayant pu être mis en place, une traduction législative doit être recherchée.

Un amendement à l'alinéa 42 appelle au respect des engagements pris en faveur des anciens combattants, qui ne doivent pas constituer une variable budgétaire.

Un amendement réaffirme à l'alinéa 42 l'attachement de la Nation aux anciens combattants et à leur droit à réparation. Y figure également l'objectif d'un rattrapage de l'inflation par les pensions militaires et un appel à une revalorisation immédiate de 1 % du point au 1er janvier 2026.

Un amendement insère un alinéa 44, qui vise à définir de manière large le contenu de la présente loi de programmation. Il est en particulier précisé que cette loi n'est pas « de format », et que le prochain livre blanc prévu à l'article 8 de la loi du 1er août 2023 devra en fixer les contours pour le futur.

Un amendement a porté une demande au gouvernement d'un rapport dans les 12 mois sur l'impact territorial de la LPM.

Un amendement appelle à l'alinéa 48 à la relance d'une filière de production des munitions de petits calibres.

Sur le même sujet, un amendement souhaite la réalisation d'une étude de faisabilité sur la relocalisation de la production de munitions de petits calibres.

Un amendement supprime à l'alinéa 50 la référence à une « économie de guerre », qui ne correspond pas à la réalité de la situation, pour lui substituer le renforcement de notre base industrielle et technologique de défense.

Un amendement à l'alinéa 54 précise que le développement de la constellation *IRIS²* doit constituer une priorité stratégique.

Un amendement à l'alinéa 55 vise à assurer la transition sans rupture capacitaire entre le programme de renseignement *CELESTE* et le programme *CERES* à l'horizon 2030.

Un amendement appelle à l'alinéa 69 à un renforcement des capacités de mobilité interarmées, en prévoyant l'acquisition de wagons et de poids lourds adaptés.

Un amendement réaffirme à l'alinéa 72 l'importance de la subsidiarité, en poursuivant la simplification des procédures et le développement des capacités d'expérimentation.

Un amendement prévoit à l'alinéa 73 de porter les enveloppes de subsidiarité à 350 millions d'euros à l'horizon 2030.

Un amendement demande à l'alinéa 74 au Gouvernement la remise d'un rapport dans un délai de 12 mois sur le surcoût financier d'un basculement vers des technologies de cryptographie résistant aux technologies quantiques.

Un amendement complète l'alinéa 77 pour rappeler l'importance d'une complémentarité entre les drones et l'aviation légère de l'armée de Terre.

Un amendement prévoit le renforcement des capacités logistiques en matière de transport des troupes et des matériels.

Un amendement propose une nouvelle rédaction pour l'alinéa 83 pour prévoir le lancement d'ici la fin de l'année 2026 des études sur le successeur du char Leclerc.

Un amendement prévoit à l'alinéa 88 la remise par le Gouvernement d'un rapport sur la réalisation souveraine d'un système de catapulte électronique pour le porte avion *France libre*.

Un amendement à l'alinéa 99 mentionne explicitement le moteur au standard T-REX pour le standard *F5* du *Rafale*.

Un amendement à l'alinéa 100 appelle à doter la France de capacités aériennes de nouvelles générations, et ce quelles que soient les coopérations prévues.

2. Les modifications apportées en séance publique

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté sur le rapport annexé 48 amendements, dont 10 rédactionnels.

Un amendement complète l'alinéa 2 pour préciser que la souveraineté de la défense nationale doit s'appuyer sur la BITD nationale.

Un amendement propose une nouvelle priorité aux alinéas 6 et 7 visant à assurer une distinction entre moyens de souveraineté, en dissociant la dissuasion nucléaire et les capacités spatiales.

Un amendement insère un nouvel alinéa après l'alinéa 7 pour inviter le présent projet de loi à améliorer la capacité des armées à s'engager dans un conflit hybride en privilégiant les solutions souveraines en matière d'infrastructures numériques.

Un amendement à l'alinéa 10 réaffirme l'importance de la défense des territoires ultramarins.

Un amendement à l'alinéa 11 pour préciser le rôle des attachés d'industrie de défense, en soulignant la nécessité d'en renforcer le maillage.

Un amendement à l'alinéa 11 appelle le gouvernement à réaliser d'ici 2027 une cartographie des dépendances critiques de la France en matière d'approvisionnement et de défense.

Un amendement à l'alinéa 12 sur le même thème souhaite que la LPM prenne en compte la sécurité d'approvisionnement et la résilience de la BITDE.

Un amendement à l'alinéa 13 appelle à un renforcement des effectifs des centres référents de la DGA.

Un amendement à l'alinéa 14 appelle à un renforcement de la BITD et à l'identification des dépendances stratégiques pour attirer l'attention sur le rôle des PME et des ETI.

Un amendement à l'alinéa 15 souhaite que la LPM permette de développer des logiciels de traitement de données nationales.

Un amendement à l'alinéa 17 souhaite attirer l'attention sur l'importance du soutien logistique. Il a été sous-amendé par les rapporteurs pour rappeler sur ce soutien avait déjà été engagé (n° 755).

Un amendement à l'alinéa 19 ajoute au rapport annexé une référence au plan « Fidélisation 360 ».

Un amendement à l'alinéa 20 souhaite faire de l'égalité entre hommes et femmes et de la lutte contre les violences sexuelles une priorité du ministère dans les établissements relevant de sa compétence.

Un amendement à l'alinéa 25 attire l'attention sur l'importance du financement des infrastructures et de l'acquisition de petits équipements compte tenu des ambitions en matière de réserve et de service national.

Un amendement à l'alinéa 26 indique que le renforcement des liens entre la jeunesse et les armées ne doit pas oublier ceux établis hors de France.

Un amendement supprime l'alinéa introduit en commission qui comporte l'objectif de réservistes et de financement en 2030.

Un amendement à l'alinéa 35 insère un nouvel alinéa après l'alinéa 26 pour rappeler l'importance de l'accès aux matériaux critiques et stratégiques.

Un amendement à l'alinéa 36 vise à rappeler que l'effort de défense de la Nation doit répondre à l'objectif de protection de ses besoins fondamentaux.

Un amendement à l'alinéa 37 insère un nouvel alinéa après l'alinéa 36 attire l'attention sur l'importance de la gendarmerie nationale pour appeler au renouvellement des armes individuelles de la gendarmerie.

Un amendement à l'alinéa 39 demande au Gouvernement la remise d'un rapport sur les recettes extra budgétaires bénéficiant à la mission *Défense*.

Un amendement à l'alinéa 40 revient sur la question évoquée par l'amendement de commission sur l'attribution de l'allocation forfaitaire exceptionnelle des supplétifs de la défense en souhaitant une accélération du traitement.

Un amendement à l'alinéa 41 souhaite une revalorisation de reconnaissance du combattant.

Un amendement à l'alinéa 43 insère un nouvel alinéa après l'alinéa 30 pour appeler à faire bénéficier dans les plus brefs délais de la carte du combattant, avec effet rétroactif, le personnel ayant participé aux missions de dissuasion nucléaire océanique.

Un amendement à l'alinéa 60 complète le tableau capacitaire de l'Armée de l'Air et de l'Espace en y insérant un satellite de détection infrarouge.

Un amendement à l'alinéa 68 rappelle dans le cadre de la coopération avec le Royaume-Uni sur le développement d'un vecteur de frappe dans la profondeur au respect de nos intérêts stratégiques pour finalement exclure toute référence au Royaume-Uni et à nos intérêts stratégiques.

Un amendement à l'alinéa 71 insère un nouvel alinéa pour appeler à une intégration de l'intelligence artificielle dans l'ensemble des composantes des forces armées.

Un amendement à l'alinéa 77 propose une nouvelle formulation sur le rôle des hélicoptères dans la lutte anti-drones.

Un amendement à l'alinéa 77 souhaite un renforcement des capacités du génie en matière de franchissement, d'appui à la mobilité, de bréchage et de contre mobilité.

Un amendement à l'alinéa 83 modifie l'alinéa 71 pour préciser que le programme de char intermédiaire doit être accéléré.

Un amendement à l'alinéa 89 propose l'étude de la construction de trois frégates de premier rang supplémentaires pour porter leur nombre à 18, dans une logique dite de « coque blanche » qui permettrait le cas échéant de les exporter.

Un amendement à l'alinéa 95 prévoit le renforcement des capacités de surveillance et de protection des départements de Mayotte pour demander des études sur l'utilisation pour la surveillance de ce département de drones et de ballons.

Un amendement à l'alinéa 101 souhaite renforcer les capacités d'autoprotection de la flotte d'A400 M.

III. La position de la commission

Sur l'article 1er et le rapport annexé, la commission a adopté 26 amendements.

A. Sur l'article 1er

À l'initiative du rapporteur Cédric Perrin et des rapporteurs pour avis du **programme 146**, Hugues Saury et Hélène Conway-Mouret, la commission a adopté **un amendement** qui substitue la **référence à 2,7% du PIB consacré à l'effort de défense en 2030** au lieu de 2,5% dans le texte adopté par l'Assemblée nationale afin de rétablir une trajectoire budgétaire compatible avec l'objectif approuvé par les pays membres de l'OTAN de porter leur effort de défense à 3,5% en 2035. Cette référence à 2,7% du PIB découle de la nouvelle trajectoire budgétaire proposée par le rapporteur à l'article 2 du présent projet de loi.

B. Sur le rapport annexé

- **À l'initiative du rapporteur Cédric Perrin, la commission a adopté trois amendements sur le rapport annexé :**

- un amendement prévoyant après l'alinéa 33 que soit étudié le recours à de nouveaux types des contrats reposant non sur la détention de stocks mais sur la réservation de capacités de production activables à tout moment ;

- un amendement aux alinéas 18 et 21 tirant les conséquences, sur le plan des effectifs, de l'ambition financière nouvelle de 50 milliards d'euros adoptée à l'article 2. La commission ne pouvant pas fixer arbitrairement des cibles d'effectifs précises, elle appelle à un relèvement de l'ambition en temps utile ;

- un amendement complétant l'alinéa 72 sur la subsidiarité afin de prévoir que des crédits d'un montant annuel de 150 millions d'euros sont répartis par le chef d'état-major des armées entre les trois armées et, le cas échéant, les services de soutien. Ces enveloppes de crédits, issus majoritairement des ressources dédiées à l'équipement des forces, sont mises en œuvre avec le concours technique de la DGA, et notamment de ses centres experts référents. Ils devront bénéficier en priorité à la BITD française.

- **À l'initiative du rapporteur Cédric Perrin et des rapporteurs pour avis du programme 144 Pascal Allizard et Gisèle Jourda, la commission a adopté sept amendements sur le rapport annexé :**

- un amendement à l'alinéa 9 modifiant l'alinéa ajouté par l'amendement 365 donnant une priorité aux capacités souveraines de lutte contre les menaces hybrides ;

- un amendement, également cosigné par les rapporteurs pour avis du programme 129 Olivier Cadic et Michaël Vallet, modifiant l'alinéa 9 afin de réparer une omission dans les priorités de l'actualisation de la loi de programmation militaire en y réintégrant les fonctions de cyberdéfense et de renseignement, dans le respect de la sincérité budgétaire des fonds spéciaux, aux côtés de la priorité donnée aux capacités d'action dans les champs hybrides face aux cyberattaques, aux manipulations de l'information et aux ingérences étrangères de toute nature, juridique, économique ou militaire, en renforçant les capacités de réponse et de lutte offensive, en privilégiant des solutions souveraines ;

- un amendement à l'alinéa 8 **précisant l'affectation des 500 M€ supplémentaires en faveur du programme 144 et identifier les principaux champs d'innovation** que cette enveloppe supplémentaire a vocation à financer, tout en prévoyant la possibilité d'adapter cette liste en fonction de l'évolution des besoins ;

- un amendement après l'alinéa 33 visant à **renforcer la place des PME et ETI dans les études amont** en prévoyant que le ministère des armées se dote d'outils permettant le suivi du « ruissellement » vers ces entreprises, la direction générale de l'armement (DGA) et l'Agence de l'innovation de défense (AID) n'étant en mesure de retracer, à l'heure actuelle, que les paiements directs ;

- un amendement à l'alinéa 71 prévoyant **le recours accru aux architectures ouvertes** afin de favoriser l'intégration rapide de nouvelles technologies dans les équipements ;

- un amendement à l'alinéa 73 visant à **renforcer la subsidiarité en matière d'innovation**, afin de gagner en agilité et de faciliter le passage à l'échelle ;

- un amendement après l'alinéa 33 prévoyant la **poursuite des efforts engagés en matière d'accès au financement des entreprises de la BITD et des start-ups** innovantes et visant à **lever les obstacles susceptibles de limiter l'accès à l'assurance pour les entreprises de la BITD**, certaines d'entre elles faisant état de refus ou de restrictions en matière d'assurance responsabilité civile professionnelle en raison de leur activité dans le secteur de la défense.

- **À l'initiative du rapporteur Cédric Perrin et des rapporteurs pour avis du programme 146, Hugues Saury et Hélène Conway-Mouret, la commission a adopté neuf amendements sur le rapport annexé :**

- un amendement aux alinéas 68 et 73 qui procède à plusieurs coordinations avec la modification de la trajectoire budgétaire adoptée à l'article 2 afin de préciser notamment que la hausse des moyens atteindra 50 Mds€ au lieu de 36 Mds et que l'objectif était de consacrer 2,7 % du PIB à l'effort de défense en 2030 au lieu de 2,5 % dans le projet de loi. Le délai des études portant sur les impacts territoriaux de la mise en œuvre de la LPM prévues à l'alinéa 45 est ramené à 6 mois.

- un amendement aux alinéas 68 et 73 qui prévoit de développer une famille de missiles balistiques conventionnels et non seulement un missile d'une portée de 2500 km. L'objectif est notamment de **rendre possible le développement de missiles aérobalistiques d'une portée d'environ 1000 km afin de constituer une véritable « trame balistique » ;**

- un amendement aux alinéas 78 et 84 prévoit de **commander 26 LRU d'ici 2030 au lieu d'une fourchette comprise entre 13 et 26 systèmes et ouvre la possibilité d'en obtenir jusqu'à 52 d'ici 2035 tout en prévoyant qu'ils devront être de conception souveraine ;**

- un amendement aux alinéas 83 et 84 prévoit que le développement de la capacité intermédiaire de char sera lancé dès 2026 afin de **créer un cloud de combat terrestre et un système de systèmes comportant possiblement plusieurs plateformes dédiées à des fonctionnalités propres** (artillerie, LAD, arme à énergie dirigée, missiles…) ;

- un amendement aux alinéas 86, 89 et 96 porte le **nombre de frégates de premier rang de 15 à 18 d'ici 2035 ;**

- un amendement aux alinéas 87 et 96 **augmente de 10 exemplaires le nombre de Rafale Marine** afin de porter la trame chasse Marine à 51 unités ;

- un amendement vise à **pérenniser les travaux déjà engagés pour développer une capacité de drones sous-marins de longue endurance** XL UUV pour une première capacité opérationnelle en 2030 (premier de série) et une production en série d'ici 2035 ;

- un amendement aux alinéas 100 et 105 prévoit que les partenaires du SCAF veilleront à **sécuriser la création d'un cloud de combat aérien commun à l'ensemble des futurs moyens aériens européens et que le démonstrateur de chasseur de 6ème génération prévu pour 2035 pourra au besoin être réalisé nationalement** en cas de renoncement au NGF ;

- un amendement aux alinéas 98 et 105 prévoit d'**accroitre de 20 Rafale la trame chasse de l'Armée de l'Air et de l'Espace d'ici 2035** ;

- un amendement aux alinéas 51, 99 et 105 prévoit **la réalisation du missile air-air COMETE d'ici 2030** distinct du successeur du METEOR qui interviendra au cours de la prochaine décennie et **inscrit la réalisation d'un démonstrateur opérationnel de drone de combat furtif à l'horizon 2025 pour accompagner le standard F5 du Rafale.**

- **À l'initiative du rapporteur Cédric Perrin et des rapporteurs du programme 178 Olivier Cigolotti et Michelle Gréaume, la commission a adopté trois amendements sur le rapport annexé qui insèrent autant d'alinéas après l'alinéa 10 :**

- un premier amendement après l'alinéa 10 vise à garantir aux troupes des trois armées un **entrainement adapté à la haute intensité, en particulier en permettant l'usage des armes et des munitions en condition réelle**. Lors de son audition devant la commission le 29 avril, le chef d'état-major des armées avait en effet relevé qu'il était indispensable que les conditions d'entrainement prévoient l'usage des armements réellement utilisés sur le terrain, afin de permettre aux armes de ne pas les découvrir le jour de l'affrontement ;

- un deuxième amendement après l'alinéa 10 est destiné à garantir au **Service de Santé des Armées** (SSA) les moyens financiers et humains nécessaires à la lutte de haute intensité, avec une attention particulière portée au recrutement des personnels, à la valorisation des réservistes opérationnels et à la qualité des soins aux soldats ;

- un troisième amendement après l'alinéa 10 intègre à l'actualisation de la LPM l'étude de l'impact du dérèglement climatique dans la préparation des hommes et des matériels. En plus de constituer une menace pour la paix, le dérèglement climatique s'impose en effet comme une réalité à laquelle les forces armées doivent dès aujourd'hui se préparer. Il implique ainsi un bouleversement des conditions d'intervention des armées, qui impose dès aujourd'hui une adaptation des équipements et des infrastructures.

- **À l'initiative du rapporteur Cédric Perrin et, selon les cas, de l'un ou des rapporteurs pour avis du programme 212 Jean-Pierre Grand et Marie-Arlette Carlotti, la commission a adopté trois amendements sur le rapport annexé :**

- un amendement tire les conséquences, sur le plan des effectifs, de l'ambition financière nouvelle de 50 milliards d'euros donnée par la commission à l'actualisation de la programmation, en appelant à la révision à la hausse des cibles de recrutement ;

- un amendement à l'alinéa 93 supprime l'alinéa ajouté à l'Assemblée nationale par l'amendement visant à ce que soit étudiée la possibilité d'octroyer la carte du combattant aux équipages océaniques à titre rétroactif, la disposition adoptée à l'article 26 étant plus opérationnelle ;

- un amendement après l'alinéa 18 insère une phrase, à l'alinéa consacré aux objectifs relatifs aux effectifs, soulignant la nécessité de préserver les crédits de communication aux fins de recrutement ;

- un amendement insérant un alinéa nouveau après l'alinéa 26 disposant que le soutien à la résilience de la Nation exige la fiabilisation des données utiles au recensement par leur actualisation annuelle, obligation qui devra être progressivement étendue aux cohortes des Français âgés de plus de 25 ans à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, selon un échéancier conforme aux moyens alloués à l'administration du service national.

- **A l'initiative d'Akli Mellouli et de plusieurs de ses collègues, la commission a adopté avec l'avis favorable du rapporteur un amendement sur le rapport annexé** insérant un nouvel alinéa, après l'alinéa 30, sur le principe général de prévention, de caractérisation et de réparation des activités industrielles issues des activités de défense. Si cette obligation est déjà inscrite aux articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement, il y est proposé de recourir aux compétences spécifiques du ministère de la défense dans un cadre interministériel, ce qui peut s'avérer utile.

- **A l'initiative de Dominique de Legge, avec l'avis favorable du rapporteur, un amendement sur le rapport annexé** prévoyant des adaptations du cadre législatif et réglementaire applicable aux entreprises de la BITD.

Article 1er bis

Rapport sur la mobilisation de la clause dérogatoire pour les dépenses en lien avec la défense

Le présent article additionnel demande la remise d'un rapport sur l'activation de la clause dérogatoire pour les dépenses de défense.

La commission a supprimé cet article.

I. Une flexibilité autorisée par l'Union européenne

A. La clause dérogatoire

Le présent article additionnel résulte d'un amendement DN 114 adopté en commission à l'initiative d'Anna Pic, avec un avis favorable des rapporteurs et un avis de sagesse du Gouvernement. Il a été amendé en séance publique par les rapporteurs (n° 77) pour en affiner la rédaction.

Il propose que, dans un délai de trois mois le Gouvernement remette au Parlement un rapport « *présentant une comparaison des avantages et des inconvénients pour la France de formuler à l'Union européenne une demande de mobilisation de la clause dérogatoire pour les dépenses de défense*. »

L'activation de cette clause s'inscrit dans le cadre du plan *ReArm Europe/Préparation à l'horizon 2030* proposé par la Commission européenne en mars 2025 pour accroître les dépenses de défense dans l'UE. Il complète l'instrument « *Agir pour la sécurité de l'Europe* » (SAFE), adopté le 27 mai 2025 qui fournira des prêts d'une valeur maximale de 150 milliards d'euros pour aider les États membres de l'UE à accroître leurs investissements dans le domaine de la défense.

Applicable pendant quatre ans, cette clause dérogatoire permet, à compter de 2025, un **surcroît annuel de dépenses de moins de 1,5 % du PIB**. Les dépenses doivent porter sur l'acquisition de nouveaux équipements ou infrastructures de défense, l'augmentation des effectifs des armées ou encore le renforcement de la préparation opérationnelle.

B. Les conditions d'activation

L'activation de la clause dérogatoire nationale par un État membre est subordonnée à **trois conditions principales** :

- l'existence de circonstances exceptionnelles échappant au contrôle des autorités des États membres ;
- l'incidence majeure de ces circonstances exceptionnelles sur les finances publiques de l'État membre concerné ;

- enfin, un écart par rapport à la trajectoire des dépenses fixée par le Conseil ou à la trajectoire corrective au titre de la procédure concernant les déficits excessifs ne mettent pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.

La Commission évalue la demande de l'État membre au regard de ces critères et propose une recommandation au Conseil, qui se prononce à la majorité qualifiée renforcée et fixe un délai pour l'activation, avec d'éventuelles prorogations d'un an si les circonstances exceptionnelles persistent.

Le Conseil a accepté jusqu'à présent les demandes formulées par 17 états membres : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie et République tchèque.

II. La position de la commission : une facilité qui ne résout rien

Troisième pays le plus endetté de l'Union européenne après la Grèce et l'Italie, deuxième déficit public le plus élevé après la Belgique, la France aborde le besoin de réarmement en position de grande faiblesse. Structurellement en difficulté pour contenir ses dépenses, la France doit donc assurer un effort massif tout en menant enfin les réformes indispensables, alors même que la croissance ralentit avec l'impact du conflit dans le Golfe.

L'activation de la clause dérogatoire, si elle offrirait pour un temps la possibilité d'écarter un potentiel contentieux avec l'Union européenne, ne permettrait cependant pas d'écarter les risques qui pèsent sur le financement de notre dette. Le rapport demandé à ce sujet ne pourrait donc sans surprise que reprendre ce constat bien connu.

La commission a supprimé l'article 1er *bis*.

Article 1er ter *(nouveau)*

Fixation d'un pourcentage de crédits d'études amont à destination des PME et ETI de la défense

Cet article prévoit que 10 % au moins des crédits d'études amont seront destinés aux petites et moyennes entreprises et entreprises de taille intermédiaire de la base industrielle et technologique de défense.

La commission a adopté l'article 1er *ter (nouveau)*.

Cet article est issu d'un amendement de nos collègues Cédric Perrin, rapporteur, Gisèle Jourda et Pascal Allizard adopté en commission.

Il vise à modifier l'article 2 de la 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 afin de **fixer un pourcentage minimal des crédits d'études amont destiné aux PME et ETI de la BITD s'élevant à 10 %**.

En effet, si le rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2024 et 2030 prévoyait, à l'initiative du Sénat, que « *afin de conserver une industrie de défense innovante, les moyens consacrés aux études amont devront notamment bénéficier aux PME et ETI, qui représentent une composante essentielle de la BITD* », comme le relevaient nos collègues Gisèle Jourda et Pascal Allizard dans leur rapport pour avis sur le programme 144 « *Environnement et prospective de la politique de défense* » de la mission « *Défense* » du projet de loi de finances pour 2026[1] : « *selon les chiffres communiqués par l'AID,* ***les crédits d'études amont destinés aux petites entreprises (microentreprises, TPE, PME) demeurent très faibles (66 M€ en 2024, soit 7,2 % du total)*** » , même si « *ces montants ne retracent […] que les paiements directs aux PME et ne prennent pas en compte le "* ruissellement *" des crédits* via *les grands maîtres d'œuvre* ».

La commission a adopté l'article 1er *ter* sans modification.

Article 2

Nouvelle programmation des ressources financières (2026-2030)

Cet article modifie l'article 4 de la loi n°2023-703 du 1er août 2023 afin de prévoir une nouvelle programmation des ressources financières pour les années 2026 à 2030 destinée à accélérer l'effort de réarmement. Il prévoit d'augmenter les ressources budgétaires de la mission « *Défense* », hors charges de pensions et à périmètre constant, de 36 Mds€ sur la période 2026-2030, pour porter les crédits à 436 Mds€ courants sur la période 2024-2030.

La commission a adopté l'article 2 modifié par un amendement du rapporteur, de Hugues Saury et Hélène Conway-Mouret tendant à accroître les moyens de la trajectoire budgétaire de 14 milliards d'euros afin de porter

[1] *Projet de loi de finances pour 2026 : Défense : Environnement et prospective de la politique de défense, avis n° 141 (2025-2026) présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par M. Pascal Allizard et Mme Gisèle Jourda, tome V, déposé le 24 novembre 2025.*

l'effort de défense à 2,7 % du PIB en 2030 au lieu de 2,5% dans le projet de loi initial.

La nouvelle trajectoire adoptée par la commission maintient ainsi un effort constant à hauteur de +6,7 milliards d'euros sur les années 2027, 2028, 2029 et 2030 au lieu du ralentissement prévu par le projet de loi afin de respecter l'engagement pris par la France de porter à 3,5% du PIB son effort de défense à l'horizon 2035, ce que ne permet pas d'obtenir la trajectoire initiale du projet de loi. Les moyens budgétaires de la LPM seraient ainsi portés de 436 à 450 milliards d'euros sur la période 2024-2030 ce qui permettrait de financer des ajustements ciblés du format des Armées dans le tableau capacitaire annexé à l'article 1er sans attendre la prochaine LPM.

I. La situation actuelle

A. Une nouvelle trajectoire budgétaire pour les Armées

L'article 4 de la loi du 1er août 2023 a déterminé la trajectoire budgétaire de la LPM 2024-2030, la hausse des crédits prévue permettant, en particulier, de financer les nouveaux équipements des armées.

Pour la période 2024-2030, le montant des besoins physico-financiers programmés a ainsi été arrêté à **413,3 Mds€ dont 400 Mds€ de crédits budgétaires et 13,3 Mds€ de recettes extrabudgétaires.**

L'article 4 de la loi de 2023 a prévu que les ressources budgétaires de la mission « *Défense* », hors charges de pensions et à périmètre constant, seraient portées de 47,2 milliards d'euros en 2024 à 67,4 milliards d'euros en 2030 grâce à des **« marches » annuelles comprises entre 3,2 et 3,5 milliards d'euros**.

Ce même article 4 prévoyait également que cette trajectoire de ressources budgétaires devait s'entendre comme **un minimum**, ouvrant ainsi la possibilité de lui adjoindre des « surmarches » supplémentaires.

La trajectoire budgétaire adoptée en 2023

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Crédits de paiement de la mission « Défense »	47,2	50,5	53,7	56,9	60,4	63,9	67,4	400
Variation	+3,3	+3,3	+3,2	+3,2	+3,5	+3,5	+3,5	

Variation calculée par rapport à 2023	+3,3	+6,3	+9,8	+13	+16,5	+20	+23,5	
Crédits de paiement de la mission « *Défense* » cumulés	47,2	97,8	151,5	208,5	268,7	332,6	400	

(En milliards d'euros courants)

Le même article 4 prévoyait que **les 400 milliards d'euros de ressources budgétaires devraient également être complétées, sur la durée de la programmation, par des ressources extrabudgétaires** comprenant notamment le retour de l'intégralité du produit des cessions immobilières du ministère des armées, les redevances domaniales et les loyers provenant des concessions ou des autorisations de toute natures consentis sur les biens immobiliers affectés au ministère.

Ces ressources étaient estimées comme suit dans l'article 4 de la loi précitée :

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total 2024-2030
Ressources extrabudgétaires (prévisions)	1316	1049	899	694	649	630	629	5866

(En millions d'euros courants.)

Un mécanisme de garantie était prévu pour s'assurer chaque année que si les ressources extrabudgétaires étaient inférieures au montant de la prévision figurant dans le tableau ci-dessus, elles devraient être complétées à hauteur de ce montant par des crédits budgétaires dans la loi de finances initiale de l'année suivante.

L'article 4 prévoyait, en outre, qu'à ces ressources budgétaires et extrabudgétaires **devraient s'ajouter celles nécessaires au financement de l'effort national de soutien à l'Ukraine** concernant notamment le financement de contributions à la Facilité européenne pour la paix, des recomplètements nécessaires, en cas de cessions d'équipements ou de matériels, à la préservation intégrale du format des armées prévu par la programmation militaire présentée dans le rapport annexé au projet de loi ou d'aides à l'acquisition de matériels ou de prestations de défense et de sécurité. Ces moyens étaient amenés à être déterminés en loi de finances de l'année ou en exécution.

En cas de prélèvement d'équipements ou de matériels sur les parcs des armées au titre du **soutien à l'exportation**, l'article 4 prévoyait que les ressources nécessaires au financement des recomplètements nécessaires à la préservation intégrale du format des armées prévu par la programmation militaire présentée dans le rapport annexé au projet de loi devraient être ajoutés en loi de finances de l'année ou en exécution.

Enfin, l'article 4 indiquait que ces ressources ne comprenaient pas le financement du service national universel, qui devait disposer d'un financement *ad hoc* hors loi de programmation militaire.

B. Des crédits vite devenus insuffisants

Dès le vote de la LPM, les craintes exprimées par le Sénat sont rapidement devenues réalité[1]. Qu'il s'agisse de l'insuffisance des crédits dédiés aux munitions qui s'est traduite par la faiblesse des commandes adressées aux industriels ou du caractère lacunaire des crédits prévus pour certains grands programmes (PA-NG, moteur T-REX du standard F5 du Rafale), il est rapidement apparu que la LPM ne pouvait être mise en œuvre correctement. Les annulations de crédits intervenues chaque année depuis 2024 sur le programme 146 comme l'utilisation de certains crédits pour financer le dépassement du coût des certaines opérations extérieures ont achevé de fragiliser à la fois l'ambition du texte et la crédibilité de la trajectoire budgétaire.

Des besoins physico-financiers portés de 405,9 Mds€ à 441,6 Mds€

Lors du débat de 2023 la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées avait été attentive à conforter le principe des recettes extrabudgétaires dont le Haut conseil des finances publiques avait estimé qu'une large part n'était pas suffisamment documentée. La commission avait notamment obtenu d'inscrire dans l'article une trajectoire prévisionnelle de ressources extrabudgétaires issues de recettes patrimoniales (cessions immobilières, de matériel...), de prestations de service (DGA...) et de prestations du service de santé des armées (SSA) ; de prévoir un complément budgétaire dans l'hypothèse où les ressources constatées seraient inférieures aux prévisions et de préciser que le financement de l'aide à l'Ukraine n'était prélevé ni sur le montant des crédits budgétaires, ni sur celui des ressources extrabudgétaires.

La commission avait, par ailleurs, tenu à reprendre la disposition de la LPM précédente qui excluait tout financement du service national universel (SNU) par la

[1] *Le rapporteur de la commission avait par exemple indiqué dans son rapport de 2023 que* « sur le plan capacitaire, cette LPM est paradoxale : malgré l'effort financier réalisé, de nombreux enjeux restent en suspens. D'importants décalages de calendrier sont proposés par le Gouvernement, dont certains s'apparentent à des renoncements. Des cibles sur des programmes cruciaux sont reportées à 2035. L'existant est modernisé et renouvelé, ce qui permettra de rester à la pointe des technologies nouvelles, mais le tournant de la « masse » n'est pas pris. »

LPM afin que cette disposition continue à s'appliquer, quelle que soit l'évolution du SNU.

L'article 2 du projet de loi conserve une référence aux 13,3 Mds€ de recettes extrabudgétaires. Si ces dernières ne sont pas véritablement documentées dans le projet de loi et son étude d'impact **le rapporteur spécial de la commission des finances, Dominique de Legge, estime que les 5,9 Mds€ de recettes extrabudgétaires détaillées dans la loi de 2023 ont été réalisées jusqu'ici et devraient également l'être jusqu'en 2030**. Les interrogations concernent toujours la différence de 7,4 Mds€ décomposée en 1,2 Md€ à venir pour le soutien à l'Ukraine et 6,2 Mds€ de « non-dépenses » qui anticipent le fait que certains programmes ne seront pas conduits dans les délais ou seront abandonnés. Pour le rapporteur spécial, la LPM initiale ne prévoyait en réalité que 405,9 Mds€. L'actualisation de la LPM accroissant les crédits budgétaires de 400 à 435,7 Mds€, compte tenu des 5,9 Mds€ de recettes extra-budgétaires, **ce sont 441,6 Mds€ qui ont été prévus par le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale hors prise en compte des « non dépenses » et avant activation des mécanismes de garantie.**

Face à ces nouveaux besoins de financement, le Gouvernement a été amené dès la discussion du PLF 2026 à indiquer que la trajectoire budgétaire initiale serait complétée par des « surmarches » représentant un effort de +3,5 Mds€ en 2026 et de +3 Mds€ supplémentaires en 2027, portant ainsi la hausse des moyens à 6,7 Mds€ en 2026 et +6,2 Mds€ en 2027.

II. Le dispositif envisagé

A. Une trajectoire budgétaire portée à 436 milliards d'euros sur la période 2024-2030

L'article 2 du projet de loi initial modifie le premier alinéa de l'article 4 de la 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 afin d'indiquer que pour la période 2024-2030, le montant des besoins physico-financiers programmés s'élevait en 2023 à 413,3 milliards d'euros.

Les alinéas 3 et 4 de l'article 2 rerédigent, par ailleurs, le deuxième alinéa de l'article 4 afin de prévoir qu'après actualisation de la loi de programmation militaire, les ressources budgétaires de la mission « *Défense* », hors charges de pensions et à périmètre constant, intègreront **36 milliards d'euros de ressources nouvelles réparties sur 2026-2030** qui évolueront entre 2024 et 2030 selon une nouvelle trajectoire détaillée dans le tableau[1] suivant :

[1] *Une erreur matérielle a indiqué dans le projet de loi du Gouvernement 67,7 milliards d'euros en 2030 pour la trajectoire initiale au lieu de 67,4 milliards d'euros. Cette erreur matérielle est corrigée dans le tableau présenté.*

(En milliards d'euros courants)

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

L'article 2 fait donc passer les ressources budgétaires *stricto sensu* de 400 à 436 Mds€. Si l'on tient compte par ailleurs du fait que seuls 5,9 ds€ de recettes extrabudgétaires sont véritablement documentées comme le relève le rapporteur spécial de la commission des finances Dominique de Legge (voir encadré ci-dessus), le montant des besoins physico-financiers est porté par l'actualisation de la LPM de 405,9 Mds€ à 441,6 Mds.

Les crédits de paiement visés sont uniquement ceux de la mission « *Défense* » et n'intègrent pas, par conséquent, les crédits affectés aux anciens combattants (programme 169 de la mission « *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* ») ou à la gendarmerie nationale (programme 152 de la mission « *Sécurités* »).

B. Un mission « *Défense* » dotée de 76,3 Mds€ en 2030

Les crédits de paiement de la mission « *Défense* » adoptés en loi de finances initiale pour 2024 et 2025 ont été identiques à ceux prévus dans la LPM (47,2 Mds€ pour le premier exercice et 50,5 Mds pour le second). Les 36 milliards supplémentaires se concentrent donc sur la période 2026-2030. L'article 2 précise ainsi les montants de crédits pour chaque année : 57,1 Mds€ en 2026 ; 63,3 Mds en 2027 ; 68,3 Mds en 2028 ; 72,8 milliards en 2029 et **76,3 milliards en 2030 contre 67,4 milliards d'euros dans la trajectoire initiale de 2023.**

L'article 2 du projet de loi initial prévoit, par ailleurs, d'ajouter un alinéa à l'article 4 indiquant que « ***ces ressources comprennent le financement de la montée en puissance progressive du service national*** ». L'étude d'impact du projet de loi précise, en effet, que la trajectoire inclut le financement de la première phase d'un futur « service national » à hauteur de 2,3 milliards d'euros, correspondant à sa montée en puissance sur la période 2026-2030.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A. Une adoption avec modifications rédactionnelles

La commission de la défense de l'Assemblée nationale a adopté l'article 2 avec deux modifications rédactionnelles aux alinéa 2 et 3.

B. Une adoption de l'article 2 sur la trajectoire budgétaire sans modification

L'Assemblée nationale a adopté l'article 2 sur la nouvelle trajectoire budgétaire sans modification.

IV. La position de la commission

A. La nécessité de poursuivre les efforts sur la période 2026-2030

Le choix de présenter dans le nouveau tableau de financement le montant annuel du surplus de crédits de paiement par rapport à la trajectoire initiale pourrait laisser penser que l'effort produit est progressif de 2026 à 2029 puis se stabilise à compter de 2029 à un niveau élevé de +9 milliards par an. Or, si l'on prend en compte non plus la hausse de crédits de paiements pour chaque année entre la nouvelle trajectoire et la trajectoire initiale, mais la hausse annuelle des crédits compte tenu des marches et surmarches, on constate que **l'effort réalisé décroit à compter de 2027 ce qui correspond en fait à un ralentissement de l'effort. Alors que la hausse des crédits prévue en 2026 s'établit à +13 %, celle-ci décélère à +10,9 % en 2027, +7,9 % en 2028, +6,6 % en 2029 pour n'atteindre que +4,8 % en 2030**. Ce ralentissement exprime aussi le fait qu'un flux de crédits nouveaux constant rapporté à un stock qui augmente chaque année représente, en réalité, une hausse chaque année proportionnellement moins importante.

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

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Variation annuelle trajectoire PJL (Mds€)	+3,3	+3,3	+6,7	+6,2	+5,0	+4,5	+3,5
En %		+7,0	+13,0	+10,9	+7,9	+6,6	+4,8

Ce ralentissement de l'effort budgétaire a une conséquence importante puisqu'il signifie que **la France – compte tenu de cette baisse de rythme - ne sera pas en mesure de respecter son engagement de consacrer 3,5% de son PIB à son effort de défense en 2035**. Pour atteindre cet objectif de 3,5%, il faudrait en effet que l'effort de défense, passé de 2% en 2024 à 2,5% en 2030, croisse de 1% du PIB sur les cinq années suivantes 2030-2035 **– soit deux fois plus que durant les sept années précédentes 2024-2030** - ce qui semble peu crédible.

De manière plus concrète, la trajectoire proposée dans le projet de loi signifie également que le retard pris dans le réarmement de la France par rapport aux besoins estimés pourrait amener notre pays à **ne pas être en mesure de tenir son rang en cas d'engagement de haute intensité avant 2030** puisque le projet de loi ne prévoit aucune évolution du format des armées qui a été confirmé en 2022 et dont certains segments - comme le format de la flotte - ont été arrêtés dans le Livre blanc de 2013.

Les conséquences de ce réarmement insuffisant devraient être multiples :

- il devrait tout d'abord **accélérer le décrochage de la France par rapport à l'Allemagne, qui prévoit, elle, de consacrer 160 milliards d'euros à son effort de défense en 2030** soit plus du double des 76,3 milliards prévus par la trajectoire budgétaire actualisée ;

- il pourrait, ensuite, participer à laisser subsister l'idée que l'Europe n'est pas prête à assurer sa défense et ce faisant inciter un adversaire à tirer avantage de cette situation, la France n'étant pas pleinement en mesure de remplir ses engagements pris tant dans le cadre de l'OTAN (article 5) que de l'Union européenne (art. 42-7 du Traité sur l'Union européenne[1]).

B. Une opportunité pour renforcer dès maintenant le format des Armées

Le rapporteur ainsi que les rapporteurs pour avis des crédits du programme 146, Hugues Saury et Hélène Conway-Mouret ont donc considéré qu'il était **urgent de définir une trajectoire budgétaire en phase avec les besoins avérés et les menaces identifiées sur la période 2027-2030**.

Compte tenu des contraintes budgétaires et du fait qu'une nouvelle loi de programmation militaire devra être mise en chantier dès l'année prochaine, **ils ont estimé qu'un effort supplémentaire limité pouvait être envisagé, qui d'une part maintiendrait constants les nouveaux moyens à mobiliser sur la période 2026-2030 et, d'autre part, utiliserait les ressources ainsi dégagées pour financer des besoins urgents et ciblés qui font l'objet d'un large consensus dans les armées.**

La nouvelle trajectoire proposée par l'amendement du rapporteur et des rapporteurs pour avis des crédits budgétaires du programme 146 prévoit donc de **reconduire la hausse des crédits de 6,7 milliards décidée pour 2026 sur les quatre années suivantes jusqu'en 2030. L'effort supplémentaire**

[1] *La clause de défense mutuelle est définie par l'article 42 § 7 du traité sur l'Union européenne (TUE) : « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. »*

serait ainsi stabilisé et le budget consacré aux armées atteindrait en 2030 83,9 milliards d'euros au lieu de 76,3 milliards d'euros.

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

Nouvelle trajectoire budgétaire adoptée par la CAEDFA

(En milliards d'euros courants)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Crédits de paiement de la mission « Défense » - trajectoire initiale de 2023 (Mds€)	47,2	50,5	53,7	56,9	60,4	63,9	67,4	400
Crédits de paiement de la mission « Défense » - trajectoire actualisée (Mds€)	47,2	50,5	57,1	63,8	70,5	77,2	83,9	450
Variation	**+3,3**	**+3,3**	**+6,7**	**+6,7**	**+6,7**	**+6,7**	**+6,7**	

Les 14 milliards de crédits supplémentaires prévus par cet amendement permettraient de compléter dès maintenant le format des armées sur des segments qui sont reconnus comme prioritaires[1], qu'il s'agisse de **la trame chasse des *Rafale*, du nombre de frégates de premier rang, du nombre de *LRU* de nouvelle génération et de la capacité intermédiaire de char**. Compte tenu de l'étalement de la durée des programmes, ces 14 milliards de crédits permettraient également d'initier des travaux pour **développer une trame balistique complète concernant notamment les missiles aérobalistiques et de réintégrer le développement d'ici 2035 d'un drone de combat furtif en complément du standard *F5* du *Rafale***.

La commission a adopté l'amendement du rapporteur, de Hugues Saury et Hélène Conway-Mouret qui modifie le tableau de l'alinéa 6 relatif à la trajectoire budgétaire de la LPM et, par coordination, l'alinéa 4 afin de prévoir que l'actualisation de la LPM intègre 50 Mds€ de ressources nouvelles pour la période 2026-2030 au lieu de 36 Mds€ prévus dans le texte initial.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

[1] *Le 23 février 2025, le Premier ministre alors ministre des Armées avait ainsi déclaré dans un tweet qu'il était nécessaire de passer de 15 à 18 frégates, d'acquérir de 20 à 30 Rafale supplémentaires et d'accélérer sur la guerre électronique et les drones.*

Article 3

Révision des provisions annuelles pour OPEX

Cet article vise à augmenter la provision pour OPEX figurant à l'article 5 de la LPM du 1er août 2023.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle – le financement des opérations extérieures

A. Des OPEX au contour encore peu clair

Le rapporteur spécial de la commission des finances Dominique de Legge a rendu public le 8 avril 2026 un rapport[1] sur *Les déploiements de nos armées à l'étranger : un financement qui reste à consolider dans la durée*, qui présente une analyse en profondeur du mode de financement et des incertitudes qui pèsent sur nos opérations extérieures.

Les opérations extérieures sont constituées de trois ensembles qui reposent sur des financements différents.

Source : rapport précité de la commission des finances

Les missions opérationnelles à l'étranger (**MISSOPS**), qui regroupent les exercices à l'étranger, la coopération militaire ou encore les partenariats de défense.

Les Opérations extérieures (**OPEX**), qui se distinguent par leur intensité et font l'objet d'un arrêté interministériel

Les opérations de guerre menées à l'étranger en application de **l'article 35** de la Constitution.

Le financement deux premiers types d'opération obéit à des **règles distinctes :**

- les MISSOPS « hors OPEX » sont financés **sous enveloppe**, c'est-à-dire sur les crédits généraux du ministère ;
- **le surcoût** occasionné par les OPEX fait l'objet depuis **2005** d'une **provision distincte**, aujourd'hui inscrite aux programmes 178 et 212 de la mission *Défense*.

[1] *https://www.senat.fr/notice-rapport/2025/r25-513-notice.html*

Comme l'a montré le rapport de la commission des finances, ces modalités de calcul de ce « surcoût » sont discutables :

- **d'une part**, elles ne tiennent pas compte d'éléments qui pourraient être imputables aux OPEX, comme l'usure des matériels[1] ;
- **d'autre part**, leur contour demeure flou, faute de base juridique claire permettant de distinguer MISSOPS et OPEX. À ce titre, la loi de finances pour 2026 a intégré à la catégorie OPEX **les opérations de sécurisation sur le flanc Est de l'Europe**.

B. Les dispositions de la LPM 2024-2030 : une baisse de la provision dédiée

L'article 5 de la loi de programmation militaire du 1er août 2023 pour les années 2024 à 2030 avait fixé à 800 millions d'euros pour 2024, puis **750 millions d'euros par an** jusqu'en 2030 la provision OPEX et Missions Intérieures (MISSINT). Ce même article avait précisé que les surcoûts des opérations extérieures et des missions intérieures non couverts par la provision feraient l'objet d'un financement interministériel, **la participation de la mission *Défense* à ce dernier ne pouvant excéder la proportion qu'elle représente dans le budget général de l'État**. La commission avait adopté une protection supplémentaire, avec un amendement du Rapporteur Christian Cambon visant à supprimer la notion de « *circonstances exceptionnelles* » qui aurait pu justifier une contribution de la mission *Défense* supérieure à son poids relatif dans le budget.

Le montant alors retenu pour la provision reposait sur plusieurs hypothèses :

- un désengagement progressif de l'Afrique, qui s'est effectivement produit, avec des effectifs OPEX sur le continent qui sont passés de 5 525 personnes en 2020 à 1 276 en 2024 ;

- la non intégration des opérations de sécurisation du flanc Est et de l'aide à l'Ukraine.

II. Le dispositif envisagé – une hausse bienvenue des crédits des OPEX et MISSINT

La provision OPEX fait l'objet d'une sous-budgétisation constante ces dernières années. Entre 2019 et 2025, l'écart s'établit en moyenne à **250 millions d'euros par an**, et 1,1 milliard en 2025 si l'on prend en compte les opérations sur le flanc Est de l'OTAN.

---

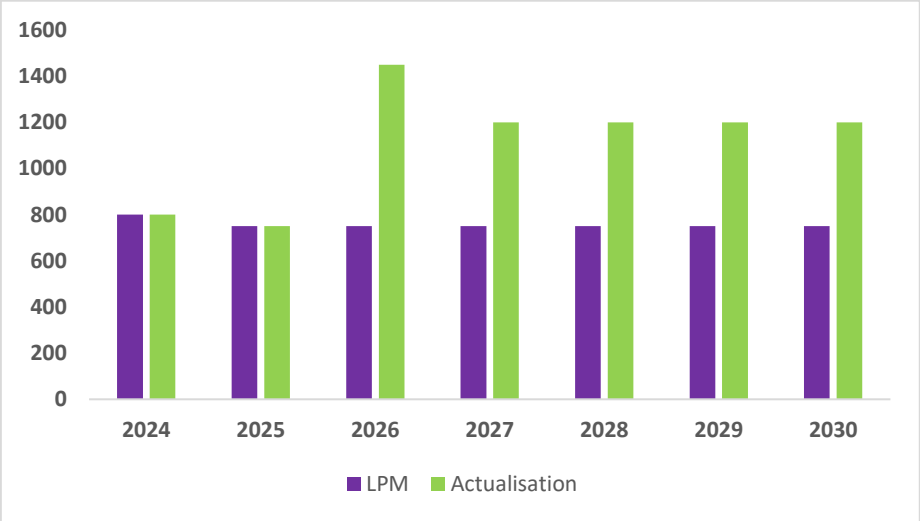
[1] *En OPEX, les matériels sont beaucoup plus sollicités, ce qui consomme à un rythme accru leur potentiel. Cette usure accélérée n'est pas prise en compte dans le calcul du coût des OPEX, qui s'en trouve donc sous-évalué.*

Dès lors, **l'actualisation de la loi de programmation est l'occasion de proposer une estimation plus réaliste,** qui tienne compte en particulier de l'intégration des opérations de sécurisation en Europe.

Le présent article 3 propose donc de remplacer le tableau figurant à l'article 5 de la loi du 1er août 2023 en portant le montant de la provision OPEX de 750 à 1 450 millions en 2026, puis 1 200 millions jusqu'en 2030.

Comparaison de la provision OPEX LPM/Actualisation

(en millions d'euros)



La hausse de la provision se justifie tant par l'intégration de nouvelles missions que par le contexte géopolitique. Selon les informations transmises à votre rapporteur, les 250 millions d'euros supplémentaires prévus en 2026 sont destinés à neutraliser l'impact d'une éventuelle annulation des crédits en fin de gestion.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. La position de la commission – une mise à niveau bienvenue

La commission se félicite que le montant de provision se rapproche désormais de la réalité budgétaire, d'autant plus que les opérations de sécurisation du flanc Est devront très probablement être prolongées pour une période indéterminée, voire monter en puissance.

Cet article est un des points de ce projet de loi qui démontre que le Sénat avait raison, en 2023, de dénoncer la sous-budgétisation de la LPM. Il est temps que le Gouvernement entende enfin les analyses du Sénat sur ce mal récurrent.

A ce titre, la commission réaffirme son attachement au principe de la **solidarité interministérielle** en cas de dépassement de la provision. Interrogée par le Rapporteur pour avis du programme 178 Olivier Cigolotti lors de son audition devant la commission le 28 avril, **la Ministre des armées a confirmé que l'article 5 de la LPM trouverait bien à s'appliquer en cas de dépassement, ce que la commission ne manquera pas de vérifier**.

La commission a adopté l'article 3 sans modification.

Article 4
Ajustement des cibles d'augmentation des effectifs

Cet article corrige la trajectoire d'effectifs cible jusqu'au terme de la programmation.

La commission a adopté l'article 4 modifié par un amendement visant à doter, le cas échéant, la mission *Défense* des crédits de titre 2 nécessaires en gestion pour faire face à une éventuelle conjoncture favorable dans le recrutement et l'attractivité.

I. La trajectoire d'effectifs prévue par la LPM 2024-2030

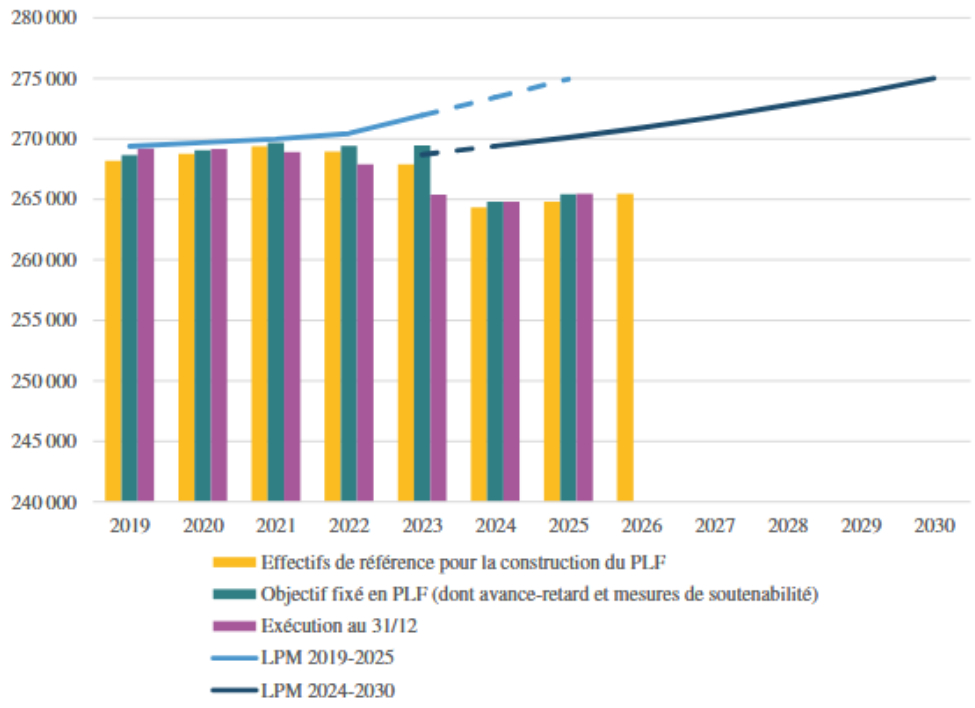
L'article 7 de la loi de programmation militaire pour les années 2024-2030 fixe les cibles prévisionnelles d'effectifs suivantes :

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

L'article précise que « *cette évolution porte sur les emplois financés par les crédits de personnel du ministère de la défense, à l'exclusion des apprentis civils et militaires, des volontaires du service militaire volontaire et des volontaires du service national universel. En conséquence, les effectifs du ministère de la défense s'élèveront à 271 800 équivalents temps plein en 2027 et à 275 000 équivalents temps plein en 2030* ». L'effectif de référence pour l'année 2023 est donc de 268 700 ETP.

Les résultats obtenus ces dernières années ont significativement éloigné le ministère de la trajectoire fixée. La sous-exécution, surtout, du schéma d'emplois de 2023 a contribué à creuser un retard qui n'a pas été rattrapé. **Au 31 décembre 2025**, les effectifs du ministère suivis dans le cadre de la LPM s'élevaient à **265 475 ETP**, ce qui représente **un retard d'environ 4500 ETP** sur un point de passage 2025 prévu à 270 100 ETP.

Évolution des effectifs (en ETP)



Source *: Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2025, avril 2026, p. 60.*

Cette mauvaise dynamique a depuis été en partie enrayée, grâce au déploiement des mesures de fidélisation – nouvelle politique de rémunération des militaires, réforme des grilles indiciaires, mesures de politique sociale contenues dans le plan Fidélisation 360 – sur lesquelles la commission a déjà eu l'occasion de se prononcer. En 2025 par exemple, les sorties définitives sont désormais de l'ordre de 22 000, et devraient s'élever à 22 700 en 2026, alors qu'elles étaient 25 000 en 2023. La baisse est particulièrement significative pour la catégorie des sous-officiers, avec une baisse de 23 % entre 2023 et 2025.

II. Le dispositif envisagé : un point d'arrivée identique et une courbe d'évolution par conséquent plus pentue

Le 1° de l'article 4 procède à la modification de la trajectoire cible des effectifs entre 2026 et 2030, afin de garantir l'atteinte de l'objectif fixé par la LPM de 275 000 équivalents temps plein en 2030.

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

Le 2° réécrit le troisième alinéa de l'article 7 de la LPM en disposant que « c*ette évolution porte sur les emplois financés par les crédits de personnel du ministère de la défense, à l'exclusion des apprentis civils et militaires, des volontaires du service militaire volontaire, des volontaires du service national universel et des appelés du service national au sens de l'article L. 4132-11-1 du code de la défense. En conséquence, les effectifs du ministère de la défense s'élèveront à 268 400 équivalents temps plein en 2027 et à 275 000 équivalents temps plein en 2030, quelle que soit la montée en puissance du service national* ».

Si la cible visée en 2030 reste inchangée à 275 000 ETP, la cible intermédiaire fixé pour 2027 est revue à la baisse à 268 400 ETP, afin de crédibiliser une trajectoire dont la pente est, par hypothèse, rendue plus forte. Les rapporteurs pour avis du programme 212 observent que les chefs d'état-major entendus en audition et la direction des ressources humaines du ministère des armées se disent raisonnablement confiants dans la capacité à recruter selon l'ambition affichée.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

La commission de la défense de l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

IV. La position de la commission : adoption avec prise en compte de la circonstance d'une dynamique favorable en termes d'attractivité

Les rapporteurs souhaitent souligner que **l'attractivité du métier des armes** dépend de nombreuses variables, dont certaines sont exogènes à l'institution militaire – l'état du marché du travail en particulier –, et **affiche** par conséquent **une certaine volatilité**.

En 2025, la Cour des comptes a relevé que le rétrécissement de l'enveloppe de titre 2 en cours d'année du fait de départs moindres que prévu, a « *nécessité un freinage des recrutements à partir de septembre 2025* » : « *à fin décembre 2025, l'effectif moyen réalisé est de 266 701 ETPT, soit +1 137 ETPT au regard de la prévision de début d'année (du fait des moindres départs qui ont incité le ministère à freiner les recrutements pour corriger le dépassement, en cours d'année, de la trajectoire d'effectifs) et -4 420 ETPT de vacance sous plafond d'emplois. La principale raison de cette sur-exécution résulte des dynamiques de recrutement et de départs bien plus favorables aux armées que prévu* »[1].

Cette situation révèle une **contradiction**, lorsque la conjoncture est favorable à l'attractivité des forces armées, **entre l'ambition de la trajectoire pluriannuelle et la contrainte liée à l'annualité budgétaire** pesant sur les dépenses de personnel. Les chefs d'état-major ont d'ailleurs exprimé en audition devant la commission leur souhait de bénéficier de davantage de

[1] *Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission Défense en 2025, avril 2026, p. 60-61.*

souplesse afin de recruter le plus vite possible le personnel nécessaire à la réalisation de la cible à 2030, dès lors que la conjoncture le permettait.

Aussi l'amendement du rapporteur précise-t-il à l'article 7 de la LPM, sur le modèle de son article 6, qu'une dynamique de recrutement favorable en cours d'année laissant entrevoir un dépassement de la cible fixée en loi de finances initiale, conduit le Gouvernement à faire bénéficier la mission « *Défense* » de mesures financières de gestion, si nécessaire par ouverture de crédits en loi de finances rectificative et en loi de finances de fin de gestion.

À cet article doit être rattaché l'ajout proposé par la commission au rapport annexé, disposant que les dépenses de communication, notamment celles destinées à soutenir la dynamique de recrutement, ne devront pas être sacrifiées aux autres postes de dépense.

La commission a adopté l'article 4 ainsi modifié.

Article 4 bis *A*
Rapport relatif aux effets de la nouvelle politique de rémunération des militaires

Cet article vise à préciser la rédaction de la disposition de la LPM prévoyant la remise au Parlement d'un rapport sur la nouvelle politique de rémunération des militaires.

La commission a adopté l'article 4 *bis* A sans modification.

L'article 7 de la loi du 1er août 2023 de programmation militaire pour les années 2024-2030 prévoit qu'« *avant la fin de l'année 2026, le Gouvernement remettra au Parlement, après information du Conseil supérieur de la fonction militaire, un rapport évaluant les effets de la nouvelle politique de rémunération des militaires* » (NPRM).

Un amendement à l'Assemblée nationale a précisé que ce rapport porte également sur la « *mise en œuvre* » de la NPRM.

La commission a adopté l'article 4 *bis* A sans modification.

Article 4 bis *(nouveau)*

Avancement de la date de mise en place de la commission du livre blanc et concertation préalable à toute actualisation de la programmation

Cet article introduit par l'Assemblée nationale vise à avancer d'un an, à juillet 2027, la date de constitution de la commission chargée d'élaborer un livre blanc sur la défense et la sécurité nationale en vue de la prochaine loi de programmation militaire.

La commission a adopté l'article 4 *bis* modifié par un amendement tendant à constituer la commission dès janvier 2027 et à associer expressément le Parlement à ses travaux.

I. La situation actuelle

L'article 8 de la loi n°2023-703 du 1er août 2023 prévoit que « *la présente programmation fera l'objet d'une actualisation par la loi avant la fin de l'année 2027* ». Le dernier alinéa du même article précise que « *cette actualisation sera suivie de la mise en place, avant le 30 juin 2028, d'une commission chargée de l'élaboration d'un livre blanc sur la défense et la sécurité nationale en vue de la prochaine loi de programmation militaire* ».

II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a introduit ce nouvel article 4 *bis* lors de l'examen du texte par la commission de la défense. Deux amendements identiques de la commission des affaires étrangères et de Mme Anna Pic ont tout d'abord **avancé du 30 juin 2028 au 30 juillet 2027** la date limite de cette mise en place, pour tenir compte du fait que l'actualisation de la programmation militaire, opérée par le présent projet de loi, sera intervenue un an plus tôt que prévu par le même article 8.

Par ailleurs, un second amendement de Mme Anna Pic a précisé, au même article 8 de la loi n°2023-703 du 1er août 2023, que **l'actualisation de la programmation militaire, constituant un exercice de nature stratégique, doit être conduite en concertation avec les acteurs concernés**.

En séance publique l'Assemblée nationale a adopté cet article 4 *bis* sans modification.

III. La position de la commission

La commission a adopté un amendement commun du rapporteur, de Hugues Saury et de Hélène Conway-Mouret, rapporteurs pour avis des crédits budgétaires du programme 146, qui apporte deux modifications à l'article 4 *bis*.

La première modification vise à **avancer au 31 janvier 2027 la constitution de la commission chargée de l'élaboration d'un livre blanc sur la défense et la sécurité nationale** en vue de la prochaine loi de programmation militaire prévue par l'article 8 de la loi du 1er août 2023.

En l'état actuel, compte tenu des échéances électorales du printemps 2027, le risque est réel que les travaux sur la prochaine loi de programmation militaire soient de fait repoussés à 2028 compte tenu des délais inhérents à l'installation d'un nouveau gouvernement. **Un tel report serait très préjudiciable à nos armées** compte tenu du fait que la présente actualisation de la LPM ne porte en réalité que sur 2026 et 2027, ne propose pas d'évolution du format et reporte certains choix structurels à 2035.

Engager les travaux sur la prochaine LPM dès janvier 2027 pourrait permettre de rechercher l'accord le plus large sur les besoins de nos Armées et de recenser les programmes industriels permettant d'y répondre, tout en laissant la possibilité au prochain chef de l'État, choisi par les Français l'année prochaine, de faire ses propres choix au second semestre sur la base d'un état des lieux partagé et des nouvelles priorités que la commission aura pu prendre en compte.

L'amendement prévoit en outre d'**associer le Parlement aux travaux de cette commission,** dont l'article 4 *bis* indique qu'ils devront être conduits en concertation avec les autres acteurs concernés (industriels, chercheurs…).

La commission a adopté l'article 4 *bis* ainsi modifié.

Article 4 ter

Introduction d'un bilan de l'état des infrastructures et du plan Familles dans le rapport annuel d'application de la LPM

Cet article vise à compléter le rapport annuel sur l'exécution de la loi de programmation militaire d'un bilan de l'état des infrastructures d'une part, et du plan *Familles* et de la condition militaire d'autre part.

La commission a adopté l'article 4 *ter* modifié par une légère reformulation des ajouts proposés à l'Assemblée nationale.

L'article 9 de la loi de programmation militaire du 1er août 2023 pour les années 2024-2030 dispose notamment qu'avant le 30 avril de chaque année, le Gouvernement remet aux commissions compétentes du Parlement un rapport sur le bilan de son exécution, et en liste le contenu :

- 1° Un bilan détaillé de l'ensemble des ressources et de l'exécution des crédits programmés pour la mission « Défense » ;
- 2° Un bilan détaillé de l'impact de l'inflation sur les crédits de la mission « *Défense* » et, le cas échéant, de l'application de l'article 6 de la LPM ;

- 3° Un bilan de la mise en œuvre de la politique d'équipement des forces ;
- 4° Un état prévisionnel des livraisons prévues dans l'année en cours au titre des opérations et des programmes ;
- 5° Une mise à jour du tableau intitulé « Équipement des forces » figurant dans le rapport annexé ;
- 6° Un bilan de la préparation et de l'exécution des opérations d'armement dont le coût est supérieur à 70 millions d'euros ;
- 7° Une présentation synthétique des investissements en équipements d'accompagnement et de cohérence réalisés au cours de l'année écoulée ainsi que des prévisions d'investissement pour l'année suivante ;
- 8° Un bilan relatif à la mise en œuvre des objectifs concernant les effectifs et les réserves ;
- 9° Un bilan des actions conduites en matière de sécurisation des approvisionnements et de constitution de stocks de munitions ;
- 10° Un bilan des grandes orientations de la politique industrielle de défense ainsi que des coopérations européennes en la matière ;
- 11° Un bilan des actions liées aux partenariats et aux alliances stratégiques ;
- 12° Un bilan des actions du ministère de la défense en matière environnementale.

En commission de la défense, les députés ont complété l'objet du rapport annuel sur l'exécution de la loi de programmation militaire par deux amendements :

• À l'initiative de M. Jean-Michel Jacques et de plusieurs de ses collègues du groupe EPR, un amendement a ajouté à la liste ci-dessus « *Un bilan relatif à l'état des infrastructures du ministère des armées, en particulier des logements et hébergements affectés aux militaires, dresse les besoins restant à couvrir et les éventuelles mesures complémentaires à mettre en œuvre afin d'améliorer durablement la qualité et la salubrité des infrastructures concernées* » ;

• À l'initiative de Constance Le Grip et de plusieurs de ses collègues députés du groupe EPR, un amendement a ajouté un dernier alinéa prévoyant « *un bilan de la mise en œuvre du « Plan famille 2 » et de l'évolution de la condition militaire* ».

La commission approuve le principe de ces compléments au rapport d'exécution de la LPM. Elle a toutefois souhaité supprimer la mention de « *l'évolution de la condition militaire* », formulation trop lâche, trop éloignée de la « *mise en œuvre du plan Famille 2* », et qui forme de toute façon la matière du travail annuel du Haut comité d'évaluation de la condition militaire, dont la production alimente déjà très utilement le travail du Parlement.

La commission a adopté l'article 4 *ter* ainsi modifié.

TITRE II : ACCELÉRER LE RÉARMEMENT

CHAPITRE IER : MIEUX ADAPTER LES POUVOIRS ÉCONOMIQUES AUX ENJEUX DE LA DÉFENSE NATIONALE

Article 5

Subvenir aux besoins des forces armées en matière de soutien logistique, énergétique et sanitaire par l'élargissement des possibilités d'imposer à des entreprises la constitution de stocks stratégiques et la priorisation de commandes

Cet article vise à renforcer les dispositifs de constitution de stocks de matières ou composants d'intérêt stratégique et de priorisation des commandes passées par l'État, instaurés par l'article 49 de la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030.

La commission a adopté l'article 5 modifié par un amendement rédactionnel.

I. La situation actuelle – l'obligation de constitution de stocks stratégiques et la priorisation de commandes : deux dispositifs créés par la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030

A. La loi de programmation militaire 2024-2030 a prévu deux dispositifs visant à sécuriser les approvisionnements des armées

L'article 49 de la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030 a créé deux dispositifs visant à sécuriser les approvisionnements des forces armées inscrits à :

- **l'article L. 1339-1 du code de la défense**, qui prévoit, sur le modèle des dispositifs existants en matière de médicaments (article L. 5121-29 du code de la santé publique) et de produits pétroliers (articles L. 642-2 et suivants du code de l'énergie), la possibilité pour l'autorité administrative d'ordonner aux entreprises mentionnées à l'article L. 2332-1 du code de la défense, c'est-à-dire celles titulaires d'une autorisation de fabrication, de commerce et d'intermédiation d'armement, **la constitution de stocks stratégiques composés de matières premières, de composants, de pièces de rechange ou de produits semi-finis indispensables à la production d'équipements militaires**. Cette obligation s'accompagne d'un devoir de reconstitution continue des stocks au fur et à mesure de leur utilisation. Ce mécanisme vise à permettre de **sécuriser l'approvisionnement des forces armées en garantissant, à titre préventif, la disponibilité des ressources nécessaires à la fabrication des équipements militaires qu'elles ont commandés** ;

- **l'article L. 1339-2 du code de la défense**, qui prévoit **la possibilité pour l'État d'imposer aux entreprises titulaires de marchés de défense et de sécurité, ainsi qu'à leurs sous-traitants, d'exécuter prioritairement certaines prestations au bénéfice des armées, le cas échéant au détriment de leurs autres engagements contractuels, y compris internationaux**.

B. Des dispositifs utiles mais souffrant de plusieurs angles morts

Selon l'étude d'impact du présent article, entre mai 2024 et décembre 2025, plusieurs arrêtés ont été pris afin d'imposer la constitution de stocks stratégiques auprès des principaux industriels de la base industrielle et technologique de défense. Ces mesures ont permis d'identifier les vulnérabilités des chaînes d'approvisionnement, d'initier la constitution de réserves critiques et d'améliorer la visibilité de l'État sur les capacités industrielles disponibles en cas de crise majeure. **Les entreprises concernées ont, dans leur ensemble, fait preuve de coopération**, conduisant les travaux demandés et transmettant des rapports d'avancement **sans qu'il ait été nécessaire de recourir à des sanctions**.

S'agissant du mécanisme de priorisation des commandes, s'il n'a pas encore donné lieu à un volume d'applications comparable, son existence même permet de sécuriser la planification industrielle et de garantir la capacité de l'État à mobiliser rapidement les ressources nécessaires en cas de besoin.

Néanmoins, plusieurs limites à ces dispositifs ont été identifiées.

D'une part, **le champ des entreprises concernées par l'obligation de constitution de stocks demeure restreint, excluant des acteurs essentiels au soutien logistique, énergétique et sanitaire des forces**.

D'autre part, **le mécanisme de priorisation est limité aux seuls marchés de défense et de sécurité, ce qui en réduit la portée opérationnelle dans un contexte où une part significative du soutien des forces repose sur des marchés de droit commun**.

II. Le dispositif envisagé – une prolongation de la logique de l'article 49 de la LPM 24-30

S'agissant de l'obligation de constitution de stocks stratégiques inscrite à l'article L. 1339-1 du code de la défense, **l'alinéa 3 du présent article élargit le champ des entreprises pouvant être concernées à celles produisant des équipements** « ***nécessaires au soutien logistique, énergétique ou sanitaire*** ».

L'alinéa 5 précise que ce dispositif ne s'applique pas aux produits de santé ni aux produits pétroliers, déjà encadrés par des dispositifs spécifiques prévus respectivement aux articles L. 5121-29 du code de la santé publique (relatif aux stocks de sécurité de produits de santé) et L. 642-2 et

suivants du code de l'énergie (concernant la constitution et la conservation de stocks stratégiques de produits pétroliers).

En cas de manquement répété, **l'alinéa 6 prévoit un doublement des sanctions**, dont le plafond est actuellement fixé au double de la valeur des stocks non constitués, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires annuel moyen constaté sur les deux exercices précédents. **En effet, la rédaction actuelle de l'article L. 1339-1 ne prévoit, en cas de récidive, que la possibilité pour l'autorité administrative de retirer l'autorisation de fabrication, de commerce ou d'intermédiation d'armement**. **Dès lors que le champ des entreprises concernées est élargi au-delà de celles bénéficiant d'une telle autorisation, il apparaît nécessaire d'adapter le régime de sanctions**.

S'agissant du dispositif de priorisation des prestations prévu à l'article L. 1339-2 du code de la défense, l'alinéa 8 en étend l'application à l'ensemble des entreprises titulaires d'un marché, qu'il s'agisse d'un marché de défense et de sécurité (comme cela est le cas actuellement), **ou d'un marché de travaux** (article L. 1111-2 du code de la commande publique), **de fournitures** (article L. 1111-3) **ou de services** (article L. 1111-4). Il est par ailleurs précisé que la **limitation relative à la priorisation en cas d'exportation ou de transfert d'un matériel de guerre ne s'applique que pour les marchés de défense ou de sécurité**. **Cette précision permet d'encadrer le dispositif et d'éviter que la limitation ne s'applique aux marchés du livre I que le présent article tend à soumettre au dispositif de priorisation**.

L'alinéa 9 encadre la possibilité prévue au troisième alinéa de l'article L. 1339-2 du code de la défense **d'ordonner à toute entreprise française titulaire d'un contrat passé avec une organisation internationale ou avec un État tiers de réaliser tout ou partie des prestations faisant l'objet du contrat par priorité** sur tout engagement contractuel, tout **en excluant les marchés conclus avec le ministère des armées**.

Enfin, l'alinéa 11 ouvre la possibilité pour l'**économat des armées**[1] **d'avoir recours au dispositif de priorisation, sous réserve de « *l'accord du ministre de la défense* » et pour « *l'exercice de ses missions* ».**

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission, les députés ont adopté **un amendement rédactionnel** de Yannick Chenevard, rapporteur.

---

[1] *Aux termes de l'article L. 3421-1 du code de la défense, l'économat des armées* « l'économat des armées constitue un établissement public de l'État, de caractère commercial, doté de l'autonomie financière et placé sous la tutelle du ministre de la défense. Il a pour objet le soutien logistique et la fourniture de services, de denrées et de marchandises diverses aux formations militaires en France et à l'étranger ainsi qu'aux parties prenantes collectives et individuelles autorisées par le ministre de la défense ».

En séance, l'Assemblée nationale a adopté un amendement d'Aurélien Saintoul et de plusieurs de ses collègues visant à intégrer, dans les équipements concernés par l'obligation de constitution de stocks stratégiques au profit des forces armées et formations rattachées, ceux relatifs au soutien numérique.

IV. La position de la commission

Les dispositions de l'article 5 renforcent et complètent utilement les dispositifs introduits par l'article 49 de la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030, dans une logique d'adaptation aux exigences de ce que le Gouvernement avait appelé à l'époque, bien qu'abusivement, l'« *économie de guerre* ».

En premier lieu, en intégrant désormais des acteurs contribuant au soutien logistique, énergétique et sanitaire des forces dans le champ des entreprises susceptibles d'être soumises à l'obligation de constitution de stocks stratégiques, le dispositif permet de **mieux prendre en compte la réalité des chaînes d'approvisionnement, qui se caractérisent par leur interdépendance et leur vulnérabilité, ainsi qu'en a témoigné la succession de crises depuis la pandémie de Covid-19**. Cette évolution contribue ainsi à **renforcer la résilience de la base industrielle et technologique de défense, en sécurisant en amont l'accès à des intrants critiques indispensables à la conduite des opérations menées par nos forces armées**.

En second lieu, **en ouvrant la faculté de priorisation des commandes à l'ensemble des marchés publics – qu'il s'agisse de travaux, de fournitures ou de services – le présent article tire les conséquences de la diversification des modes de soutien aux forces**. Cette évolution renforcera la capacité de l'État à mobiliser rapidement les capacités industrielles et les prestations nécessaires, y compris en dehors du seul champ des marchés de défense et de sécurité, et participera ainsi à une meilleure préparation et réaction aux situations de crise.

Il convient enfin de relever que, dans son avis, le Conseil d'État n'a pas émis de réserve concernant les dispositions du présent article 5. Ainsi, s'agissant des modifications relatives aux stocks stratégiques, il a considéré « *qu'une telle extension répond à un objectif d'intérêt général, qui est de garantir la continuité de l'exécution des missions des forces armées en sécurisant leur approvisionnement, et que l'absence d'indemnisation des coûts de constitution et d'entretien des stocks prescrits, lesquels ont le caractère d'une réserve minimale et non celui d'un stock de produits immobilisés, ne porte pas à l'exercice du droit de propriété une limitation telle qu'elle se heurterait à un obstacle de nature constitutionnelle ou conventionnelle* ». S'agissant du dispositif de priorisation des commandes, il a estimé « *que, eu égard à son objet et aux garanties prévues, la disposition ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel* ».

La commission a adopté un amendement rédactionnel de Cédric Perrin, rapporteur.

La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

Constitution de stocks stratégiques pour les opérateurs d'importance vitale

Cet article vise à permettre d'imposer à un opérateur d'importance vitale (OIV) la constitution d'un stock minimal nécessaire à la continuité de son activité, sur le modèle des stocks stratégiques dont la constitution peut être imposée aux entreprises de la base industrielle et technologique de défense (BITD).

La commission a adopté l'article 6 modifié par 3 amendements tendant i) à prévoir un réexamen annuel de l'arrêté prescrivant la constitution de stocks, ii) à articuler les obligations résultant du présent article avec celles résultant de dispositifs existants pour les équipements à destination des forces armées, les produits de santé et pétroliers, et iii) à apporter une précision rédactionnelle.

I. La situation actuelle – en l'état actuel du droit, le seul statut d'opérateur d'importance vitale n'emporte aucune obligation en matière de stockage stratégique

A. La loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030 a, pour la première fois, introduit la possibilité d'imposer la constitution de stocks stratégiques

L'article 49 de la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030 introduit, au sein du code de la défense, un nouveau chapitre consacré à la sécurité des approvisionnements des forces armées et des formations associées (*cf.* commentaire de l'article 5 du présent projet de loi).

Aux termes de l'article L. 1339-1 du code de la défense, **l'autorité administrative peut, après consultation de l'entreprise concernée, imposer par arrêté à toute entreprise disposant de l'autorisation prévue à l'article L. 2332-1 de constituer un stock minimal de ressources stratégiques, telles que des matières premières, composants, pièces de rechange ou produits semi-finis**.

B. Un mécanisme cependant absent du dispositif de sécurité des activités d'importance vitale (SAIV)

Mis en place en 2006, et inscrit dans le code de la défense aux articles L. 1332-1 à L. 1332-7 du code de la défense, **le dispositif de sécurité des activités d'importance vitale (SAIV) a pour objectif de protéger certains opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, considérés comme essentiels pour garantir la continuité des activités ayant trait, de manière difficilement substituable ou remplaçable, à la production et la distribution de biens ou de services indispensables, ou qui, dans certains cas, pourraient représenter un danger significatif pour la population**.

Ces biens ou services doivent être indispensables :

- à la satisfaction des besoins essentiels pour la vie des populations ;
- ou à l'exercice de l'autorité de l'État ;
- ou au fonctionnement de l'économie ;
- ou au maintien du potentiel de défense ;
- ou à la sécurité de la Nation.

Un arrêté du Premier ministre du 2 juin 2006[1], modifié par un arrêté du 3 juillet 2008[2], fixe la liste des 12 secteurs d'activités d'importance vitale couverts par ce dispositif, qui concerne actuellement plus de **300 opérateurs d'importance vitale** (OIV). Ces derniers sont définis à l'article L. 1332-1 du même code comme « *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* ».

Chacun des 12 secteurs d'activité couverts par le dispositif de SAIV est en outre suivi par un ministère coordonnateur.

Secteur	Ministre coordonnateur
1 - Activités civiles de l'État (ACE)	Ministre de l'intérieur
2 - Activités judiciaires	Ministre de la justice
3 - Activités militaires de l'État (AME)	Ministre de la défense
4 - Alimentation	Ministre chargé de l'agriculture
5 - Communications électroniques, audiovisuel et information	Ministre chargé des communications électroniques
6 - Energie	Ministre chargé de l'énergie

[1] *Arrêté du 2 juin 2006 fixant la liste des secteurs d'activités d'importance vitale et désignant les ministres coordonnateurs desdits secteurs.*
[2] *Arrêté du 3 juillet 2008 portant modification de l'arrêté du 2 juin 2006 fixant la liste des secteurs d'activités d'importance vitale et désignant les ministres coordonnateurs desdits secteurs.*

7 - Espace et recherche	Ministre chargé de la recherche
8 - Finances	Ministre chargé de l'économie et des finances
9 - Gestion de l'eau	Ministre chargé de l'écologie
10 - Industrie	Ministre chargé de l'industrie
11 - Santé	Ministre chargé de la santé
12 - Transports	Ministre chargé des transports

Ces opérateurs exploitent environ 1 500 points d'importance vitale (PIV), dont la sensibilité est protégée par le secret de la défense nationale. Ils ont l'obligation d'assurer la sécurité de leurs installations et de leurs systèmes d'information face à un large éventail de menaces (terrorisme, cyberattaques, catastrophes naturelles ou technologiques), tout en garantissant la continuité de leurs activités en cas de crise.

La mise en œuvre du SAIV repose sur une logique de planification fondée sur l'analyse des risques, formalisée dans les directives nationales de sécurité (DNS). Celles-ci définissent les priorités de protection, identifient les menaces, fixent les objectifs de sécurité et précisent les critères de désignation des opérateurs et infrastructures critiques.

Sur cette base, les OIV élaborent plusieurs documents de sécurité. Le plan de sécurité opérateur (PSO) fixe la politique générale de protection, tandis que chaque point sensible fait l'objet d'un plan particulier de protection (PPP), détaillant les mesures concrètes à mettre en œuvre. En complément, le préfet établit un plan de protection externe (PPE), qui organise l'intervention des forces de sécurité en cas d'incident. Enfin, un plan de continuité d'activité (PCA) prévoit les dispositions nécessaires pour assurer la reprise rapide des activités après une crise. L'ensemble de ces outils vise à renforcer la résilience des infrastructures critiques et à garantir la continuité des fonctions vitales de la Nation.

En dépit du caractère stratégique de leurs activités, les OIV ne sont, à l'heure actuelle, soumis à aucune obligation spécifique concernant leurs stocks.

II. Le dispositif envisagé – une extension aux opérateurs d'importance vitale de l'obligation de constitution de stocks stratégiques prévue pour les entreprises de la base industrielle et technologique de défense (BITD)

Le présent article 6 insère, au sein du code de la défense, un article L. 1332-6-1 AA permettant à l'autorité administrative d'imposer aux opérateurs d'importance vitale (OIV) la constitution d'un stock minimal de

toute matière, tout composant, tout rechange ou tout produit fini ou semi-fini stratégique indispensable à la continuité de leur activité. Le champ des biens concernés par ce dispositif est donc plus large que celui inscrit à l'article L. 1339-1 du code de la défense, ce dernier ne concernant que les « intrants » (matières, composants, rechanges ou produits semi-finis), à l'exclusion des produits finis.

Cette obligation est fixée par arrêté, pris sur proposition du ministre sectoriel compétent et après consultation de l'opérateur concerné (alinéa 3).

Ce stock ne peut excéder le volume nécessaire pour **faire face à une rupture d'approvisionnement**, totale ou partielle, **pour une durée maximale de six mois** (alinéa 4).

En application du **principe de proportionnalité**, l'autorité administrative détermine les caractéristiques du stock, notamment sa nature, son volume et sa durée de conservation (alinéa 5), **en tenant compte de plusieurs critères** :

- le degré de dépendance du secteur à l'égard des chaînes d'approvisionnement, en particulier internationales (alinéa 6) ;

- les risques pesant sur la continuité des activités concernées (alinéa 7) ;

- l'ensemble des menaces susceptibles de perturber ces activités, y compris de nature terroriste (alinéa 8) ;

- la situation économique de l'opérateur ainsi que ses contraintes logistiques (alinéa 9) ;

- les conditions générales d'approvisionnement et de conservation des stocks, notamment au regard des prix (alinéa 10) ;

- les possibilités de mutualisation des stocks entre opérateurs d'un même secteur soumis à des règles identiques (alinéa 11).

L'alinéa 12 prévoit que ces stocks peuvent être utilisés à titre exceptionnel, sous réserve d'une autorisation administrative précisant les modalités d'utilisation et de reconstitution, introduisant ainsi une souplesse opérationnelle.

À l'instar du dispositif prévu à l'article L. 1339-1 du code de la défense applicable à la base industrielle et technologique de défense, aucune indemnisation n'est prévue pour les coûts liés à la constitution et à l'entretien des stocks (alinéa 11).

Le dispositif est assorti d'un régime de sanction administrative : en cas de non-respect des obligations, une amende pouvant atteindre 150 000 euros peut être prononcée après mise en demeure.

Enfin, l'alinéa 17 prévoit une entrée en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. Ce délai vise, selon l'étude d'impact, à permettre aux opérateurs de conduire leurs analyses de risques et d'engager un dialogue avec l'administration afin d'adapter les obligations de stockage.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission, les députés ont adopté **deux amendements rédactionnels** de Yannick Chenevard, rapporteur.

En séance, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement** de Patricia Lemoine, sous-amendé par le Gouvernement, visant à permettre aux OIV d'un même secteur d'activité et soumis aux mêmes règles de constituer leurs stocks stratégiques de manière mutualisée.

IV. La position de la commission – un dispositif qui permettra de renforcer la résilience des OIV, mais dont les conséquences financières pour les entreprises concernées devront faire l'objet d'une vigilance particulière

Le présent article 6 complète utilement le dispositif de SAIV, en introduisant un levier supplémentaire face aux risques croissants de ruptures d'approvisionnement, notamment dans un contexte marqué par des tensions géopolitiques, des chocs inflationnistes et des perturbations logistiques**.**

En effet, les OIV sont aujourd'hui exposés à des risques d'interruptions de leurs chaînes d'approvisionnement susceptibles d'affecter directement la continuité de leur production. Or, comme cela a été rappelé précédemment, le cadre actuel ne comporte pas de mécanisme spécifique encadrant la constitution de stocks au sein du dispositif de sécurité des activités d'importance vitale, ce qui limite la capacité d'anticipation et de résilience de ces acteurs pourtant essentiels.

Devant la commission[1], le Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) a justifié l'absence de dispositif d'indemnisation par deux arguments : d'une part, il s'agit d'une simple faculté ouverte ; d'autre part, il est impossible d'évaluer *ex ante* le coût pour les entreprises concernées. **Il conviendra néanmoins de rester attentif aux conséquences de la mise en œuvre de ce dispositif, en particulier pour les sous-traitants**. **En effet, l'obligation de constituer des stocks, qui pourrait être partiellement répercutée sur ces derniers, engendrera des coûts de constitution et de détention**. **Elle aura ainsi un impact sur les charges des entreprises, et donc sur leurs résultats, mais également sur leur trésorerie**.

[1] *Audition du 6 mai 2026.*

La commission a adopté :

- un amendement de Cédric Perrin, rapporteur, Gisèle Jourda et Pascal Allizard prévoyant le réexamen annuel de l'arrêté imposant la constitution d'un stock stratégique à un opérateur d'importance vitale, à l'instar de ce qui existe s'agissant des stocks stratégiques dans le domaine de la défense ;

- un amendement de Cédric Perrin, rapporteur, Gisèle Jourda et Pascal Allizard prévoyant que les stocks déjà constitués en application de l'article L. 1339-1 du code de la défense pour les équipements destinés aux forces armées, de l'article L. 5121-29 du code de la santé publique pour les produits de santé, ainsi que des articles L. 642-2 et suivants du code de l'énergie pour les produits pétroliers soient pris en compte dans l'application des dispositions du présent article 6 afin d'articuler les obligations résultant de ces différents dispositifs ;

- un amendement rédactionnel de Cédric Perrin, rapporteur.

La commission a adopté l'article 6 ainsi modifié.

Article 6 bis

Remise d'un rapport dressant un état des lieux des besoins de la base industrielle et technologique de défense en matière de ressources humaines

Cet article prévoit la remise d'un rapport dressant un état des lieux des besoins de la base industrielle et technologique de défense en matière de ressources humaines.

La commission a supprimé l'article 6 *bis*.

Cet article est issu d'un amendement du groupe Socialistes et apparentés adopté en commission à l'Assemblée nationale avec **un avis de sagesse du rapporteur et un avis favorable du Gouvernement**.

En séance, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel de Yannick Chenevard et Jean-Louis Thiériot, rapporteurs.

Il prévoit la remise, dans les six mois à compter de la promulgation de la présente loi, **d'un rapport dressant un état des lieux des besoins de la base industrielle et technologique de défense (BITD) en matière de ressources humaines afin de répondre aux exigences d'agilité et de montée en puissance de la production qui lui sont demandées**.

L'exposé sommaire de l'amendement à l'origine du présent article relève ainsi que « *après plusieurs décennies d'une BITD française façonnée pour perdurer en temps de paix, les nouvelles exigences d'accélération de la production, de massification, d'augmentation et de flux continus des stocks semblent se heurter à de véritables tensions en matière de ressources humaines, particulièrement s'agissant des emplois qualifiés. À l'heure actuelle, des études font ainsi état de 10 000 emplois non pourvus* ».

Pour autant, considérant, d'une part, qu'à la suite de l'examen à l'Assemblée nationale, le rapport annexé prévoit déjà que « *la montée en puissance de la base industrielle et technologique de défense suppose une politique active de maintien des bassins d'emploi qui concourent à l'effort de défense et de transmission et de renouvellement des compétences critiques, des savoir-faire rares et des qualifications indispensables à la continuité de l'effort de défense* » et que « *l'accélération de l'effort de défense s'accompagne d'une politique d'attractivité et de fidélisation des métiers en tension de la base industrielle et technologique de défense, en particulier dans les fonctions d'ingénierie, de production, de maintenance et de soutien concourant directement aux capacités critiques* », et d'autre part, que la jurisprudence du Sénat conduit à accueillir défavorablement les demandes de rapport, la commission a adopté un amendement de Cédric Perrin, rapporteur, et Pascal Allizard visant à supprimer l'article 6 *bis*.

La commission a supprimé l'article 6 *bis*.

CHAPITRE II : MIEUX ENCADRER LES PRATIQUES ÉCONOMIQUES

Article 7

Mise en place d'une redevance sur les frais de développement en cas de vente ou de location d'un bien

Cet article substitue au système contractuel actuel un régime légal de redevances à la charge des industriels de défense exportateurs pour les biens dont les développements ont été financés sur fonds publics.

La commission a adopté l'article 7 modifié par un amendement tendant à examiner les éventuelles exonérations de redevance résultant d'engagement antérieurs.

I. Le droit en vigueur

A. Un système contractuel de remboursement à l'État des frais engagés

Le cadre actuel de remboursement à l'État par les entreprises exportatrices ayant bénéficié d'un financement public des frais d'études, de recherche, de développement ou de fabrication dans le cadre de marchés de défense et de sécurité repose sur des clauses contractuelles propre à chaque contrat conclu entre l'entreprise et la direction générale de l'armement (DGA).

Les remboursements sont prévus au cas par cas selon des clauses de calcul intégrant un taux, une assiette et un coefficient reflétant la contribution de l'État dans le développement et l'industrialisation des biens ou technologies exportées. Ces recettes non fiscales sont réaffectées au budget de l'État : 31,5 millions d'euros par an entre 2020 et 2022.

B. Un système complexe qui présente des limites

Les montants recouvrés sont faibles au regard des financements publics consacrés en 2025 aux projets technologiques de défense (1,2 milliard d'euros) et au développement de systèmes d'armes (2,9 milliards d'euros)

Selon l'étude d'impact, cette situation s'explique par plusieurs limites :

- La diversité des clauses contractuelles est génératrice de divergences d'interprétations et de contentieux ;
- Le suivi du recouvrement et leurs délais de remboursement peuvent intervenir plusieurs années après une vente car le renouvellement n'est pas prévu par le cahier des clauses administratives communes « Armement » dès les premières recettes liées à une vente ;
- Les modes de calcul des redevances sont complexes et le recueil des données nécessaires pour ce faire sont parcellaires, les déclarations volontaires des industriels à la DGA n'étant pas systématiques.

II. Le dispositif proposé : instauration d'un régime légal de redevance en lieu et place du système contractuel existant

L'article 7 crée c**inq nouveaux articles L. 2335-19 à L. 2335-23** au sein d'une section 3 nouvelle intitulée « Redevance à la charge des industriels de la défense en cas de cession à un tiers » au code de la défense.

Ceux-ci prévoient :

- L'obtention par l'autorité administrative d'un remboursement total ou partiel des frais d'étude, de recherche, de développement ou de fabrication mis à la charge de l'État dans le cadre d'un marché de défense ou de sécurité ;
- La fixation par voie réglementaire du montant des redevances suivant des « *critères objectifs et non discriminatoires tenant compte de la part de l'investissement de l'État dans la valeur des biens* » concernés, et ne pouvant excéder le montant de l'investissement actualisé de l'inflation ;
- L'exigibilité de la redevance dès la perception du premier versement reçu du client pour la cession du bien ;
- La possibilité d'une sanction en cas de manquements par une amende dont le montant ne peut excéder 2 % du montant de la redevance soumise à perception.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels, puis a adopté cet article sans modification en séance publique.

IV. La position de la commission

La commission souscrit à la clarification du régime de remboursement des éventuels financements publics des frais d'études, de recherche, de développement ou de fabrication dans le cadre de marchés de défense et de sécurité, tout en rappelant le respect du principe de proportionnalité dans les modalités de calcul de la redevance, comme son plafonnement, par l'autorité administrative compétente.

Elle attire toutefois l'attention sur deux constats :

- S'agissant de la gestion du régime actuel, les difficultés de recouvrement semblent résulter tout autant à la complexité des clauses contractuelles – dont l'étude d'impact précise d'ailleurs que le dispositif « présente des fragilités et manque d'efficacité » – qu'à leur suivi qui en est fait par l'administration qui est qualifié de « difficile » ;
- S'agissant du principe de la mesure, il convient de souligner que celle-ci porte sur des contrats en cours – c'est l'objet même de la substitution du nouveau régime légal de redevance au système contractuel antérieur – dans l'objectif de remédier au dysfonctionnement du système actuel et d'améliorer le recouvrement des redevances, mais non d'alourdir des engagements antérieurs.

En conséquence, la commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur tendant à prévoir, dans le cadre du nouveau régime légal de redevances, un examen des éventuelles exonérations de redevances qui auraient déjà été accordées aux industriels par l'autorité administrative.

La commission a adopté l'article 7 ainsi modifié.

Article 8
Prérogatives des commissaires du Gouvernement

Cet article renforce et met à jour les prérogatives des commissaires du Gouvernement qui veillent à la cohérence entre les orientations retenues par les entreprises évoluant dans des secteurs stratégiques et les priorités gouvernementales dans ces secteurs. L'article met à jour le périmètre des entreprises pouvant être soumises à un tel contrôle, précise l'objet et les objectifs des missions des commissaires du Gouvernement ainsi que les modalités de leur participation aux instances de gouvernance et de surveillance des entreprises concernées. L'article renforce enfin le régime des sanctions prévues en cas de refus des entreprises de communiquer des informations demandées par les commissaires du Gouvernement.

La commission a adopté l'article 8 modifié par un amendement tendant à mieux encadrer les informations transmises aux commissaires du Gouvernement.

I. La situation actuelle

A. Un contrôle administratif des marchés de matériels de guerre déjà effectif

Le code de la défense prévoit un contrôle administratif des marchés relatifs aux matériels de guerre (articles L. 2333-1 à L. 2333-8) qui permet au ministère des armées de nommer des commissaires du Gouvernement auprès de certaines entreprises dont l'activité revêt un caractère stratégique.

Ces commissaires du Gouvernement ont pour mission de **s'assurer de la capacité des sociétés à satisfaire dans la durée les besoins de l'État et de fournir au ministre une vision objective des forces et des faiblesses de ces entreprises**. Ils effectuent un contrôle administratif des marchés de matériel de guerre et disposent pour ce faire de larges pouvoirs d'investigation, les entreprises étant tenues de communiquer les bilans, les comptes de résultats, les documents comptables et stratégiques jugés utiles pour l'exercice de la mission ainsi que les pièces justificatives nécessaires au contrôle des marchés (articles L. 2333-6 et L. 2333-7).

L'étude d'impact indique que : « *en pratique, le ministre de la Défense a désigné des contrôleurs généraux des armées (quatre à titre exclusif et trois en sus de leurs autres fonctions) comme commissaires du Gouvernement au sein d'une soixantaine d'entreprises de toutes tailles (groupes, filiales, ETI, PME) de la base industrielle et technologique de défense (BITD). Il s'agit plus particulièrement des principaux maîtres d'œuvre industriels et de certaines de leurs filiales (Thales, Dassault Aviation, MBDA, KNDS, Nexter, Naval Group, Safran, ArianeGroup, TechnicAtome, Chantiers de l'Atlantique, Arquus, Eurenco notamment) mais aussi de sociétés de taille moindre qui revêtent une importance particulière à différents titres (Saft, ASB, Exail, Sabena Technics, Etienne Lacroix ou DCI, par exemple)* ».

B. Des conditions de nomination et des prérogatives « datées et incomplètes »

La même étude d'impact du projet de loi indique pour justifier les modifications législatives proposées que les dispositions juridiques qui régissent à l'heure actuelle les conditions de nomination et l'activité des commissaires du Gouvernement sont « ***datées et incomplètes*** », aussi bien au regard des conditions de nomination (périmètre des sociétés concernées), que de l'objet et des objectifs de leur activité, aux conditions de leur participation aux instances de gouvernance des entreprises, à leur responsabilité vis-à-vis de la diffusion des informations qu'ils recueillent ou à l'effectivité des sanctions pouvant être infligées aux sociétés refusant de leur communiquer les renseignements demandés.

En outre, la partie législative du code de la défense ne contient, toujours selon l'étude d'impact, aucune définition de l'objet et des objectifs du contrôle administratif exercé par les commissaires du Gouvernement ; seules sont précisées les modalités pratiques d'exercice de ce contrôle.

De même, la définition du périmètre des entreprises pouvant être soumises à un tel contrôle est datée. Seules sont actuellement concernées les entreprises ayant conclu avec une administration des marchés de matériels de guerre, la définition de ces derniers étant établie, au titre de l'article L. 2333-1 du code de la défense, par référence au chapitre premier de la convention sur le commerce international des armes du 17 juin 1925. Or, la nature des matériels de guerre s'est largement diversifiée depuis cette date et une partie des entreprises qui interagissent avec le ministère des armées ont des activités allant d'ores et déjà au-delà de ce périmètre. Cette dissociation est appelée à s'accroître encore avec l'accélération des innovations dans les domaines de l'intelligence artificielle, du spatial, du numérique ou des systèmes de combat interconnectés en temps réel.

Par ailleurs, la participation aux conseils d'administration ou de surveillance des entreprises, ainsi qu'aux divers comités qu'ils créent, est nécessaire pour l'exercice de la mission des commissaires du Gouvernement. Elle se pratique aujourd'hui globalement sans difficulté particulière, mais sur une base juridique incertaine dès lors que seul l'article 2 du décret du 2 juin

1936 relatif aux commissaires du Gouvernement nommés par le ministre de l'Air prévoit que ces derniers « *assistent, sans toutefois participer aux délibérations ni aux votes, aux séances des conseils d'administration, des comités de direction et des comités de surveillance, de quelque nom que ces comités soient désignés, ainsi qu'aux assemblées générales, ordinaires ou extraordinaires, des actionnaires* ».

Aux termes de l'article 6 de l'arrêté du 29 mai 1936, pris pour l'application du décret du 2 juin 1936 cité ci-dessus et encore en vigueur, la diffusion des informations recueillies par les commissaires du Gouvernement est réservée au ministre, y compris celles communiquées verbalement. De plus, seule la responsabilité pénale des commissaires du Gouvernement est actuellement prévue dans le code de la défense pour la protection des informations recueillies au sein des entreprises. Or, si la diffusion de ces informations est aujourd'hui restreinte, elle ne se limite pas au seul ministre des armées. Il importe donc d'introduire dans la loi des précisions sur le régime de responsabilité s'appliquant aux informations recueillies, ainsi qu'aux analyses réalisées par les commissaires du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.

Le projet de loi vise à **mieux encadrer le périmètre du contrôle** et donc aussi à limiter les possibilités de contestation des entreprises concernées. Il clarifie la participation des commissaires du Gouvernement aux instances de direction de l'entreprise et encadre la diffusion des renseignements recueillis par les commissaires du Gouvernement qui ne peuvent plus être réservées au ministre, ce qui impose de clarifier le régime de responsabilité attaché aux personnes destinataires de ces informations.

II. Le dispositif envisagé

L'article 8 procède à une refonte du cadre juridique applicable à l'intervention des commissaires du Gouvernement dans les industries d'armement. À cette fin, le chapitre III du titre III du livre III de la deuxième partie du code de la défense est réécrit. Il est composé de trois sections et de sept articles.

A. Un champ d'application précisé

La première section, intitulée « *Champ d'application et objet du contrôle* », clarifie dans le premier paragraphe du nouvel article L. 2333-1 le périmètre des entreprises pouvant être soumises au contrôle d'un commissaire du Gouvernement. Il s'agira désormais des entreprises ayant conclu avec l'État ou ses établissements publics un marché de défense et de sécurité sur le fondement de l'article L. 1113-1 du code de la commande publique. Les opérateurs de référence du ministère des Armées (ORMA) sont inclus dans ce nouveau périmètre (premier alinéa de l'article L. 1113-1 du code de la commande publique tel que modifié par le présent projet de loi).

Une définition de l'entreprise est ensuite introduite, qui la considère comme la société ayant directement conclu ce marché et comme la société mère du groupe de société auquel elle appartient.

Les objectifs du contrôle administratif sont également précisés dans le paragraphe II du **nouvel article L. 2333-1**. Ils viseront à vérifier que l'entreprise :

- met en œuvre les procédures et mesures nécessaires à l'augmentation de sa performance industrielle et procède au contrôle de ses coûts ainsi qu'au calcul et au versement des produits prévus par le code de la commande publique ou par le marché et effectue des choix qui ne compromettent pas sa capacité à exécuter les marchés de défense et de sécurité passés ;
- met en œuvre une stratégie dont les perspectives de développement garantissent sa capacité à répondre dans la durée aux besoins de la politique de défense définie par l'État ;
- respecte les exigences résultant des articles L. 1339-1 et L. 1339-2 ou de la mise en œuvre des dispositions du livre II de la deuxième partie. Ces obligations concernent la sécurité des approvisionnements des forces armées et des formations rattachées (constitution de stocks stratégiques ; priorisation de commandes) et les réquisitions.

B. Des modalités du contrôle mieux définies

La deuxième section intitulée « *Modalités du contrôle* » définit les missions et les pouvoirs du commissaire du Gouvernement.

Le **nouvel article L. 2333-2** établit que l'autorité administrative pourra imposer aux opérateurs qui y sont soumis le contrôle permanent ou temporaire d'un commissaire du Gouvernement.

Le **nouvel article L. 2333-3** prévoit que le commissaire du Gouvernement pourra recueillir les informations d'ordre administratif, financier, comptable et technique concernant l'opérateur assujetti au contrôle auprès duquel il est placé et dont la connaissance est jugée utile à l'exécution de sa mission.

Le même article L. 2333-3 prévoit ensuite explicitement la possibilité pour les commissaires du Gouvernement d'assister aux conseils d'administration ou de surveillance, aux comités et commissions créés sur décision de cette instance et aux séances de l'assemblée générale.

Le **nouvel article L. 2333-4** prévoit que l'autorité administrative désigne les commissaires du Gouvernement parmi les agents placés sous son autorité et que ces derniers ne peuvent communiquer les informations qu'ils ont recueillies et leurs analyses qu'aux services désignés par leur autorité de nomination.

En outre, l'article L. 2333-4 applique les dispositions relatives au respect du secret professionnel prévues à l'article 226-13 du code pénal aux commissaires du Gouvernement et aux agents concernés. On peut ainsi rappeler que selon ces dispositions, la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

C. Les obligations des assujettis au contrôle

La troisième section « Obligations des assujettis au contrôle » précise les obligations des entreprises auprès desquelles est placé un commissaire du Gouvernement.

Le **nouvel article L. 2333-5** prévoit ainsi que les opérateurs soumis au contrôle sont tenus de communiquer au commissaire du Gouvernement placé auprès d'eux toutes les informations qu'il sollicite pour l'accomplissement de sa mission ainsi que toutes les pièces justificatives y afférentes.

Les mêmes opérateurs doivent également transmettre les convocations, l'ordre du jour et tous les autres documents préparatoires adressés aux membres des conseils d'administration ou de surveillance, aux comités et commissions et aux séances de l'assemblée générale dans les mêmes conditions que pour les autres membres des instances avant chaque séance.

Le **nouvel article L. 2336-6** prévoit que dans le cas où un opérateur ne transmettrait pas les informations sollicitées, l'autorité administrative dispose du droit d'effectuer une mise en demeure. Si celle-ci reste infructueuse, elle pourra appliquer une amende dont le plafond correspond à 1 % du chiffre d'affaires de l'entreprise dans la limite de 150 000 euros. Le choix du montant pour le plafonnement de l'amende est inspiré de dispositions de même nature existant dans d'autres réglementations (par exemple, celles figurant à l'article L. 2339-1-2 du code de la défense sanctionnant l'inexécution, par une entreprise exportatrice, des mesures correctives imposées par l'autorité administrative dans le cadre d'une mise en demeure).

Enfin, le **nouvel article L. 2333-7** prévoit que les modalités d'application du présent chapitre seront déterminées par décret en Conseil d'État.

D. Effet rétroactif des mesures

Afin d'assurer l'effectivité des nouvelles dispositions dès la publication de la loi, les nouvelles modalités de contrôle et les obligations s'appliqueront de manière rétroactive aux marchés de défense et de sécurité en cours d'exécution à la date de publication de la loi.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A. Des modifications rédactionnelles adoptées en commission

La commission de la défense de l'Assemblée nationale a adopté **sept amendements rédactionnels** proposés par ses rapporteurs, qui ont eu principalement pour objet de remplacer le terme « assujetti » par le terme « soumis ».

B. Un amendement rédactionnel adopté en séance publique

L'Assemblée nationale a adopté l'article 8 modifié par **un amendement rédactionnel des rapporteurs de la commission de la défense** à l'alinéa 28.

IV. La position de la commission

A. Un renforcement des contrôles mal vécu par les entreprises

Les entreprises de la BITD et leurs groupements professionnels ont regretté une absence de véritable concertation sur les dispositions réglementaires du projet de loi. Selon l'un de ces groupements, l'article 8 « *traduit une fois de plus la défiance du ministère à l'encontre de la BITD* ». Un autre groupement s'interroge sur les contraintes que ces contrôles vont faire peser sur les PME/TPE en indiquant qu'elles ne doivent pas avoir à vivre ces contrôles comme « *une intrusion dans leur gestion et une charge administrative supplémentaire* ».

Sur le fond, une entreprise interrogée remarque que l'article 8 élargit le périmètre de contrôle au-delà de la simple exécution contractuelle d'un marché donné et que le contrôle peut s'étendre non seulement à la société signataire du contrat mais aussi à la société mère du groupe. En somme elle constate que « *nous passons d'un contrôle ciblé sur l'exécution d'un contrat à un contrôle structurel de la vie de l'entreprise et de sa gouvernance* ». Concernant plus particulièrement l'extension du droit de présence des commissaires du Gouvernement, de nombreux acteurs regrettent qu'il ne corresponde pas « *à l'esprit de partenariat souhaitable entre l'État et l'industrie de défense* ».

B. La nécessité d'éviter des contrôles excessifs et décourageants

Si le rapporteur comprend la nécessité de préciser le droit applicable et les conditions d'exercice du contrôle administratif des marchés relatifs aux matériels de guerre, aux armes et aux munitions il ne peut que s'interroger sur l'intérêt de faire figurer ces dispositions dans un projet de loi dont l'objectif premier est de mobiliser les industriels pour augmenter les capacités et les cadences de production. Le message envoyé pourrait ainsi être contreproductif alors que le dialogue entre l'État et les entreprises de la BITD

est déjà marqué par des reproches réciproques concernant l'insuffisance de la production, d'un côté, et des commandes, de l'autre.

Le rapporteur considère que la manière dont se comporteront les commissaires du Gouvernement dotés de ces nouvelles prérogatives sera au moins aussi importante que l'évolution même de ces dernières. Il suggère donc que la concertation qui a été des plus limitées concernant la préparation de ces dispositions s'engage véritablement sur leur mise en application notamment dans le cadre de la préparation du décret d'application en Conseil d'État.

C. Le besoin d'encadrer les informations transmises au commissaire du Gouvernement

Afin de mieux encadrer le périmètre des informations transmises au commissaire du Gouvernement, le rapporteur, Hugues Saury et Hélène Conway-Mouret, rapporteurs des crédits du programme 146 de la « mission Défense », ont proposé de modifier la rédaction de l'alinéa 24, afin de prévoir que les opérateurs soumis au contrôle sont tenus de communiquer au commissaire du Gouvernement placé auprès d'eux toutes **les informations d'ordre administratif, financier, comptable et technique qu'il sollicite et qui sont nécessaires** pour l'accomplissement de sa mission ainsi que toutes les pièces justificatives y afférentes. Cette formulation plus précise reprend celle qui figure déjà dans la première phrase du texte proposé pour le nouvel article L.2333-2 du code de la défense et qui apporte des garanties aux entreprises sur le caractère nécessaire des informations transmises.

La commission a adopté l'amendement présenté par le rapporteur, Hugues Saury et Hélène Conway-Mouret, rapporteurs des crédits du programme 146 de la « mission Défense ».

La commission a adopté l'article 8 ainsi modifié.

Article 8 bis *(nouveau)*

Présentation annuelle au Parlement de la stratégie et des résultats des investissements de l'Agence des participations de l'État dans les entreprises de la BITD

Cet article prévoit la présentation annuelle devant les commissions parlementaires chargées de la défense et des finances de la stratégie et des résultats des investissements de l'Agence des participations de l'État dans les entreprises de la BITD.

La commission a supprimé l'article 8 *bis*.

Cet article est issu d'un amendement de notre collègue député François Cormier-Bouligeon et de plusieurs de ses collègues, modifié par un sous-amendement de nos collègues Yannick Chenevard et Jean-Louis Thiériot, rapporteurs, adopté en commission à l'Assemblée nationale avec **un avis de sagesse du Gouvernement**.

En séance, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels** de nos collègues Yannick Chenevard et Jean-Louis Thiériot, rapporteurs.

Le présent article prévoit que **le directeur général de l'Agence des participations de l'État rende compte chaque année, devant les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense et des finances, de la stratégie et des résultats de ses investissements dans les entreprises relevant du secteur de la défense nationale**.

Considérant que, dans le cadre de la mission de contrôle du Parlement, **il est loisible aux commissions parlementaires d'entendre les responsables d'administration qu'elles jugent utiles à leurs travaux**, sans qu'il soit nécessaire de le prévoir expressément dans un texte, et que **le présent article pourrait, par un raisonnement *a contrario*, laisser entendre qu'une telle prérogative n'existerait qu'en présence d'une disposition législative spécifique, au risque d'introduire une ambiguïté sur l'étendue des pouvoirs de contrôle du Parlement, la commission a adopté un amendement de Cédric Perrin, rapporteur, et Pascal Allizard visant à supprimer l'article 8 *bis***.

La commission a supprimé l'article 8 *bis*.

Article 9

Simplifier et consolider le régime du contrôle du coût de revient dans les marchés de défense et de sécurité

Cet article vise à moderniser le dispositif de contrôle des coûts permettant à l'État d'éviter une hausse injustifiée des prix négociés avec les entreprises en situation de monopole. Cet article unifie en un seul dispositif les régimes de contrôle *a priori* et *a posteriori* du coût de revient et l'étend, au-delà du titulaire, aux soumissionnaires, aux entreprises liées et aux sous-contractants. Cette nouvelle procédure doit permettre d'accélérer les opérations de vérification des offres et de mieux s'assurer de la pertinence des prix.

La commission a adopté l'article 9 sans modification.

I. La situation actuelle

A. Le contrôle du coût de revient dans le cadre d'un marché de défense et de sécurité

Les marchés de défense et de sécurité présentent des règles dérogatoires concernant la mise en concurrence et les règles de publicité. Compte tenu de l'allégement de ces procédures (absence d'obligation d'allotissement, recours à la négociation, durée des contrats…), l'État n'est pas en mesure de faire jouer pleinement la concurrence pour obtenir un prix d'achat équitable.

Afin de répondre à cette difficulté, le code de la commande publique permet à l'État de réaliser un contrôle des coûts de revient de la prestation concernée si le marché répond aux conditions fixées par l'article L. 2196-4 du code de la commande publique (CCP) : « *Les obligations prévues par la présente section sont applicables aux marchés conclus par l'État ou ses établissements publics pour lesquels la spécialité des techniques, le petit nombre de candidats possédant la compétence requise, des motifs de secret ou des raisons d'urgence impérieuse ou de crise ne permettent pas de faire appel à la concurrence ou de la faire jouer efficacement* ».

Le contrôle peut être effectué selon les cas soit *a priori*, soit *a posteriori* :

- Un contrôle *a priori* peut intervenir lors de la procédure de passation des marchés, après la remise des offres par les soumissionnaires et en amont ou en parallèle de la négociation. Le contrôle trouve son fondement juridique à l'article L. 2196-5 du code de la commande publique. Ces dispositions permettent d'obtenir tous les renseignements sur les éléments techniques et comptables de l'estimation du coût de revient des prestations des soumissionnaires ;
- Un contrôle *a posteriori* peut également être exercé, après attribution du marché et achèvement des prestations. Celui-ci se fonde sur l'article L. 2396-4 du CCP. Les titulaires, les entreprises qui leur sont liées et leurs sous-contractants ont alors l'obligation de permettre et de faciliter la vérification éventuelle sur pièces ou sur place de l'exactitude des renseignements mentionnés à l'article L. 2196-5 du CCP. Ils doivent également présenter leurs bilans, leurs comptes de résultat et leur comptabilité analytique. Ce contrôle vise à établir les coûts réellement supportés par les entreprises concernées.

B. Un dispositif trop complexe et hétérogène

Les différences qui caractérisent les contrôles *a priori* et *a posteriori* complexifient le travail des autorités administratives.

Seuls les soumissionnaires peuvent être soumis à un contrôle *a priori*. Les entreprises liées et les sous-contractants ne sont, en effet, pas inclus dans le périmètre de l'article L. 2196-5 du CCP. L'État ne peut donc pas avoir une vision d'ensemble sur l'ensemble des coûts des opérateurs économiques appelés à intervenir dans le marché.

A contrario, le contrôle *a posteriori* n'est pas limité aux seuls titulaires du marché car il s'étend alors aux entreprises qui leur sont liées et à leurs sous-contractants. Ce contrôle permet une meilleure connaissance des coûts de revient de l'ensemble des opérateurs économiques mais il n'intervient que lorsque le contrat est mis en œuvre.

Le projet de loi vise ainsi à étendre le périmètre des entités contrôlées *a priori* aux entreprises liées et aux sous-contractants des soumissionnaires sur le modèle du contrôle *a posteriori* afin de permettre à l'État de disposer de l'ensemble des informations pertinentes pour formuler l'offre la plus avantageuse au moment de la phase de passation. Cette évolution du contrôle consistant à harmoniser contrôle *a priori* et *a posteriori* aurait également pour avantage de simplifier et clarifier le droit applicable.

Dans le cadre du contrôle *a priori*, les soumissionnaires n'ont pour obligation que de fournir *« tous renseignements sur les éléments techniques et comptables du coût de revient des prestations qui font l'objet du marché »* (article L. 2196-5 du CCP). Si ces éléments peuvent intégrer des documents comptables, cette obligation n'est pas explicitement formulée et peut faire l'objet de contestations. Par ailleurs, aucun contrôle sur pièces et sur place n'est prévu, ce qui réduit les capacités de vérification des informations par l'administration.

A contrario, dans le cadre du contrôle *a posteriori*, les titulaires des marchés, les entreprises qui leur sont liées et leurs sous-contractants ont des obligations plus étendues. Ils doivent en particulier *« permettre et faciliter la vérification éventuelle, sur pièces ou sur place, de l'exactitude de [ces] renseignements »* et peuvent être *« tenus de présenter leurs bilans, comptes de résultat ainsi que leur comptabilité analytique et tous documents de nature à permettre l'établissement des coûts de revient »* (article L. 2196-6 du CCP).

Un alignement des modalités de contrôle *a priori* sur celles du contrôle *a posteriori* permettrait à l'État de prendre connaissance de l'ensemble des documents comptables nécessaires pour établir le coût de revient. Il permettrait également d'ouvrir le contrôle sur pièces et sur place auprès des soumissionnaires, ce qui permettrait de lever les contestations lors des contrôles et d'accélérer ainsi les délais de négociation.

II. Le dispositif envisagé

Le projet de loi prévoit plusieurs modifications de l'article L. 2396-4 du code de la commande publique.

L'article 9 clarifie tout d'abord l'intitulé de la section III du chapitre VI du titre IX du livre III de la deuxième partie du code de la commande publique qui devient « *Contrôle du coût de revient des marchés de défense et de sécurité* » afin de clarifier la compréhension de cette partie du code.

L'article 9 unifie ensuite en un seul dispositif les régimes de contrôle *a priori* et *a posteriori* du coût de revient et l'étend, au-delà du titulaire, aux soumissionnaires, aux entreprises liées et aux sous-contractants. Cette nouvelle procédure doit permettre d'accélérer les opérations de vérification des offres et de mieux s'assurer de la pertinence des prix.

Le **nouvel article L. 2396-4** du code de la commande publique harmonise ainsi les contrôles *a priori* et *a posteriori* en créant une procédure de contrôle unique. En plus des soumissionnaires et des titulaires de marché, ce contrôle est désormais étendu aux entreprises liées aux soumissionnaires et aux titulaires et aux sous-contractants des soumissionnaires et des titulaires identifiés dans les offres et dans le marché.

Ensuite l'article L. 2396-4 étend le périmètre du contrôle à l'évaluation prévisionnelle des coûts de revient et non plus uniquement aux coûts de revient effectifs.

Enfin, il dispose que l'entreprise concernée sera tenue de fournir tous renseignements sur les éléments techniques et comptables du coût de revient prévisionnel ou effectif des prestations qui font l'objet d'un marché de défense et de sécurité.

Le **nouvel article L. 2396-5** prévoit pour sa part la possibilité d'effectuer un contrôle sur pièces et sur place des renseignements fournis au titre de l'article L. 2396-4. Ainsi les bilans, comptes de résultat, comptabilité analytique et tous documents de nature à permettre l'établissement des coûts de revient pourront être vérifiés à cette occasion. **L'article L. 2396-5 étend ainsi le contrôle sur pièces et sur place aux soumissionnaires, aux entreprises qui leur sont liées et aux sous-contractants.**

Le **nouvel article L. 2396-6** fait suite à la proposition du Conseil d'État de créer une définition d'une « entreprise liée ». La nouvelle définition retient quatre cas dans lesquels une entreprise peut être considérée comme une entreprise liée à un soumissionnaire ou à un titulaire de marché : lorsque ses comptes annuels sont consolidés avec ceux du soumissionnaire ou du titulaire ; lorsque l'entreprise est susceptible d'être soumise à l'influence dominante du soumissionnaire ou du titulaire, de façon directe ou indirecte ; lorsque l'entreprise est susceptible d'exercer une influence dominante sur le soumissionnaire ou le titulaire et lorsqu'une entreprise exerçant une influence

dominante sur le soumissionnaire ou le titulaire est elle-même soumise à l'influence dominante d'une autre entreprise.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

La commission de la défense a adopté cet article 9 sans modification.

IV. La position de la commission

Les représentants de la BITD interrogés ont regretté que le Gouvernement privilégie un recours à la loi pour réduire les coûts des programmes au détriment d'une approche co-construite entre les parties qu'ils considèrent pourtant comme la seule permettant de construire une autonomie stratégique pérenne.

Un industriel auditionné a fait part de craintes plus précises encore concernant la sécurité des données économiques extrêmement sensibles qui devront être partagées. Alors que les fuites de données sont devenues habituelles, cet industriel estime que **le risque de fuites vers des concurrents étrangers représenterait un préjudice majeur pour la souveraineté économique de la France et la pérennité du groupe**.

Plus globalement, les industriels de la BITD s'interrogent sur une volonté de reprise du secteur par l'État qui exerce déjà pourtant un contrôle très large du secteur. Selon un groupement professionnel : *« les industriels ont le sentiment d'une volonté du ministère d'« arsenaliser » l'industrie de défense, en encadrant son fonctionnement, au lieu d'opérer un partage des risques »*.

Le rapporteur constate que le ministère des armées a, en effet, du mal à prendre la mesure des contraintes que rencontrent des entreprises pour la plupart privées et qu'il demeure trop souvent dans un schéma de pensée révolu propre au fonctionnement des arsenaux d'État. À cet égard, il considère que **le « passage à l'économie de guerre » ne doit pas être confondu avec le « retour à l'économie dirigée »** et qu'il est essentiel de placer les logiques industrielles au cœur de l'économie de la défense et donc d'en accepter les règles en termes de prévisibilité des commandes comme de retour sur investissement. Il considère que le débat en commission et en séance publique sera utile pour mieux appréhender l'utilité de cet article.

La commission a adopté l'article 9 sans modification.

Article 10

Ouverture des marchés de défense et de sécurité aux organismes de droit privé titulaires de droits exclusifs ou spéciaux

Cet article vise à élargir le champ des personnes autorisées à conclure des marchés de défense ou de sécurité : il y inclut les personnes morales de droit privé ayant la qualité de pouvoir adjudicateur qui, pour l'exercice d'une activité liée à la défense nationale, effectuée dans le cadre de l'assistance à un État partenaire et portant sur la formation, l'entraînement, le maintien en condition opérationnelle ou le soutien, sont titulaires de droits exclusifs ou de droits spéciaux.

La commission a adopté l'article 10 sans modification.

I. La situation actuelle

Le décret n°2025-1030 du 31 octobre 2025 relatif aux opérateurs de référence du ministère des Armées pour la coopération militaire internationale a reconnu à l'État la possibilité de désigner des opérateurs économiques dits « opérateurs de référence du ministère des Armées » (ORMA).

Ces opérateurs ont pour mission d'accompagner et de prolonger l'action de l'État en matière de coopération internationale militaire. Ils peuvent se voir confier des missions de formation, d'entraînement, de maintien en condition opérationnelle ou de soutien au profit d'un État partenaire. À cette fin, ils disposent de la qualité de pouvoir adjudicateur et peuvent se voir attribuer des droits exclusifs ou spéciaux si la situation le justifie.

Pour effectuer leur mission, en tant que pouvoirs adjudicateurs, les ORMA doivent passer par des marchés publics. Or la procédure ordinaire du code de la commande publique - avec ses exigences de publicité et de mise en concurrence – a pour effet de ralentir la prise de décision, alors même que ces opérateurs ont besoin d'agilité pour répondre aux besoins de l'État, notamment lorsque les actions sont menées sur un théâtre de guerre.

Les marchés de défense et de sécurité apportent une certaine souplesse (absence d'obligation d'allotissement, recours à la négociation, durée des contrats…) et des mécanismes protecteurs (protection de la chaîne d'approvisionnement, clause d'exécution sur le sol européen…) qui pourrait convenir aux ORMA. Mais en l'état actuel du droit, ils ne peuvent pas accéder à ces marchés de défense et de sécurité qui sont exclusivement ouverts à l'État et à ses établissements publics (article L. 1113-1 du code de la commande publique). Une modification législative est donc nécessaire pour élargir le champ des personnes autorisées à conclure des marchés de défense ou de sécurité.

II. Le dispositif envisagé

L'article 10 vise à modifier l'article L. 1113-1 du code de la commande publique (CCP) afin d'ouvrir les marchés de défense et de sécurité aux *« personnes morales de droit privé ayant la qualité de pouvoir adjudicateur qui, pour l'exercice d'une activité liée à la défense nationale, effectuée dans le cadre de l'assistance à un État partenaire et portant sur la formation, l'entraînement, le maintien en condition opérationnelle ou le soutien, sont titulaires de droits exclusifs ou de droits spéciaux ».*

Les ORMA ayant été créés par voie réglementaire, ils ne peuvent être mentionnés directement dans l'article du CPP et sont pris en compte à travers la notion beaucoup plus large de « personne de droit privé ». Il est toutefois prévu pour mieux circonscrire la notion que celle-ci doit disposer de la qualité de pouvoir adjudicateur qui, pour l'exercice d'une activité liée à la défense nationale, effectuée dans le cadre de l'assistance d'un État partenaire et portant sur la formation, l'entrainement, le maintien en condition opérationnelle ou le soutien, doit être titulaire de droits exclusifs ou de droits spéciaux délivrés par l'État.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

La commission de la défense a adopté un amendement rédactionnel sur cet article sur proposition des rapporteurs.

L'Assemblée nationale a ensuite a adopté cet article sans modification.

IV. La position de la commission

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté cet article sans modification.

La commission a adopté l'article 10 sans modification.

CHAPITRE III : MIEUX SÉCURISER LES PROJETS DE DÉFENSE

Article 11

Ajuster le régime des autorisations du ministère des armées dans le cadre de l'autorisation environnementale unique

Cet article vise à permettre aux projets de défense de bénéficier de l'autorisation environnementale unique dans un objectif de simplification et de réduction des délais.

La commission a adopté l'article 11 sans modification.

I. La situation actuelle – le ministère des armées est partiellement exclu du régime de l'autorisation environnementale unique

A. Le régime de l'autorisation environnementale unique constitue un facteur de simplification

L'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale a pérennisé, en les adaptant et en les complétant, les expérimentations conduites depuis mars 2014 en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et d'installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA). **Elle a ainsi créé une procédure d'autorisation environnementale unique, codifiée aux articles L. 181-1 et suivants du code de l'environnement, qui constitue désormais le cadre de droit commun applicable aux projets relevant des ICPE et des IOTA**.

Définie à l'article L. 181-2 du code de l'environnement, l'autorisation environnementale unique permet au porteur de projet d'obtenir, à l'issue d'une procédure unique, une décision préfectorale couvrant l'ensemble des autorisations environnementales requises.

L'autorisation environnementale tient ainsi lieu des autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments suivants :

- absence d'opposition à déclaration d'IOTA ;

- arrêté de prescriptions applicables à l'IOTA déclaré ;

- autorisation pour l'émission de gaz à effet de serre ;

- autorisation spéciale au titre des réserves naturelles lorsqu'elle est délivrée par l'État et en dehors des cas où l'un des permis ou décision tient lieu de cette autorisation ;

- autorisation spéciale au titre des sites classés ou en instance de classement en dehors des cas où l'un des permis ou décision tient lieu de cette autorisation ;

- dérogation aux interdictions édictées pour la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats ;

- absence d'opposition au titre du régime d'évaluation des incidences Natura 2000 ;

- récépissé de déclaration ou enregistrement d'ICPE soumises à ces régimes, à l'exception des déclarations que le pétitionnaire indique vouloir effectuer de façon distincte de la procédure d'autorisation environnementale ;

- arrêté de prescriptions applicable aux installations soumises à déclaration ou enregistrement ;

- autorisation ou déclaration pour l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM), à l'exclusion de ceux requis pour l'utilisation d'OGM soumise à des règles de protection du secret de la défense nationale ;

- agrément pour le traitement de déchets ;

- autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité ;

- autorisation de défrichement ;

- autorisations nécessaires à l'établissement d'installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent à proximité des ouvrages de défense des côtes ou de sécurité maritime, dépôts de munitions et d'explosifs ou d'autres installations de défense ;

- autorisations nécessaires à l'établissement d'installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent requises dans les zones de servitudes de protection des émissions et réceptions radioélectriques

- autorisations nécessaires à l'établissement d'installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent à proximité des monuments historiques, des sites patrimoniaux remarquables ou des aérodromes ;

- autorisations pour les projets d'infrastructure terrestre linéaire de transport liée à la circulation routière ou ferroviaire réalisés pour le compte d'États étrangers ou d'organisations internationales, de l'État, de ses établissements publics et concessionnaires à proximité des monuments historiques ou des sites patrimoniaux remarquables ;

- dérogation motivée au respect des objectifs des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ;

- autorisation de porter atteinte aux allées et alignements d'arbres ;

- donné acte ou définition des prescriptions relatives aux travaux miniers objets d'une déclaration ;

- autorisation unique nécessaire à l'établissement des ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité afférents sur le plateau continental et la zone économique exclusive ;

- agrément nécessaire à l'établissement de câbles sous-marins et aux pipelines sous-marins sur le plateau continental ;

- arrêté d'approbation de la convention de concession d'utilisation du domaine public maritime situé en dehors des limites administratives des ports, lorsqu'il est nécessaire à l'établissement d'installations de production d'énergie renouvelable en mer, des ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité afférents et des ouvrages d'interconnexion avec les réseaux électriques des États limitrophes.

L'autorisation est demandée en une seule fois par le maître d'ouvrage. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation environnementale unique est, en principe, le préfet du département où se situe le projet. Celui-ci s'appuie sur les services déconcentrés de l'État compétents, notamment les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ainsi que les directions départementales des territoires (DDT).

Le régime de l'autorisation unique permet d'éviter la multiplication des démarches administratives et de réduire le nombre d'autorités compétentes à saisir. Elle favorise également une approche globale des enjeux environnementaux du projet, tant pour les services instructeurs que pour le public, tout en contribuant à la sécurisation juridique des décisions.

B. Le ministère des armées est cependant soumis à un régime distinct

En l'état actuel du droit, **les IOTA et les ICPE relevant du ministère des armées ou situés dans une enceinte placée sous son autorité ne bénéficient que partiellement du régime de l'autorisation environnementale unique**.

Ainsi, en application du II de l'article L. 181-2 du code de l'environnement, **l'autorisation unique ne vaut que pour :**

- l'absence d'opposition à déclaration d'installations, ouvrages, travaux et activités ou arrêté de prescriptions applicable aux installations, ouvrages, travaux et activités objet de la déclaration ;

- le récépissé de déclaration ou enregistrement d'installations, ou arrêté de prescriptions applicable aux installations objet de la déclaration ou de l'enregistrement.

Dans ce cadre, le ministère des armées est compétent pour instruire les demandes relatives à ses installations, tandis que le délégué à la sûreté

nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND) est compétent pour les équipements et installations situés dans le périmètre d'une installation nucléaire intéressant la défense (IANID) sans être nécessaires à son fonctionnement.

Les demandes intéressant la défense sont instruites par les services du contrôle général des armées puis délivrées par la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) du ministère des armées.

En revanche, pour les autres autorisations dites « embarquées » – telles que les autorisations de défrichement, les dérogations relatives aux espèces protégées, les autorisations au titre des réserves naturelles ou certains travaux miniers **– une demande distincte doit être déposée par l'exploitant auprès de l'autorité compétente**.

Cette spécificité résulte de **la volonté initiale du ministère des armées et des autorités spécialisées, notamment dans le domaine nucléaire de défense, de conserver leurs compétences propres en matière d'instruction et de délivrance des autorisations relevant de leur champ de responsabilité. Elle répondait également à des impératifs liés à la protection du secret de la défense nationale**.

II. Le dispositif envisagé – aligner le régime applicable au ministère des armées sur le droit commun

Le présent article vise à soumettre les IOTA et les ICPE relevant du ministère des armées au régime de droit commun de l'autorisation environnementale unique.

Le ministre des armées deviendrait ainsi l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation environnementale unique pour les projets relevant de son ministère ou implantés sur ses emprises. Le DSND demeurerait compétent pour les équipements et installations implantés dans le périmètre d'une IANID sans être nécessaires à son fonctionnement. Le contrôle général des armées assurerait la coordination de l'instruction des demandes.

L'instruction des différentes autorisations « embarquées » continuerait toutefois de relever des services de l'État compétents dans chaque domaine concerné.

À cette fin, l'alinéa 1er du présent article abroge les 1°, 2° et 4° du II de l'article L. 181-2 du code de l'environnement, relatifs respectivement :

- aux IOTA relevant du ministère des armées ;

- aux ICPE relevant du ministère des armées ;

- aux installations situées dans le périmètre d'une IANID sans être nécessaires à son exploitation.

L'alinéa 2 prévoit l'application de ce régime aux demandes d'autorisations environnementales déposées à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi. L'alinéa 3 étend toutefois ce régime aux autorisations délivrées antérieurement à la promulgation de la présente loi « *notamment lorsque ces autorisations sont contrôlées, modifiées, abrogées, retirées, renouvelées, transférées, contestées ou lorsque le projet autorisé est définitivement arrêté et nécessite une remise en état* ».

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En séance, les députés ont adopté un amendement de Yannick Chenevard et de plusieurs de ses collègues visant à modifier l'article L. 411-2 du code de l'environnement afin d'inscrire la défense au titre des catégories explicitement décrites comme relevant de raisons impératives d'intérêt public majeur, cette qualification ouvrant la possibilité à certains projets de bénéficier d'une dérogation en matière d'espèces protégées.

IV. La position de la commission – une mesure de simplification bienvenue

L'exclusion partielle du ministère des armées du régime de l'autorisation environnementale unique entraîne aujourd'hui une complexité procédurale importante pour les projets concernés, en particulier lorsque ceux-ci nécessitent la délivrance de plusieurs autorisations relevant de régimes distincts.

Ainsi, selon l'étude d'impact, le programme AVSIMAR[1] à Lann-Bihoué a nécessité plusieurs autorisations environnementales distinctes (ICPE, IOTA et dérogation espèces protégées), impliquant évaluations environnementales, enquêtes publiques, consultations et avis de l'autorité environnementale. La découverte d'espèces protégées a notamment conduit à engager, de manière distincte et en amont, une procédure spécifique de dérogation, entraînant l'actualisation de l'avis environnemental ainsi qu'une nouvelle consultation du public. Si l'autorisation a finalement été délivrée en décembre 2025, elle aurait pu l'être dès le mois de mai 2025 dans le cadre d'une autorisation environnementale unique. Une procédure unifiée aurait en effet permis de regrouper l'ensemble des autorisations nécessaires dans une seule demande, réduisant significativement les délais sans diminuer les garanties offertes en matière d'instruction ou de participation du public.

---

[1] *Le programme Avsimar – avion de surveillance et d'intervention maritime - prévoit l'acquisition de 12 Falcon 2000 LXS Albatros, dont 7 ont déjà été commandés en décembre 2020 pour remplacer les 8 Falcon 50 M et les 5 Falcon 200 Gardian dont le retrait de service a commencé en 2025. La livraison est prévue à partir de 2026.*

De même, le programme PATMAR[1], qui prévoit des installations relevant à la fois des régimes ICPE et IOTA (hangars, ateliers, parkings aéronautiques, aires de lavage ou voies de circulation), nécessitera une autorisation environnementale, une évaluation environnementale ainsi qu'une dérogation espèces protégées. Le recours à l'autorisation environnementale unique permettra également, dans ce cas, de simplifier les démarches, d'améliorer la lisibilité de la procédure et d'accélérer la réalisation du projet.

La mesure prévue par le présent article apparaît donc opportune. Comme le souligne l'étude d'impact, elle permettra de simplifier les démarches administratives et de réduire les délais d'instruction, **sans remettre en cause le niveau de protection de l'environnement**. Elle contribuera également à renforcer la sécurisation des projets dès leur phase amont, grâce à une meilleure anticipation des contraintes, une plus grande lisibilité des procédures et une stabilité juridique accrue pour les porteurs de projet.

La commission a adopté l'article 11 sans modification.

Article 12

Qualification d'opération sensible au profit du Centre spatial guyanais

Cet article vise à permettre la qualification d'opération sensible de certains projets menés par le Centre spatial guyanais, cette qualification emportant plusieurs dérogations en matière d'information et de consultation du public.

La commission a adopté l'article 12 sans modification.

I. La situation actuelle – en dépit de ses activités stratégiques, le Centre spatial guyanais n'est pas soumis au régime dérogatoire applicable aux opérations sensibles du code de la défense

A. Afin de conforter son statut de port spatial européen, le Centre spatial guyanais est appelé à multiplier les opérations d'infrastructures dans les années à venir

En 1964, le Gouvernement a souhaité doter la France d'un nouveau centre de lancement spatial, appelé à prendre la relève de la base d'Hammaguir, située dans le sud de l'Algérie. Après avoir étudié plusieurs sites potentiels, le choix s'est finalement porté sur la région de Kourou, en

[1] *PATMAR - Avion de patrouille maritime, indispensable au repérage des activités en mer et aux interventions en mer.*

Guyane, dont les caractéristiques géographiques et climatiques offrent des conditions favorables aux opérations spatiales. Sa proximité avec l'équateur permet d'optimiser les lancements vers l'est, notamment pour les satellites géostationnaires, tandis que la faible densité de population, l'étendue des zones de savane, la stabilité météorologique et l'ouverture sur l'océan Atlantique permettent de réaliser des lancements sur toutes les inclinaisons et en toute sécurité.

Le Centre national d'études spatiales (CNES) s'est vu confier la conception et la réalisation du centre spatial guyanais (CSG), ainsi que des infrastructures nécessaires à son fonctionnement et à la vie de la communauté scientifique et technique : logements, réseaux, équipements portuaires, structures hospitalières, etc. Ce vaste chantier a profondément transformé le bourg de Kourou, qui est devenu en quelques années une véritable cité spatiale. Le CSG s'étend aujourd'hui sur environ 700 km², incluant une bande littorale de 40 kilomètres. Les premières activités y ont débuté dès 1968 avec le lancement d'une fusée-sonde, suivi en 1970 du premier satellite français mis sur orbite par le lanceur *Diamant*.

Très tôt, la dimension internationale du CSG s'est affirmée. En vertu d'un accord intergouvernemental signé en 1975, la France a mis le centre à la disposition de l'Agence spatiale européenne (ESA).

Après une période 2023-2024 difficile durant laquelle l'Europe a été privée d'accès autonome à l'espace en raison du retard pris par le programme Ariane 6 et de l'échec du premier vol de Vega-C fin 2022, le second semestre 2024 (avec le lancement réussi d'Ariane 6 en juillet) et, plus encore, les années 2025 et 2026 marquent **une phase de remontée en cadence** des activités de lancement. **À l'horizon 2028, le site devrait atteindre son régime de croisière, avec une moyenne de 15 lancements par an, principalement assurés par les lanceurs Ariane 6 et Vega**.

L'enjeu principal réside désormais dans la consolidation de la dimension industrielle du centre spatial. Il s'agit, d'une part, **d'assurer la capacité à soutenir des cadences de lancement plus soutenues, et d'autre part, de permettre l'accueil de nouveaux acteurs issus du *NewSpace*, désireux de bénéficier des infrastructures et des compétences disponibles sur la base de Kourou**.

Lors de la Conférence ministérielle de 2022, les États membres de l'ESA ont approuvé un programme d'investissement de 240 M€ sur cinq ans**.** Cet effort vise à moderniser les infrastructures, à renouveler les réseaux principaux et à intégrer davantage de solutions numériques pour optimiser les opérations**.**

Un vaste chantier de rénovation du parc immobilier du CSG est ainsi en cours. À l'horizon 2027, la base disposera par exemple d'un nouveau centre des opérations, modulable et capable d'enchaîner rapidement les lancements de différents opérateurs. Par ailleurs, **afin de pouvoir accueillir**

cinq opérateurs européens de micros et mini lanceurs (la société espagnole *PLD Space*, les entreprises allemandes RFA (*Rocket Factory Augsburg*) et *ISAR Aerospace*, ainsi que la société française *Latitude* ont déjà signé un accord avec le CNES), **le CSG développe un ensemble de lancement multi-lanceurs (ELM) sur le site historique du pas de tir *Diamant***. La société française *MaiaSpace* disposera pour sa part de l'ancien pas de tir de *Soyouz*.

B. La qualification d' « opération sensible » entraîne l'application d'un régime dérogatoire en matière d'information et de participation du public

Aux termes de l'article L. 2391-1 du code de la défense, le ministre de la défense « *peut attribuer, au cas par cas, la qualification d'opération sensible intéressant la défense nationale à une opération,* ***lorsque la sauvegarde des intérêts de la défense nationale justifie de préserver la confidentialité de tout ou partie des informations qui s'y rapportent et que ces informations sont essentielles à la compréhension du dossier*** ».

Cette qualification permet à l'opération en question de bénéficier d'un régime spécifique fixé aux articles L. 2391-3 à L. 2391-5 du code de la défense.

L'article L. 2391-3 précité fixe ainsi une liste de dérogations relatives à l'information et à la participation du public, de niveau législatif. **Les parties réglementaires des différents codes prévoient dans certains cas d'autres aménagements de procédure, telles que des dispenses de consultation d'organismes collégiaux** (*cf.* tableau ci-après).

Récapitulatif des dérogations liées à la qualification d'opération sensible

	Champ des dérogations		Dérogations
Code de l'environnement			
Élaboration des plans, projets, et programmes ayant une incidence sur l'environnement	L. 121-24	Opérations ayant reçu la qualification d'opération sensible intéressant la défense nationale Approbation, révision, modification ou mise en compatibilité d'un document d'urbanisme, lorsque cette dernière a pour objet exclusif de permettre la réalisation d'une opération sensible	Exemption de l'ensemble des dispositions du chapitre « Participation du public à l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement » (phase amont, avant dépôt de la demande d'autorisation) : - Dispense de débat public et de la concertation relevant de la Commission nationale du débat public (articles L. 121-8 et s) - Dispense de concertation préalable (articles L. 121-15-1 et s)
Participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement (Projets : après dépôt de la demande d'autorisation Plans et programmes : avant phase finale de leur adoption ou approbation)	L. 123-19-8	Opérations ayant reçu la qualification d'opération sensible intéressant la défense nationale Servitudes et plans de prévention des risques technologiques associés à une opération sensible Approbation, révision, modification ou mise en compatibilité d'un document d'urbanisme, lorsque cette dernière a pour objet exclusif de permettre la réalisation d'une opération sensible	Exemption de toutes les formes de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement régies par le chapitre « Participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement » - Dispense d'enquête publique pour les plans, programmes et projets (articles L. 123-1 et s) - Dispense de participation du public par voie électronique pour les plans, programmes et projets non soumis à enquête publique prévue par l'article L. 123-19 - Dispense de participation du public hors procédures particulières (articles L. 123-19-1 et s)
Installations classées			
Autorisation environnementale	L. 181-31	Opérations ayant reçu la qualification d'opération sensible intéressant la défense nationale	Dispense de consultation du public (articles L. 181-10 et L. 181-11)
	R. 181-55	Projets réalisés dans le cadre d'opérations sensibles intéressant la défense nationale	Exemption des dispositions suivantes : - Certificat de projet (articles R. 181-4 à R. 181- 11) - Modalités et délais de décision, publicité de la décision (articles R.181-17, R. 181-34, R. 181- 41, R. 181-42 et R. 181-44) - Consultation des services de l'État, commissions, collectivités dans le cadre de l'instruction (articles

			R. 181-17 à R. 181-18, R. 181-20 et R. 181-22 à R. 181-33-1) - Transmission du dossier de demande d'autorisation à l'autorité environnementale (article R. 181-19) - Enquête publique (articles R. 181-35 à R. 181- 38) - Transmission de la note de présentation non technique de la demande d'autorisation environnementale au conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CoDERST) et à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et sollicitation de leur avis sur les prescriptions assorties à l'autorisation ou sur le refus opposé à la demande d'autorisation (article R. 181-39) Dépôt de réclamation par les tiers intéressés (article R. 181-52) - Pour les IOTA uniquement, information des fédérations de protection du milieu aquatique et associations de pêche dans le périmètre lorsque le projet est de nature à détruire les frayères ou les zones de croissance et d'alimentation de la faune piscicole (dernier alinéa de l'article R. 181-53) Instruction du dossier par l'autorité militaire compétente Autorisation délivrée par décret pris sur proposition du ministre de la défense L'absence de décision à l'issue d'un délai de neuf mois à compter de la délivrance de l'accusé de réception mentionné à l'article R. 181-16 vaut décision de rejet
Installations soumises aux dispositions de la loi sur l'eau			
Autorisation et déclaration des installations, ouvrages, travaux et activités	L. 217-1	Opérations ayant reçu la qualification d'opération sensible intéressant la défense nationale	Pour l'application des dispositions des articles L. 214-1 à L. 214-6 et L. 214-8, dispense : - D'enquête publique - De toute autre forme de mise à disposition et de participation du public
	R. 217-7	Installations, ouvrages, travaux et activités relevant du ministre de la défense, ou situés dans une enceinte placée sous l'autorité de celui-ci, et réalisés dans le cadre d'opérations sensibles	Exemption des dispositions suivantes : - Pour les IOTA soumis à autorisation, consultation du CODERST (article R. 214-23), dépôt à la mairie du dossier d'intervention dans le cas d'une intervention sur un ouvrage ou une installation après abrogation de l'autorisation ou dans le cadre d'un projet de restauration d'un cours d'eau ou de

		intéressant la défense nationale.	continuité écologique (articles R. 214-27 et R. 214-28) - Pour les IOTA soumis à déclaration, communication à la mairie, affichage, mise à disposition sur internet, transmission à la commission locale de l'eau de la déclaration et du récépissé (article R. 214-37), silence vaut rejet après un délai de 3 mois (4ème alinéa de l'article R. 214-39)
Installations classées pour la protection de l'environnement			
Élaboration d'un plan de prévention des risques technologiques	L. 515-25	Opérations relatives à des installations relevant du ministère de la défense ayant reçu la qualification d'opération sensible intéressant la défense nationale	Exemption des dispositions suivantes : - Enquête publique (3ème alinéa de l'article L. 515-22) - Mesures d'information et de consultation prévues par la section en cause du code

Source : circulaire n° 2021-1/ARM/SGA/DAJ/D2P

Aux termes de l'article L. 2391-2 du code de la défense, **les opérations concernées peuvent être relatives** « ***à un ouvrage, une installation, une construction, un aménagement ou une activité, dès lors qu'il est destiné uniquement aux besoins de la défense et qu'il relève de la compétence du ministre de la défense ou qu'il est situé dans une enceinte placée sous son autorité*** ».

La qualification d'opération sensible ne dispense cependant pas du respect des règles de fond des différentes législations (notamment en matière d'urbanisme) ni de la réalisation d'une étude d'impact.

En l'état actuel du droit, en dépit de ses activités intéressant la souveraineté nationale, **le CSG n'est pas soumis au régime des opérations sensibles du code de la défense et est donc tenu de respecter les obligations de consultation et de publicité de droit commun**.

II. Le dispositif envisagé – ouverture de la qualification d' « opération sensible » à certaines opérations du Centre spatial guyanais

Le présent article 12 crée un **article L. 331-6-1 au sein du code de la recherche** permettant aux opérations relatives à « *un ouvrage, une installation, une construction, un aménagement ou une activité du Centre spatial guyanais* » de relever de la procédure prévue à l'article L. 2391-1 du code de la défense, dès lors qu'il répond « *uniquement aux besoins de la défense et aux intérêts de la politique spatiale* ».

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

IV. La position de la commission – une mesure bienvenue au regard de la sensibilité des activités du Centre spatial guyanais

Le dispositif permet de mieux assurer la protection des informations relatives à la sécurité et à la sûreté du site du Centre spatial guyanais. Au regard de la sensibilité des activités, par nature duales, du CSG, une telle mesure apparaît nécessaire.

La commission a adopté l'article 12 sans modification.

Article 12 bis *AA (nouveau)*
Application du régime des projets d'intérêt national majeur à certaines opérations du ministère des armées et du Centre spatial guyanais

Cet article prévoit la possibilité de qualifier de projets d'intérêt national majeur, par décret, certaines opérations du ministère des armées et du Centre spatial guyanais, afin de leur étendre le bénéfice du régime applicable à ces projets.

La commission a adopté l'article 12 *bis AA* (nouveau).

Le présent article additionnel est issu d'un amendement présenté par Cédric Perrin, rapporteur, Pascal Allizard et Gisèle Jourda adopté par la commission.

Il ouvre la possibilité de qualifier de projets d'intérêt national majeur (PINM), par décret, certaines opérations du ministère des armées[1] et du Centre spatial guyanais[2], afin de leur faire bénéficier du régime applicable à ces projets, lequel a été créé par la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

[1] *Une opération relative à un ouvrage, une installation, une construction, un aménagement ou une activité, lorsqu'elle est exclusivement destinée aux besoins de la défense et relève de la compétence du ministre de la défense ou est située dans une enceinte placée sous son autorité.*

[2] *Une opération relative à un ouvrage, une installation, une construction, un aménagement ou une activité du Centre spatial guyanais, lorsqu'elle répond exclusivement aux besoins de la défense, aux intérêts de la politique spatiale ou aux intérêts fondamentaux de la Nation.*

Concrètement, ces opérations bénéficieront **des mesures d'accélération suivantes** :

- **mise en compatibilité des documents de planification ou d'urbanisme par l'État**. Le préfet pourra délivrer ensuite directement le permis de construire ;

- **reconnaissance anticipée, par le décret qualifiant l'opération concernée de « projet d'intérêt national majeur », de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) du projet, soit l'une des conditions nécessaires à l'obtention d'une dérogation « espèces protégées »**. En cas de contentieux pour remise en cause de la RIIPM, le requérant devra attaquer directement le décret PINM, la RIIPM lui étant directement attachée ;

- **priorisation du raccordement du projet au réseau d'électricité, simplification des consultations du public sur les projets de raccordement et reconnaissance anticipée de la RIIPM du projet de raccordement**.

En effet, il ressort des auditions conduites par notre commission ainsi que des déplacements effectués sur le terrain que de nombreuses opérations d'adaptation des infrastructures du ministère des armées aux besoins opérationnels se heurtent à des délais supplémentaires et à des surcoûts significatifs résultant de l'application de normes et de procédures insuffisamment adaptées aux contraintes propres à la défense. Dans un contexte marqué par un durcissement stratégique, une évolution de ce cadre apparaît dès lors nécessaire.

Une situation analogue a également été constatée s'agissant de certaines opérations conduites par le Centre spatial guyanais. Dans un rapport de novembre 2025[1], notre commission relevait ainsi que « *les travaux d'infrastructures réalisés par le CSG peuvent cependant être ralentis ou renchéris du fait de l'application de réglementations environnementales inadaptées. De larges ouvertures destinées à faciliter le passage de tortues ont ainsi dû être aménagées dans une clôture destinée à protéger des panneaux photovoltaïques, réduisant l'efficacité du dispositif* ».

Sans écarter totalement le risque de voir se reproduire des situations aussi ubuesques que celle des passages à tortues précités, les deux autres conditions posées par l'article L. 411-2 du code de l'environnement pour l'octroi d'une dérogation devant toujours être satisfaites[2], le dispositif proposé n'en constituera pas moins un **allègement substantiel et une sécurisation des**

---

[1] Le Plateau des Guyanes : affirmer la France comme un acteur régional clé, *rapport d'information n° 135 (2025-2026), au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par MM. Cédric PERRIN, Étienne BLANC, Olivier CIGOLOTTI et André GUIOL, déposé le 19 novembre 2025.*

[2] *Il s'agit de l'absence d'autre solution satisfaisante et de la nécessité que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.*

procédures, en ce qu'il permettra notamment une reconnaissance anticipée de la RIIPM ouvrant droit à dérogation en matière d'espèces protégées.

Il complète en outre les dispositions figurant aux articles 11 (possibilité pour les projets de défense de bénéficier de l'autorisation environnementale unique), **12** (qualification d'opération sensible au profit du Centre spatial guyanais) **et 12 *bis* A** (possibilité de dérogations pour les projets industriels de défense) **du présent projet de loi ainsi que les dérogations dont peuvent déjà bénéficier les projets d'infrastructures militaires en matière d'urbanisme** (articles R. 421-8[1], L. 300-6[2] du code de l'urbanisme) **et d'environnement** (articles L. 517-1[3], L. 121-24 et L. 123-19-8[4], L. 122-3-4[5] du code de l'environnement, et L. 2391-1 et suivants[6] du code de la défense).

La commission a adopté l'article 12 bis AA, sans modification.

Article 12 bis *A*
Dérogations au profit de certains projets industriels de défense

Cet article vise à permettre aux projets industriels de défense, catégorie qu'il crée, de bénéficier de dérogations en matière environnementale et de confier au ministère des armées l'instruction des demandes correspondantes.

La commission a adopté l'article 12 *bis* **A modifié par un amendement de précision rédactionnelle.**

[1] *Qui dispense certains projets des formalités d'urbanisme (permis de construire, de démolir, etc.) pour des raisons de sûreté ou si la préservation de leur confidentialité est nécessaire pour la sauvegarde des intérêts de la défense nationale.*
[2] *Qui permet de reconnaître l'intérêt général d'un projet par une déclaration de projet, facilitant la mise en compatibilité simple et accélérée des documents d'urbanisme.*
[3] *Qui autorise des dérogations aux obligations d'information et de participation du public lorsque la divulgation des informations compromet la protection du secret de la défense nationale.*
[4] *Qui prévoient des adaptations des procédures de participation du public pour les documents d'urbanisme intégrant des opérations couvertes par le secret de la défense nationale.*
[5] *Qui prévoit la possibilité de déroger à l'évaluation environnementale pour les projets exclusivement liés à la défense nationale lorsque sa mise en œuvre compromettrait les intérêts de défense.*
[6] *Qui permettent de qualifier certaines opérations militaires comme « sensibles », entraînant des restrictions de consultation et de participation du public pour préserver la confidentialité des informations essentielles à la compréhension du dossier.*

I. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article est issu d'un amendement de notre collègue Yannick Chenevard et de plusieurs de ses collègues, sous-amendé par le Gouvernement, adopté en séance par l'Assemblée nationale.

Il rétablit la section 2 du chapitre II du titre III du livre III du code de la défense comprenant deux articles :

- un article L. 2332-9, qui **crée la notion de « *projets industriels de défense* »**, lesquels visent à produire « *1° des matériels de guerre, armes, munitions et éléments d'armes relevant des catégories A et B mentionnées au 1° et 2° du I de l'article L. 2331-1* » ou « *2° des matériels de guerre, matériels assimilés et produits liés à la défense au sens de l'article L. 2331-2* » ;

- un article L. 2332-10 **ouvrant la possibilité à ces projets, dès lors qu'ils répondent à une raison impérative d'intérêt public majeur de défense nationale, de bénéficier du régime dérogatoire en matière d'espèces protégées prévu au c) du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement**.

La demande de dérogation doit être transmise au préfet, **lequel peut en confier l'instruction aux services du ministre de la défense**.

II. La position de la commission – un dispositif complémentaire des allègements procéduraux figurant dans le projet de loi ou proposés par la commission

Le présent article s'inscrit dans le cadre de ce que l'Exécutif appelle, bien qu'abusivement, le passage à l' « *économie de guerre* ». Il permettra à certains projets portés par des entreprises de la BITD de bénéficier des dérogations existantes en matière de protection des espèces protégées.

Cet article est en outre cohérent avec l'article 12 *bis* B (nouveau), adopté par la commission, qui permet à certains projets portés par le ministère des armées ou le Centre spatial guyanais de bénéficier du régime applicable aux projets d'intérêt national majeur (PINM).

La commission a adopté un amendement rédactionnel de Cédric Perrin, rapporteur.

La commission a adopté l'article 12 *bis* A ainsi modifié.

Article 12 bis
Exemption des arrêtés d'interdiction temporaire de circulation pour les convois militaires

Cet article vise à exempter les convois militaires des arrêtés d'interdiction de circulation pris en raison d'aléas climatiques

La commission a supprimé l'article 12 *bis*.

I. L'article introduit par l'Assemblée nationale

L'article 12 *bis* est issu d'un amendement adopté par la commission de la défense nationale, qui dispose que « *les véhicules des armées et des services relevant du ministère de la défense ne peuvent se voir opposer les mesures de police administrative restreignant ou interdisant leur circulation en raison de conditions climatiques lorsque cette circulation est nécessaire à l'exécution des exercices de tirs, des marches, des manœuvres ou des opérations d'ensemble mentionnés à l'article L. 2161 1.* »

L'alinéa suivant précise que « *l'autorité militaire compétente informe les autorités de police de la circulation concernées, en précisant les itinéraires empruntés et la durée prévisible des mouvements* ».

Enfin, les modalités d'application de l'article sont fixées par arrêté conjoint des ministres des armées et de l'intérieur.

Un amendement du rapporteur adopté en séance a supprimé un alinéa relatif aux mesures de coordination pouvant être prises par l'autorité militaire et l'autorité de police de la circulation, jugé sans effet juridique.

II. La position de la commission

La ministre des armées a indiqué, lors de l'examen de l'amendement par la commission, qu'il était satisfait par l'article R. 411-18 du code de la route autorisant le préfet ou, par arrêté, les ministres de l'intérieur et chargé des transports, à interdire temporairement la circulation sur le réseau routier à certaines catégories de véhicules. Il est en effet précisé dans cet article que « *les dispositions prises en application du présent article ne sont applicables ni aux convois et transports militaires ni aux véhicules des services d'incendie et de secours et des formations militaires de la sécurité civile, qui font l'objet de règles particulières* ».

L'auteur de l'amendement a mentionné, à l'appui de cet amendement, un incident survenu à Valdahon le 7 janvier 2026, lors duquel un exercice militaire aurait été empêché par un arrêté préfectoral interdisant la circulation des poids lourds à cause de la neige. Renseignements pris auprès de l'état-major

de l'armée de Terre, il semble que l'exercice ait été simplement aménagé, sans incidence majeure sur son déroulement.

En considération de ces deux éléments, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article présenté par le rapporteur.

La commission a supprimé l'article 12 *bis*.

Article 12 ter

Introduction d'un suivi de la mise en œuvre de « France Munitions » dans le rapport annuel sur le bilan de l'exécution de la programmation militaire

Cet article vise à demander un suivi annuel transmis au Parlement du plan « France Munitions ».

La commission a adopté l'article 12 *ter* avec un amendement.

I. Le dispositif proposé

Le présent article additionnel résulte de l'adoption en commission, d'un amendement de Natalia Pouzyreff avec un avis favorable du Gouvernement.

Il prévoit la remise d'un suivi de la mise en œuvre de l'organisme « France Munitions », qui serait présenté avec le bilan de l'exécution de la programmation militaire prévu à l'article 9 de la loi du 1er août 2023.

La ministre ne s'y est pas opposé, mais a cependant souligné lors des débats que la création très récente de France Munition rendait difficile la présentation d'un rapport dans l'année.

II. Les modifications apportées à l'assemblée nationale

À l'initiative des rapporteurs, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel sur cet article.

III. La position de la commission – un organisme à suivre

La création de l'organisme France Munitions, annoncée par le Premier ministre en mars 2026, constitue un début de réponse à la grave carence de vecteurs de frappe, qui n'a fait que s'aggraver avec la crise dans le Golfe. L'idée en avait été émise notamment par le député Jean-Louis Thiériot, qui

avait recommandé, dans son rapport[1] sur la *Stratégie européenne industrielle de défense*, remis au premier ministre fin 2025, la création d'une société de projet pour les munitions.

Le présent article semble donc bienvenu pour que le Parlement puisse disposer de toutes les informations nécessaires sur ce nouvel outil, qui doit réunir capitaux publics et privés. **Le rapport annuel sur l'exécution de la LPM sera donc l'occasion de présenter l'avancement, que l'on ne peut qu'espérer rapide, du projet.**

La commission a adopté un amendement de réécriture pour insérer ce rapport dans la liste de l'article 9 de la loi du 1er août 2023 qui définit le contenu du rapport annuel remis au Parlement.

La commission a adopté l'article 12 *ter* ainsi modifié.

TITRE III : RENFORCER LA RÉSILIENCE

CHAPITRE IER : DISPOSER DE NOUVEAUX LEVIERS FACE AUX MENACES

Article 13

Renforcement des moyens du Service de Santé des Armées pour lutter contre les nouvelles menaces

Cet article vise à assouplir pour le Service de Santé des Armées les règles de fabrication, de distribution et de stockage des médicaments en cas de crise grave.

La commission a adopté l'article 13 sans modification.

I. La situation actuelle – Un service de santé des armées au cœur des enjeux de la défense

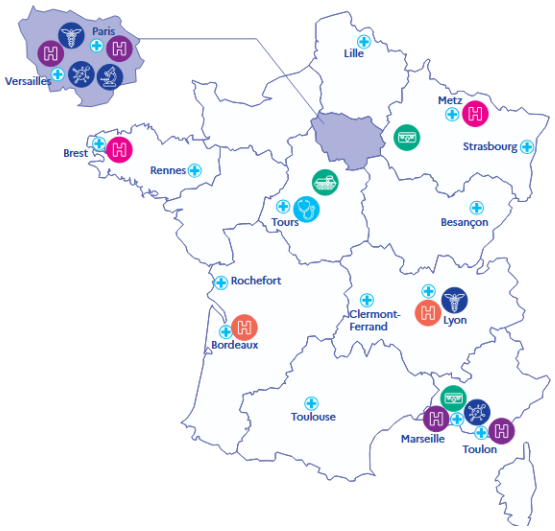
A. Le service de santé des armées

Les missions du Service de santé des armées (SSA) sont définies à l'article R. 3232-11 du code de la défense, qui dispose : « *le service de santé des armées est un service de soutien interarmées. Au sein des armées et de la gendarmerie nationale et auprès des organismes relevant du ministre de la défense, le service de*

[1] *https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ministere-armees/Strat%C3%A9gie%20europ%C3%A9enne%20industrielle%20de%20d%C3%A9fense.pdf*

santé des armées assure les soins aux personnes et la médecine d'armée, qui comprend la surveillance médicale spécifique à l'état militaire et la médecine de prévention ; il prescrit les mesures d'hygiène et de prévention et participe à leur exécution et à leur contrôle ; il assure l'expertise, l'enseignement et la recherche dans le domaine de la santé. »

Il prend également en compte le risque nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) au profit des forces armées. Le SSA peut également être amené à intervenir pour la population lors de « *menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie* » définie à l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.



Le SSA rassemble **huit hôpitaux des armées, 16 centres médicaux des armées et 190 antennes médicales, ainsi que deux Établissements de ravitaillement sanitaire du service de santé des armées** (ERSA), situés à Marseille et Marolles. Ces derniers ont le statut d'établissements pharmaceutiques de distribution en gros de médicaments, avec pour missions principales la réception et le stockage des médicaments et produits de santé afin de constituer et entretenir les unités médicales opérationnelles du contrat opérationnel. Ils ravitaillent également au quotidien les formations du SSA de métropole comme les centres médicaux des armées et les hôpitaux d'instruction des armées, ainsi que les unités outre-mer et les opérations.

Le SSA représente en 2025 un effectif de **14 483 personnels**, répartis entre deux-tiers de militaires et un tiers de civils et en progression de près de 4 % depuis 2022.

Ses crédits totaux s'élèvent à **1,5 milliard d'euros en 2026**, dont un peu plus d'un milliard d'euros de masse salariale.

B. La gestion des médicaments par le SSA : des dérogations encadrées au droit commun

La fabrication et la distribution des médicaments obéit en France à des règles précises, qui peuvent être adaptées aux spécificités de la défense nationale.

1. La fabrication de médicaments

Les médicaments mis sur le marché sont soumis à une procédure stricte **d'autorisation** (AMN), décrite aux article **L. 5121-8** et suivants du code de la santé publique.

L'article **L. 5124-8** du même code étend cette obligation aux **ERSA** ainsi qu'à la **Pharmacie centrale des armées basée à Orléans**.

L'article prévoit pour eux **deux exceptions**, justifiées par les spécificités de l'armée :

- **d'une part** (II de l'article L. 5124-8) : pour les médicaments « *qui sont nécessaires aux* ***besoins spécifiques de la défense*** », sous réserve de trois conditions **cumulatives** : être destinés à pallier l'absence de spécialité pharmaceutique disponible ou adaptée, **et** être fabriqués, à la demande du ministère de la défense, par un établissement pharmaceutique dûment autorisé **et enfin** être exploités par un établissement de ravitaillement sanitaire du service de santé des armées ou par la Pharmacie centrale des armées ;
- **d'autre part** (III du même article), pour les médicaments **fabriqués par la Pharmacie centrale des armées**, nécessaires à des besoins spécifiques de la défense et destinés à pallier l'absence de spécialité pharmaceutique disponible ou adaptée.

2. La distribution de médicaments

Le titre III du code de la santé publique précise les dispositions applicables en cas de « **Menaces et crises sanitaires graves** ». Elles sont définies de manière large par l'article **L. 3131-1** dudit code, qui reprend en son premier alinéa les termes de « *menaces sanitaires graves appelant à des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie* ».

Le chapitre V de ce titre III « Mesures de lutte contre des risques spécifiques » prévoit un dispositif **dérogatoire** pour la **distribution** de médicament dans deux cas, fixés au I de l'article **L. 3135-1** :

- en cas de « *menace pour la défense et la sécurité nationales, notamment en cas de risque d'accident ou d'attaque nucléaire, radiologique, biologique ou chimique* », dits risques NRBC, (1°)

- et de « *contamination ou d'exposition, d'une population ou d'une personne à un agent nucléaire, radiologique, biologique ou chimique* » (2°).

Dans ces hypothèses, les médicaments concernés, qui relèvent des dispositions de l'article L. 5121-8 (voir *supra*) et dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre chargé de la santé, pris après avis de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, **peuvent être distribués par les ERSA, avec le concours éventuel des autres ministères**.

3. Les risques de pénurie de médicaments

Le chapitre Ier *quater* du titre II du livre Ier de la cinquième partie du code de la santé publique prévoit des mesures spécifiques pour lutter contre les **ruptures d'approvisionnement** de médicaments. Est en particulier prévue à l'article L. 5121-29 la constitution de **stocks** pour les éviter. Les articles suivants prévoient plusieurs dispositions permettant d'assurer le **renseignement dans un système informatique centralisé** de l'état des stocks pour les médicaments **d'intérêt thérapeutique majeur**. Pour des raisons de confidentialité, l'article L. 5121-32-1 du code de la santé publique prévoit cependant une **dérogation** pour la Pharmacie Centrale des Armées, qui n'est pas tenue de constituer des stocks ou de renseigner le système.

II. Le dispositif envisagé – un assouplissement encadré des règles de fabrication et de distribution des médicaments par le SSA

L'évolution préoccupante de la situation internationale comme le retour d'expérience engrangé ces dernières années, en particulier avec la participation de l'armée à la sécurisation des Jeux Olympiques et Paralympiques Paris 2024 (JOP), ont rendu nécessaire une modernisation des modes de fabrication et de distribution des médicaments par le SSA. **En particulier, les armées peuvent avoir à gérer des situations de crise sanitaire sur le territoire national pour lesquels elles peuvent disposer de contre-mesures efficaces**.

Le présent article 13 propose donc, de manière encadrée, de permettre une plus grande flexibilité pour la **fabrication**, la **distribution** et le **stockage** des médicaments.

1. L'élargissement des dérogations pour le SSA dans la fabrication des médicaments

Le **3°** du présent article 13 propose ainsi une réécriture complète de l'article L. 5124-8 du code de la santé publique.

Tout d'abord, il réaffirme que les règles de droit commun sur la fabrication et distribution de médicaments s'appliquent aux ERSA et à la Pharmacie Centrale des Armées, et **complète cette liste avec le Centre de Transfusion Sanguine des Armées (CTSA)**. Il permet également à ce Centre de fabriquer des médicaments selon les mêmes règles que les autres officines. **Il s'agit en réalité d'une clarification** : modifié par l'article 57 de la loi de

programmation militaire 2024-2030, le VI de l'article L. 1222-11 du code de la santé publique prévoit déjà que les Centres de transfusions sanguines des armées (CTSA) peuvent également être « *autorisé, pour répondre à des besoins spécifiques de défense ou de sécurité nationale, à fabriquer, par dérogation à l'article L. 5124-14, à importer, à exporter et à exploiter les médicaments dérivés du sang définis au 18° de l'article L. 5121-1.* »

Ensuite, il précise que les médicaments dont la fabrication et la distribution sont réservées, dans le droit commun, aux pharmaciens (article L. 4211-1), et fabriqués par la Pharmacie Centrale des Armées ou le CTSA sont soumis aux règles de l'Autorisation de mise sur le marché (AMN).

Enfin, les nouveaux II et III modifient **le régime des exceptions** décrit *supra* dans la version en vigueur de l'article L. 5124-8.

En premier lieu, l'exception ne peut être justifiée, **comme actuellement**, que par la nécessité de disposer de ces produits au regard des besoins spécifiques de la défense **et** qu'ils **pallient l'absence de spécialité disponible ou adapté**.

En second lieu, la rédaction proposée remplace le régime actuel **cumulatif** (**toutes** les conditions doivent être réunies pour justifier de la dérogation) par un régime plus souple, ou **une seule condition** doit être remplie. Ces conditions sont :

- ✓ une fabrication par le SSA ;
- ✓ **ou** à la demande du ministère de la défense par un établissement pharmaceutique autorisé, ou bien par un établissement **temporairement** autorisé, dans le cas d'une menace pour la défense ou la sécurité nationale. Le III de la rédaction proposée pour l'article L. 5124-8 précise que cette autorisation temporaire est délivrée par l'Agence nationale de sécurité du médicament sur demande de l'établissement concerné, pour répondre à un besoin exprimé par le SSA. Un décret en Conseil d'État devra préciser les conditions de délivrance de cette autorisation.

Selon les informations transmises au Rapporteur, **cette exception doit permettre, par exemple, à une entreprise innovante qui aurait développé un médicament utile à la défense nationale, mais qui n'aurait pas encore obtenu toutes les autorisations nécessaires, de pouvoir produire à la demande pour les besoins de la Nation son produit.**

2. Des distributions de médicaments plus fluides pour les armées

Le **1°** du présent article 13 vise à simplifier et rendre plus efficace ces dispositions dérogatoires en matière de distribution de médicaments.

Il modifie ainsi l'article L. 3135-1 du code de la santé publique pour **élargir la possibilité de distribution de ces médicaments des seuls ERSA à**

l'ensemble des « *entités du service de santé des armées, avec le concours éventuel d'autres ministères* ». Selon les éléments transmis à votre rapporteur, le retour d'expérience des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris ont montré le caractère **trop limité** de ce mode de distribution. En effet, il peut être nécessaire de pré positionner des stocks dans d'autres locaux et de solliciter les autres administrations. Par souci de simplification, il étend également les conditions dérogatoires prévues à l'article L. 3135-1 au cas **soupçonnés ou confirmés** d'exposition ou de contamination à la distribution ou la fabrication et offre la faculté aux entités du service de santé de distribuer les médicaments. Enfin, il prévoit également la faculté de détruire les médicaments.

3. Préserver la confidentialité dans la gestion des médicaments

Le **3°** du présent article étend au Centre de Transfusions Sanguine des Armées la dérogation prévue à l'article L. 5121-29 à 5121-32, qui obligent à la constitution de stocks et au renseignement d'un système informatique centralisé.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission, l'Assemblée nationale a adopté **cinq amendements** sur le présent article 13, dont quatre rédactionnels.

Un amendement adopté à l'initiative du groupe socialiste et apparenté permet d'étendre la liste des menaces mentionnées au 2° de l'article L. 3135-1 du code de la santé publique pour prévoir les cas de contamination ou d'exposition d'une population à des agents « *issus de modifications génétiques ou biotechnologiques* ».

En séance publique, à l'initiative des rapporteurs, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels et de coordination.

IV. La position de la commission – une simplification bienvenue des procédures

La commission souligne l'intérêt pour le SSA d'avoir pu bénéficier, avec les JOP 2024, d'une expérimentation « grandeur nature » de ses capacités. Les adaptations proposées au cadre juridique qui régit le service sont proportionnées et encadrées, et n'ont pas pour objet de détériorer la qualité des prestations du SSA, mais bien plutôt de l'adapter à des menaces éventuelles.

La commission approuve donc sans réserve les dispositions de cet article.

La commission a adopté l'article 13 sans modification.

Article 14

Extension de l'autorisation d'utilisation de dispositifs de lutte anti-drones aux opérateurs d'importance vitale ou à leurs prestataires

Cet article vise à étendre aux opérateurs d'intérêt vital où à leurs prestataires la faculté d'utiliser des dispositifs de lutte anti-drones.

La commission a adopté l'article 14 modifié par deux amendements tendant :

- à prévoir la transmission aux autorités compétentes des informations liées aux survols non autorisés de drones,

- à étendre l'autorisation aux services de sécurité de certains OIV liés au transport maritime.

I. La situation actuelle

A. Le dispositif de lutte anti-drones introduit par la LPM 2024-2030

Pour adapter la législation à la menace croissante constituée par les drones, dont les survols se sont multipliés au-dessus des emprises militaires et des sites sensibles, la loi de programmation militaire 2024-2030 a introduit dans le code de la sécurité intérieure un nouveau chapitre III *bis* « *Protection contre les menaces résultant d'aéronefs circulant sans personne à bord* » constitué d'un unique article L. 213-2.

Cet article donne la possibilité aux services de l'État de *« rendre inopérant »* ou *« neutraliser un aéronef circulant sans personne à bord, en cas de menace imminente »*, et ce dans deux cas :

- pour les besoins de l'ordre public, de la défense et de la sécurité nationale,

- afin de prévenir le survol par un tel aéronef de certaines zones désignées par l'autorité administrative en application de l'article L. 6211-4 du code des transports.

B. Un encadrement législatif et réglementaire destiné à limiter les atteintes potentielles aux droits et libertés

Comme l'a souligné le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi de programmation militaire 2024-2030, il incombait au législateur de pallier les atteintes que posait le dispositif à plusieurs droits et libertés :

- la liberté du télépilote de faire circuler son drone, reconnue par l'article L. 6211-1 du code des transports,

- le droit de propriété, lorsque le drone est endommagé ou détruit,

- la sécurité des personnes ou des biens, en cas d'atteinte par le dispositif utilisé ou par la chute du drone,

- dans le cas du brouillage radioélectrique, la liberté de communication des tiers dont les fréquences pourraient être perturbées, voire leur sécurité.

Pour assurer la conciliation entre ces droits et libertés d'une part, l'objectif à valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public et la protection des populations d'autre part, il est précisé que les mesures destinées à rendre inopérant ou à neutraliser un drone sont *« adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des objectifs poursuivis »*.

Le dispositif réglementaire établi en application de cet article par le décret du 12 mars 2024 soumet l'utilisation des dispositifs de brouillage et de neutralisation à une autorisation de l'autorité compétente – le Premier ministre, le ministre des armées, ou le préfet ; il est complété par l'arrêté du 14 juin 2024 désignant les dispositifs de protection contre les menaces résultant d'aéronefs circulant sans personne à bord.

L'autorisation est délivrée sur présentation d'une étude d'impact, pour une durée limitée, sur un périmètre géographique défini et liste limitativement les dispositifs pouvant être utilisés.

II. Le dispositif envisagé : confier aux opérateurs d'importance vitale (OIV) ou à leurs prestataires la lutte anti-drones sur leurs emprises

Une multiplication des survols de sites sensibles a été constatée au cours des derniers mois : **une quarantaine sur une période de deux mois**, selon l'étude d'impact transmise par le Gouvernement. Or si l'article L. 213-2 du code de la sécurité intérieure dote les forces de sécurité intérieure (FSI) et les établissements concourant à la défense nationale des moyens juridique de lutter contre les drones, ce n'est pas le cas des **sites civils relevant des opérateurs d'importance vitale (OIV)** et les près de **1 500 points d'importance vitale (PIV).**

Les FSI n'ont pas les moyens de projection nécessaires à la protection de l'ensemble de ces sites, d'autant que la menace liée aux drones implique une très forte réactivité – la vitesse moyenne des appareils étant en constante augmentation.

C'est pourquoi le projet de loi complète l'article L. 213-2 par plusieurs alinéas autorisant les OIV relevant des articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense ou *« le cas échéant, leurs prestataires ou sous-traitants »* à mettre en œuvre les dispositifs de **brouillage** ou de **neutralisation**, avec **deux restrictions**. Ces opérateurs seront désignés par un arrêté du Premier ministre dont seul l'intitulé sera publié au *Journal Officiel*.

Comme pour les forces de sécurité intérieure, les dispositifs de LAD ne pourront être mis en œuvre qu'en cas de *« menace imminente »* ; et le périmètre est restreint à l'emprise elle-même ou à ses *« abords immédiats »*. Le dispositif de lutte anti-drones mis en place par chaque opérateur sera intégré au plan particulier de protection que ceux-ci doivent établir aux termes des articles L. 1332-3 à L. 1332-5 du code de la défense.

Cette autorisation est assortie d'un **ensemble de garanties**. Certaines sont identiques à celles qui encadrent l'intervention des forces de sécurité intérieure : l'autorisation administrative permettant l'intervention désignera ainsi les agents concernés, les dispositifs utilisés et le périmètre d'intervention. Enfin les mesures prises en application de l'article L. 213-2 sont « *adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des objectifs poursuivis* ».

D'autres sont spécifiques à l'intervention des agents de l'OIV ou prestataires. L'autorité préfectorale et l'officier de police judiciaire territorialement compétent sont d'abord informés « *sans délai* » de l'utilisation des dispositifs. Les agents habilités à intervenir relèvent du livre VI du code de la sécurité intérieure relatif aux activités privées de sécurité (articles L. 611-1 et suivants). L'exercice de ces professions est conditionné à un agrément délivré à l'issue d'une enquête administrative, et à des conditions fixées à l'article L. 612-9 du même code : absence de mention au casier judiciaire, aptitude professionnelle obtenue après suivi d'une formation notamment.

Dans un parallélisme des formes avec les conditions d'intervention des forces de sécurité intérieure, les modalités relatives « *à l'habilitation, à la formation et au contrôle des utilisateurs, aux conditions d'acquisition et de détention des dispositifs prévus et au cadre d'utilisation par l'opérateur, ainsi que, le cas échéant, par ses prestataires ou sous-traitants, incluant leur contrôle par l'autorité administrative ainsi que les procédures d'échange d'informations avec les agents de la force publique* » seront fixées par un décret en Conseil d'État. Ainsi chaque agent appelé à utiliser un dispositif de LAD aura reçu une formation à cet effet, condition de l'habilitation.

Ce dispositif est complété par l'introduction en regard, à l'article L. 611-3 du code de la sécurité intérieure, de l'autorisation, pour les agents relevant de l'article L. 611-1 du même code, d'utiliser des dispositifs visant à rendre inopérant ou à neutraliser un drone. Le droit en vigueur ne leur permet d'utiliser que les dispositifs de détection.

Enfin, l'article 14 créée un article L. 2251-1-1A du code des transports afin d'étendre aux **services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP** l'autorisation d'opérer, dans les mêmes conditions que les OIV ou leurs prestataires et sous-traitants, des dispositifs visant à détecter, à neutraliser ou à rendre inopérant un drone.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

La commission de la défense de l'Assemblée nationale a adopté l'article 14 avec un amendement rédactionnel du rapporteur.

Un amendement adopté en séance ajoute un III complétant l'article 413-5 du code pénal qui punit le fait de « *s'introduire frauduleusement sur un terrain, dans un port, dans une construction ou dans un engin ou appareil*

quelconque affecté à l'autorité militaire ou placé sous son contrôle » par une disposition identique concernant le survol sans autorisation de ces emprises.

IV. La position de la commission

A. La lutte anti-drones : un dispositif en construction

Les auditions conduites par la commission auprès des opérateurs de la lutte anti-drones ont mis en évidence la **nécessité de légiférer**, **au vu du nombre d'emprises concernées** et de la **menace réelle que posent les survols de drones malveillants**, y compris au-dessus d'infrastructures civiles. L'exemple le plus notable est le survol des aéroports de Copenhague et d'Oslo le 22 septembre 2025, qui a causé de très fortes perturbations du trafic aérien.

Les forces de sécurité intérieure et les armées ont confirmé, dans le cadre des auditions menées, qu'elles ne sont pas en mesure d'assurer la lutte anti-drones sur l'ensemble des 1 500 emprises concernées. De fait, la rapidité croissante des appareils disponibles sur le marché – jusqu'à plusieurs centaines de kilomètres/heure pour les plus perfectionnés – impose une réactivité qui interdit toute intervention sur notification.

L'inclusion dans le périmètre d'autorisation des *« abords immédiats »* tient également compte de ce facteur de la vitesse d'approche des drones, qui peut nécessiter une intervention avant que ceux-ci ne survolent l'emprise elle-même. Il a été indiqué au rapporteur que le plan particulier de protection approuvé par l'autorité administrative tiendrait compte des caractéristiques de l'environnement immédiat de l'emprise : ainsi l'autorisation sera plus restrictive en zone urbaine, afin d'éviter les dommages potentiels liés à la chute de drones.

B. Des moyens qui doivent répondre à une menace en constante évolution

L'arrêté du 14 juin 2024 désignant les dispositifs de protection contre les menaces résultant d'aéronefs circulant sans personne à bord liste limitativement les dispositifs employés pour neutraliser ou rendre inopérant un drone menaçant :

- les dispositifs de brouillage ;
- les « drones tueurs » ou percuteurs (dits également HTK pour *« hit to kill »*) ;
- les armes à énergie dirigée électromagnétique ;
- les armes à énergie dirigée laser ;
- les armes ou matériels tirant un projectile avec ou sans charge propulsive
- les armes spécifiquement destinées à détruire ou à rendre inopérants des aéronefs circulant sans personne à bord conçues pour l'usage militaire ou la sécurité nationale.

De fait, l'essentiel des dispositifs susceptibles d'être utilisés par les OIV pour contrer la menace drone devraient reposer sur le brouillage. Celui-ci a généralement pour effet d'immobiliser le drone visé, qui est alors soit rapatrié par le télépilote, soit, plus rarement, tombe après avoir épuisé ses batteries. L'usage des moyens cinétiques, potentiellement davantage générateur de dommages, n'interviendrait qu'en dernier recours, en cas d'échec du brouillage.

Cependant, les auditions ont mis en évidence l'évolution très rapide de la menace posée par les drones : **en Ukraine mais aussi au Liban, les belligérants font désormais usage d'appareils échappant au brouillage (généralement filaires). Le dispositif législatif et réglementaire doit donc être aussi évolutif** que la menace et permettre, le cas échéant, l'usage de moyens durcis. L'autorisation au cas par cas des moyens utilisables par l'opérateur répond à cette exigence, mais il conviendra également que le marché soit en mesure de suivre la menace.

C. Vers l'émergence d'un marché de la LAD qui devra être souverain

L'étude d'impact associée au projet de loi souligne que le dispositif législatif introduit par le présent article devrait faire émerger un marché de la lutte anti-drones. Si cette émergence est un impératif, elle ne devrait pas être immédiate. Les opérateurs entendus comme les forces de sécurité soulignent en effet que le secteur de la sécurité privée n'est pas encore configuré pour ce marché : les compétences disponibles devront donc se construire. Là encore, le dispositif retenu, qui impose une exigence de formation aux agents, et de certification aux entreprises auxquels sera confiée la lutte anti-drones, apporte les garanties souhaitées.

Il est par ailleurs **impératif que ce marché de la LAD voie le jour dans un cadre souverain**. On ne peut imaginer que dans un domaine aussi crucial que la défense contre la menace constituée par les drones, dont les champs de bataille de l'Ukraine et du Liban montrent qu'elle est en constante évolution, cette défense soit assurée par des opérateurs non souverains, voire provenant de pays compétiteurs.

C'est pourquoi **la commission a introduit un article additionnel** au présent article, **établissant un catalogue des drones et dispositifs LAD de confiance**. Ces dispositions devraient être complétées avec l'adoption du projet de loi relative à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité, adopté par le Sénat et la commission de la défense de l'Assemblée nationale, dont l'examen en séance plénière par l'Assemblée est attendu avant la fin de la présente session. Ce texte introduit en effet au chapitre II du titre III du livre III une section 3 « *Marchés publics et contrats de concession relatifs à la sécurité des activités d'importance vitale* », qui autorisera les opérateurs d'intérêt vital à déroger aux règles de la commande publique en matière de mise en concurrence et de publicité.

Par ailleurs, afin de conserver un cadre unifié à la lutte anti-drones, la commission a adopté deux **amendements.**

Le premier prévoit la transmission aux autorités compétentes des informations relatives aux survols d'OIV par des drones. Une telle disposition devrait permettre la constitution d'une base de données consolidée au niveau national, première brique indispensable à la construction d'un dispositif robuste de lutte anti-drones.

Le second étend l'autorisation d'utiliser les dispositifs de lutte anti-drones aux services de sécurité de certains OIV du secteur du transport maritime.

La commission a adopté l'article 14 ainsi modifié.

Article 14 bis *A (nouveau)*
Création d'un catalogue national des drones et dispositifs anti-drones de confiance

Cet article prévoit la création d'un catalogue national des drones et dispositifs anti-drones de confiance, destiné à référencer les équipements répondant à des exigences de sécurité, de fiabilité et de cybersécurité, et à faciliter les procédures d'acquisition publique de ces matériels.

La commission a adopté l'article 14 *bis* **A(nouveau).**

Le présent article additionnel est issu d'un amendement présenté par Cédric Perrin, rapporteur, Philippe Paul, François Bonneau et Jérôme Darras, adopté par la commission.

Il vise à **instituer un catalogue national recensant les drones et dispositifs de lutte anti-drones répondant à des exigences minimales en matière de sécurité, de fiabilité et de cybersécurité**. Ces exigences seront définies par voie réglementaire selon des critères « *objectifs, transparents et non discriminatoires* ».

Le mécanisme proposé poursuit un double objectif.

D'une part, **il vise à sécuriser les acquisitions publiques de drones et de systèmes anti-drones en mettant à disposition des acheteurs publics une liste de matériels préalablement qualifiés**.

D'autre part, **l'amendement prévoit qu'une autorité administrative désignée par décret puisse intervenir en qualité de centrale d'achat au sens de l'article L. 2113-2 du code de la commande publique**. Cette faculté permettra de **mutualiser les achats de drones et de dispositifs anti-drones au bénéfice de l'ensemble des acheteurs publics, en simplifiant les procédures**

et en permettant des économies d'échelle. Un tel dispositif contribuera également à accélérer les capacités d'équipement des administrations et des opérateurs publics confrontés à une montée rapide des besoins opérationnels, notamment dans les domaines de la sécurité civile, de la surveillance des infrastructures sensibles ou de la protection des grands événements.

L'amendement s'inscrit dans le prolongement des orientations fixées par le rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030, qui prévoyait la création d'un dispositif de distinction des « *drones de confiance* », lequel n'a cependant jamais été mis en place.

Il en élargit le périmètre aux dispositifs de lutte anti-drones, dont l'importance stratégique et opérationnelle ne cesse de croître face à la diversification des menaces aériennes de basse altitude.

La commission a adopté l'article 14 *bis* A sans modification.

Article 14 bis
Interdiction de la captation satellitaire de données concernant certaines zones sensibles

Cet article étend aux données d'origine satellitaire l'interdiction déjà existante de captation de données concernant certaines zones sensibles (ZICAD), laquelle ne concernait jusqu'à présent que les prises de vue aériennes.

La commission a adopté l'article 14 *bis* sans modification.

I. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article est issu d'un amendement de nos collègues Yannick Chenevard et Jean-Louis Thiériot, rapporteurs, adopté en séance par l'Assemblée nationale, avec un avis favorable du Gouvernement.

Il modifie la loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales en créant un article 25-2. **Celui-ci étend aux données d'origine satellitaire l'interdiction de captation déjà applicable aux zones interdites à la captation aérienne de données (ZICAD), jusque-là limitées aux prises de vue aériennes**.

Cette interdiction ne s'applique pas aux missions réalisées, dans l'exercice de leurs fonctions, par les agents placés sous l'autorité du ministre de la justice, du ministre de la défense, du ministre chargé des douanes ou du ministre de l'intérieur.

Une possibilité de dérogation est par ailleurs prévue par autorisation administrative, dès lors que celle-ci ne porte pas atteinte aux exigences de l'ordre public, de la défense et de la sécurité nationales, du service public pénitentiaire, ni aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Le dispositif **introduit en outre un régime de sanctions** en cas de collecte, d'utilisation ou de diffusion de données spatiales relatives à ces zones sans autorisation, **pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende**.

II. La position de la commission – une clarification nécessaire

En l'état du droit, seules les prises de vue aériennes des ZICAD étaient interdites par l'article L. 6224-1 du code des transports et sanctionnées par l'article 25 de la loi relative aux opérations spatiales précitée.

L'interdiction introduite par le présent article permet ainsi de lever une incertitude juridique en appliquant un régime identique aux captations d'origine satellitaire.

La commission a adopté l'article 14 *bis* sans modification.

Article 15
Extension du dispositif de transport maritime d'intérêt national aux services maritimes

Cet article vise à étendre aux navires de service le dispositif dit TRAMIN qui permet de solliciter pour les besoins de la sécurité nationale.

La commission a adopté l'article 15 sans modification.

I. La situation actuelle – Le dispositif TRAMIN

La flotte de commerce sous pavillon français compte, au 1er juillet 2025, 459 navires d'une jauge brute de plus de 100 UMS[1]. Elle se compose d'une flotte de transport de 227 navires et d'une flotte de services maritimes de 232 navires. En cas de crise, elle est susceptible de jouer un rôle essentiel, à la fois par ses capacités de transport, mais également par la connaissance qu'elle offre en temps réel de la situation sur les mers du globe.

Les lois du 20 mai 1969 sur les transports maritimes d'intérêt national et du 26 février 1996 relative aux transports, désormais codifiées au chapitre V

[1] *L'Unité Mixte de Service (UMS) est le système de mesure international qui uniformise le calcul de la jauge brute pour les navires de plus de 24 mètres.*

« *Contrôle naval de la navigation maritime et flotte stratégique* » du titre III du livre III de la partie 1 du code de la défense (articles L. 1335-1 à L. 1331-5) ont instauré un système dit « **TRAMIN** » (Transport Maritime d'intérêt national) qui vise à formaliser les obligations pesant sur les armateurs privés en cas de crise.

L'utilisation de ce dispositif est réservée aux **armateurs français** ou de nationalité étrangère qui possèdent des **navires battant pavillon français**, pour des opérations de **transport**, et doit être justifiée par le caractère « ***d'intérêt national*** » de la situation (L. 1335-1), constaté par une décision du **ministre en charge des transports** (L. 1335-2), qui peut être différent du **ministre utilisateur**, les deux agissant alors en lien.

Les conditions dans lesquels les armateurs concernés doivent effectuer les transports dont déterminés d'un commun accord avec le ministre utilisateur. Cet accord prévoit notamment les conditions **de remboursement des frais engagés**, et précise les conditions dérogatoires éventuelles auxquels pourra être soumis l'équipage (L. 1335-3). Concrètement, les armateurs négocient **préalablement** des contrats, opposables à leur assureur, qui sont activés en cas de crise à la demande du Gouvernement. **La fluidité de la procédure semble faire consensus et le dispositif a fait la preuve de son efficacité.**

En cas de refus de l'armateur, l'État pourra procéder à la **réquisition** des navires, en application de l'article 47 de la loi de programmation militaire 2024-2030 qui modernise le régime des réquisitions[1], qui nécessite un décret en Conseil des ministres ou un décret du Premier ministre.

Le dispositif TRAMIN a été mis en œuvre en 1986 (Yémen), 1989 (Liban) et 1990 (guerre du Golfe). Selon les informations transmises à votre Rapporteur, seuls **trois armateurs** avaient alors refusé participer et avaient dû faire l'objet de réquisitions.

Le dispositif a été étudié en détail dans le cadre d'une mission gouvernementale confiée au député Yannick Chenevard[2], également rapporteur de la présente loi de programmation.

II. Le dispositif envisagé : une extension aux bateaux de service et une clarification des règles

La situation mondiale actuelle est marquée par une **forte variabilité de la conflictualité**, qui n'est plus uniquement réservée au champ de bataille, mais s'étend désormais à des stratégies de guerre hybride. La Revue Nationale Stratégique de 2025[3] consacre ainsi sa troisième partie à « *l'extension des champs*

---

[1] *Voir le rapport de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées de Christian Cambon : https://www.senat.fr/rap/l22-739/l22-73912.html#toc87*

[2] *https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/291229.pdf*

[3] *https://www.sgdsn.gouv.fr/publications/revue-nationale-strategique-2025*

de la conflictualité ». Le point 194 juge ainsi nécessaire, afin d'assurer la résilience de la Nation, « *de sanctuariser les approvisionnements critiques. Cela implique d'identifier les vulnérabilités des chaînes de valeurs, de déterminer les biens vitaux qui doivent bénéficier de mesures particulières, et de connaître les entreprises clefs mobilisables rapidement. La diversification des sources d'approvisionnements critiques doit être systématisée, en anticipation d'éventuelles défaillances* ».

Dans ce contexte, la limitation aux **seuls** navires de transport, actuellement prévue par le dispositif TRAMIN, **à l'exclusion** des navires de service est jugée **insuffisante**. En effet, cette dernière catégorie comprend des bâtiments comme ceux prévus pour la pose et l'entretien des câbles sous-marins, l'assistance en haute-mer, le remorquage etc… **soit autant de facultés qui peuvent s'avérer cruciales en cas de crise et pourraient être utilement mobilisées**.

Le présent article propose donc de compléter les articles L. 1335-1, à L. 1335-3 du code de la défense, ainsi que l'article L. 143-3 du code de l'énergie, pour **inclure les navires de service** dans le dispositif TRAMIN, qui serait dorénavant dénommé CAPAMIN pour Capacité Maritime d'Intérêt National**.**

Une précision serait par ailleurs apportée pour que le ministre en charge de la coordination d'ensemble soit celui « *chargé de la marine marchande* ».

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de Julien Limongi qui prévoit que l'État peut conclure préalablement des conventions avec les armateurs pour préciser les conditions d'emploi du dispositif. Selon les informations transmises au Rapporteur, ces conventions existent déjà dans la plupart des cas, mais cette précision peut s'avérer utile.

En séance publique, à l'initiative des rapporteurs, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

IV. La position de la commission – une évolution bienvenue des capacités de l'État à élargir la flotte stratégique

La commission se félicite que cet article reprenne une recommandation essentielle en cas de crise émise par le député Yannick Chenevard dans son rapport précité.

L'extension des crises et des nouvelles formes de conflictualité justifie d'adapter dès aujourd'hui notre cadre juridique. A ce titre, il sera nécessaire que l'État prenne rapidement l'attache des armateurs des flottes de service pour établir un plan d'action concerté.

La commission a adopté l'article 15 sans modification.

Article 16

Durcissement des peines encourues en cas d'infractions de navigation sans pavillon et de refus d'obtempérer

Cet article vise à durcir les peines encourues par les navires sans pavillon ou refusant d'obtempérer en application du droit de la mer. Il clarifie également la compétence juridictionnelle en matière de refus d'obtempérer.

La commission a adopté l'article 16 modifié par un amendement de précision.

I. La situation actuelle

A. Le droit international de la haute mer

L'organisation du trafic maritime mondial suit les règles édictées par la 3ème Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (CNDUM) du 10 décembre 1982, dite **convention de Montego Bay**, ainsi que par les conventions de l'Organisation maritime internationale.

La CNDUM prévoit en particulier :

- **la liberté de circulation en haute mer**, « *ouverte à tous les États* » (article 87) et le droit pour chaque pays, côtier ou non, d'y faire naviguer des navires battant son pavillon (article 90) ;
- l'existence d'un **lien « *substantiel* » entre le navire et le pavillon** dont il se prévaut (article 91) ;
- **l'exclusivité de juridiction** dont jouit un pays sur un navire sous son pavillon (article 92).

L'article 110 prévoit cependant plusieurs cas dans lesquels peut s'exercer en haute mer un **« droit de visite »**.

Ils comprennent les **soupçons** de piraterie (a/ du 1 de l'article 110) ou encore de transport d'esclave (b/ du 1 du même article), mais également l'existence **de doutes quant à son pavillon** (d/ du 1 du même article). Dans ce cas, le navire peut faire l'objet d'un contrôle, mené par un officier du vaisseau arraisonnant, « *agissant avec tous les égards possibles* » s'il est conduit, en raison de doutes **sérieux**, à se déplacer à bord du navire.

En l'absence de précisions dans la convention, la France et plusieurs autres pays estiment **qu'une fois l'absence de pavillon constatée, la législation de l'État arraisonnant s'applique**.

B. La flotte fantôme russe

Depuis le début de l'invasion en Ukraine, la Russie est sous le coup de **multiples sanctions économiques et commerciales** qui touchent en particulier les exportations de pétrole, cœur de son économie. Actualisé régulièrement depuis 2022, le Règlement du Conseil du 31 juillet 2014 *concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine*[1] constitue la base juridique de ce régime. Ses articles 3 *sexies bis* et 3 *septies* interdisent ainsi l'entrée et les services aux navires russes dans les ports de l'Union Européenne. L'annexe XLII, prévue à l'article 3 *vicies*, établit la liste des navires russes avec lesquels il est interdit de commercer, identifiés par leur nom et numéro OMI[2].

La Russie a cependant mis en place un vaste système de contournement, connu sous le nom de « **flotte fantôme** ». Selon l'étude d'impact, elle représenterait entre 800 et 2 000 navires selon l'étude d'impact, qui peuvent être inscrits au registre des navires russes placés sous sanction, et soit n'arborent **pas** de pavillon, soit battent pavillon d'un pays disposant d'une faible administration maritime. En plus de la question géostratégique posée à l'Europe, l'utilisation de cette flotte, souvent composée de navires vieillissants et mal entretenus, peu ou pas assurés, fait peser un vrai risque écologique en cas de sinistre.

La France et ses alliés sont attachés au respect du régime de sanction. En témoignent l'arraisonnement du ***Bocacay*** le 27 septembre 2025 ou du ***Grinch***, le 22 janvier 2026, suspectés d'arborer un faux pavillon.

Deux motifs peuvent justifier les contrôles :

- **d'une part, le défaut de pavillon**, en application de l'article 110 de la CDNUM et des articles L. 5223-1 et L. 5223-2 du code des transports, qui prévoit que « *le capitaine qui, contrôlé en mer, en application des dispositions du livre V de la partie législative du code de la défense, ne peut justifier de la nationalité de son navire est puni* ***d'un an d'emprisonnement et 150 000 € d'amende*** » ;
- **d'autre part, le refus d'obtempérer,** défini à l'article L. 1521-9 du code de la défense qui prévoit une peine en cas de refus de laisser la France exercer sa mission de police en haute mer destinée à faire respecter le droit international : « *Est puni* ***d'un an d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende****, le refus d'obtempérer aux injonctions faites en vertu des articles L. 1521-3, L. 1521-4 et L. 1521-5.* » L'article L. 1521-1 du même code précise que ces dispositions s'appliquent notamment : « *1° Aux navires français dans tous les espaces maritimes, sous réserve des*

[1] *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0833-0260116#anx_XLII*

[2] *Le numéro OMI pour organisation maritime internationale permet d'identifier les navires. Il est invariant quels que soient les changements de propriétaires.*

compétences reconnues aux États par le droit international ; 2° Aux navires étrangers et aux navires n'arborant aucun pavillon ou sans nationalité, dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française ainsi qu'en haute mer conformément au droit international. »

L'article 3 de la loi du 17 décembre 1926 *relative à la répression en matière maritime* prévoit **la compétence du tribunal maritime** en cas de **défaut de pavillon** et des actes dits **connexes** au sens de l'article 203 du code des procédures pénales, soit « *lorsqu'elles ont été commises en même temps par plusieurs personnes réunies, soit lorsqu'elles ont été commises par différentes personnes, même en différents temps et en divers lieux, mais par suite d'un concert formé à l'avance entre elles, soit lorsque les coupables ont commis les unes pour se procurer les moyens de commettre les autres, pour en faciliter, pour en consommer l'exécution ou pour en assurer l'impunité, soit lorsque des choses enlevées, détournées ou obtenues à l'aide d'un crime ou d'un délit ont été, en tout ou partie, recelées*. »

En cas de **refus d'obtempérer**, la compétence revient au tribunal correctionnel.

Entre 2020 et 2024, **5** infractions de défaut de pavillon et **49** pour refus d'obtempérer ont été prononcées.

II. Le dispositif envisagé – un durcissement des sanctions et une meilleure articulation entre tribunal maritime et correctionnel

La poursuite de l'activité de la flotte fantôme, encore accentuée par le contexte de la guerre au Moyen-Orient, témoigne de l'insuffisance du cadre juridique aujourd'hui en vigueur**. Trois problèmes** en particulier ont pu être identifiés : l'**insuffisance des peines**, qui empêche un jugement rapide ; la **compétence concurrente de deux juridictions ;** et enfin l'**établissement d'une chaine de responsabilité**.

A. Renforcer le régime des sanctions

Le quantum des peines prévu à l'article 395 du code de procédure pénale pour permettre la comparution immédiate est de **deux ans au minimum**, soit **au-dessus** des sanctions actuellement prévues par le code des transports et le code de la défense pour le défaut de pavillon ou le refus d'obtempérer. En conséquence, les délais de jugement sont allongés, ce qui pose des problèmes pour des navires immobilisés à quai.

Le II du présent article augmente donc le quantum de peine prévu à l'article L. 1521-9 du code de la défense, soit le **refus d'obtempérer**, qui doublerait pour passer à deux ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende. La peine serait portée :

- à cinq ans et 500 000 euros d'amende si l'action de la personne contrôlée expose autrui à un risque de mort ou de blessure ;

- et à sept ans et 700 000 euros d'amende si les faits exposent le commandant du bâtiment de l'État, le commandant de bord de l'aéronef ou les personnes placées sous leur autorité à un même risque de mort ou de blessure.

Le III du présent article double également la peine pour les délits de **défaut de pavillon** de l'article L. 5223-2 du code des transports, qui s'établiraient à deux ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende.

B. La clarification des formations de jugement

Par ailleurs, la séparation des formations de jugement entre tribunaux maritimes et correctionnels est source de complexité pour des infractions souvent liées.

Le **I** du présent article propose donc de modifier l'article 3 de la loi du 17 décembre 1926 relative à la répression en matière maritime qui prévoit de confier au tribunal maritime la mission de juger les délits maritimes. Il serait ainsi prévu que, **par dérogation**, les juridictions **pénales** pourraient avoir à connaitre des délits maritimes de **défaut de pavillon** prévus aux articles L. 5223-1 et L. 5223-2 du code des transports s'ils sont **connexes** à une infraction commise en mer au titre du code de la défense, ce qui désigne concrètement le cas où sont nécessaires des actions dites « de vive force » en cas de refus d'obtempérer.

C. L'établissement d'une chaine de responsabilité

Le droit actuel prévoit de faire porter la responsabilité sur le seul capitaine du navire. Or ce dernier peut ne pas être au courant du caractère illégal de ses actions et n'être en réalité qu'un rouage dans une activité qui nécessite des moyens considérables.

Le III prévoit donc d'étendre ces peines, au-delà du capitaine du navire, au **propriétaire, à l'exploitant ou à son représentant légal** qui exerce « *en droit ou en fait, un pouvoir de contrôle ou de direction de l'exploitation du navire* ». L'étude d'impact ne fait cependant pas mystère des **difficultés** qui seront **liées à l'application de cette disposition** : opacité des montages, présence à l'étranger des véritables ordonnateurs, peu susceptibles d'être inquiétés surtout s'ils sont en Russie.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement porté par Josy Poueyto pour aligner la compétence du Parquet sur celle de la juridiction compétente.

IV. La position de la commission – renforcer notre arsenal juridique pour lutter contre la flotte fantôme

La lutte contre la flotte fantôme constitue un enjeu crucial du conflit en cours en Ukraine. Les modifications proposées par le présent article s'inscrivent dans un double souci **d'efficacité**, avec le retour d'expérience des deux années écoulées, mais également de **clarification et d'adaptation** de notre cadre juridique. En particulier, le rehaussement des amendes et des peines a pour objectif ultime de contrarier financièrement les armateurs et propriétaires, pour lesquels **le risque encouru doit être supérieur aux éventuels bénéfices tirés de ce commerce illégal**. A ce titre, l'extension de la responsabilité aux exploitants et propriétaires est **une avancée majeure**, qui évite de faire reposer l'intégralité des risques sur le seul capitaine.

À l'initiative du Président Cédric Perrin et des rapporteurs pour avis du programme 178 Olivier Cigolotti et Michelle Gréaume, la commission a adopté un amendement de précision.

La commission a adopté l'article 16 ainsi modifié.

CHAPITRE II : PROTÉGER ET PRÉSERVER LES INTÉRÊTS DE LA NATION

Article 17

Procédure de déclaration préalable avant toute publication, diffusion et communication à un tiers

Cet article vise à créer pour les agents et anciens agents d'un service de renseignement du premier cercle une obligation de déclaration préalable avant toute publication, diffusion et communication à un tiers d'une œuvre de l'esprit portant sur les activités du service où il exerce ou a exercé.

La commission a adopté l'article 17 modifié par trois amendements.

I. Le droit en vigueur

A. La protection du secret de la défense nationale, des procédures opérationnelles et de la sécurité des agents

Les atteintes au secret de la défense nationale sont passibles des peines prévues par les articles 413-9 à 413-12 du code pénal, lesquels définissent « *les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques,*

données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès » qui seraient « *de nature à nuire à la défense nationale ou pourrait conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale* ».

Les éléments protégés font l'objet d'une classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès. La violation de la classification – conduisant soit à détruire, détourner, soustraire ou reproduire l'information, soit à y donner accès à une personne non qualifiée ou à la porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée – fait encourir les peines suivantes :

- sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende s'il s'agit d'une personne dépositaire, soit par état ou profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire ou permanente ;
- cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour toute autre personne, notamment qui ne relèverait pas d'un service de renseignement.

La révélation ou la divulgation par quelque moyen que ce soit de l'identité d'un agent d'un service de renseignement est protégée par les articles 413-13 et 413-14 du même code.

B. Un contrôle *a posteriori* qui n'intervient qu'après la réalisation du dommage

L'arsenal juridique de pénalisation n'intervient qu'après la réalisation du délit, le dommage étant donc déjà causé, ou dans le meilleur des cas au stade de la tentative lorsque l'infraction a pu être interrompu avant que le secret ne soit révélé ou communiqué.

L'étude d'impact du projet de loi indique que la seule protection pénale du secret, par nature répressive et donc intervenant *a posteriori* de la réalisation de l'infraction, ne suffit pas à prévenir le risque de divulgation, en particulier lorsque celle-ci est réalisée à l'occasion de la publication d'un ouvrage.

De plus le droit en vigueur se révèle insuffisant « *pour se prémunir des publications portant sur des aspects sensibles et confidentiels de l'activité des services de renseignement, sans pour autant contenir des informations couvertes par le secret de la défense nationale* ». L'étude d'impact cite ainsi la parution de trois ouvrages récents, dont les auteurs sont d'anciens agents de la direction générale de la sécurité extérieure « DGSE » ou officier à la retraite. Publiés en 2023 et 2024, les ouvrages comportent l'évocation d'opérations conduites par la DGSE avec la description exhaustive des techniques et moyens employés, la localisation de certaines entités du service, ainsi que des éléments d'identités d'agents des services.

II. Le dispositif proposé

A. L'instauration d'un principe de prévention

Le dispositif proposé s'inspire de la procédure de déclaration préalable auprès du ministre des armées par les militaires et anciens militaires français ayant exercé des fonctions sensibles ou très techniques souhaitant travailler pour un autre État ou une entreprise étrangère. Celle-ci visait notamment le cas d'ancien pilotes de l'aéronavale dont l'expérience a pu profiter à la Chine. Ce dispositif a été voté à l'article 42 de la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024-2030.

Le principe envisagé est celui d'une déclaration préalable des publications, et non d'un régime d'autorisation, avant toute publication, diffusion et communication à un tiers, afin de le concilier avec la protection de la liberté d'expression.

B. La création d'une procédure de déclaration préalable avant toute publication, diffusion et communication à un tiers

L'article 17 crée un **article L. 861-4 nouveau** au code de la sécurité intérieure qui s'articule en deux temps :

- en premier lieu, l'obligation faite à tout agent d'un service spécialisé de renseignement dit du « premier cercle[1] » mentionné à l'article L. 811-2 du même code qui souhaite publier ou diffuser une œuvre de l'esprit, dont il est l'auteur et qui porte sur les activités d'un de ces services, d'en faire la déclaration au ministre responsable du service concerné et de lui transmettre l'œuvre ou les éléments d'information que celle-ci a vocation à comporter avant la publication ou la diffusion de l'œuvre ou toute communication à des tiers. Cette obligation s'applique durant les dix années suivant la cessation des fonctions de l'agent ;
- en second lieu, l'examen du ministre porte sur des contenus susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale ou à conduire à la révélation des procédures opérationnelles ou des capacités techniques des services spécialisés de renseignement. Si la publication comporte de tels éléments, le ministre en informe l'auteur et le met en demeure de la modifier avant toute communication à des tiers. En cas de refus de sa part, le ministre peut s'opposer à la communication de l'œuvre.

[1] *Il s'agit des services de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure : la DGSE, la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), la direction du renseignement militaire (DRM), la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), le service de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers (TRACFIN).*

La méconnaissance de l'obligation déclarative ou de l'opposition à la communication faite par le ministre concerné est punie d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission, l'Assemblée nationale a adopté six amendements dont trois rédactionnels et trois de fond :

- un amendement de Sacha Houlié précisant que lorsque les éléments d'information sont anciens ou lorsque l'agent n'est plus en fonction, il est tenu compte des effets de l'écoulement du temps dans l'examen fait par le ministre ;
- un amendement de la rapporteure de la commission des lois, saisie au fond, précisant que le silence gardé par le ministre à l'expiration du délai de préavis vaut absence d'opposition à la publication ;
- un amendement de Jérémie Iordanoff supprimant la peine d'emprisonnement prévue en cas de méconnaissance de l'obligation déclarative ou de l'opposition à la communication.

En séance publique, deux amendements ont été adopté :

- un amendement de Patricia Lemoine instaurant un délai de deux mois pour la notification de la décision d'opposition, à l'issue de laquelle en cas de défaut de notification, l'absence de réponse du ministre vaut absence d'opposition ;
- un amendement de Constance Le Grip rétablissant la peine d'emprisonnement.

IV. La position de la commission

La commission souscrit à la nécessité de prévenir tout risque d'atteinte au secret de la défense national ainsi que tout risque de révélation des procédures opérationnelles ou des capacités techniques des services de renseignement du premier cercle de nature à nuire à leur efficacité opérationnelle ou à compromettre la sécurité de leurs agents.

Trois remarques peuvent être faites à l'égard du texte transmis par l'Assemblée nationale :

- la **disposition** introduite à la dernière phrase de l'alinéa 3 tendant à tenir compte de l'écoulement du temps dans l'examen du ministre demeure **imprécise** et sans portée normative. **Il y a lieu de la supprimer** ;

- le souhait de clarification des **délais** de préavis et de notification de la décision par le ministre est partagé. Néanmoins la rédaction proposée introduit une complexité supplémentaire dans le dispositif en prévoyant deux niveaux, réglementaire par décret en Conseil d'Etat pour le délai de préavis, et législatif pour le délai de notification (alinéa 4). Une **harmonisation** légistique de ces délais s'avère nécessaire pour simplifier la procédure ;
- **la peine d'emprisonnement** encourue **constitue la garantie** de l'application de la procédure de déclaration préalable en cohérence avec la protection du secret de la défense nationale elle-même sanctionnée par une peine d'emprisonnement. Il y lieu d'en maintenir le principe.

En ce sens, à l'initiative du Président Cédric Perrin et l'un des rapporteurs pour avis du programme 144 Pascal Allizard, la commission a adopté trois amendements, dont un identique à l'amendement de Mme Muriel Jourda, rapporteur de la commission des lois.

La commission a adopté l'article 17 ainsi modifié.

Article 18

Restaurer l'usage des URL dans les traitements algorithmiques utilisés par les services de renseignement et élargir les finalités d'utilisation de ces traitements

Cet article rétablit l'usage des URL[1] dans les traitements algorithmiques utilisés par les services de renseignement et élargit les finalités d'utilisation de ces traitements en tenant compte de la décision du Conseil constitutionnel n° 2025-885 DC du 12 juin 2025

La commission a adopté l'article 18 modifié par 3 amendements.

I. Le droit en vigueur

A. Les évolutions législatives successives des traitements algorithmiques jusqu'à l'utilisation des adresses de ressources sur Internet (URL)

La technique dite de l'algorithme repose, selon l'étude d'impact, sur des « *traitements automatisés sur les données des opérateurs de communications électroniques et des fournisseurs de services Internet afin de détecter, en fonction de paramètres précisés dans l'autorisation, des connexions susceptibles de révéler une menace* ».

[1] *Uniform resource locator*

La première mise en œuvre à titre expérimental de ce procédé a été autorisée par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement à des fins de lutte contre le terrorisme. L'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure (CSI) ainsi créé a fixé le cadre procédural initial du recours à cette technique pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme :

- S'agissant de la conception de l'algorithme, ces traitements ne peuvent recueillir d'autres données que celles qui répondent à leurs paramètres de conception, ni permettre l'identification des personnes auxquelles les informations ou documents se rapportent ;
- S'agissant de l'autorisation à les mettre en œuvre, ces traitements sont autorisés au cas par cas par le Premier ministre après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), d'abord pour une durée de deux mois, l'autorisation pouvant ensuite être renouvelée dans les mêmes formes pour une durée de quatre mois ;
- S'agissant de leur contrôle, la CNCTR dispose d'un accès permanent, complet et direct à ces traitements ainsi qu'aux informations et données recueillies. Elle est informée de toute modification apportée aux traitements et paramètres et peut émettre des recommandations ;
- S'agissant de l'autorisation à la levée de l'anonymat, ce n'est que lorsque les traitements détectent des données susceptibles de caractériser l'existence d'une menace à caractère terroriste que la loi prévoit que le Premier ministre peut, après avis de la CNCTR, autoriser l'identification de la ou des personnes en cause et le recueil des données de connexion afférentes ;
- S'agissant de l'accès aux données ayant fait l'objet de l'alerte et dont la levée d'anonymat a été autorisée, seuls les services dits « du premier cercle » peuvent recourir à cette technique ;
- S'agissant de l'exploitation des données, celles-ci doivent être exploitées dans un délai de soixante jours à compter du recueil et sont détruites à l'expiration de ce délai, sauf en cas d'éléments sérieux confirmant l'existence d'une menace terroriste attachée à une ou plusieurs des personnes concernées.

Ce cadre juridique expérimental a fait l'objet d'évolutions législatives successives :

- La pérennisation du dispositif résulte de l'article 15 de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement ;

- Ce même article a également élargi les données utilisées aux URL, les adresses de ressources sur Internet constituant des données issues de la navigation sur Internet et permettant d'identifier les sites et les pages consultées ;
- L'extension du champ d'application de la technique de l'algorithme a été adoptée à l'article 6 de la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France en l'ouvrant à deux finalités nouvelles relatives aux menaces pour la défense nationale (finalité 1° de l'article L. 811-3 du CSI) et aux ingérences étrangères (finalité 2° du même article) ;
- La dernière modification envisagée l'a été dans le cadre de l'examen de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, son article 15 prévoyant un élargissement des finalités précédentes (terrorisme, menaces pour la défense nationale et ingérences étrangères) à la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées (finalité 6° du code précité), et un report au 31 décembre 2028 de la fin de l'expérimentation des nouvelles finalités.

Cet article 15 de la loi du 13 juin 2025 a été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025.

B. La portée de la censure prononcée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025

Cette décision a emporté deux conséquences :

- En premier lieu, la censure de l'extension du recours à des traitements automatisés pour la lutte contre la criminalité et la délinquance organisées ;
- En second lieu, la censure de l'intégration des URL à ces traitements pour l'ensemble des finalités, alors même que le Conseil ne s'était pas prononcé sur les dispositions de l'article 15 de la loi précitée du 30 juillet 2021, considérant que le législateur n'avait pas assuré une conciliation équilibrée entre l'objectif poursuivi et celui lié au droit au respect de la vie privée.

Il résulte de la décision que sur le plan pratique les services peuvent continuer à recourir à la technique de l'algorithme pour les trois finalités liées à la prévention du terrorisme, les ingérences étrangères et les menaces pour la défense nationale mais sans le recours aux URL depuis juin 2025.

Le Conseil a considéré que l'utilisation des adresses complètes de ressources utilisées sur Internet « *permet ainsi de procéder à grande échelle à l'analyse systématique et automatisée de données qui sont susceptibles de porter sur le contenu des correspondances échangées ou des informations consultées dans le cadre de ces communications* ».

En revanche, l'analyse de la décision permet de relever que le Conseil constitutionnel n'a « *pas entendu opposer une interdiction définitive du recours aux traitements algorithmiques, même pour traiter des « URL », mais l'[avait] subordonné à un encadrement nettement plus précis des types de données susceptibles d'être recueillies, par le législateur lui-même (et non en reportant les garanties sur la seule effectivité du contrôle confié à la CNCTR)* ».

II. Le dispositif proposé

A. Réintégrer les URL aux traitements automatisés et y permettre le recours pour lutter contre la criminalité et la délinquance organisées

Compte tenu de l'interruption d'usage des URL engendrée par la décision et la nécessité de prévoir un encadrement législatif plus précis, le Gouvernement a fait le choix de réintégrer les URL aux traitements automatisés et d'y permettre le recours pour lutter contre la criminalité et la délinquance organisées afin de répondre, selon les termes de l'étude d'impact, à « *un besoin de détection précoce, dans un cadre d'accroissement et de diversification de la menace* », « *en l'encadrant de manière à répondre à la censure prononcée par le Conseil constitutionnel* ».

Ainsi afin de tenir compte du caractère intrusif de cette technique, le dispositif prévoit que l'extension à la finalité 6° de criminalité organisée ne soit pas totale, mais limitée à la lutte contre le narcotrafic et le trafic d'armes, ainsi que les blanchiments afférents.

B. Un dispositif présentant des garanties renforcées

L'article 18 procède à une réécriture complète de l'article L. 851-3 du CSI afin d'en rendre la procédure et les garanties plus lisibles :

- le I cible les finalités pour lesquelles la technique peut être mise en œuvre, en y intégrant la finalité 6° précitée, uniquement pour les délits punis de 10 ans d'emprisonnement et concernant le trafic de stupéfiants, d'armes, de marchandises prohibées ainsi que le blanchiment et le recel provenant de ces infractions ;
- le II fixe les données pouvant être utilisées dans les paramètres de conception en y réintégrant les URL dans les données pouvant être utilisées uniquement « *lorsqu'elles sont nécessaires pour détecter des connexions susceptibles de révéler une ingérence ou une menace* » ;
- le III détermine le contenu de l'autorisation du Premier ministre, et les limites apportées par la loi qui circonscrivent l'usage des URL vers les ressources dont l'objet est en rapport avec les menaces ou dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles sont utilisées à ces fins (exemple donné par l'étude d'impact : l'URL d'un groupe de discussion qui est utilisé par un groupe terroriste) ;

- le IV fixe les modalités de rendu d'avis de la CNCTR qui doit délibérer en réunion plénière et dans un délai porté à 30 jours, au lieu de 72 heures, et 45 jours si le traitement porte sur les URL ;
- le V détermine les modalités de mise en œuvre de la technique une fois l'autorisation accordée en assurant la destruction immédiate des données non détectées comme susceptibles de révéler une menace, et en ne permettant que le recueil des données autorisées dans les paramètres et sans aucune identification des personnes auxquelles ces données se rapportent ;
- le VI prévoit les modalités de levée d'anonymat, uniquement par un service du Premier ministre (le GIC) sous le contrôle permanent, complet et direct de la CNCTR ;
- le VII modifie les modalités d'autorisation de renouvellement de l'autorisation, intégrant une analyse de la pertinence des détections, avec une garantie supplémentaire consistant à ce que la demande de renouvellement comporte une actualisation de la nécessité et de la proportionnalité du recours aux URL ;
- le VIII fixe les modalités de réquisition des opérateurs ;
- enfin le IX prévoit l'impossibilité d'utiliser la procédure d'urgence pour les autorisations initiales et leur renouvellement.

L'article 18 prévoit la remise de deux rapports par le Gouvernement au Parlement :

- au 1er juillet 2026 sur l'application du dispositif sur les finalités de prévention des ingérences étrangères et des menaces pour la défense nationale ;
- avant le 1er juillet 2029 s'agissant de l'application de l'extension aux nouvelles finalités.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

À l'Assemblée nationale, la commission des lois, déléguée pour l'examen au fond de cet article, a adopté six amendements dont deux amendements rédactionnels et quatre amendements :

- précisant que les URL ne sont analysées que lorsqu'elles sont « strictement » nécessaires à la détection des connexions susceptibles de révéler une ingérence ou une menace ;
- précisant qu'en cas d'absence d'avis de la CNCTR rendu dans les délais, l'autorisation délivrée par le Premier ministre ne peut toutefois être exécutée avant que le Conseil d'Etat n'ait été saisi et ait statué que le traitement inclut des URL ou non ;

- précisant que lorsque les services demandent le renouvellement d'un algorithme non strictement identique et présentant des modifications importantes, la CNCTR examine la demande dans les mêmes délais que pour une première demande d'autorisation d'un algorithme, soit 30 ou 45 jours en cas d'usage des URL, au lieu de 72 heures;
- visant à compléter la remise du rapport au Parlement sur l'application de cet article par la transmission à la Délégation parlementaire au renseignement (DPR) d'une copie des algorithmes mis en œuvre dans le cadre des traitements automatisés, ainsi que le prévoyait déjà l'article 6 de la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France, abrogé par le présent article.

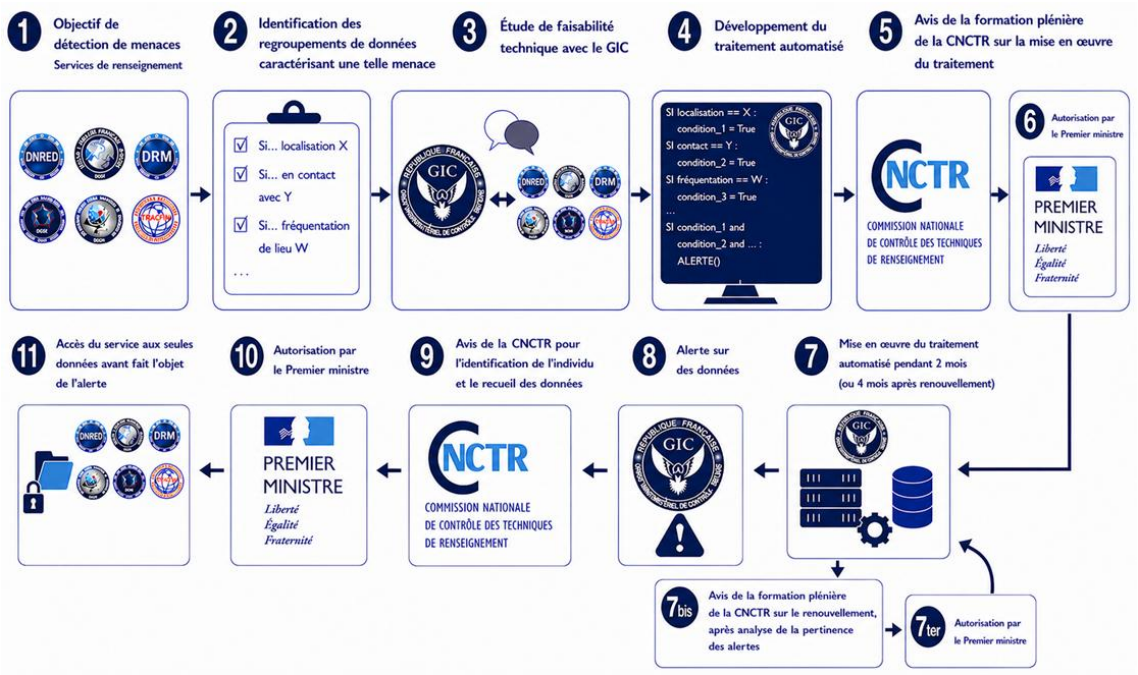
En séance publique, cet article a été adopté sans modification.

IV. La position de la commission

Outre les évolutions et les garanties supplémentaires apportées par la réécriture globale du dispositif proposé, la commission a pris en considération plusieurs éléments nouveaux allant dans le sens d'une meilleure compréhension technique et juridique de la technique des algorithmes et de l'usage des URL, malgré le secret défense qui entoure les modes opératoires et leur effectivité.

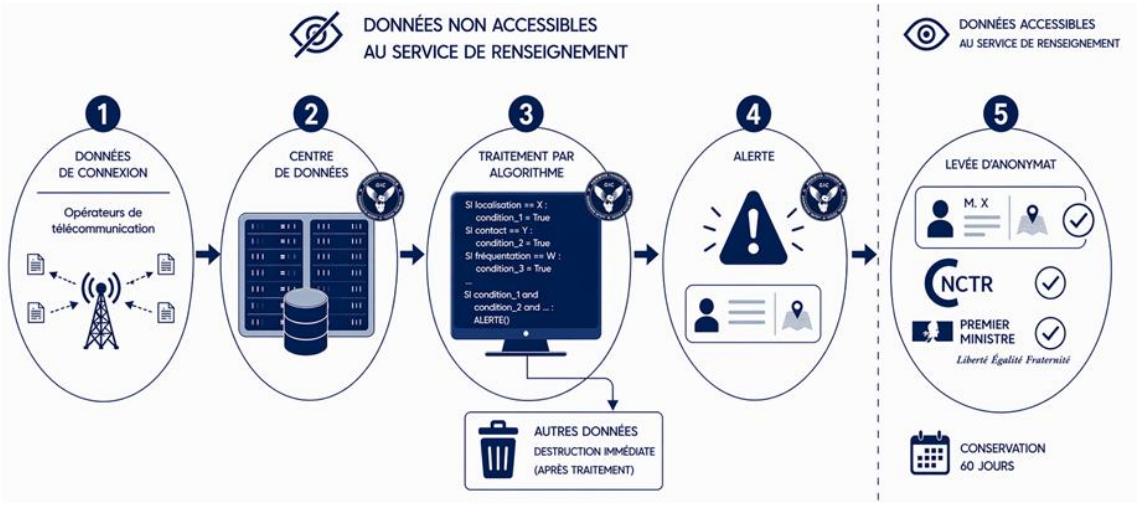
En premier lieu, il convient de souligner que l'enjeu de sécurité nationale qui entoure ces techniques et l'actualité législative ont conduit la DPR à se saisir du sujet à la fois pour en dresser une évaluation et pour faire œuvre de pédagogie. La communication qu'elle a rendue publique le 4 mai 2026 apporte un éclairage sur ce dispositif que la délégation qualifie « *d'outil d'aide à la décision humaine, loin des fantasmes d'une surveillance généralisée* » tant dans l'encadrement étroit de sa conception que dans l'accès strictement limité aux données.

Le schéma qu'elle a établi (*cf.* ci-dessous) détaille les étapes, de la conception à l'accès des services de renseignement aux données ayant fait l'objet de l'alerte, en passant par le dialogue étroit qui s'établit entre la CNCTR, le GIC et le service de renseignement concerné, sous le contrôle continue de la CNCTR.



Source : DPR

La DPR considère que « *la technique de l'algorithme ne saurait être assimilée à une surveillance de masse, dans la mesure où elle ne vise ni la constitution d'une base pérenne d'informations sur l'ensemble de la population, ni la connaissance des activités d'une multitude de personnes identifiables* » (*cf.* schéma ci-dessous).



Source : DPR

Elle relève la mise en service de **huit algorithmes depuis 2017**, dont **six** restent encore **en fonctionnement**, leur retour d'expérience apparaissant « *encore inégal selon les finalités poursuivies* », tous n'ayant pas donné les résultats escomptés. Considérant qu'il serait prématuré d'en tirer des

conclusions définitives, la délégation observe que **le dispositif proposé assure un « *équilibre satisfaisant entre les exigences de protection de la vie privée et celles de prévention des menaces* »** et, pour ces raisons, « *approuve l'utilisation des URL dans les traitements algorithmiques dans les conditions prévues à l'article 18* » du présent projet de loi.

Enfin, le Gouvernement a remis au Parlement, le 18 mai 2026, le rapport relatif au bilan de la mise en œuvre, sur les données transitant par les réseaux des opérateurs, des traitements automatisés (algorithmes) aux fins de détection des menaces terroristes permis par l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, en application de l'article 15 de la loi du 30 juillet 2021 précitée[1]. Le précédent rapport, remis en juillet 2024, comportait une version classifiée adressée à la DPR.

Ce rapport confirme que la loi du 24 juillet 2015 précitée n'a été effectivement mise en œuvre qu'à compter de la fin de l'année 2017, deux années ayant été nécessaires au développement des capacités techniques indispensables à son déploiement ainsi qu'à la définition du paramétrage des premiers algorithmes.

Selon ce rapport, « *la technique des algorithmes a révélé son intérêt opérationnel dans le dispositif de lutte antiterroriste et justifié leur pérennisation en 2021. Leurs résultats, déjà satisfaisants, sont en outre, en constante amélioration, grâce notamment à un investissement technique et humain significatif sur les deux dernières années* ».

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la commission a adopté cet article au bénéfice de trois amendements à l'initiative de Cédric Perrin, rapporteur, et de l'un des rapporteurs pour avis du programme 144 Pascal Allizard :

- un amendement rédactionnel relatif à la date d'entrée en vigueur du dispositif ;

- deux amendements identiques, avec celui de Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis de la commission des lois fixant à 7 jours le délai d'instruction par la CNCTR de toute demande de renouvellement d'un algorithme. Ces amendements suppriment l'alinéa 13, introduit par l'Assemblée nationale, dont le délai d'examen de 30 à 45 jours pour les demandes de renouvellement dont « les paramètres de conception ne sont pas strictement identiques et présentent une modification importante », l'allongement de ce délai étant jugé excessif au regard du délai initialement fixé de 72 heures. En outre, l'imprécision du critère de l'ampleur de la modification introduit de la confusion et de l'incertitude dans l'appréciation du délai à accorder. Afin de simplifier l'appréciation par la CNCTR et les services, ces amendements portent uniformément à 7 jours le délai

[1] *Rapport n° 101 (2025-2026) de Mme Muriel Jourda, président de la délégation parlementaire au renseignement.*

d'instruction par la CNCTR de la demande de renouvellement d'un algorithme qu'il soit identique ou non, suivant ainsi l'avis de la CNCTR et du Conseil d'État.

La commission a adopté l'article 18 ainsi modifié.

Article 19

Procédure d'autorisation préalable à l'exercice d'une activité pour le compte d'une entité étrangère

Cet article crée une obligation déclarative pour certaines personnes exerçant au sein de zones à régime restrictif souhaitant exercer une activité pour le compte d'une entité étrangère à des fins de protection des intérêts fondamentaux de la Nation.

La commission a adopté l'article 19 modifié par trois amendements.

I. Le droit en vigueur

A. la protection du potentiel scientifique et technique (PPST)

La protection du potentiel scientifique et technique de la Nation est une politique publique, pilotée par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, s'appliquant à l'**ensemble des biens matériels et immatériels propres à l'activité scientifique et au développement technologique de la Nation**, lesquels font partie des intérêts fondamentaux de la Nation définis par l'article 410-1 du code pénal[1].

L'objectif de la PPST est de protéger les savoirs, expertises et technologies les plus sensibles des établissements publics et privés (laboratoires de recherches, entreprises, etc.) localisés sur le territoire national, dont le détournement ou la captation pourraient :

- porter atteinte aux intérêts économiques et scientifiques de la Nation ;
- renforcer des capacités militaires étrangères ou affaiblir les capacités de défense françaises ;

[1] *Ceux-ci recouvrent l'indépendance et l'intégrité du territoire, la sécurité, la forme républicaine des institutions, les moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique, notamment agricole, et de son patrimoine culturel.*

- contribuer à la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs ;
- être utilisés à des fins terroristes sur le territoire national ou à l'étranger.

Pour prévenir les quatre risques précédemment énumérés, le dispositif actuel de protection est organisé autour de l'identification des unités à protéger et de la création de **zones à régime restrictif** (ZRR), au sein des unités protégées les plus sensibles. Ces zones constituent des lieux et espaces clos à l'intérieur desquels des mesures de protection sont instaurées en raison des risques élevés de détournement ou de captation des informations, données, technologies et matériels qui s'y trouvent.

L'accès à une ZRR fait l'objet d'une autorisation individuelle, nominative et limitée dans le temps décidée par l'autorité hiérarchique (chef de service, d'établissement ou d'entreprise), après avis favorable du ministre qui a déterminé le besoin de protection. La violation de l'accès sans autorisation à une ZRR fait encourir une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende en application de l'article 413-7 du même code.

L'étude d'impact indique que les services interministériels chargés de la PPST constatent que des entités étrangères se livrent à des tentatives de captation de talents et savoir-faire nationaux, y compris dans des domaines sensibles stratégiques, selon des méthodes particulièrement offensives dont l'un des leviers est le recours au débauchage des chercheurs, tant en activité que retraités.

B. Le précédent relatif aux militaires et agents civils ayant occupé des fonctions sensibles ou très techniques

L'article 42 de la loi de programmation militaire 2024-2030[1] (cf. *supra* le commentaire de l'article 17) qui visait à prévenir les débauchages des militaires et agents civils ayant occupés des fonctions sensibles et très techniques est aujourd'hui contourné, dans le domaine scientifique et technique, par le ciblage des chercheurs ayant accès à des ZRR.

II. Le dispositif proposé

A. La création d'une procédure d'autorisation préalable similaire à celle déjà existante pour les militaires et anciens militaires

Considérant selon l'étude d'impact que « *le dispositif a fait la preuve de son efficacité, notamment en raison de son caractère dissuasif* » (cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende) « *mais qu'il ne concerne en l'état que des militaires et certaines catégories limitées d'agents civils de la direction*

[1] *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*

générale de l'armement (DGA) et de la direction des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique (CEA-DAM) », le Gouvernement propose d'appliquer une procédure d'autorisation préalable à l'embauche par un État ou une entité étrangère de toute personne qui exerce dans une ZRR et qui dispose d'une « *expérience significative et d'un savoir-faire technique ou de connaissances présentant un niveau d'importance critique* ».

B. Les modalités d'application du dispositif

Le I de l'article 19 prévoit que sont assujettis au dispositif des chercheurs expérimentés qui ont accès à des zones ou terrains où la libre circulation est interdite, afin d'empêcher que des éléments essentiels du potentiel scientifique ou technique de la Nation soient détournés à des fins terroristes ou de prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Cela exclut les militaires et agents civils déjà soumis à l'obligation de l'article 42 précité ainsi que les chercheurs en début de carrière sous contrat doctoral, postdoctoral ou d'attaché temporaire d'enseignement et de recherche.

Au II, l'employeur est tenu d'élaborer une liste des personnels exerçant une activité dans les locaux et terrains réglementés et de la transmettre au ministre concerné, lequel est chargé d'identifier les personnes assujetties à l'obligation déclarative. Le défaut de transmission, par l'employeur, de la liste précitée est puni de 45 000 euros d'amende.

Le III prévoit que « *avant d'exercer toute activité lucrative de quelque nature que ce soit dans un domaine relevant d'un secteur scientifique et technique protégé au bénéfice, direct ou indirect, d'un État étranger, d'une collectivité territoriale étrangère, d'une entreprise ou d'une organisation ayant son siège en dehors du territoire national ou sous contrôle étranger, la personne souhaitant mettre fin ou ayant définitivement cessé les fonctions mentionnées au I est tenue d'en faire la déclaration au ministre* » concerné. Cette obligation s'applique encore pendant 5 ans après la cessation des fonctions.

Le ministre peut s'opposer à l'exercice de l'activité envisagée lorsqu'il estime que les deux conditions suivantes sont réunies :

- d'une part, que cet exercice comporte le risque sérieux d'une divulgation par l'intéressé de savoir-faire ou de connaissances qui sont susceptibles d'être détournés à des fins de terrorisme ou de prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs ;
- d'autre part, que cette divulgation est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Les IV et V régissent les modalités d'instruction applicables à un agent public, la possibilité de réalisation d'une enquête administrative.

Les VI et VII prévoient les régimes de sanctions administratives et pénales en cas de méconnaissance de l'obligation déclarative ou de la décision d'opposition du ministre :

- la nullité du contrat conclu en vue de l'exercice de l'activité envisagée ;
- des retenues sur pension pour la durée d'exercice de l'activité illicite ;
- le retrait de décorations ;
- des peines de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Enfin, il résulte du VIII que l'article 19 ne s'applique pas :

- lorsque l'activité est réalisée au bénéfice d'un État, d'une collectivité territoriale, d'une entreprise ou d'une organisation situés ou ayant son siège au sein d'un État de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange ;
- Lorsque l'activité envisagée intervient dans le cadre d'un détachement auprès d'une organisation internationale à laquelle la France est partie.

Les modalités d'application du dispositif sont fixées par décret en Conseil d'Etat en vue d'une entrée en vigueur au 1er janvier 2027.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission, l'Assemblée nationale a adopté 7 amendements rédactionnels et un amendement de la commission des lois, déléguée pour l'examen au fond de l'article, tendant à préciser que le silence gardé à l'expiration du délai fixé par décret vaut absence d'opposition à l'exercice de l'activité.

L'article 19 a été adopté sans modification en séance publique.

IV. La position de la commission

Considérant que cet article complète utilement l'article 42 de la loi de programmation militaire 2024-2030 précitée, la commission a adopté cet article au bénéfice de l'adoption de 3 amendements, dont un amendement rédactionnel, et deux amendements identiques, à l'initiative de M. Cédric Perrin, rapporteur, et de Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis de la commission des lois, tendant à supprimer une disposition déjà satisfaite par le droit vigueur selon lequel le silence gardé par l'administration à l'issue d'un délai fixé par décret vaudrait absence d'opposition. Il s'agit d'un principe de

droit commun en matière de procédure déclaratoire qui résulte de l'économie générale du dispositif sans qu'il soit nécessaire de le préciser.

La commission a adopté l'article 19 ainsi modifié.

Article 20

Renforcement du contrôle des projets de coopération internationale pour les établissements d'enseignement supérieur

Cet article vise à étendre à deux mois le délai d'examen par le ministère de l'enseignement supérieur des projets d'accord entre les établissements universitaires français et étrangers.

La commission a adopté l'article 20 modifié par deux amendements tendant à augmenter le délai d'instruction et prévoir la saisine systématique du ministère concerné.

I. La situation actuelle

Dans un rapport rendu public le 29 septembre 2021 par la mission d'information du Sénat sur les « *Influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences*[1] », le rapporteur André Gattolin soulignait les risques qui pèsent sur notre enseignement supérieur et notre recherche, devenus une **cible** pour des puissances étrangères hostiles qui n'hésitent pas à profiter de la mobilité des étudiants, des chercheurs et des idées pour s'approprier le fruit des travaux effectués dans nos laboratoires.

La mission d'information soulignait ainsi que les spécificités de notre monde universitaire – faiblesse des moyens budgétaires, excellence dans certains domaines techniques, faiblesse de l'encadrement administratif- constituaient autant de **leviers** que certains pays n'hésitaient plus à utiliser largement.

L'attention de la mission d'information avait été attirée sur la question des **partenariats passés par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche**. Le cadre légal est actuellement défini à l'article **L. 123-7-1** du code de l'éducation, qui pose le principe de la liberté pour les établissements de contracter avec les institutions « *étrangères ou internationales, universitaires ou non* ». Cette faculté est cependant **encadrée** par le même article : l'accord doit être transmis au ministère de l'enseignement supérieur

[1] *Rapport de la mission d'information présidée par Etienne Blanc : https://www.senat.fr/rap/r20-873/r20-873_mono.html*

et au ministère des affaires étrangères, qui disposent **d'un mois** pour faire part de leur opposition. À l'expiration de ce délai, **l'accord est réputé approuvé**.

Le nombre de dossiers examinés a connu une très forte progression ces dernières années, passant de **560** en 2022 à **1450** en 2025

Dans certains cas qui mettent en jeu la protection du potentiel scientifique et technique (PPST) de la Nation, le délai et les conditions d'examen peuvent être différents.

La politique interministérielle de protection du potentiel scientifique et technique (PPST)

La PPST figure à l'article **410-1 du code pénal**, qui dispose que « l*es intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance* […] *des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique* ».

La PPST a pour but de protéger, au sein des établissements publics et privés, l'accès à leurs savoirs et savoir-faire stratégiques ainsi qu'à leurs technologies sensibles. Elle permet de se prémunir plus efficacement contre les tentatives de captation d'informations.

Le dispositif PPST offre une protection juridique et administrative fondée sur le contrôle des accès, physiques comme virtuels, aux informations sensibles détenues au sein de zones protégées, appelées **zones à régime restrictif (ZRR)** qui constituent des espaces définis à l'intérieur desquels se déroulent des activités de recherche ou de production stratégique à protéger en raison de l'intérêt qu'elles présentent pour la compétitivité de l'établissement ou de la Nation.

L'objectif poursuivi est double. Il s'agit :

- **d'une part**, d'empêcher, à partir de ces locaux et terrains clos, la fuite d'informations de nature à affaiblir les moyens de défense de notre pays, à compromettre sa sécurité ou à porter préjudice à ses autres intérêts fondamentaux ;

- **d'autre part**, de prévenir le détournement d'informations scientifiques ou techniques sensibles à des fins terroristes, de prolifération d'armes de destruction massive ainsi que de leurs vecteurs ou d'empêcher l'accroissement d'arsenaux militaires.

Lorsque les projets d'accord concernent une unité de recherche protégée au titre d'une ZRR, l'article 6 de l'arrêté du 3 juillet 2012 relatif à la PPST prévoit que l'instruction doit intégrer un **avis de sécurité** : « *le ministre **compétent** évalue le besoin de protection des unités qui abritent une activité relevant des secteurs scientifiques et techniques protégés.* » Le ministère dispose alors de **deux mois** pour formuler son avis.

II. Le dispositif envisagé

Le présent article propose de modifier l'article L. 123-7-1 du code de l'éducation pour porter le délai d'examen par les ministères de l'enseignement supérieur et des affaires étrangères **d'un mois à deux mois, en alignant donc la temporalité sur celle de la PPST.**

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

IV. La position de la commission – une mise en œuvre trop partielle des recommandations du Sénat

Le présent article ne tient que **partiellement** compte des recommandations de la mission d'information de 2021 précitée, qui avait formulé à ce sujet **deux recommandations** :

• *Recommandation 20* : modifier l'article L. 123-7-1 et l'article D. 123-19 du code de l'éducation pour prévoir **une saisine des ministères concernés** (enseignement supérieur et recherche, économie, affaires étrangères, intérieur et armées s'il y a lieu) sur les projets d'accord.

• *Recommandation 21* : modifier les mêmes articles pour fixer à **trois mois** maximum le délai d'examen des projets d'accord, pour permettre des investigations sérieuses.

Ces recommandations avaient été reprises par le rapport[1] de la commission d'enquête sur la *lutte contre les influences étrangères malveillantes. Pour une mobilisation de toute la Nation face à la néo-guerre froide***,** présidée par Dominique de Legge et dont le rapporteur était Rachid Temal, qui a rendu ses conclusions le 23 juillet 2024. Le rapporteur déplorait déjà une mise en œuvre insuffisante des recommandations de la mission précédente du Sénat: « *Les travaux de la commission d'enquête ont mis en évidence une mise en œuvre parcellaire des recommandations du « rapport Gattolin » précité fait au nom de la mission d'information du Sénat sur les influences étrangères dans le monde universitaire et académique, trois ans après son adoption*. »

Sur la question spécifique de **l'extension du dispositif PPST à l'ensemble des disciplines**, et donc d'un examen systématique dues projets d'accord, le rapporteur de la commission d'enquête notait : « *à cet égard, il a été indiqué que, dans le sillage de la réforme des PPST, un arrêté interministériel était en cours d'élaboration, et devrait étendre le champ des PPST à de nouveaux domaines (sciences cognitives et neurosciences, sciences du langage, psychologie notamment).* ***Si cette évolution va dans le bon sens, elle est cependant insuffisante puisque***

[1] *https://www.senat.fr/rap/r23-739-1/r23-739-1_mono.html*

l'ensemble des sciences humaines et sociales sont susceptibles de faire l'objet d'opérations d'influence étrangères. »

La commission a donc adopté deux amendements qui reprennent les recommandations de la mission d'information de 2021 et de la commission d'enquête de 2024.

Le premier amendement propose d'allonger d'examen des dossiers de partenariat à trois mois.

Le second prévoit la transmission systématique des projets de partenariat au ministère concerné, ce qui permettra en particulier d'inclure en plus de l'enseignement supérieur et des affaires étrangères ceux en charge de la Défense, de l'Intérieur ou de l'économie.

La commission a adopté l'article 20 ainsi modifié.

CHAPITRE III : CRÉER UN CADRE JURIDIQUE ADAPTÉ AUX CRISES MAJEURES

Article 21

Création d'un état d'alerte de sécurité nationale

Cet article crée un nouveau régime d'état d'alerte de sécurité nationale sous le seuil des régimes d'exception en vigueur.

La commission a adopté l'article 21 modifié par deux amendements.

I. Le droit en vigueur

A. Plusieurs régimes d'exception existent…

Plusieurs régimes d'exception coexistent en droit français selon leur niveau juridique dans la hiérarchie des normes et la gravité ou la nature des menaces, atteintes ou périls considérés :

- au niveau constitutionnel figure l'**article 16 de la Constitution** relatif à l'exercice des **pouvoirs exceptionnels** du Président de la République pour l'application duquel deux conditions doivent être réunies : d'une part l'existence d'une menace grave et immédiate pesant sur les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution des engagements internationaux de la France ; d'autre part l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics

constitutionnels. Le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, sur le plan **législatif et réglementaire**, sans limitation de durée autre que la possible saisine du Conseil constitutionnel après 30 jours d'exercice des pleins pouvoirs pour examiner si les conditions demeurent réunies. Ce régime n'a été mis en œuvre qu'une seule fois, du 23 avril au 30 septembre 1961, pendant une durée de près de cinq mois ;

- au niveau législatif, la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à **l'état d'urgence** permet en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique, de décréter l'état d'urgence pour gérer des troubles graves à l'ordre public. Le ministre de l'intérieur ou les préfets disposent alors de **prérogatives restrictives des libertés publiques et individuelles** telles que l'interdiction de circulation dans certains lieux, l'interdiction de réunions publiques, la réquisition des personnes ou moyens privés, le pouvoir de perquisitions administratives ou d'assignations à résidence. L'état d'urgence est activé par un décret en conseil des ministres pour tout ou partie du territoire et sa prorogation **au-delà de douze jours** ne peut être autorisée que par la loi et sous le contrôle du Parlement, lequel est informé sans délai des mesures prises par le Gouvernement ;

- quant au régime de l'**état d'urgence sanitaire**, celui-ci a été créé par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Il s'agit également d'une mesure exceptionnelle déclarée par décret en conseil des ministres « *en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* ». Elle permet l'application de mesures restrictives de liberté, à l'instar de l'état d'urgence, telles notamment que la mise en quarantaine ou la limitation à la liberté du commerce. **Au-delà d'un mois**, la prorogation de l'état d'urgence sanitaire ne peut être autorisée que par la loi et, comme pour l'état d'urgence, le Parlement est informé sans délai des mesures prises ;

- enfin, dans le domaine plus particulier de la défense, plusieurs régimes d'exception permettent soit de transférer les pouvoirs des autorités de police pour le maintien de l'ordre aux autorités militaires – il s'agit de **l'état de siège** – en cas de « *péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée* », soit de **la mobilisation** (jamais activée depuis la création de ce régime en 1959) partielle ou générale, soit de **la mise en garde** qui « *consiste en certaines mesures propres à assurer la liberté d'action du Gouvernement, à diminuer la vulnérabilité des populations ou des équipements principaux et à garantir la sécurité des opérations de mobilisation ou de mise en œuvre des forces armées et formations rattachées* ».

La caractéristique commune de ces régimes d'exception est d'emporter des dérogations aux libertés publiques et individuelles de droit commun.

B. … mais qui ne sont pas adaptés au scénario central de la RNS 2025

Le scénario central des menaces pesant sur le pays tel qu'identifié par la RNS 2025 consiste en « *la possibilité d'un engagement majeur des forces armées, hors du territoire national, en soutien à un pays européen attaqué* ». En outre, le pays pourrait faire face à une multiplication des attaques de type « hybrides » afin de « *perturber gravement le fonctionnement de la société, briser le consensus autour de l'effort de défense, diminuer le potentiel productif de l'outil industriel, etc* ».

Or selon l'étude d'impact, les conditions d'activation et finalités poursuivies par les régimes constitutionnels et légaux existant – et décrits ci-dessus - ne répondent pas aux besoins identifiés par la RNS.

S'il est impossible prévoir tous les cas concrets selon M. Nicolas Roche, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, auditionné par la commission le 6 mai 2026, les retours d'expérience sur une série de crises et exercices récents (crise d'ordre public sur le territoire national, la Nouvelle-Calédonie, Mayotte, Ormuz, *Orion 23* et *Orion 26*) révèlent un **besoin de dérogations juridiques** pour la mise en œuvre de l'action publique.

Deux exemples sont cités :

- un premier exemple concerne la question du « soutien de la nation hôte » dans le cadre de l'OTAN et du transit d'une coalition sur le territoire national. Des problèmes logistiques considérables (transport, énergie, cantonnement, plots logistiques, etc) se poseront immédiatement avec la nécessité d'adapter le territoire national dans le domaine de l'environnement, des marchés publics ou de l'urbanisme ;

- le second exemple concerne le contexte des menaces hybrides sur le territoire national qui pose le problème de la protection des sites et des opérateurs sensibles. Il apparaît que des dérogations d'ordre réglementaire permettraient de renforcer et d'étendre les périmètres de protection et de renforcement de la protection physique autour des opérateurs d'importance vitale (OIV). Le droit commun impose un certain nombre d'obligations qui, en cas de crise, nécessiterait des dérogations pour pouvoir augmenter rapidement les périmètres de protection et les emprises sur la voie publique.

II. Le dispositif proposé

A. L'état d'alerte de sécurité national : un état intermédiaire avant l'état d'urgence

Sur la base des objectifs de la RNS 2025 et des retours d'expérience évoqués précédemment, le dispositif proposé vise **trois finalités** :

- permettre aux armées de disposer d'un dispositif fluidifiant la montée à l'engagement ;

- permettre aux autorités civiles de pouvoir répondre aux « *rétroactions massives* » sur le territoire national, notamment s'agissant de menaces hybrides ;

- assurer la lisibilité et la sécurité juridique du cadre applicable en situation d'alerte de sécurité nationale, en définissant de manière précise les conditions, la portée et la durée des régimes dérogatoires prévus afin de garantir une mise en œuvre encadrée, temporaire et proportionnée des dispositifs instaurés, sous le contrôle du juge.

L'article 21 crée un titre nouveau au code de la défense consacré à l'état d'alerte de sécurité nationale. Celui-ci peut être déclaré, sur tout ou partie du territoire national, par décret en conseil des ministres en cas de **menace grave et actuelle** :

- **pesant sur la sécurité nationale**, notamment la continuité des activités essentielles à la vie de la Nation et la protection de la population ;

- ou de nature à justifier la mise en œuvre des **engagements internationaux** de l'État en matière de défense ;

- ou de nature à justifier le **déploiement à bref délai sur le territoire national des forces armées** et des formations rattachées françaises ou de forces alliées en vue de leur mise en condition d'emploi ou de leur emploi.

Les effets de ce régime d'exception ouvrent des prérogatives pour les autorités administratives de dérogations à certaines normes réglementaires et législatives.

En matière **réglementaire**, le dispositif rend possible des assouplissements en matière de commande publique au titre des marchés de défense et de sécurité et au titre du code de la commande publique.

Sur le plan **législatif**, le **dispositif dérogatoire** prévu à l'article L. 2143-5 du code de la défense instaure un cadre juridique spécifique, temporaire et conditionné, applicable exclusivement en cas de déclenchement de l'état d'alerte de sécurité nationale, afin d'encadrer la réalisation de certains travaux et projets strictement nécessaires à la défense et à la sécurité nationales dans les domaines suivants :

- s'agissant des travaux soumis au **droit de l'urbanisme**, le dispositif autorise la réalisation de constructions, installations et aménagements temporaires sans formalité d'urbanisme ;

- s'agissant **d'archéologie préventive**, les travaux concernés ne donneraient lieu à des opérations d'archéologie préventive que lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir un impact notable et direct sur le patrimoine archéologique ;

- s'agissant des dérogations relatives aux **espèces protégées**, le dispositif aménage la temporalité de mise en œuvre des mesures de compensation des travaux par rapport à la biodiversité ;

- s'agissant des projets relevant du champ de **l'évaluation environnementale** et de la **participation du public**, un régime spécifique d'instruction s'appliquerait lorsque la réalisation préalable de l'évaluation environnementale et de la participation du public serait incompatible avec la finalité poursuivie. Il est prévu qu'avant toute délivrance d'autorisation, un dossier soit mis à disposition du public présentant les incidences notables du projet sur l'environnement et la santé humaine, les mesures d'évitement et de réduction prévues ainsi que les motifs justifiant le recours à ce régime.

Enfin pour s'assurer de la disponibilité des réseaux télécoms, le dispositif impose aux opérateurs de communications électroniques une obligation de communication de données « *pour les besoins du suivi de l'accès de la population, des communications gouvernementales et des infrastructures critiques nationales aux communications électroniques en situation de crise ou lors d'évènements d'une particulière gravité affectant les réseaux de communications électroniques* ».

B. Des garanties sur l'absence d'impact sur les libertés publiques et individuelles

Plusieurs garanties sont prévues à l'article L. 2143-7 :

- s'agissant de **l'information et du contrôle**, le Parlement serait informé sans délai des mesures prises sur le fondement de l'état d'alerte de sécurité nationale et chacune des chambres pourrait requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures ;

- s'agissant de la **durée d'application**, la prorogation de l'état d'alerte de sécurité nationale au-delà d'une durée de deux mois nécessiterait un recours à la loi, qui devrait fixer sa durée définitive. Pour assurer la proportionnalité du dispositif, un décret en conseil des ministres pourra mettre fin par anticipation à l'état d'alerte de sécurité nationale avant l'expiration fixée par le législateur.

Pour éclaircir les conditions d'emplois de ces trois conditions alternatives, la ministre des armées a développé dans la discussion à l'Assemblée nationale les garanties apportées au dispositif pour répondre au large débat qui s'est engagé en séance publique :

- « *il ne s'agit pas d'une dérogation permanente au droit commun* ;

- « *la première des garanties en est l'information du Parlement, qui pourra au bout de deux mois décider de proroger l'état d'alerte de sécurité nationale et fixer sa durée définitive* ;

- « *les mesures prévues ne sont pas appliquées automatiquement : la loi prévoit bien que chaque mesure dérogatoire, pour être légale, devra présenter un caractère de nécessité en vue de répondre à la crise visée* ;

- « *ces mesures seront prises sous le contrôle du juge administratif* ».

Au final, la distinction essentielle entre les régimes d'exception en vigueur (pouvoirs exceptionnels de l'article 16, états d'urgence de la loi de 1955 ou sanitaire, état de siège, mobilisation ou mise en garde) est que **le nouveau dispositif d'état d'alerte de sécurité nationale est un régime intermédiaire entre ceux-ci et le droit commun** et que les prérogatives de dérogations réglementaires et législatives n'emportent **pas de limitation des libertés publiques et individuelles**.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission, l'Assemblée nationale a adopté six amendements dont trois amendements rédactionnels et trois amendements visant à :

- intégrer le transit sur le territoire national de forces alliées dans le périmètre des marchés de défense et de sécurité ;
- prévoir une information sans délai du Parlement pour la déclaration de l'état d'alerte elle-même au même titre que pour les mesures prises ;
- instaurer la possibilité pour l'Assemblée Nationale et le Sénat de requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

En séance publique, trois amendements ont été adoptés, dont un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur et deux amendements tendant à :

- porter de deux à quatre mois le délai pendant lequel les procédures d'attribution de contrats de la commande publique en cours peuvent être poursuivies à la fin de l'état d'alerte de sécurité nationale ;
- informer les collectivités territoriales concernées par les mesures prises en application de l'état d'alerte de sécurité nationale, dans le respect du secret de la défense nationale.

IV. La position de la commission

À l'initiative du Président Cédric Perrin et des rapporteurs pour avis du programme 129 Olivier Cadic et Michaël Vallet, la commission a adopté deux amendements, dont un amendement rédactionnel et **un amendement** tendant à **clarifier les règles issues du code de l'urbanisme et du code de l'environnement**, en les regroupant au sein de paragraphes communs, et à **renforcer la cohérence et la lisibilité des dispositions encadrant la durée** des constructions, installations ou aménagements, **ainsi que la validité des autorisations délivrées** dans le cadre de l'état d'alerte de sécurité nationale.

La commission a adopté l'article 21 ainsi modifié.

Article 22

Emplois indispensables à la continuité de l'activité des opérateurs d'importance vitale

Cet article crée une obligation de déclaration des emplois indispensables à la continuité de l'activité des opérateurs d'importance vitale.

La commission a adopté l'article 22 modifié par un amendement rédactionnel.

I. Le droit en vigueur : les obligations des opérateurs d'importance vitale (OIV)

Le statut d'OIV résulte d'une désignation par l'État dans le cadre du service de sécurité nationale afin d'assurer la continuité de l'action de l'État, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la sécurité nationale en application de l'article L. 2151-1 du code de la défense. Ce régime est applicable au personnel, visé par un plan de continuité ou de rétablissement d'activité, d'un des opérateurs publics et privés ou des gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative.

Le recours au service de sécurité nationale est décidé par décret en conseil des ministres (article L. 2151-2 du même code) et les personnes placées sous ce régime sont maintenues dans leur emploi habituel ou tenues de le rejoindre (article L. 2151-3).

Les OIV employeurs sont tenus d'élaborer des plans de continuité ou de rétablissement d'activité et de notifier aux personnes concernées par ces plans qu'elles sont susceptibles d'être placées sous le régime du service de sécurité nationale (article L. 2151-4).

La méconnaissance de ces obligations par les OIV est passible d'une peine de contravention de 5e classe (1 500 euros). S'agissant de l'obligation de disponibilité des personnes employées, le manquement à l'obligation de présence constitue un acte d'insoumission et fait encourir une peine délictuelle d'un an à 10 ans de prison, respectivement en temps de paix et de guerre.

Il ressort que **la sanction de l'effectivité du service de sécurité nationale mis à la charge des OIV pèse davantage sur les employés que sur les employeurs**. Or **l'identification des emplois indispensables à la continuité d'activité constitue un préalable nécessaire** qui repose sur l'employeur, avant toute notification aux personnes qui occupent ces emplois.

II. Le dispositif proposé : un renforcement du rôle des OIV employeurs en matière d'identification des emplois indispensables à la continuité d'activité

L'article 22 procède à **deux modifications** destinées à rééquilibrer le champ de la responsabilité pénale et à prévoir explicitement une obligation d'identification par les OIV employeurs des emplois indispensables à la continuité d'activité :

- la **peine d'amende** encourue en cas de manquement par l'employeur à ses obligations est **fixée à 150 000 euros** au lieu de 1 500 euros antérieurement ;

- aux obligations des employeurs OIV d'élaboration de plans de continuité et de rétablissement d'activité et de notification aux employés concernés, il est ajouté une **nouvelle obligation d'identification des emplois** indispensables à la continuité d'activité.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à ce que les plans de continuité de l'activité prennent en compte, lorsque la continuité effective de l'activité en dépend, les prestataires, fournisseurs et sous-traitants critiques dont la défaillance ou l'indisponibilité serait de nature à compromettre l'exécution des missions concernées.

En séance publique, un amendement rédactionnel a été adopté pour préciser que les emplois concernés par l'obligation de notification aux personnes qui les occupent se limitent à ceux « *indispensables à la continuité de l'activité* ».

IV. La position de la commission

À l'initiative du Président Cédric Perrin et des rapporteurs pour avis du programme 129 Olivier Cadic et Michaël Vallet, la commission a adopté un **amendement rédactionnel** visant à préciser la notion, trop vague, de « prise en compte » des prestataires, des sous-traitants et fournisseurs par la mention explicite selon laquelle ceux-ci sont identifiés dans les plans de continuité ou de rétablissement d'activité lorsque la continuité effective de l'activité en dépend.

La commission a adopté l'article 22 ainsi modifié.

TITRE IV : MOBILISER LES FORCES VIVES DE LA NATION

CHAPITRE IER : RECENTRER LA JOURNÉE DE MOBILISATION SUR LES FONDAMENTAUX

Article 23

Transformation de la journée défense et citoyenneté

Cet article réforme la journée de défense et de citoyenneté et l'obligation de recensement au service des enjeux de défense.

La commission a adopté l'article 23 modifié par plusieurs amendements tendant à assortir l'obligation d'actualisation des données du recensement d'une sanction en cas de manquement, à supprimer l'obligation de réalisation d'un examen médical, à faciliter l'échange d'informations entre administrations.

I. La situation actuelle : une adéquation incertaine des caractéristiques du service national aux objectifs poursuivis

A. Une JDC dont l'objet s'est dilué avec le temps

Jusqu'à sa réforme opérée en 1997, le service national était essentiellement militaire. Dans les années 1990, la progressive disparition des menaces, le non-emploi des appelés durant la guerre du Golfe et les difficultés de gestion d'un service militaire passé à dix mois ont conduit le législateur à opter pour une armée de métier. Le consensus est alors large puisque l'engagement en est pris par le président Chirac élu en mai 1995, mais entériné par une assemblée majoritairement à gauche, élue en juin 1997.

La loi de 1997[1] consiste essentiellement à tirer les conséquences de la professionnalisation de l'armée. Le code du service national dispose depuis cette date que « *le service national universel comprend des obligations : le recensement, l'appel de préparation à la défense et l'appel sous les drapeaux* »[2], mais il précise surtout que « *l'appel sous les drapeaux est suspendu pour tous les Français qui sont nés après le 31 décembre 1978 et ceux qui sont rattachés aux mêmes classes de recensement* »[3].

Aussi la « Journée d'appel de préparation à la défense » (JAPD), renommée Journée défense et citoyenneté en 2010, est-elle difficile à détacher de la suspension du service militaire, puisque son objet est alors pour le législateur de « *préparer à la défense les générations exemptées* de jure *et* de facto *d'appel sous les drapeaux* »[4]. Dès sa création, cette journée « *constitue*

[1] *Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, article 1er.*
[2] *Article L111-2 du code du service national.*
[3] *Article L112-2 du code du service national.*
[4] *Florent Baude et Fabien Vallée,* Droit de la défense, *Paris, Ellipses, 2012, p. 392.*

une matérialisation du principe de conscription qui n'est pas supprimé et la forme résiduelle du service national suspendu »[1]. Aussi le code lui donne-t-il pour objet « *de conforter l'esprit de défense et de concourir à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale, ainsi qu'au maintien du lien entre l'armée et la jeunesse* »[2].

La JDC accueille aujourd'hui **près de 800 000 jeunes par an**, convoqués **sur la base** des informations déclarées à l'occasion **du recensement**, **sur tout le territoire national**, dans le cadre de 18 000 journées. Elle constitue la **principale opportunité de rencontre de chaque jeune Français avec les militaires de son pays et un dispositif essentiel du lien entre les armées et la Nation**, d'entretien de l'esprit de défense et de soutien à l'attractivité des métiers de la défense. En 2024, les jeunes de 25 ans sont 1,5 % à ne pas avoir effectué leur JDC, ce qui constitue selon la DSNJ « *un taux d'effectivité de 98,5 %, parmi les plus élevés de toutes les politiques publiques* »[3].

L'élargissement progressif de ses finalités a cependant contribué à brouiller l'objectif poursuivi. En 1997, le code du service national disposait en effet simplement que « *les Français reçoivent un enseignement adapté à leur niveau de formation qui permet de présenter les enjeux et les objectifs généraux de la défense nationale, les moyens civils et militaires de la défense et leur organisation, les formes de volontariats ainsi que les préparations militaires et les possibilités d'engagement dans les forces armées et les forces de réserve. À cette occasion sont organisés des tests d'évaluation des apprentissages fondamentaux de la langue française* ». Une douzaine de textes modifiant ces dispositions ont cependant été votés depuis :

- en 2000, le législateur a précisé que l'enseignement délivré dans ce cadre est « *respectueux de l'égalité entre les sexes* »[4] ;
- en 2002, a été ajoutée l'obligation faite aux jeunes de présenter un certificat médical attestant de la réalisation d'un examen de santé, à charge pour la Caisse primaire d'assurance maladie de convoquer les récalcitrants[5] ;
- en 2004, le code du service national a été modifié deux fois à une semaine d'intervalle : la première, pour préciser qu' « *il est délivré une information sur les modalités de consentement au don d'organes à fins de greffe et sur la possibilité pour une personne d'inscrire son refus sur le registre national* »[6] prévu à cet effet, et la seconde pour préciser que les jeunes « *bénéficient également d'une sensibilisation à*

[1] *Louis Gautier,* La défense de la France après la guerre froide*, Paris, PUF coll. « Major », 2009, p. 314.*
[2] *Article 111-2 du code du service national.*
[3] *DSNJ, réponse au questionnaire de la commission.*
[4] *Loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils institués par l'article L. 111-2 du code du service national et à diverses mesures relatives à la réforme du service national, article 22.*
[5] *Loi n° n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, article 16.*
[6] *Loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique, article 10.*

la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours »[1] ;

- des modifications marginales relatives aux formes de volontariat ont été apportées en 2006 et en 2010, et ce dernier texte précise encore que les jeunes Français sont « *sensibilisés aux droits et devoirs liés à la citoyenneté et aux enjeux du renforcement de la cohésion nationale et de la mixité sociale* »[2] ;
- en 2011, le législateur a précisé en juin que « *la charte des droits et devoirs du citoyen français mentionnée à l'article 21-24 du code civil leur est remise à cette occasion* »[3], puis, en juillet, que la sensibilisation au don d'organes devait s'élargir au don de sang, de plaquettes, de moelle osseuse et de gamètes[4] ;
- En 2015, la formulation issue de la seconde loi de 2004 est ramassée sous la catégorie d'une sensibilisation à la « *sécurité routière* »[5] ;
- En 2016, l'article s'épaissit encore par l'ajout d'une disposition ainsi rédigée : « *par ailleurs, une information est dispensée sur la prévention des conduites à risque pour la santé, notamment celles susceptibles de causer des addictions et des troubles de l'audition* »[6] ;
- En 2019, il est ajouté qu'« *une information consacrée à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la lutte contre les préjugés sexistes et à la lutte contre les violences physiques, psychologiques ou sexuelles commises au sein du couple est dispensée* »[7] ;
- En 2021 enfin, la défense nationale n'est plus même le premier objet exclusif de l'enseignement dispensé à l'occasion de la JDC puisque lui est accolé le « *modèle français de sécurité civile* »[8].

En conséquence de quoi le volet d'initiation aux enjeux de la défense nationale de cette journée n'a cessé de se réduire relativement, au point **qu'il est devenu douteux que l'enjeu exact de ce moment de rencontre des armées avec les jeunes apparaisse encore** bien clairement **aux jeunes, comme aux armées.**

---

[1] *Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, article 5.*
[2] *Lois n° 2006-449 du 18 avril 2006 modifiant la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, et loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique, article 6.*
[3] *Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, article 5.*
[4] *Loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique, article 14.*
[5] *Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, article 24.*
[6] *Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, article 8.*
[7] *Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, article 1er.*
[8] *Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, article 42.*

Aussi une refonte du dispositif, dans un contexte d'aggravation des tensions internationales, a-t-il été engagé dès 2025 afin de le recentrer sur les fondamentaux de la défense, réforme dont les grandes orientations ont été précisées par le Président de la République à Varces, le 27 novembre 2025. Mise en œuvre depuis septembre 2025, **la JDC nouvelle génération s'organise en « *7 heures, 7 temps forts* »** :

- la levée des couleurs et le chant de l'hymne national, la présentation de la Charte des droits et devoirs du citoyen ;
- un atelier de tir sportif laser, visant à développer la confiance en soi et à valoriser les armées ;
- un atelier de test visant à discerner les talents et aptitude, et à détecter les difficultés de lecture ;
- un atelier jeu de rôle de stratégie, au cours duquel sont proposés à la réflexion des scénarios inspiré du contexte géopolitique actuel, avec désignation d'adversaires nommés, à l'instar de ce que présente la revue nationale stratégique ;
- un repas d'une ration militaire avec sensibilisation à la convivialité, à l'équilibre nutritionnel et à la lutte contre le gaspillage ;
- un forum des métiers avec immersion en réalité virtuelle, en présence de la gendarmerie nationale ;
- un au revoir républicain avec poignée de mains et remise du Bleuet de France.

Ce format vise ainsi, de manière mieux illustrée car plus explicite et plus ludique, à présenter les enjeux et les métiers de la défense, à faire naître des vocations, et à susciter, dans la mesure du possible, les recrutements nécessaires aux armées.

D'après la direction du service national et de la jeunesse du ministère des armées, 28 % des jeunes de la cohorte 2025 ont réalisé leur JDC dans ce nouveau format – ils seront près de 790 000 en 2026. Les mesures de satisfaction du troisième trimestre de l'année montrent **une augmentation de l'intérêt des jeunes** pour la journée elle-même de l'ordre de trois points de pourcentage, pour atteindre 88 %. La mesure de l'intérêt des jeunes pour les métiers de la défense a connu une progression d'un point de pourcentage en fin d'année 2025, pour atteindre 20 %, et s'est établie à 23,5 % en janvier-février 2026.

B. Le recensement : un dispositif devenu inadapté à la nouvelle donne stratégique

Les obligations liées au recensement sont aussi fixées par le code du service national. Celui-ci dispose que « ***tout Français âgé de seize ans est tenu de se faire recenser*** »[1] et qu'« *à l'occasion du recensement, les Français déclarent leur état civil, leur situation familiale et scolaire, universitaire ou professionnelle* »[2].

Le contrôle de la réalisation de cette obligation n'est qu'indirect. Les services de la mairie ou du consulat remettent une attestation de recensement, dont la production est une condition de la réalisation de la JDC, qui « *a lieu entre la date du recensement des Français et leur dix-huitième anniversaire* »[3], elle-même conditionnant l'inscription « *aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique* »[4], tels que le baccalauréat ou le permis de conduire. **Cette contrainte suffit toutefois largement** puisque, d'après l'étude d'impact, **98,2 % de la cohorte 1997 a été recensée**.

La loi oblige en principe jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans à « *faire connaître à l'administration chargée du service national tout changement de domicile ou de résidence, de situation familiale et professionnelle* »[5], mais la bonne application de ces dispositions est difficile à évaluer. La Cour des comptes l'a qualifiée de « *théorique* »[6] ; l'étude d'impact du projet de loi la juge « *peu mise en œuvre* »[7] ; le directeur du service national et de la jeunesse l'a confirmé aux rapporteurs du programme 212.

Le maintien du recensement est pourtant, lui aussi, « *le pendant de la simple suspension de l'appel sous les drapeaux* »[8] : le rapporteur pour le Sénat de la loi d'octobre 1997 soulignait à l'époque la « *nécessité de garantir la réversibilité de la suppression de la conscription, afin de rendre possible la remontée en puissance de l'appel sous les drapeaux en cas de péril majeur menaçant nos intérêts vitaux. […] C'est dans cette hypothèse qu'a été préservée l'obligation du recensement* »[9].

Une partie de la doctrine a relevé justement ce qu'il y a d'inquiétant dans ces propos : « *soit la menace massive surgira brutalement, auquel cas la réversibilité se fera dans l'urgence et avec retard ; soit elle sera clairement identifiée en amont et, dans ce cas, la réversibilité ne manquera pas d'alarmer une population française installée dans un confort qu'elle jugeait justement… irréversible !* »[10].

---

[1] *Article L. 113-1 du code du service national.*
[2] *Article L. 113-2 du code du service national.*
[3] *Article L. 114-2 du code du service national.*
[4] *Article L. 114-6 du code du service national.*
[5] *Article L. 113-7 du code du service national.*
[6] *Cour des comptes, « La journée défense et citoyenneté », dans le rapport public annuel 2025, p. 146.*
[7] *Etude d'impact du projet de loi, p. 409.*
[8] *Florent Baude et Fabien Vallée, ouvrage précité, p. 391.*
[9] *Serge Vinçon, rapport n° 4 (1997-1998) sur le projet de loi portant réforme du service national, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 1er octobre 1997.*
[10] *Florent Baude et Fabien Vallée, ouvrage précité, p. 392.*

Aussi **l'absence de dispositif de recensement permettant de connaître avec une exactitude suffisante l'état des forces pouvant être sollicitées** en tant que de besoin sur des fonctions de soutien ou de réponse à une crise quelconque, est-il devenu préjudiciable à la résilience nationale, qu'il s'agisse de défense au sens strict ou même de réponse à une crise majeure. **Dans un contexte de montée des tensions et de rapprochement de la menace d'un conflit de haute intensité, la fiabilisation de la cartographie des compétences utiles au pays devient indispensable.**

II. Le dispositif envisagé : une modernisation des deux premières composantes du service national, JDC et recensement

L'article 23 vise à moderniser les deux premières composantes du service national universel que sont la JDC et les obligations de recensement.

A. Une rénovation de la journée défense et citoyenneté pour la rapprocher de son objectif d'origine

Le **1°** du **I.** modifie l'article L. 111-2 du code du service national pour introduire la nouvelle appellation (a) et b)) et **préciser l'objet de la journée de mobilisation** : « *la journée de mobilisation a pour objet d'accroître la connaissance des forces armées, de conforter l'esprit et la volonté de défense et de concourir à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale, ainsi qu'à l'entretien du lien entre l'armée et la jeunesse. Elle est l'occasion d'identifier les aptitudes et motivations des Français pour un engagement au sein des forces armées et formations rattachées*. »

Les **2°** et **3°** du **I.** abrogent respectivement l'article 111-2-1, relatif aux conditions d'encadrement des séjours de cohésion du service national universel, et l'article L. 112-6, qui dispose que « *les jeunes femmes nées après le 31 décembre 1981 peuvent se porter candidates à une période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale* ».

Le **11°** du I. modifie l'article L. 114-3 fixant les obligations associées à la journée de mobilisation. Il recentre d'abord utilement le contenu de la journée sur les enjeux de défense en disposant que les Français reçoivent dans ce cadre « *une formation qui comporte une sensibilisation aux activités militaires et présente l'organisation et les principes généraux de la défense nationale, les possibilités d'engagement comme militaire d'active ou de réserve dans les forces armées et formations rattachées, les formes de volontariat, dont l'engagement en tant qu'appelé du service national, ainsi que les périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale. Ils sont sensibilisés aux droits et devoirs liés à la citoyenneté et aux enjeux de renforcement de la cohésion nationale et de la mixité sociale ainsi qu'aux activités mémorielles* ».

L'article disposerait encore qu'à cette occasion, « *ils renseignent un questionnaire destiné à apprécier leur disponibilité, leur motivation et leurs aptitudes pour servir au sein des forces armées et formations rattachées, en particulier en tant*

qu'appelé du service national ». L'article ne rappelle l'interdiction faite par l'article 6 de la loi « Informatique et libertés » de collecter des données personnelles que pour introduire une exception : sous réserve de l'accord des intéressés, **les données relatives à l'engagement associatif et l'état de santé pourraient être collectées pour apprécier l'aptitude à l'engagement**.

L'article dispose enfin qu'à cette occasion seraient également organisés des tests d'évaluation des apprentissages fondamentaux de la langue française.

Le **10° du I.** modifie l'article L. 114-2 pour disposer qu'« *après accomplissement de la journée de mobilisation, un certificat individuel de participation est délivré sous réserve de l'acquittement des obligations prévues à l'article L. 114-3. Le certificat individuel de participation n'est délivré que si l'intéressé justifie avoir réalisé l'examen de santé en application de l'article L. 2132-2 du code de la santé publique* ».

Le **12°** abroge l'article 114-4, qui laisse aux Français le choix parmi les trois dates proposées par l'administration pour la réalisation de la journée de mobilisation. La direction du service national et de la jeunesse a indiqué aux rapporteurs que les jeunes Français conserveraient néanmoins la possibilité de choisir une date de cette journée.

Le **13°** modifie l'article 114-5 afin de rendre plus ferme la **régularisation de leur situation par ceux qui n'auraient pas participé à la journée de mobilisation avant leurs 18 ans**. Ceux-ci pouvaient jusqu'alors « *demander à régulariser leur situation jusqu'à l'âge de 25 ans* » ; le projet de loi dispose qu'ils « *procèdent à la régularisation de leur situation avant d'avoir atteint* » cet âge ; ils sont alors convoqués par l'administration dans un délai de trois mois pour accomplir cette obligation. En outre, « *si l'examen médical mentionné à l'article L. 114-2 n'a pas été réalisé dans les conditions prévues par cet article, ils doivent réaliser le rendez-vous de prévention prévu à l'article L. 1411-6-2 du code de la santé publique* ».

Le **9°** toilette l'article L. 114-1 pour supprimer la réécriture du code de l'éducation auquel il est fait renvoi, relatif à l'enseignement de la défense.

Les **5°, 8°,** a) du **10°**, **13°**, **14° 15°**, **16°** et **17°** du **I.** sont de coordination, de même que le **II.,** qui modifie les articles L. 4211-1 et L. 4211-3 du code de la défense, et le **III.**, qui modifie l'article L. 3142-97 du code du travail, pour y introduire la nouvelle appellation de « *journée de mobilisation* ».

Le V. dispose que la dernière phrase de l'article L. 114-2, relative à la délivrance du certificat de participation à la Journée de mobilisation sous réserve d'avoir réalisé l'examen en santé, entre en vigueur au 1er janvier 2027.

B. Une modernisation des obligations de recensement pour les rendre plus efficaces au service de l'objectif poursuivi

Le **4°** du **I.** complète, à l'article L. 113-2 du code, la détermination des obligations relatives au recensement. À l'occasion de celui-ci, les Français déclarent « *les informations nécessaires à la préparation de la journée de mobilisation, à la mise en œuvre des régimes de défense* » prévus par les livres du code de la défense consacrés respectivement aux régimes d'application exceptionnelle et aux réquisitions, « *ainsi qu'à l'application des dispositions du code électoral* ».

L'alinéa suivant précise que les Français déclarent à cette occasion « *leur état civil, les informations permettant de les contacter ainsi que des données relatives à leur situation familiale, scolaire, universitaire et professionnelle et à leurs compétences attestées* ». L'administration leur remet alors une attestation de recensement.

Le **6°** du I. rend plus ferme, à l'article L. 113-4, la disposition relative à la **régularisation de la situation des personnes non recensées avant 25 ans** : la faculté de se faire recenser est remplacée par une obligation.

Le **7°** du I. modifie l'article L. 113-7 pour disposer qu'après avoir été recensés et jusqu'à 50 ans, **les Français déclarent chaque année à l'administration compétente tout changement relatif aux informations et données à caractère personnel** visées à l'article L. 113-2 ou confirment, après vérification, l'exactitude de ces informations. Le IV précise que cette dernière obligation **s'applique aux seules personnes n'ayant pas atteint l'âge de 25 ans à la date de son entrée en vigueur**.

Le bon déploiement du service national renouvelé par ce texte repose en particulier sur **l'application « *Défense* + »**, centrée sur les données et l'expérience utilisateur, qui sera tout à la fois une application mobile, un portail d'information et des outils de gestion des données personnelles. Son objectif est de numériser les démarches des jeunes, du recensement à la JDC, tout en permettant à l'État de connaître leurs compétences en cas de mobilisation. L'application mobile facilitant la préparation de la JDC et l'accès à des documents administratifs a été déployée le 19 novembre 2025.

Le projet devrait se déployer selon les étapes suivantes. En 2026, le site *maJDC.fr* devrait être **converti en site *Défense* +**, des fonctionnalités nouvelles devrait être créées pour les questionnaires de mobilisation, et le projet devrait être examiné par la Dinum. En 2027, le marché d'intégration *Défense* + sera notifié, les travaux débuteront, et une première version du passeport défense sera lancée. Entre 2027 et 2028, des systèmes sécurisés d'échanges de données seront mis en service, et une journée de mobilisation 100% numérique sera créée pour les Français de l'étranger. De 2028 à 2029, les incréments de *Défense* + seront déployés progressivement et un nouveau parcours numérique « sans couture » sera mis en place. L'écosystème *SI Défense* + sera totalement déployé en 2030.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

La commission de la défense de l'Assemblée nationale a adopté, outre un amendement rédactionnel des rapporteurs, un amendement qui précise le contenu de la formation délivrée à l'occasion de la JDC en y ajoutant « *les enjeux liés aux menaces hybrides, à la manipulation de l'information et aux ingérences étrangères* ».

IV. La position de la commission : un article essentiel à recentrer plus fermement encore sur la contribution à la défense nationale

A. Pour un dispositif recentré sur les enjeux de défense

La **commission a supprimé, à l'initiative du rapporteur, l'obligation faite de se soumettre à un examen de santé** pour obtenir validation de la Journée de mobilisation.

Il est d'abord **douteux que le dispositif proposé soit totalement abouti. D'une part car les dispositifs médicaux auxquels il est fait renvoi sont différents l'un de l'autre**, ce qui brouille la finalité poursuivie. L'article L. 2132-2 du code de la santé publique instaure des examens obligatoires dont le pouvoir réglementaire a précisé la nature d'examen médical et fixé la périodicité – le dernier devant avoir lieu entre 15 et 16 ans[1] ; l'article L. 1411-6-1 instaure quant à lui non des examens médicaux mais des rendez-vous de prévention, mis en œuvre depuis 2024 seulement, qui peuvent être réalisés par des médecins, des infirmiers, des pharmaciens ou des sage-femmes et dont l'objet est large[2]. **D'autre part car l'absence de réalisation du rendez-vous de prévention n'emporte aucune conséquence, tandis que l'absence de réalisation d'un examen médical fait obstacle à l'obtention du certificat** de réalisation de la Journée.

L'opportunité de mêler deux politiques publiques aussi distinctes, la santé publique et la défense nationale, dotées de finalités et de moyens de mise en œuvre qui leur sont propres, n'apparaît pas évidente, et l'articulation des deux peut d'ailleurs, en l'espèce, soulever davantage de problème qu'elle ne prétend apporter de solutions dans l'un et l'autre domaines. Le milieu scolaire pourrait à bon droit être regardé comme plus propice à la poursuite d'un plus large taux de couverture des jeunes ; le manquement à l'examen obligatoire à 15-16 ans peut avoir des causes exogènes, tenant par exemple à la géographie médicale, et sa sanction par la non-délivrance de l'attestation JDC peut pénaliser injustement le jeune dans son parcours ; l'administration des armées n'est pas désireuse enfin d'être destinataire de justificatifs médicaux, moins encore d'être soupçonnée de manipuler des données de santé.

---

[1] *Article R. 2132-1 du code de la santé publique et arrêté du 26 février 2019 relatif au calendrier des examens médicaux obligatoires de l'enfant.*

[2] *Arrêté du 28 mai 2024 relatif aux effecteurs, au contenu et aux modalités de tarification des rendez-vous de prévention.*

B. Pour un dispositif plus opérant

L'administration du service national aura en toute hypothèse besoin de moyens efficaces pour traiter des volumes d'information croissants. Aussi tirerait-elle le plus grand avantage d'une **bonne transmission des informations détenues par d'autres administrations**, scolaire, universitaire ou fiscale par exemple, aux fins poursuivies par l'article L. 113-7 du code du service national. Sans doute le principe, fixé à l'article L. 114-8 du code des relations entre le public et l'administration, du « dites-le-nous une fois » doit-il s'appliquer dans ce cas, mais l'interprétation restrictive qu'en font certaines administrations justifie une disposition nouvelle prévoyant que l'administration du service national peut solliciter et détenir les informations transmises par d'autres, dans des conditions qui seront précisées par voie réglementaire. C'est l'objet d'un **autre amendement du rapporteur**.

L'obligation d'actualisation des informations personnelles collectées par l'administration du service national risque enfin de rester lettre morte faute d'un mécanisme de sanction pour manquement. Un **dernier amendement du rapporteur** prévoit ainsi que **le manquement à cette obligation est sanctionné par une amende forfaitaire**, dans des conditions qui seront précisées par voie réglementaire.

Enfin, au chapitre de l'opérationnalité du dispositif, la rédaction proposée par la commission doit être lue conjointement à celle qu'elle propose également dans le rapport annexé. L'efficacité et l'équité commandent en effet de ne pas faire peser l'obligation de communication d'informations fiables à l'administration du service national qu'aux seuls jeunes Français de moins de 25 ans à la date d'adoption du texte. Il va de soi que la résilience de la nation exige, le moment venu, de pouvoir compter sur le soutien de chaque Français dans la mesure de ses capacités – ce qui n'exclut donc certes pas une borne d'âge –, et donc la faculté pour la DSNJ de pouvoir joindre toute personne en âge d'y contribuer. D'où **l'invitation faite au Gouvernement de travailler à un échéancier d'élargissement des cohortes concernées**, de manière adéquate aux moyens qui seront alloués à la DSNJ.

La commission a adopté l'article 23 ainsi modifié.

CHAPITRE II : CRÉER UN NOUVEAU SERVICE NATIONAL, MILITAIRE, FONDÉ SUR LE VOLONTARIAT

Article 24
Service national

Cet article crée le nouveau contrat de volontariat dans les armées correspondant au service militaire annoncé par le Président de la République en novembre 2025.

La commission a adopté l'article 24 modifié par un amendement tendant à supprimer le renvoi à un arrêté, introduit à l'Assemblée nationale, pour définir les missions des volontaires.

I. La situation actuelle : la professionnalisation du métier des armes n'a pas clos la réflexion sur la participation citoyenne à la défense nationale

A. L'armée professionnelle : un retour très récent

Sous l'Ancien Régime, l'armée est une armée de métier et les grades militaires constituent des offices vénaux. C'est sous la Révolution française que les pouvoirs civil et militaire sont séparés et que la force devient publique. Le service obligatoire revêt deux formes : celle de la garde nationale, créée par la population parisienne pour s'opposer aux troupes royales aux portes de Paris, et du service militaire qui prend la forme, d'août 1793 à septembre 1794, de la « *levée en masse* » des Français de 18 à 40 ans – à une époque où l'espérance de vie à la naissance est de presque 30 ans.

Si la garde nationale a connu des périodes d'éclipses (Restauration, début du second Empire) et de retours en grâce (1848, fin du second Empire, Troisième République), **la conscription, elle, n'a pas cessé de s'appliquer après la Révolution, quoi que selon des modalités variables**, par exemple le tirage au sort, le remplacement ou l'application d'exonération complexes. Le **service militaire personnel, universel et réellement obligatoire n'est instauré que par le gouvernement Rouvier en mars 1905**.

Jusqu'en 1959, les lois sur le recrutement se caractérisent surtout par la modification de la durée des services. La loi d'octobre 1946 réinstaure le service militaire universel et égalitaire d'un an, mais la Guerre froide pousse à l'allongement de cette durée. La loi crée en outre des épreuves de sélection à partir des aptitudes physiques, intellectuelles et professionnelles. **L'ordonnance de 1959 instaure un service national reposant sur des dispositions communes mais dont les formes variées ne le limitent bientôt plus au service militaire**.

Le service national assujettit alors les hommes de 18 à 60 ans et les soumet à un recensement et à des examens médicaux et des tests psychotechniques. La loi de 1965 prévoit des cas de dispense : compensatoire (pupilles de la Nation ou aux parents de « morts pour la France »), sociales (soutiens de famille ou conjoints d'épouses sans revenus), entrepreneuriales (ceux dont l'exploitation agricole, commerciale ou artisanale serait menacée en cas de décès ou les chefs d'entreprise dont l'incorporation aurait des conséquences néfastes sur l'emploi de leurs salariés), exceptionnelles (appelés exerçant une activité essentielle pour la collectivité et dont la situation est considérée comme critique) ou liées à la double nationalité. Le législateur autorise en outre les sursis d'incorporation pour poursuite d'études.

Les modalités du service, elles aussi, ont évolué. La loi de 1965 avait prévu le service de l'aide technique, contribuant au développement des territoires et départements d'outre-mer, et de la coopération, à destination des États étrangers qui en font la demande. La loi Joxe de 1992 a créé le service de sécurité civile, placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur. S'ajoute à cela le service de l'objection de conscience, dans une formation militaire non armée ou une formation civile assurant un travail d'intérêt général. La possibilité d'effectuer son service militaire dans la gendarmerie a été ouverte en 1970, dans la limite de 15 % des effectifs de cette arme. Les femmes ont eu accès aux différentes formes du service national par la loi en 1983.

B. Des sujétions citoyennes résiduelles devenues inadaptées

Depuis 1997, le code du service national s'ouvre sur la définition du triptyque formant le « *service national universel* », dont l'accomplissement est l'un des moyens par lesquels les citoyens « *concourent à la défense et à la cohésion de la Nation* »[1] . Il comprend le recensement, la journée défense et citoyenneté, et l'appel sous les drapeaux[2]. La loi de 1997 a toutefois disposé que « *l'appel sous les drapeaux est suspendu pour tous les Français qui sont nés après le 31 décembre 1978 et ceux qui sont rattachés aux mêmes classes de recensement. Il est rétabli à tout moment par la loi dès lors que les conditions de la défense de la Nation l'exigent ou que les objectifs assignés aux armées le nécessitent* »[3].

Ainsi les sujétions citoyennes concourant à la défense nationale sont-elles devenues résiduelles. Le législateur a également créé[4] des périodes de préparation militaire, renommées en 2006[5] **périodes d'initiation et perfectionnement à la défense nationale (PMIPDN),** devant contribuer à

[1] *Article L. 111-1 du code du service national.*
[2] *Article L. 111-2 du code du service national.*
[3] *Article L. 112-2 du code du service national, dans sa rédaction issue de la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.*
[4] *Articles L. 115-1 et L. 115-2 du code de la défense, créé par la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, article 52.*
[5] *Loi n° 2006-449 du 18 avril 2006 modifiant la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense.*

« *l'éducation militaire des citoyens* » et « *permettre de susciter leur adhésion à l'organisation de la défense militaire ainsi que de leur faire mieux percevoir l'esprit de défense et les valeurs qui s'y rapportent* »[1]. « *Outil d'information et de recrutement des forces d'active et de réserve* »[2], ce dispositif permet à ceux qui souhaiteraient devenir réservistes d'obtenir les prérequis fondamentaux, et à ceux intéressés par la carrière militaire de se familiariser avec le milieu militaire. Ces formations sont dispensées aux Français volontaires de 16 à 30 ans, y compris les femmes nées après le 31 décembre 1981. Organisées chaque année à l'initiative du ministre chargé de la défense dans les formations rattachées, ces périodes offrent un contenu variable, établi par l'autorité militaire. Le nombre de jeunes accueillis en PMIPDN s'établit autour de 10 000 par an : ils étaient 9 562 en 2021, 10 486 en 2022, 13 166 en 2023, 9 278 en 2024, et plus de 10 000 en 2025.

Le législateur de 1997 a également aménagé plusieurs dispositifs de volontariat : les volontaires dans les armées, et les volontaires stagiaires du service militaire adapté (SMA). Si le code du service national ne connaît qu'une notion générique du volontariat, dont il dispose qu'il « *vise à apporter un concours personnel et temporaire à la communauté nationale dans le cadre d'une mission d'intérêt général et à développer la solidarité et le sentiment d'appartenance à la Nation* »[3], le code de la défense distingue les « *volontaires* » et les « *volontaires stagiaires du service militaire adapté* »[4] :

- Le contrat de **volontaire dans les armées** s'adresse aux jeunes de 17 à 26 ans, qui s'engagent, pour une durée minimale abaissée à trois mois en 2024, fractionnable et renouvelable, au premier grade de militaire du rang – ils peuvent toutefois prétendre à l'avancement – pour exercer des missions variées[5] ;
- **le service militaire adapté** (SMA) est d'une nature un peu différente : créé par une décision du conseil des ministres du 22 décembre 1960, introduit formellement dans la loi de finances rectificative pour 1961[6], il a été coulé dans un régime proche de celui des volontaires précité. Sa finalité était, avant abrogation de ces dispositions en 2021, à dispenser aux volontaires des territoires ultramarins la « *formation militaire civique et morale nécessaire à tout combattant* », à les préparer « *à une meilleure insertion dans la vie active lors de leur retour à la vie civile par une formation professionnelle adaptée* », et à les faire participer à la mise en valeur des territoires

[1] *Arrêté du 21 avril 2008 relatif aux périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale, article 1er.*
[2] *Instruction n° 642/DEF/EMAT/PRH/PG relative à l'organisation des périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale dans l'armée de terre du 5 juin 2008.*
[3] *Article L. 120-37 du code du service national.*
[4] *Article L. 4132-5 du code de la défense.*
[5] *Décret n° 2008-955 du 12 septembre 2008 relatif aux volontariats militaires, modifié par le décret n° 2024-224 du 13 mars 2024 relatif aux volontariats militaires.*
[6] *Loi n° 61-825 du 29 juillet 1961 portant loi de finances rectificatives du budget.*

ultra-marins et à l'exécution des plans de défense, de protection, de secours et des plans d'aide au service public[1]. Il accueille chaque année environ 6 000 jeunes.

Il faut ajouter à ces dispositifs originels :

- **le service militaire volontaire** (SMV), créé par la loi de 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019[2], en guise de réponse politique au contexte terroriste de l'époque. Le dispositif est pérennisé en 2019 par la loi de 2018 de programmation militaire 2019-2025[3]. Ce dispositif est, plus explicitement encore, un dispositif d'insertion professionnelle pour les jeunes Français de métropole et de l'étranger de 18 à 25 ans exclus du marché de l'emploi. Il accueille environ un millier de jeunes par an ;
- **les réservistes opérationnels** : les engagements à servir dans la réserve sont des contrats rémunérés d'une durée d'un à cinq ans, renouvelables. Les réservistes sont formés et entraînés à apporter un renfort temporaire de quelques dizaines de jours par an aux armées, et se voient confier des missions variées, opérationnelles ou de soutien, sur le territoire national ou en opération extérieure.

Pour faire un tour complet du volontariat au sens large retenu par le code du service national, il faut ajouter à cette liste le service civique, lequel peut d'ailleurs être réalisé au sein du ministère des armées, et le service national universel, dispositifs qui ne relèvent toutefois pas du code de la défense.

---

[1] *Arrêté du 30 septembre 1991 portant mission et organisation du service militaire adapté, modifié depuis par l'arrêté du 25 janvier 2021 portant organisation du service militaire adapté.*

[2] *Article 22 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.*

[3] *Article 32 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.*

Dispositifs d'engagement pour les jeunes en France

Dispositif	Principales caractéristiques	Date de création	Nombre de jeunes concernés	Durée du service	Coût par jeune	Coût total du dispositif
Service national universel (SNU)	Programme destiné aux jeunes de 15 à 17 ans Objectifs : cohésion nationale, engagement civil et culture de défense	2019	40 135 en 2023	12 jours de séjour de cohésion + 12 jours ou 84 heures perlées de mission d'intérêt général + engagement volontaire de 3 mois minimum	2 900 € en moyenne, pour la première phase (1)	96,3 M€ exécutés en 2023, pour la première phase
Service civique	Engagement volontaire pour les jeunes de 16 à 25 ans dans des missions d'intérêt général Objectifs : engagement citoyen et mixité sociale	2010	88 000 en 2023	6 à 12 mois (7 mois en moyenne)	5 900 € en moyenne	524 M€ exécutés en 2023
Service militaire volontaire (SMV)	Dispositif militaire pour les jeunes de 18 à 25 ans en métropole, éloignés de l'emploi, avec formation professionnelle dans un cadre militaire Objectifs : insertion et formation professionnelle	2015	1 000 en moyenne en 2023	12 mois	53 000 € en moyenne	53 M€ en 2023
Service militaire adapté (SMA)	Dispositif pour les jeunes ultramarins de 18 à 25 ans éloignés de l'emploi Objectifs : insertion et formation professionnelle	1961	Près de 6 000 par an	12 mois	48 000 € en moyenne	290 M€ exécutés en 2023

Source *: Haut commissariat à la stratégie et au plan,* « Service national : construire un nouveau modèle français (et européen) »*, note flash n° 1, mai 2025.*

Tous ces dispositifs ont leur intérêt, mais aussi leurs limites propres : SNU et service civique ne profitent pas aux missions propres des forces armées ; les PMIPDN sont limitées dans le temps et engagent des jeunes gens sous statut civil ; les réservistes sont des militaires très intermittents ; les volontaires existants s'engagent sur une plus longue durée mais sous un statut incompatible avec la poursuite d'un parcours dans la vie civile. **Aussi la création d'une nouvelle forme d'engagement dans les armées qui soit adéquate à leurs besoins et aux nouvelles formes de transition dans la vie active est-elle devenue nécessaire dans le contexte actuel**.

Eu égard à la **dégradation du contexte international**, ainsi qu'en raison de la **diminution tendancielle de la natalité**, qui a porté la taille des cohortes annuelle de **828 000 en 2010** à **663 000 en 2025**, la **Revue nationale stratégique** actualisée à l'été 2025 estimait qu'« ***il devient nécessaire que la Nation tout entière se tourne à nouveau vers sa défense et sa sécurité***. *Il s'agit notamment de renforcer la cohésion nationale et de créer un réservoir de personnes mobilisables en cas de crise. À ce titre, un service militaire volontaire rénové pourrait être créé pour proposer aux Français majeurs de recevoir une formation militaire socle pouvant déboucher sur un engagement* »[1]. Le Premier ministre a en conséquence annoncé le 19 septembre 2025 la « *mise en extinction du SNU et [la] création prochaine du service militaire volontaire (SMV)* ». Le discours de Varces du président de la République du 27 novembre 2025 a précisé les contours du service militaire volontaire faisant l'objet du présent article.

[1] *Revue nationale stratégique, point 201, 14 juillet 2025.*

Dans le **triple objectif** de **consolider la formation des jeunes**, de **renforcer le pacte armée-Nation**, et de **renforcer la capacité de résistance de la Nation**, le Gouvernement propose par cet article un service militaire limité au territoire national, s'inscrivant dans le parcours scolaire, universitaire ou professionnel sans le rompre, non renouvelable et réservé aux majeurs.

C. Le retour du service militaire ailleurs en Europe

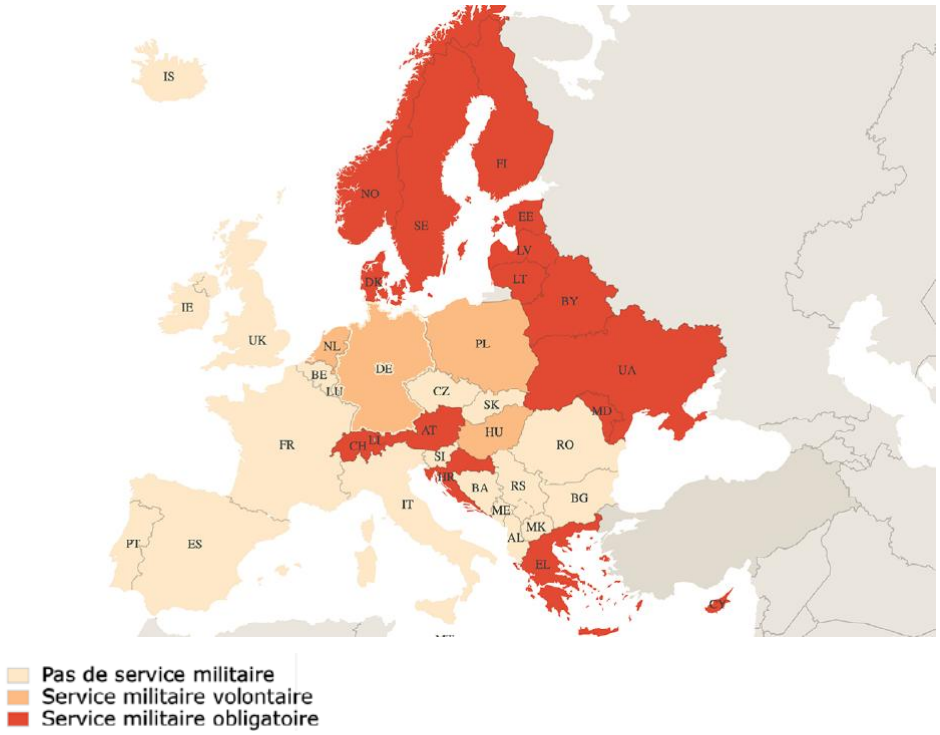
Les pays européens sont de plus en plus nombreux à rétablir une forme de service militaire ou à engager des travaux en ce sens. Le tableau ci-dessous, issu de l'étude publiée par l'historien Maxime Launay pour l'Irsem en 2025[1], résume la tendance des années passées.

Suspensions / Suppressions	Réintroductions
1963 : Royaume-Uni **1995** : Belgique **1996** : Pays-Bas **2001** : France, Espagne **2003** : Slovénie **2004** : Hongrie, Portugal, République tchèque **2005** : Italie, Slovaquie **2006** : Bosnie-Herzégovine, Monténégro **2007** : Roumanie, Lettonie **2008** : Bulgarie, Croatie, Lituanie **2009** : Pologne **2010** : Albanie, Suède **2011** : Allemagne, Serbie **2013** : Ukraine	**2013** : Norvège (service militaire étendue aux femmes) **2014** : Ukraine **2015** : Lituanie **2017** : Suède **2021** : Hongrie (s. militaire volontaire) **2022** : Pologne (s. militaire volontaire) **2023** : Pays-Bas (s. militaire volontaire) **2024** : Lettonie **2025** : Grèce, Chypre (service militaire étendu aux femmes sous une forme volontaire), Danemark (service militaire obligatoire étendu aux femmes), Croatie **2026** : Allemagne (s. militaire volontaire) Dix pays n'ont pas supprimé leur service militaire : Autriche, Biélorussie, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Moldavie, Norvège, Suisse. Quatre n'ont jamais institué de conscription obligatoire : Irlande, Islande, Luxembourg, Malte.

***Source** : Maxime Launay, étude précitée ; actualisé pour l'Allemagne.*

[1] *Maxime Launay, Le retour du service militaire en Europe, de la suppression de la conscription après la fin de la guerre froide à leur rétablissement relatif depuis 2022, étude de l'Irsem n° 128, novembre 2025.*

Les services militaires en Europe en 2026



Source *: Maxime Launay, étude précitée, actualisée pour l'Allemagne.*

L'Allemagne a réintroduit un dispositif volontaire par la loi de modernisation du service militaire adoptée le **5 décembre 2025**. Celle-ci prévoit le recensement obligatoire des hommes, et facultatif des femmes, nés après 2008 ; ceux-ci devront remplir un questionnaire en ligne relatif à leur motivation et leurs compétences, et se soumettre à un examen médical. Le Gouvernement prévoit de recruter 20 000 volontaires en 2026, et jusqu'à 40 000 en 2031, pour un service d'une durée d'au moins six mois. Les volontaires seront rémunérés 2 300 euros nets par mois et bénéficieront d'autres avantages (aide financière pour le permis de conduire, cours d'informatique, etc.) **L'objectif général est de porter les effectifs de la Bundeswehr à 460 000 personnes, réservistes inclus, en 2035**. Le ministre de la défense Boris Pistorius a annoncé qu'un nombre de volontaires insuffisant conduirait à rétablir une forme de conscription obligatoire.

II. Le dispositif envisagé : un nouveau type de contrat d'engagement volontaire pour les jeunes

A. Un nouveau type de contrat de volontariat

Le 2° réécrit le chapitre Ier du titre II, consacré au « *volontariat militaire* », appellation qui remplace le « *volontariat dans les armées* ». La nouvelle version de l'article L. 121-1 dispose que les Français et Françaises peuvent servir avec la qualité de militaire comme volontaires. L'article L. 121-2 dispose que le volontariat des appelés du service national « *a pour objet de concourir à la défense de la Nation et à la lutte contre toutes les menaces*

susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale, de renforcer la cohésion nationale et de contribuer au maintien du lien entre la Nation et son armée. Les appelés du service national servent exclusivement sur le territoire national ».

Le II, qui modifie le code de la défense, précise les conditions d'emploi de ces nouveaux volontaires.

Le 2° modifie l'article L. 4132-5 pour adapter en conséquence la liste des militaires d'active autres que de carrière, qui comprend donc, dans la catégorie des « *volontaires militaires* » :

- Les volontaires dans les armées, y compris les apprentis ;
- Les appelés du service national ;
- Les volontaires stagiaires du service militaire adapté ;
- Les volontaires stagiaires du service militaire volontaire.

Le 3° crée un article L. 4132-11-1, qui dispose que « *les Français et les Françaises peuvent être admis à servir, avec la qualité de militaire, en vertu d'un contrat d'appelé du service national* ». La durée maximale du service dans le cadre du nouveau dispositif est fixée à 10 mois, non renouvelable, et ne peut être souscrit qu'entre 18 et 26 ans – soit l'âge maximum de report d'incorporation des appelés du service national avant la professionnalisation des armées. Le dispositif de l'article précise encore que les appelés pourront servir dans les grades de militaires du rang, au premier grade de sous-officier ou d'officier marinier et au grade d'aspirant.

Celui qui souhaiterait poursuivre un parcours militaire après son volontariat des jeunes du service national sera invitée à souscrire un autre type de contrat, éventuellement un volontariat dans les armées.

Le 4° modifie l'article L. 4139-5 pour **ne plus ouvrir qu'aux volontaires dans les armées, sauf apprentis militaires, le bénéfice du congé de reconversion**. L'éventuel bénéfice, sur demande agréée, de ce congé d'une durée maximale de vingt jours ouvrés apparait en effet incompatible avec l'objectif de faire accomplir aux jeunes un service d'un mois en formation militaire initiale puis neuf mois en unité. Sont donc également écartés du bénéfice de ce congé les volontaires stagiaires du SMA et du SMV, dont le contrat a aussi pour objet de délivrer une formation professionnelle. Ces volontaires resteront toutefois éligibles aux dispositifs d'évaluation et d'orientation destinés à préparer leur retour à la vie civile, ainsi qu'au congé de reconversion s'ils sont blessés en service.

Le 5° modifie l'article L. 4139-16 pour **rationaliser les renvois relatifs aux limites de durée de service** des appelés du service national, des volontaires stagiaires du service militaire adapté et des volontaires stagiaires du service militaire volontaire.

Le 6° modifie l'article L. 4231-1 relatif à **l'obligation de disponibilité, afin d'y soumettre tous les volontaires militaires**, y compris, donc, les

appelés du service national. Tous seront donc à ce titre **versés dans la réserve opérationnelle** et complèteront le socle de l'armée d'active, suivant le modèle d'armée désormais structuré autour du **continuum d'engagement associant la jeunesse, l'armée d'active et la réserve.** Par la même occasion, la situation des volontaires stagiaires du SMA est également clarifiée.

Le V. habilite enfin le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure permettant :

- de codifier les dispositions de l'article 32 de la loi de programmation militaire 2019-2025[1] relatif au service militaire volontaire ;
- d'harmoniser les dispositions déjà codifiées relatives au service militaire volontaires et au service militaire adapté.

D'après l'étude d'impact, les appelés du service national percevront la solde des volontaires définie par le décret n° 78-729 du 28 juin 1978 fixant les régimes de solde des militaires, qui sera modifié à cet effet, soit environ **800 euros brut par mois** (hors primes éventuelles), **non imposable**. Ils bénéficieront en outre d'une **carte SNCF « militaire » avec 75 % de réduction**.

Pour la cohorte 2026, le recrutement et la sélection sont effectués par les trois armées en fonction des postes ouverts au sein de leurs unités, de celles de la DGA, des services interarmées et du COMCYBER. L'information sera délivrée sur les sites Internet des armées, auprès d'un Cirfa, par téléphone, et lors de la JDC auprès des animateurs. Le dossier de candidature sera ouvert par voie numérique, auprès d'une armée, et constitué avec l'appui d'un conseiller en recrutement. Les candidats seront soumis à une visite médicale initiale auprès d'un médecin militaire et font l'objet d'un contrôle de sécurité. La sélection, incluant l'affectation sur un poste et un lieu ou une zone géographique, sera effectuée dans le cadre de commissions de sélection dédiées, régulièrement organisées au sein de chaque armée. Le candidat est ensuite recontacté et informé du résultat. L'intégration de la promotion 2026 du service national est prévue en septembre, octobre ou novembre 2026 – mais février 2027 pour la Nouvelle-Calédonie.

Les appelés du service national seront exclusivement employés sur le territoire national – notion qui permettra l'embarquement des volontaires sur les bâtiments de la marine nationale pour autant que ceux-ci ne franchissent pas la limite des eaux territoriales, ce qui est une contrainte forte – et intégrés dans les unités des armées, directions et services du ministère, en métropole ou outre-mer. **Trois catégories de missions seront particulièrement représentées** : **protection du territoire, soutien des forces, expertise**.

---

[1] *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*.

Le **financement global du service national est estimé à 2,3 milliards d'euros** :

- 0,28 milliard d'euros de masse salariale constituée par la solde des appelés du service national exclusivement ; les encadrants et le soutien sont pris sous enveloppe ;

- 0,53 milliard d'euros pour les équipements, l'activité et la communication de recrutement ;

- 1,46 milliard d'euros d'infrastructure : rénovation d'abord, puis arrivée progressive de nouveaux bâtiments d'hébergement.

CP en M€	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**26-30**
Total T2	9	41	54	72	103	279
Total hors T2	110	188	267	586	840	1 991
Total général	122	233	322	667	956	2 300

***Source** : réponse au questionnaire de la DRH-MD.*

Les effectifs prévisionnels d'encadrement et de personnel de soutien dédiés à la montée en puissance du service national sont actuellement estimés à 1 700 ETP en 2030. Des efforts de transformation interne et le concours de la réserve opérationnelle permettront la soutenabilité de cette montée en puissance. Le ministère compte sur le retour d'expérience des premières cohortes afin d'affiner le besoin d'encadrement à l'horizon 2035, où la **cible visée** est de **50 000 volontaires**.

L'ambition de recrutement des appelés eux-mêmes est retracée dans le tableau ci-dessous, figurant au rapport annexé :

	2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Appelés du service national	3 000	4 000	5 000	7 500	10 000

D'après les auditions des rapporteurs du programme 212, les recrutements sont pour l'heure légèrement en-deçà des attentes. À la mi-mai, plus de 7 000 jeunes ont manifesté un intérêt pour le service national et ont contacté les conseillers recrutement des armées ; plus de 1 000 candidats ont déjà été sélectionnés, et près de 4 000 sont contactés pour un entretien d'évaluation et de sélection. L'armée de Terre a reçu 2 400 manifestations d'intérêt et a bon espoir de recruter 1 800 volontaires. La Marine nationale rencontre davantage de difficultés, car le recrutement de ces nouveaux volontaires s'effectue dans le même vivier que celui des quartiers-maîtres et des matelots. La période est en outre aussi celle des candidatures sur Parcoursup, et les armées ont bon espoir de voir l'horizon des recrutements se dégager lorsque toutes les affectations dans l'enseignement supérieur auront été notifiées.

Le profil moyen du candidat est un jeune homme d'environ 20 ans, disposant d'un brevet à un bac +2 mais il tend à évoluer au mois de mai, avec un intérêt accru manifesté par des jeunes actuellement en cours d'études. Le

taux de féminisation, de plus de 20% au global, est supérieur à la moyenne des recrutements. Si la nouveauté du dispositif prive de retour d'expérience qui puisse servir de support de communication, le ministère estime néanmoins que 80 % des jeunes ont vu passer un message d'information sur le nouveau dispositif.

B. Les dispositions facilitant la conciliation de l'engagement dans les armées avec la vie civile

Le III modifie le code de l'éducation, pour disposer à l'article L. 611-12 que **la demande de suspension des études est de droit « *pour l'accomplissement d'un volontariat d'appelé du service national* »**. Dispenser la suspension d'études de l'accord du directeur d'établissement vise à faciliter la décision d'engagement et à valoriser, comme c'est le cas dans d'autres pays européens, tels les nordiques, le service national dans le cursus universitaire.

Le IV modifie le code de la fonction publique afin de **faciliter l'insertion du volontariat d'appelé du service national dans l'entrée dans les carrières publiques :**

- à l'article L. 324-3, il **recule l'âge maximal d'admission à un emploi de la fonction publique** d'une durée égale à celle passée au titre d'un volontariat d'appelé du service national (1°) ;
- à l'article L. 325-6, il précise que le temps du volontariat d'appelé du service national, tout comme celui du volontariat international ou du service civique, est **pris en compte dans le calcul de l'ancienneté** exigé pour l'accès aux concours internes (2°) ;
- à l'article L. 325-14, il inclut l'expérience acquise en tant qu'appelé du service national dans celle pouvant être valorisée dans le cadre des épreuves d'un concours de la fonction publique (3°) ;
- à l'article L. 325-39, il précise que le décompte de la période maximale de quatre ans pendant laquelle est ouvert le bénéfice d'un emploi rendu accessible par la réussite à un concours est suspendu par l'accomplissement d'un volontariat d'appelé du service national ;
- à l'article L. 325-44, il ajoute, parmi les circonstances dans lesquelles un élève peut demander le report de sa nomination en qualité d'élève du Centre national de la fonction publique territoriale, celle d'un volontariat d'appelé du service national. Le volontaire est alors nommé, sur leur demande, lors de la formation initiale suivante (5°) ;
- à l'article L. 522-6, il ajoute la prise en compte de la durée d'un éventuel volontariat d'appelé du service national pour le calcul de l'ancienneté de service exigée pour l'avancement (6°) ;

- il crée un nouvel article L. 644-6 disposant que le fonctionnaire en activité a droit à un congé non rémunéré pour l'accomplissement d'un volontariat d'appelé du service national, pour la durée dudit volontariat ; la durée de ce congé est assimilée à une période de service effectif et ne peut être imputée sur la durée du congé annuel (7°).

C. Autres dispositions

Le **1°** du **I** modifie l'article L. 115-1 du code du service national pour disposer que « *la période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale est accessible aux Français dont l'aptitude à suivre le cycle de formation correspondant a été contrôlée selon des modalités définies par le service de santé des armées* », ce qui conduit à alléger utilement la charge de travail du SSA, qui n'aurait plus à examiner lui-même les volontaires des PMIPDN.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission de la défense, outre deux amendements rédactionnels, les députés ont adopté un amendement qui précise que « *les missions des volontaires du service national peuvent être définies par arrêté du ministre des Armées* ».

En séance publique, les députés ont adopté un amendement qui supprime l'adverbe dans la phrase « *les appelés du service national servent exclusivement sur le territoire national* », ce qui n'en modifie pas la portée normative.

IV. La position de la commission : un dispositif bienvenu, mais un défi de mise en œuvre pour les armées

La commission approuve le principe de ce nouveau dispositif, qui contribuera à concilier plus efficacement les besoins de la défense nationale, l'évolution vers un modèle d'armée hybride adapté aux enjeux contemporains, le renforcement du lien armées-Nation sans peser sur l'insertion dans la vie active des jeunes Français.

Le rapporteur s'inquiète toutefois des possibilités réelles d'accueil et d'encadrement des volontaires, compte tenu de l'état des infrastructures et de la disponibilité des effectifs d'encadrement. L'état-major des armées (EMA) nuance l'ampleur du défi en faisant observer que l'effectif cible correspond à une trentaine de jeunes volontaires par département, mais le caractère mixte du recrutement impose des travaux d'aménagement nouveaux, et l'état-major reconnaît par ailleurs que l'adéquation des profils, des postes et des lieux d'affectation n'est, à ce stade, pas évidente.

Le rapporteur fait enfin observer que les efforts de clarification des dispositifs de défense, censés raffermir le lien armées-Nation, ne sont pas aboutis, ne serait-ce que sur le plan terminologique. De même que le changement de dénomination de la JDC pourrait se discuter, l'appellation de service national pour désigner le présent dispositif manque de transparence. Le code du service national désigne, sous l'appellation de « *service national* » au titre Ier du Livre Ier, ou de « *service national universel* » dans ses premiers articles, le triptyque formé par le recensement, la JDC et l'appel sous les drapeaux. Le terme de « *service militaire volontaire* » aurait été plus adapté, mais il correspond certes à un dispositif existant particulier.

À l'initiative du rapporteur et des rapporteurs du programme 212, la commission a supprimé l'ajout des députés consistant à renvoyer à un arrêté du ministre des armées la définition des missions des volontaires. Peu normatif dans sa rédaction, cet ajout est en outre inopportun car la définition de ces missions requiert une forme de souplesse pour les rendre adéquates aux besoins des armées.

La commission a adopté l'article 24 ainsi modifié.

Article 24 bis
Rapport relatif aux capacités de prise en charge par les forces armées des appelés du service national

Cet article prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les capacités de prise en charge par les forces armées des appelés du service national.

La commission a supprimé cet article 24 *bis*.

Adopté par la commission de la défense à l'initiative d'Anna Pic et de plusieurs de ses collègues du groupe socialiste, l'amendement dispose que :

« *Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant la capacité de prise en charge par les forces armées des appelés du service national au sens de l'article L. 4132-11-1 du code de la défense, dans les trajectoires prévues par la présente loi.*

Ce rapport détaille notamment :

– les infrastructures d'accueil prévues ;

– les capacités d'hébergement ;

– les capacités d'encadrement, y compris le nombre de formateurs ;

– les prévisions ou les planifications d'emploi des appelés du service national volontaire ;

– l'articulation avec les autres dispositifs, notamment le service militaire adapté en outre-mer, et le service militaire volontaire ;

– l'équipement disponible ».

La commission, estimant que l'objet d'un tel rapport relève des pouvoirs ordinaires de contrôle des commissions compétentes du Parlement, a adopté un amendement de suppression de l'article.

La commission a supprimé l'article 24 bis.

CHAPITRE III : RENFORCER LE RECOURS AUX RÉSERVES

Article 25
Réserve de sécurité nationale

Cet article vise à renforcer le dispositif de réserve de sécurité nationale en harmonisant le cadre légal des différentes réserves qui la composent. L'Assemblée nationale l'a complété de dispositions transférant à l'Etat la gestion, aujourd'hui assurée par Santé publique France, de la réserve sanitaire et des stocks stratégiques de produits sanitaires.

La commission a adopté l'article 25 sans modification.

I. La situation actuelle

Le législateur, à la suite du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et des travaux du secrétariat général de la défense nationale et des sénateurs Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam, a créé en 2011[1] deux régimes d'exception dans le code de la défense susceptibles d'être activés par un décret en conseil des ministres en cas de crise majeure : le service de sécurité nationale et la réserve de sécurité nationale (RSN).

[1] *Proposition de loi n° 194 (2010-2011) de M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam, devenue loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure,*

Le service de sécurité nationale vise à « *assurer la continuité de l'action de l'État, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la sécurité nationale* » en cas de « *menace justifiant le recours à la mobilisation ou la mise en garde* », la « *menace justifiant le recours à la réserve de sécurité nationale* » ou encore l'état d'urgence au sens de la loi de 1955.

La réserve de sécurité nationale, dispositif qui peut être activé par décret en conseil des ministres « *en cas de menace actuelle ou prévisible, pesant sur les activités essentielles à la vie de la Nation, sur la protection de la population, sur l'intégrité du territoire ou sur la permanence des institutions de la République ou de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de l'État en matière de défense* »[1], « *est constitué des réservistes de la* ***réserve opérationnelle*** *militaire, de la réserve opérationnelle de la* ***police nationale****, de la* ***réserve sanitaire****, de la* ***réserve civile pénitentiaire*** *et des* ***réserves de sécurité civile*** »[2].

Trois obligations dérogatoires sont prévues pour les trois types de réservistes mentionnés :

- Le délai minimal de préavis de convocation est raccourci à un jour franc[3] ;
- Le réserviste ne peut se soustraire à la convocation[4] ;
- L'employeur du réserviste convoqué est tenu de le laisser s'absenter : les membres de la réserve de sécurité nationale peuvent être mobilisés jusqu'à trente jours sans l'autorisation de leur employeur. Ce délai peut être prorogé pour une durée d'emploi de trente jours consécutifs renouvelable une fois[5].

Ce dispositif présente toutefois plusieurs fragilités :

- **La réserve opérationnelle des douanes n'est pas visée par la RSN**. Créée par le législateur en 2023[6], cette réserve est actuellement en cours de déploiement. Constituée de retraités de l'administration des douanes et de volontaires ayant réalisé une formation initiale, elle vise un effectif de 300 réservistes en 2027.
- **Les réserves incluses dans la RSN ne soumettent pas leurs membres à une obligation de disponibilité** : ni la réserve sanitaire[7], composée d'environ 6 500 professionnels de santé volontaires, ni la réserve opérationnelle de la police nationale,

[1] *Article L. 2171-1 du code de la défense.*
[2] *Article L. 2171-1 du code de la défense.*
[3] *Article R. 2171-2 du code de la défense.*
[4] *Article L. 2171-6 du code de la défense.*
[5] *Article L. 2171-2 du code de la défense.*
[6] *Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.*
[7] *Articles L. 3132-1 et suivants du code de la santé publique.*

constituée d'environ 11 400 retraités des corps actifs de la police et de volontaires[1]. L'obligation de disponibilité de ce personnel au titre de la RSN peut ainsi rester très théorique.

- Le contrat d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle de la police nationale n'est pas renouvelable : le code de la sécurité intérieure ne prévoyant pas cette possibilité[2], le Conseil d'État a estimé que le renouvellement du contrat était impossible[3]. D'après l'étude d'impact, en 2027, c'est-à-dire cinq ans après la conclusion des premiers contrats d'engagement, près de 3 320 d'entre eux arriveront à échéance, ce qui menace sérieusement la solidité du dispositif.

La revue nationale stratégique actualisée en juillet 2025 estimait qu'il « *devient nécessaire que la Nation tout entière se tourne à nouveau vers sa défense et sa sécurité* », et qu'il « *s'agit notamment de renforcer la cohésion nationale et de créer un réservoir de personnes mobilisables en cas de crise* »[4]. Elle fixe notamment comme objectif que les « *différents dispositifs de réserves et de volontariat seront également opérationnalisés et harmonisés dans le cadre d'une garde nationale rénovée et élargie à l'ensemble des dispositifs reposant sur une structuration clarifiée de l'offre d'engagement* »[5].

L'étude d'impact indique que le Gouvernement a confié à Mme Françoise Dumas la mission de remettre un rapport sur sa mise en œuvre, lequel est attendu pour l'été 2026. Trois objectifs auraient d'ores et déjà été identifiés :

- renforcer ou moderniser les dispositions se rapportant aux deux dispositifs d'exception que sont le service de sécurité nationale et la réserve de sécurité nationale ;
- garantir l'effectivité de la convocation de la réserve sanitaire, en prévoyant l'obligation de disponibilité ;
- assurer l'opérationnalité de la réserve opérationnelle de la police nationale.

II. Le dispositif envisagé : une harmonisation des règles encadrant les différentes réserves composant la RSN

Le **I** modifie le dernier alinéa de l'article L. 2171-1 du code de la défense pour **intégrer la réserve opérationnelle de l'administration des douanes dans la réserve de sécurité nationale**.

---

[1] *Articles L. 411-7 et suivants du code de la sécurité intérieure.*
[2] *Voir l'article L. 411-11 du code de la sécurité intérieure.*
[3] *Avis n° 405486 de la section de l'administration, 26 juillet 2022, cité par l'étude d'impact.*
[4] *Revue nationale stratégique, paragraphe 201, juillet 2025.*
[5] *Revue nationale stratégique, paragraphe 202, juillet 2025.*

Le **II** modifie l'article L. 3132-3 du code de la santé publique afin de **préciser l'obligation de disponibilité applicable dans le cadre du dispositif RSN pour les réservistes de la réserve sanitaire**. Le décret prévu pour fixer la « *durée et les clauses obligatoires du contrat d'engagement* » à servir dans la réserve sanitaire fixera en outre dans ce cadre « *l'obligation de disponibilité applicable dans le cadre du dispositif de réserve de sécurité nationale mentionné à l'article 2171-1 du code de la défense* ».

Le **III** modifie l'article L. 411-11 du code de la sécurité intérieure, qui détermine le cadre juridique applicable aux contrats d'engagement à servir dans la **réserve de la police nationale. Il précise le caractère « *renouvelable* » du contrat**, et précise qu'il définit, parmi les obligations de disponibilité, celle applicable dans le cadre du dispositif de RSN.

Le **IV** précise de la même manière, à l'article 52 *quinquies* du code des douanes, que le contrat d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle des douanes définit les **obligations de disponibilité**, dont celle applicable dans le cas du dispositif de RSN.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A. En commission

À l'initiative de ses deux co-rapporteurs Yannick Chevenard et Jean-Louis Thiériot, la commission de la défense de l'Assemblée nationale a entièrement réécrit le dispositif dans le but de le rendre plus opérationnel.

Les réserves de sécurité civile sont d'abord supprimées du périmètre de la RSN, au motif que, composées des réserves communales de sécurité civile, qui font partie de la réserve civique, laquelle n'est pas assortie d'une obligation de disponibilité, ces réserves thématiques n'ont pas le même caractère opérationnel que les autres réserves incluses dans la RSN.

Plusieurs réserves composant la RSN sont en outre qualifiées d'opérationnelles. C'était certes déjà le cas de la réserve opérationnelle de la police nationale depuis 2022 et de celle de l'administration des douanes, mais ce qualificatif est nouveau pour la réserve pénitentiaire, qui perd sa qualification de « *civile* » (V).

La commission a également uniformisé le caractère renouvelable du contrat et l'obligation de disponibilité pour l'ensemble des réserves opérationnelles composant la RSN. Les contrats souscrits par les réservistes incluront le caractère renouvelable du contrat concernant les réservistes opérationnels de l'administration des douanes, et d'autre part, l'obligation de disponibilité, applicable dans le cadre de la réserve de sécurité nationale : tel est l'objet des II, III et IV.

Le code général de la fonction publique est enfin modifié pour prendre en compte la loi de 2022 qui a remplacé la réserve civile de la police nationale par la réserve opérationnelle, et diverses mesures relatives aux congés s'appliquant aux réservistes opérationnels de l'administration des douanes et aux réservistes opérationnels pénitentiaires (VI et VII).

B. En séance publique

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement relatif à la gestion de la réserve sanitaire et des stocks sanitaires, visant à la retirer à Santé publique France pour la confier à l'État, conformément aux annonces faites par la ministre de la santé Stéphanie Rist fin janvier 2026.

Cet amendement retire d'abord à Santé publique France, à l'article L. 1413-1 du code de la santé publique, la compétence relative à la « *préparation et la réponse aux menaces, alertes et crises sanitaires* », et à « *la gestion administrative, financière et logistique de la réserve sanitaire et de stocks de produits, équipements et matériels ainsi que de services nécessaires à la protection des populations face aux menaces sanitaires graves* » et la « *gestion des réservistes sanitaires et l'animation de leur réseau* » (1° du I).

Les conséquences en sont tirées par la suppression des articles qui font référence ou mettent en œuvre ces dispositions : l'article L. 1413-4 (2° du I), les dispositions relatives à la formation restreinte du conseil d'administration de l'agence pour l'exercice de cette compétence (3° du I) ; au L. 1410-10 encore (4° du I.), au L. 1413-12 (5° du I), au L. 1413-12-2 (6° du I.).

Les dispositions relatives à la réserve sanitaire sont réécrites par le 7° du I, qui modifie le titre III du livre I^er^ de la troisième partie du CSP. La gestion de la réserve sanitaire est confiée à l'État. La réserve sanitaire peut « *contribuer au soutien sanitaire des forces armées* » dès lors que ce soutien est compatible avec ses missions et « *s'effectue en dehors des zones de guerre ou de conflit* ». Il y est fait appel par arrêté motivé du ministre chargé de la santé. Il peut aussi y être fait appel par décision motivée du directeur général de l'ARS ou du directeur général de l'agence régionale de la zone de défense et de sécurité en cas de catastrophe, d'urgence ou de menace sanitaire grave.

Un contrat d'engagement à servir dans la réserve sanitaire est signé par chaque réserviste, et n'est pas soumis à l'accord de l'employeur. Lorsqu'il accomplit les périodes de mobilisation ou de formation sur son temps de travail, le réserviste salarié ou agent public régi par un statut spécial[1] a droit au maintien de sa rémunération par son employeur. Lorsqu'il est fonctionnaire ou agent public d'une autre catégorie, il est placé en congé pendant la période de volontariat. Il informe son employeur, lequel ne peut

[1] *Au sens de l'article L. 6 du code général de la fonction publique : fonctionnaires parlementaires, magistrats judiciaires, militaires, professionnels de santé et étudiants en santé dont le statut est régi par voie réglementaire, etc.*

refuser la mobilisation de son employé que lorsque les nécessités du fonctionnement de l'entreprise ou du service public s'y opposent.

L'employeur est indemnisé à ce titre par l'État sur le fondement de montants définis par voie réglementaire. Lorsque le réserviste sanitaire n'a pas déclaré d'employeur, il est indemnisé par l'État sur le fondement de forfaits définis par voie réglementaire. Aucun licenciement ou déclassement professionnel ni sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre du réserviste en raison de ses absences pour volontariat. Les périodes de formation sont prises en compte au titre de l'obligation de développement professionnel continu. Le réserviste bénéficie de prestations de sécurité sociale normales.

Les modalités de fonctionnement de la réserve sanitaire sont fixées par décret, notamment :

- les situations pour lesquelles elle peut être mobilisée ;
- les catégories de personnes pouvant y entrer ;
- les conditions d'affectation du réserviste sanitaire ;
- la durée et les clauses obligatoires, dont l'obligation de disponibilité applicable au titre de la réserve de sécurité nationale, du contrat d'engagement, lequel est renouvelable ;
- les conditions de mobilisation, d'indemnisation, de formation ;
- la durée maximale annuelle ;
- et les modalités d'opposition de l'employeur.

Un chapitre est consacré aux moyens sanitaires nécessaires à la protection de la population contre les menaces sanitaires graves. Un article L. 3133-1 dispose que le ministre chargé de la santé procède à l'acquisition, la fabrication, l'importation, le stockage, le transport, la distribution et l'exportation des produits et services nécessaires à la protection des populations face aux menaces sanitaires graves, y compris les médicaments et dispositifs médicaux ainsi qu'à leur renouvellement et leur éventuelle destruction.

Les II, III et IV de l'amendement procèdent aux coordinations nécessaires.

Le VI dispose que ce nouveau dispositif entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1er janvier 2028. À cette date, l'État est substitué à Santé publique France pour l'exercice des missions de gestion des stocks sanitaires et de la réserve sanitaire, et l'ensemble des droits et obligations de SPF afférents à l'exercice de cette missions, notamment les obligations de l'employeur à l'égard du personnel qui les exercent, les droits détenus à l'égard des biens qui y concourent ainsi que les contrats souscrits à cette fin sont transférés de plein droit à l'État, nonobstant toute disposition ou

stipulation contraire. Ce transfert est réalisé à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité ni d'aucun droit, taxe ou contribution.

Outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a adopté un autre amendement du Gouvernement qui complète le dispositif d'harmonisation des réserves retouché en commission, afin d'étendre aux réservistes de la réserve pénitentiaire ainsi que de la réserve opérationnelle de l'administration des douanes la possibilité d'acquérir des droits comptabilisés en euros inscrits sur le compte personnel de formation, ainsi que le prévoit l'article L. 5151-9 du code du travail.

IV. La position de la commission : adoption conforme

La commission a adopté l'article 25 sans modification.

Article 25 bis A
Rôle des associations d'anciens combattants et de réservistes

Cet article complète la rédaction de l'article du code de la défense relatif au rôle des associations d'anciens combattants, de réservistes et des autres associations dont les activités contribuent à la promotion de la défense nationale.

La commission a adopté l'article 25 *bis* A sans modification.

Ajouté par l'Assemblée nationale en séance publique, cet article modifie l'article L. 4211-1 du code de la défense pour y ajouter la mention figurant en gras ci-après : « *Les réservistes et leurs associations, les associations d'anciens militaires ainsi que les associations dont les activités contribuent à la promotion de la défense nationale constituent les relais essentiels* ***de l'engagement de la jeunesse et*** *du renforcement du lien entre la Nation et son armée. Ils ont droit à sa reconnaissance pour leur engagement à son service et peuvent bénéficier de son soutien* ».

La commission a adopté l'article 25 *bis* A sans modification.

Article 25 bis B
Fiabilisation des données de contact des réservistes opérationnels

Cet article précise les dispositions relatives à la transmission d'informations par l'administration fiscale au ministère de la défense, afin de fiabiliser les informations de contact des réservistes opérationnels.

La commission a adopté l'article 25 *bis* B modifié par un amendement de précision rédactionnelle.

Ajouté par l'Assemblée nationale en séance publique, cet article ajoute au sein de la section II du chapitre III du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales un nouvel article L. 135 ZS disposant que « *l'administration fiscale transmet au ministère de la défense, sur sa demande, les informations dont elle dispose permettant de contacter les personnes soumises à l'obligation de disponibilité* » qui pèse sur les réservistes opérationnels.

Une telle facilité est en effet utile au ministère de la défense, et rendra service aux réservistes eux-mêmes : l'article L. 4271-1 du code de la défense dispose en effet que le fait de ne pas se présenter lorsqu'il est fait appel ou que sont maintenus en activité les réservistes opérationnels en application des articles L. 2151-3, L. 2171-1, L. 2171-2-1, L. 4231-4 ou L. 4231-5 du même code, ou de l'article L. 421-3 du code de la sécurité intérieure, est passible d'une peine d'emprisonnement d'un an en temps de paix, et de dix ans en temps de guerre.

La commission a simplement adopté, à l'initiative des rapporteurs, un amendement qui rectifie la formulation retenue pour viser tous les militaires concernés, y compris ceux qui ne relèvent pas du ministère de la défense.

La commission a adopté l'article 25 *bis* B ainsi modifié.

Article 25 bis
Notification des employeurs des réservistes opérationnels

Cet article systématise l'information de l'employeur de la signature d'un engagement à servir dans la réserve par son salarié, sauf opposition de la part de ce dernier.

La commission a adopté l'article 25 *bis* modifié par un amendement rédactionnel.

Adopté par la commission de la défense à l'initiative de Jean-Michel Jacques et de plusieurs de ses collègues du groupe EPR, l'amendement a créé un article additionnel disposant à l'article L. 4221-1 du code de la défense, relatif au contrat d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle des armées, que lors de sa signature, « *une lettre d'information est envoyée systématiquement, sauf demande expresse du réserviste, par l'autorité compétente, à l'employeur du réserviste* ».

Cette précision vise à lutter contre le phénomène de « réserviste-clandestin », qui représente, selon le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, 6 % à 9 % des effectifs de réservistes opérationnels[1].

La commission a adopté l'article 25 *bis* ainsi modifié

Article 25 ter

Exonération fiscale applicable à la solde des réservistes opérationnels

Cet article vise à exonérer d'impôt la solde touchée par les réservistes opérationnels des armées.

La commission a adopté l'article 25 *ter* sans modification.

Cet article additionnel est issu d'un amendement adopté par la commission de la défense à l'initiative de Jean-Michel Jacques. Il modifie l'article 81 du code général des impôts afin d'ajouter, dans la liste des revenus affranchis de l'impôt sur le revenu, les indemnités versées aux réservistes opérationnels.

L'amendement donne ainsi une base légale à une pratique qui ne repose aujourd'hui que sur une instruction fiscale de 1999, reprise au Bulletin officiel des finances publiques en 2012 et étendue en pratique à diverses formes d'engagement volontaire, telles que le service civique[2].

[1] *HCECM, « Les réserves », 18e rapport thématique, juillet 2024, p. 97.*

[2] *Bulletin officiel des impôts – revenus salariaux et assimilés - Champ d'application - Définition des revenus imposables - Traitements publics et privés – Traitement publics, article 300 :* « Il est admis qu'en raison des dépenses que l'accomplissement des périodes d'instruction occasionne aux officiers et sous-officiers de réserve convoqués pour une période d'exercice, la solde et les indemnités perçues à ce titre par les intéressés n'ont pas à être soumises à l'impôt. »

La commission observe que cet amendement fait droit à une recommandation du Haut comité d'évaluation de la condition militaire. Dans son 18e rapport annuel de juillet 2024[1], le HCECM notait que l'exonération d'impôt pratiquée aujourd'hui ne reposait sur aucune base légale, ce que la Cour des comptes a appelé à corriger à plusieurs reprises[2].

La commission a adopté l'article 25 *ter* sans modification.

TITRE V : RÉAFFIRMER LA SINGULARITÉ MILITAIRE

CHAPITRE IER : RÉAFFIRMER LA RECONNAISSANCE DE LA NATION

Article 26
Reconnaissance de la Nation aux équipages des SNLE

Cet article, dans sa version initiale, rend possible l'octroi du titre de reconnaissance de la Nation aux équipages des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins. L'Assemblée nationale l'a réécrit pour leur donner, plus largement, la qualité de combattant.

La commission a adopté l'article 26 sans modification.

I. La situation actuelle : un titre dont la délivrance est très strictement encadrée

A. Un périmètre strictement défini

Le titre de reconnaissance de la Nation (TRN) a été créé en 1967[3] pour les militaires ayant pris part aux opérations d'Afrique du Nord, à une époque où ces opérations n'ouvraient pas droit à la carte du combattant, dont l'octroi est conditionné à l'appartenance à une unité combattante pendant une durée minimale ou à une unité ayant connu des actions de feu ou de combat, ou bien à la participation personnelle à des actions de feu ou de combat.

---

[1] *Haut comité d'évaluation de la condition militaire,* Les réserves, *18e rapport annuel, juillet 2024.*
[2] *Voir Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire 2022, mission « défense », recommandation n°5 ; analyse de l'exécution budgétaire 2022, mission « sécurité », recommandation n°5 ; analyse de l'exécution budgétaire 2023, mission « sécurité », recommandation n°6.*
[3] *Loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 de finances pour 1968.*

Ce titre est aujourd'hui attribué, selon les conditions fixées par décret, aux « *personnes qui ont participé aux conflits, aux opérations ou aux missions mentionnés* »[1] au titre Ier du livre III du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, lequel mentionne les « *conflits armés* » et les « *opérations* » ou « *missions menées conformément aux obligations et aux engagements internationaux de la France* », catégorie qui désigne les Opex.

La partie réglementaire du code précise[2] que le TRN est délivré aux militaires des forces armées françaises et aux personnes civiles ayant servi pendant au moins 90 jours dans une formation ayant participé aux opérations et missions menées entre 1918 et 1939, à la guerre de 1939-1945, aux guerres d'Indochine et de Corée, d'Algérie, aux combats en Tunisie et au Maroc et aux opérations extérieures, ou ayant séjourné en Indochine entre le 12 août 1954 et le 1er octobre 1957 ou en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1er juillet 1964.

Le TRN a une valeur symbolique pour les militaires et constitue une reconnaissance de la Nation pour leur engagement. Son attribution emporte le droit au port de la médaille de reconnaissance de la Nation, la qualité de ressortissant de l'Office national des combattants et des victimes de guerre, la possibilité de souscrire une rente mutualiste majorée par l'État ainsi que le droit de recouvrir le cercueil du titulaire du drap tricolore.

Selon l'étude d'impact, au 1er juillet 2025, 2.142.346 TRN avaient été délivrés.

B. Un périmètre qui exclut les marins des SNLE

L'impossibilité, en raison de leur spécificité et de leur doctrine d'emploi, de localiser les SNLE lors de leurs patrouilles et de leurs plongées empêche leurs équipages de prétendre à l'attribution de ce titre sur le fondement de leurs missions, qui n'entraînent pas d'action de feu ou de combat et qui ne ressortent pas à la catégorie des Opex.

Ces opérations menées à l'extérieur du territoire national et des eaux territoriales françaises revêtent pourtant une intensité et une dangerosité particulières et sont matérialisées par la publication d'un arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre chargé du budget, complété par un second arrêté non publié et signé par ces mêmes ministres, définissant le champ géographique de l'opération prise sur le fondement de l'article L. 4123-4 du code de la défense.

---

[1] *Article L. 331-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.*

[2] *Articles D331-1 à R*331-6 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, qui renvoient aux articles R311-1 à 311-20.*

II. Le dispositif envisagé : l'extension du champ des bénéficiaires du TRN

L'article 24 réécrit l'article L. 331-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Dans cette nouvelle rédaction, le TRN « *peut être délivré aux personnes qui ont participé* :

« 1° *Aux conflits, aux opérations ou aux missions mentionnés au titre Ier du présent livre ;*

« 2° *A des missions de dissuasion nucléaire accomplies par les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins insusceptibles de relever, par leur nature, des missions du 1°* ».

Les conditions d'attribution de ce titre de reconnaissance seraient fixées par décret.

Le **II.** vise à inclure les équipages de SNLE dans le dispositif prévu par le code de la mutualité, de majoration des rentes mutualistes des anciens militaires.

Une telle mesure a donc un coût, tenant aux avantages attachés à la rente mutualiste. Celle-ci ne pouvant être versée avant une durée minimale de cotisation de dix ans, le dispositif ne pèsera pas sur les finances publiques au cours des dix prochaines années. Ce coût augmentera par ailleurs avec le nombre de bénéficiaires. L'étude d'impact l'estime ainsi à **environ 60 000 euros la première année,** environ 66 000 la deuxième année, 72 000 environ la troisième année. L'étude d'impact estime encore que « *le coût qui en résultera sera très largement absorbée par la baisse tendancielle de cette dépense (247 M€ en 2018, 204 M€ en 2026)* ».

L'octroi du TRN aux équipages de SNLE resterait très limitée, étant donné qu'il est estimé qu'environ 55 nouveaux militaires affectés sur SNLE pourront y prétendre chaque année.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale : un élargissement du dispositif à la qualité de combattant elle-même

À l'Assemblée nationale, cet article a été adopté sans modification par la commission de la défense.

En séance publique, les députés ont adopté deux amendements identiques, déposés respectivement par Jean-Michel Jacques et Yannick Chenevard d'une part, et Lise Magnier et plusieurs de ses collègues du groupe Horizons d'autre part, visant à remplacer les dispositions de l'article par un élargissement aux sous-mariniers servant à bord des SNLE du bénéfice de la qualité de combattant et, par conséquent, l'octroi de la carte du combattant. Celle-ci ne leur est en effet pas accessible en l'état actuel du droit car elle exige

la participation pendant au moins 112 jours à des missions limitativement listées par arrêté[1].

La carte du combattant ouvrant droit, sans autre condition, à la délivrance du titre de reconnaissance de la Nation[2], le dispositif d'origine serait satisfait par cette réécriture. La charge financière liée à cette extension a été explicitement couverte par le Gouvernement lors de l'examen du texte en séance publique.

IV. La position de la commission : adoption conforme

La commission a adopté l'article 26 sans modification.

Article 27

Recrutement des bénéficiaires du dispositif des emplois de reconnaissance nationale

Cet article vise à simplifier le mode de recrutement des bénéficiaires du dispositif des « *emplois réservés* », renommés « *emplois de reconnaissance nationale* ».

La commission a adopté l'article 27 sans modification.

I. Les emplois réservés : un dispositif complexe et à l'efficacité contestée

A. Les emplois réservés, un dispositif complexe

Le dispositif des « emplois réservés », prévu par le code de la défense[3] et détaillé dans le code des pensions militaires et des victimes de guerre[4], est un dispositif d'accès dérogatoire aux emplois de la fonction publique ouvert, notamment, aux militaires et anciens militaires blessés. Il constitue une « *obligation nationale* »[5] pour l'État, les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers.

---

[1] *Voir l'arrêté du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.*

[2] *Article D331-4 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.*

[3] *Article L. 4139-3 du code de la défense.*

[4] *Titre IV du livre II.*

[5] *Article L. 241-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.*

Sont bénéficiaires de ce dispositif, sans condition d'âge, de délai ni de durée de service[1] :

- les militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité en raison d'une blessure ou d'une maladie contractée au cours d'une guerre ou d'une opération extérieure,
- les victimes civiles de guerre,
- les sapeurs-pompiers volontaires victimes d'un accident en service,
- les victimes d'actes de terrorisme,
- les personnes blessées dans le cadre de leurs fonctions professionnelles ou électorales au service de la collectivité et réformées de ce fait (militaires, douaniers, policiers, élus…)
- toute personne blessée en exposant sa vie lors d'une mission d'assistance à personne en danger et incapable, de ce fait, de poursuivre son activité professionnelle.

À cette liste s'ajoutent encore les conjoints et enfants des personnes dont le décès est imputable à ces mêmes situations de même que les enfants de Harkis[2].

Le législateur a encore prévu que les postes ouverts au recrutement par la voie des emplois réservés sont déterminés par l'application d'un pourcentage sur le nombre de postes déclarés vacants pour chaque recrutement dans chacune des trois fonctions publiques à l'occasion de la déclaration des postes vacants par les autorités compétentes[3]. La partie réglementaire du code précise que ce pourcentage est fixé à 10 % mais qu'un arrêté conjoint des ministres de la défense, de l'intérieur, de la fonction publique et du ministre concerné par la nature des emplois exercés peut fixer un pourcentage différent qui ne peut toutefois être inférieur à 5 %[4]. L'arrêté d'octobre 2025 pris pour le cas du recrutement des gardiens de la paix a par exemple fixé ce seuil à 5 %[5].

La partie législative du code prévoit encore que le ministre de la défense, ou le ministre de l'intérieur pour les militaires de la gendarmerie nationale, inscrit les candidats par ordre alphabétique sur une ou plusieurs listes d'aptitude, pour une durée limitée[6], que le pouvoir réglementaire a fixée à cinq ans[7], après instruction de leur dossier par l'Office national des

---

[1] *Article L. 241-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.*
[2] *Article L. 241-3 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.*
[3] *Article L. 242-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.*
[4] *Article R. 242-3 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.*
[5] *Arrêté du 29 octobre 2025 fixant le pourcentage d'emplois réservés appliqué au recrutement dans le corps des gardiens de la paix et de la police nationale ouverts au titre des années 2026 et 2027.*
[6] *Article L. 242-3 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.*
[7] *Article R. 242-12 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.*

combattants et des victimes de guerre (ONaCVG). L'administration qui recrute dispose des listes d'aptitude et a accès au "passeport professionnel" des candidats de manière anonymisée. Pour arrêter son choix, elle convoque à des entretiens les bénéficiaires ayant le profil correspondant au poste vacant et qui ont postulé sur celui-ci. Après évaluation et sélection, elle nomme le candidat comme fonctionnaire stagiaire. Elle en informe l'ONaCVG, qui retire alors le nom des listes d'aptitude après réception de l'arrêté de nomination. À l'issue de la période de stage, le candidat est, en principe, titularisé.

B. Un dispositif à l'efficacité contestée

D'après l'étude d'impact, **ce dispositif semble ne satisfaire pleinement personne**.

Les bénéficiaires potentiels n'y trouvent pas leur compte, d'abord, car la typologie des postes réservés correspond peu à leurs aspirations : ils sont relativement plus nombreux dans la fonction publique d'État – surveillants pénitentiaire, police, douane et éducation nationale – et dans le domaine de la sécurité – dont certains bénéficiaires souhaitent s'éloigner – et relativement moins, voire pas du tout, dans les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers.

La procédure est en outre compliquée pour les militaires et les anciens blessés. Elle fait intervenir, d'une part, *Défense mobilité*, service à compétence nationale rattaché à la direction des ressources humaines du ministère de la défense, qui accompagne au titre de la reconversion les militaires blessés en activité ou non, et les anciens militaires non titulaires d'une pension militaire d'invalidité, et, d'autre part, l'ONaCVG, qui accompagne les anciens militaires blessés ainsi que tous les autres bénéficiaires dans le cadre des emplois réservés.

Les employeurs publics ne s'en satisfont pas non plus. Lorsqu'ils doivent ou souhaitent mobiliser ce dispositif, ils réservent en effet des postes qui peuvent rester vacants faute de postulant ou d'entretien concluant. La fonction publique territoriale n'est par ailleurs soumise à aucun quota et les emplois réservés doivent être identifiés par les autorités territoriales compétentes à l'occasion de la déclaration des postes vacants auprès du centre de gestion.

Les objectifs poursuivis par le législateur ne sont pas **atteints** : sur la période 2020-2024, 434 militaires blessés se sont inscrits sur les listes du dispositif des emplois réservés, alors que 117 seulement ont été recrutés à ce titre en cinq ans. L'étude d'impact avance enfin que l'appellation d'« *emploi réservé* », outre sa connotation péjorative, prête à confusion pour les bénéficiaires, qui sont nombreux à penser, non sans raisons, que l'employeur, après entretien, est tenu de les recruter.

II. Le dispositif envisagé : une refonte bienvenue

L'article vise ainsi à rendre le dispositif des emplois réservés plus effectif, plus attractif, et à simplifier et à faciliter le parcours de retour à l'emploi des militaires et anciens militaires blessés.

A. Des emplois renommés « *de reconnaissance nationale* »

À la notion d'emplois réservés est substituée celle d'emplois « *de reconnaissance nationale* », jugée plus valorisante et rendant plus explicite le devoir national d'assurer la reconversion des militaires blessés.

Les 1°, 2° et 9° du I. modifient le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre pour procéder à une telle substitution dans les intitulés des chapitres Ier et II du titre IV du livre II, ainsi qu'au premier alinéa des articles L. 241-2 et L. 241-3 et L. 241-4.

Le III. et IV. procèdent de même au sein, respectivement, du code de la défense et du code général de la fonction publique.

B. Un dispositif rendu plus efficace

La réforme consiste, plus substantiellement, à autoriser les bénéficiaires à postuler librement à tout emploi vacant correspondant à leurs aptitudes et compétences, dans les trois versants de la fonction publique. L'obligation de réserver un pourcentage d'emplois vacants ou d'identifier spécifiquement des emplois, dans la fonction publique territoriale, est ainsi supprimée. Les employeurs publics sont en revanche tenus de recruter les anciens militaires blessés dans le cadre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés à laquelle ils sont assujettis en vertu de la loi du 11 février 2005[1]. La gestion du dispositif est également simplifiée, en étant confiée au service *Défense mobilité*, qui sera en charge de l'accompagnement des anciens militaires.

Au I, les dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre sont modifiées en conséquence :

- le 3° remplace en outre, à l'article L. 241-7, la notion d'emplois « *réservés à cet effet* » par celle d'emplois « *correspondant à leurs compétences et leurs aptitudes* », ouvrant ainsi plus largement le panel des emplois aux bénéficiaires du dispositif. Le 4° supprime en outre, parmi les exceptions à l'accès aux emplois réservés au sein des fonctions publiques d'État et hospitalière, celle reposant sur le faible nombre de postes mis au recrutement dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Le 7° modifie l'article L. 242-5 pour remplacer le candidat « *inscrit sur liste d'aptitude* » par celui « *retenu sur un poste* » ;

[1] *Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.*

- Le 5°, qui modifie l'article L. 242-2, prévoit que les bénéficiaires des emplois réservés peuvent postuler aux emplois déclarés vacants dans les corps de la fonction publique de l'État et de la fonction publique hospitalière et les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Le décret en Conseil d'État prévu à la fin de l'article fixera les modalités par lesquelles les employeurs s'acquittent de cette obligation de recrutement par cette voie spécifique ;
- Le 8° abroge l'article L. 242-7, qui prévoit que, lorsque ne correspond aucun candidat inscrit sur liste d'aptitude, l'emploi ne peut être pourvu qu'au bénéfice d'un travailleur handicapé ou d'un agent en reconversion ;
- Le 10° modifie l'article L. 611-6 pour supprimer la mission de l'Office d'instruction des demandes d'emplois de reconnaissance nationale ;
- Les 2°, 3° et 6° du I actualisent des renvois : sont ainsi visés les articles pertinents du code général de la fonction publique, et non plus les lois de 1983, 1984 et 1986 relatives aux trois versants de la fonction publique.

Le II modifie l'article L. 5212-15 du code du travail pour actualiser la disposition selon laquelle les titulaires d'un emploi de reconnaissance nationale sont **pris en compte pour le calcul de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés**.

Le V abroge la loi de 2008 relative aux emplois réservés[1] et l'ordonnance de 2014 portant application d'un article de la loi de programmation militaire 2014-2019 visant à améliorer le recrutement au titre des emplois réservés[2].

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

La commission de la défense de l'Assemblée nationale a adopté cet article modifié par deux amendements rédactionnels du rapporteur Yannick Chenevard.

IV. La position de la commission : adoption conforme

La commission a adopté l'article 27 sans modification.

---

[1] *Loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense.*

[2] *Ordonnance n° 2014-1567 du 22 décembre 2014 portant application de l'article 55 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019.*

CHAPITRE II : ADAPTER NOTRE DROIT À LA SINGULARITÉ DU STATUT DES MILITAIRES

Article 28

Sanctions disciplinaires applicables aux officiers généraux en deuxième section

Cet article vise à étendre l'éventail des sanctions disciplinaires applicables aux officiers généraux en deuxième section.

La commission a adopté l'article 28 sans modification.

I. La situation actuelle – description brève

A. Rappel : la deuxième section

L'article L. 4141-1 du code de la défense répartit les officiers généraux en deux sections :

« 1° La première section comprend les officiers généraux en activité, en position de détachement, en non-activité et hors cadres ;

2° La deuxième section comprend les officiers généraux qui, n'appartenant pas à la première section, sont maintenus à la disposition du ministre de la défense. »

Sont admis en deuxième section les officiers généraux de première section ayant atteint la limite d'âge, soit 59 ans pour les officiers de gendarmerie et ceux des armées de Terre et de l'Air et de l'Espace et de la Marine. Ils peuvent également y être admis par anticipation, soit sur leur demande soit pour raisons de santé.

Les officiers généraux de deuxième section perçoivent jusqu'à l'âge de 67 ans une solde de réserve dont le montant est équivalent à celui de la pension militaire.

En contrepartie, ils sont, jusqu'à cet âge de 67 ans, rappelables à tout moment au service actif par leur ministre – celui de la défense ou, pour les officiers de gendarmerie, de l'intérieur ou de la défense *« en fonction des nécessités de l'encadrement »* (art. L. 4141-4 du code de la défense) – pour exercer *« notamment au sein d'un commandement opérationnel, d'un commandement organique ou d'un organisme international »* (art. R. 4141-2).

Ainsi, comme l'a souligné le général de division Hervé Pierre, chef du bureau des officiers généraux, devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale le 14 janvier 2026, la deuxième section est *« une position de non-activité sous statut militaire »*, créée *« pour pouvoir rappeler les officiers généraux à l'activité. Si la ministre décide de rappeler un officier, quelle que soit alors l'activité dans laquelle il est engagé, il doit revenir. »*

Chaque année, selon l'étude d'impact du présent projet de loi, 150 à 200 officiers sont ainsi rappelés à l'activité par voie de vacation. Ils peuvent également être replacés en première section pour occuper un emploi permanent : entre 2019 et 2024, 5 officiers généraux se sont trouvés dans ce cas.

La division des militaires en deux cadres trouve son origine dans la monarchie de Juillet, soucieuse d'offrir un revenu de subsistance aux anciens de la Grande armée, dans un contexte de forte réduction des effectifs militaires. La Troisième République a maintenu le deuxième cadre, sous le nom de « cadre de réserve », principalement dans l'objectif de bénéficier de leur expérience militaire en cas d'engagement guerrier. Sous sa dénomination actuelle, la deuxième section a été créée par la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires.

On dénombre aujourd'hui environ 4 500 officiers généraux en deuxième section, hors gendarmerie, et 466 en gendarmerie.

B. Les sanctions applicables aux officiers généraux en deuxième section

Le code de la défense établit, dans son article L. 4137-2, un régime gradué de sanctions disciplinaires, divisées en trois groupes :

« 1° Les sanctions du premier groupe sont :

a) L'avertissement ;

b) La consigne ;

c) La réprimande ;

d) Le blâme ;

e) Les arrêts ;

f) Le blâme du ministre.

2° Les sanctions du deuxième groupe sont :

a) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de cinq jours privative de toute rémunération ;

b) L'abaissement temporaire d'échelon ;

c) La radiation du tableau d'avancement ;

3° Les sanctions du troisième groupe sont :

a) Le retrait d'emploi, défini par les dispositions de l'article L. 4138-15 ;

b) La radiation des cadres ou la résiliation du contrat ».

Demeurant sous statut militaire, les officiers généraux de deuxième section restent soumis aux obligations disciplinaires attachées à ce statut et, à ce titre, au régime de sanctions prévu par l'article.

Cependant, du fait qu'ils ne sont pas en activité, certaines de ces sanctions ne leur sont pas applicables. Il s'agit :

- dans le premier groupe, de la consigne (privation de sortie) et des arrêts (interdiction de quitter la formation durant une durée déterminée) ;
- de l'ensemble des sanctions du deuxième groupe
- dans le troisième groupe, du retrait d'emploi.

Restent donc, dans le premier groupe, l'avertissement, la réprimande, le blâme du ministre et, dans le troisième groupe, la radiation des cadres (un officier de deuxième section n'étant par définition pas sous contrat).

Mais dans le droit en vigueur, seule la radiation des cadres, qui place l'intéressé à la retraite et emporte la cessation de l'état militaire, est appliquée aux officiers généraux de deuxième section, aux termes de l'article L. 4141-4 du code de la défense : *« les dispositions […] du b du 3° de l'article L. 4137-2 sont applicables à l'officier général de la deuxième section »*.

Concernant les officiers généraux, la mesure de radiation est prise par décret du Président de la République (article R. 4137-41). La procédure, fixée par l'article R. 4137-93 du code de la défense, prévoit le renvoi du militaire soupçonné d'un manquement devant un conseil supérieur d'armée, qui procède à l'audition de l'officier et des éventuels témoins. Le conseil doit remettre son avis dans les trois mois ; faute d'avoir rendu un avis dans ce délai, il peut être mis en demeure par le ministre de se prononcer dans un délai supplémentaire d'un mois. À ce terme, la sanction est prononcée sans l'avis du conseil. La procédure peut donc durer, en théorie, plus de quatre mois.

C. Une procédure lourde et peu adaptée, pour un faible nombre de sanctions

Le motif avancé pour l'évolution proposée du dispositif est double : la lourdeur de la procédure décrite ci-dessus, ainsi que l'absence de proportionnalité puisque la seule sanction prévue pour les officiers généraux de deuxième section est la sanction maximale.

Ainsi, depuis la fin des années 1980 *« environ 140 officiers généraux admis dans la deuxième section ont pu être considérés comme susceptibles d'avoir manqué à leurs obligations »*, selon l'étude d'impact – soit par remontée d'information, soit à la suite d'expressions publiques (signatures de tribunes ou de pétitions, déclarations dans les médias ou sur les réseaux sociaux). Dans

95% des cas, le manquement identifié portait sur le devoir de réserve. Depuis 2016, seuls 10 dossiers ont été examinés en conseil supérieur.

Sur ce total de 140, seules quatre radiations (la seule sanction possible) ont été prononcées : une pour atteinte à la dignité du militaire et au renom de l'armée, trois pour manquement aux obligations de réserve et de loyauté. Dans la majorité des cas, les intéressés ont reçu une lettre de mise en garde de l'autorité compétente.

Les deux derniers officiers généraux ayant fait l'objet d'une décision de radiation des cadres sont les généraux de brigade Paul Pellizzarri et André Coustou, radiés par deux décrets du Président de la République en date du 17 avril 2025.

II. Le dispositif envisagé : une extension de l'éventail des sanctions

Afin d'établir une meilleure gradation des sanctions, il est proposé d'ajouter aux sanctions prévues pour les officiers généraux en deuxième section trois sanctions du premier niveau : l'avertissement, la sanction et le blâme du ministre. Par conséquent, les a, c et f du 1° de l'article L. 4137-2 établissant la liste des sanctions applicables aux militaires seraient ajoutés au b du 3°, qui correspond au blâme, dans la liste des dispositions applicables aux officiers généraux de deuxième section figurant à l'article L. 4141-4.

Ainsi, la radiation deviendrait une sanction de deuxième niveau répondant à deux situations :

- une récidive après une sanction de premier niveau,
- une gravité de la faute commise qui justifie par elle-même une radiation.

Pour les sanctions du premier niveau, l'officier de deuxième section bénéficie, comme dans le droit en vigueur, des garanties apportées par l'article L. 4137-1 du code de la défense : communication de son dossier individuel, information par son administration de ce droit, préparation et à présentation de sa défense.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. La position de la commission – description brève

La commission a adopté l'article 28 sans modification.

Article 29

Calcul de l'allocation chômage des anciens militaires involontairement privés d'emploi

Cet article modifie l'assiette servant au calcul de l'allocation chômage des anciens militaires involontairement privés d'emploi.

La commission a adopté l'article 29 sans modification.

I. Des règles de calcul aujourd'hui contestées, car ambiguës

A. Contours de l'indemnisation des anciens militaires involontairement privés d'emploi

Le législateur a prévu que « *les militaires qui quittent le service et qui sont involontairement privés d'emploi ont droit à un revenu de remplacement, sous forme d'allocation de chômage* »[1]. D'après l'étude d'impact du projet de loi, 11 500 militaires bénéficient en moyenne chaque mois d'une telle indemnisation au titre de l'assurance chômage, pour un coût annuel d'environ 122 millions d'euros.

La partie réglementaire du code de la défense précise[2] que sont considérés comme involontairement privés d'emploi :

- les militaires radiés des cadres à la suite d'une mesure disciplinaire autre que la désertion, à la perte du grade en vertu d'une décision de la justice militaire ou à la suite de la perte de la nationalité française, ou bien pour réforme définitive ;
- les militaires d'active autres que de carrière dont le contrat arrive à terme, a été résilié de plein droit, dénoncé pendant la période probatoire, ou résilié à l'issue d'un congé de reconversion ou d'un congé complémentaire de reconversion.

L'article suivant précise enfin que « *sont assimilés aux militaires involontairement privés d'emploi* » les militaires de carrière radiés des cadres par démission en raison d'un changement de lieu de résidence dicté par un suivi de conjoint, un mariage, une situation de violence conjugale, un volontariat de solidarité internationale ou une reprise d'entreprise répondant à certaines conditions, ou bien, pour les militaires sous contrat, dans certains cas limitativement énumérés[3].

Depuis le 1er octobre 2011, une convention délègue à *France Travail* la gestion de l'indemnisation du chômage de l'ensemble des agents civils et militaires du ministère. *France Travail* examine les ouvertures de droits au

[1] *Article L. 4123-7 du code de la défense.*
[2] *Article R. 4123-33 du code de la défense.*
[3] *Article R. 4123-34 du code de la défense.*

chômage, calcule et verse les allocations dues aux anciens militaires pour le compte du ministère selon la même période de référence que pour les personnels civils. Le Centre expert de traitement de l'indemnisation du chômage, interface unique entre le ministère des armées et *France Travail*, contribue au contrôle de la délégation de l'indemnisation du chômage à *France Travail* et à la maîtrise du coût de l'indemnisation du chômage des militaires.

B. Des règles de calcul ambiguës, et contestées

L'article précité de la partie législative du code du travail précise que cette allocation est « *attribuée dans les conditions fixées par le code du travail* », lequel prévoit que l'allocation chômage est calculée « *soit en fonction de la rémunération antérieurement perçue dans la limite d'un plafond, soit en fonction de la rémunération ayant servi au calcul* » des cotisations chômage[1].

La **partie réglementaire du code de la défense retient cependant une assiette de calcul plus étroite**, en précisant que la rémunération servant de base au calcul de cette allocation comprend la solde budgétaire, l'indemnité de résidence au taux de métropole et, le cas échéant, le supplément familial de solde au taux de métropole, à l'exclusion de toute autre prime ou indemnité accessoire et des prestations familiales[2]. L'étude d'impact précise que ces dispositions s'inspiraient, en 2008, d'une circulaire de 2007 relative aux agents du secteur public, dont l'abrogation depuis cette date n'a pourtant pas conduit à modifier ces dispositions pour les militaires.

La conciliation périlleuse de ces deux ensembles de dispositions, issues du code du travail d'une part, et du code de la défense d'autre part, a conduit certains militaires à saisir le juge administratif, et ce dernier à donner raison aux demandeurs en considérant que **les articles réglementaires du code de la défense devaient être regardés comme illégaux**[3].

II. Le dispositif proposé : une clarification des règles de calcul de l'allocation

L'article 27 modifie par conséquent l'article L. 4123-7 du code de la défense pour supprimer la référence au code du travail, et disposer que les militaires qui quittent le service et qui sont involontairement privés d'emploi ont droit à un revenu de remplacement « *adapté à la spécificité de l'état militaire et déterminé en fonction de la rémunération perçue par le militaire durant une période de référence et dans la limite d'un plafond* ».

---

[1] *Article L. 5422-4 du code du travail.*
[2] *Article R. 4123-37 du code de la défense.*
[3] *TA de Châlons-en-Champagne (3ème chambre), 18 mars 2022, M. B., n° 2000316.*

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

À l'Assemblée nationale, cet article a été adopté sans modification en commission de la défense, de même qu'en séance publique.

IV. La position de la commission : adoption conforme

Le renvoi aux seules dispositions réglementaires du code de la défense pour définir les éléments de rémunération devant être pris en compte dans l'assiette de calcul de l'allocation de chômage servie aux militaires semblent de nature à clarifier la règle et donc à écarter les risques contentieux.

Les arguments apportés en défense du maintien des conditions actuelles, plus avantageuses car issues du droit commun, d'indemnisation chômage des militaires, qui fondent l'avis défavorable donné sur cet article par le Conseil supérieur de la fonction militaire, n'ont pas convaincu le rapporteur. D'une part car les règles particulières applicables aux militaires, qui se justifient par la singularité militaire, restent globalement plus avantageuses que le droit commun, qu'il s'agisse des possibilités de cumul de prestations ou d'accompagnement. D'autre part et surtout, car des règles d'indemnisation plus avantageuses aurait pour effet de soutenir le départ des militaires de l'institution, alors que tous les efforts du moment visent à les fidéliser.

La commission a adopté l'article 29 sans modification.

CHAPITRE III : MIEUX RECONNAITRE LES SUJÉTIONS LIÉES AU STATUT MILITAIRE

Article 30

Cessions immobilières de l'État – Dispositions spécifiques au ministère des armées

Cet article vise à prolonger les dispositions spécifiques au ministère des armées touchant la décote applicable aux cessions immobilières de l'État

La commission a adopté l'article 30 sans modification.

I. La situation actuelle

A. Des dispositions dérogatoires assurant au ministère des armées un retour plus favorable des cessions immobilières

Le ministère des armées a historiquement bénéficié de mesures dérogatoires concernant l'allocation du produit des cessions immobilières, alors que ce produit revient normalement au budget général. Le ministère de la défense était ainsi le *« seul ministère dont l'équilibre budgétaire [reposait] sur des cessions immobilières »*, comme l'a souligné le sénateur Dominique de Legge dans un rapport d'information de 2017 pour la commission des finances[1].

Ainsi, dès 2006 et la création du compte d'affectation spéciale (CAS) « *Immobilier* » destiné à recueillir les produits des cessions immobilières de l'Etat, le ministère a pu bénéficier d'un « retour » plus favorable. La loi de programmation militaire 2014-2019 a même prévu un retour intégral des produits de cession.

C'est ainsi que les produits des cessions immobilières ont pu contribuer au financement des lois de programmation militaire, dans des conditions toutefois fortement critiquées par le Sénat dans le rapport précité, et par la Cour des comptes dans deux rapports de 2022[2] et 2024[3] concernant respectivement les cessions parisiennes et hors Paris du ministère des armées. La Cour juge ce système peu vertueux au point de vue budgétaire, pointant en outre des anomalies dans le fonctionnement du CAS *Immobilier* et des cessions de gré à gré très défavorables à l'État.

B. Les dérogations introduites à la décote « Duflot »

Aux conditions parfois discutables de ces cessions s'est ajoutée l'application de la décote « Duflot »[4] dans les nombreuses opérations immobilières liées, jusqu'en 2015, à la réduction du format des armées et, à Paris, au regroupement des services du ministère à l'hexagone Balard. Selon la Cour, à la date de rédaction du rapport, *« ce dispositif a concerné 23 cessions pour le ministère des armées qui a ainsi participé à hauteur de 118 M€ à la politique du logement social »*.

---

[1] *« Le parc immobilier des armées : quand l'intendance ne peut plus suivre », rapport d'information n°661 (206-2017) déposé par M. Dominique de Legge au nom de la commission des finances.*

[2] *« Bilan des cessions immobilières du ministère des armées : Les cessions parisiennes, exercices 2008-2020 », délibéré le 23 septembre 2021.*

[3] *« Bilan des cessions immobilières du ministère des armées : les cessions hors Paris, exercices 2006-2022 », délibéré le 18 juillet 2024.*

[4] *Pour rappel, la décote dite « Duflot » introduite par la loi du 18 janvier 2013 consiste à permettre à l'État de « procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains, bâtis ou non, sont destinés à la réalisation de programmes comportant majoritairement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social ». La décote, qui peut aller jusqu'à 100% de la valeur du bien, est de droit lorsque le terrain est cédé au profit d'une collectivité territoriale.*

Le Sénat a cependant **cherché à préserver**, dans le cadre du dispositif Duflot, **le retour pour les armées des cessions immobilières du ministère**. La loi d'actualisation de la programmation militaire du 28 juillet 2015 a ainsi, **à l'initiative du Sénat, plafonné à 30% la décote « Duflot »** pour ces cessions **– disposition ensuite annulée par l'Assemblée nationale dans la loi de finances pour 2016**.

Puis, dans la **loi de programmation militaire 2019-2025[1], le Sénat a introduit un nouvel alinéa** à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques qui porte le dispositif « Duflot » : *« Jusqu'au 31 décembre 2025, la décote prévue aux I et II n'est applicable aux cessions de terrains occupés par le ministère des armées et situés dans des zones tendues, en particulier l'Île-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, que lorsque ces terrains, bâtis ou non, sont destinés à la réalisation de programmes de logements sociaux réservés au maximum aux trois quarts aux agents de ce ministère, à la demande de ce dernier »*.

Cette disposition, dont l'objet est de faciliter le logement des agents du ministère dans les zones dites tendues, **venait en quelque sorte compenser la fin du retour intégral des produits de cessions immobilières au ministère des armées**, jugé peu vertueux d'un point de vue budgétaire.

D'après les données fournies par la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) du ministère des armées, entre 2014 et 2024, le mécanisme de décote a été mis en œuvre pour 25 cessions effectuées par le ministère des armées, avec un taux variant entre 23,9 % et 100 % de la valeur vénale estimée. Le ministère a réservé pour son usage, au sein de 3 opérations, 88 logements pour une économie estimée avoisinant 10 M€.

II. Le dispositif envisagé

Bien que le dispositif en vigueur arrive à échéance au 31 décembre 2025, le législateur n'a pas prévu, dans la loi de programmation militaire 2024-2030, sa prolongation. Le présent article a donc pour objet de reporter l'échéance du dispositif à la date du 31 décembre 2030.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

---

[1] *Art. 47 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions relatives à la défense.*

IV. La position de la commission – description brève

Depuis 2022, le montant des cessions immobilières du ministère s'établit autour de 16 M€, pour une moyenne de 40 cessions annuelles. Cela fait suite à une période de cessions massives correspondant au regroupement des services du ministère à Balard et à la cession de l'îlot Saint-Germain. Le ministère s'inscrit désormais dans une démarche de conservation et d'utilisation de son patrimoine pour son propre profit, selon la DTIE.

La portée de la mesure dont la prolongation est proposée est donc relativement modeste, mais il est pertinent de conserver dans la main du ministère un outil lui permettant de faciliter le logement de son personnel.

La commission a adopté l'article 30 sans modification.

TITRE VI : DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article 31

Moderniser la gouvernance de l'École polytechnique

Cet article vise à faire évoluer la gouvernance de l'École polytechnique en clarifiant la répartition des compétences entre le président du conseil d'administration et le directeur général, en supprimant le lien de subordination entre ces deux instances et en précisant les éléments constitutifs de cet établissement public.

La commission a adopté l'article 31 modifié par un amendement prévoyant que le directeur général de l'École participe au conseil d'administration sans voix délibérative et un amendement rédactionnel.

I. La situation actuelle – une organisation actuelle de la direction de l'École manquant de lisibilité et source d'inefficacité

Depuis la réforme opérée par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, **la gouvernance de l'École polytechnique, définie à l'article L. 755-1 du code de l'éducation, repose sur un conseil d'administration, le président de ce conseil, un directeur général chargé à la fois du commandement militaire et de la direction générale de l'établissement, ce dernier agissant sous l'autorité du président, et un directeur de l'enseignement et de la recherche**.

Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2015-1176 du 24 septembre 2015 relatif à l'organisation et au régime administratif et financier de l'École polytechnique.

Comme l'ont relevé plusieurs rapports, cette nouvelle architecture n'apparaît pas satisfaisante. En effet, **le directeur général ne dispose pas de la plénitude des prérogatives attachées à sa fonction, tandis que la gestion des ressources humaines se trouve fragmentée entre plusieurs niveaux de responsabilité**.

Ainsi, comme le rappelle l'étude d'impact du présent article 31, en 2019, la Cour des comptes relevait que « *l'organisation de la direction de l'Ecole polytechnique est complexe et favorise un fonctionnement en silo. Le point d'équilibre entre le précédent modèle de gouvernance et le modèle actuel n'a pas encore été trouvé* ».

L'étude d'impact relève ainsi que cette situation « *complexifie la gestion de l'Ecole, en particulier dans le domaine des ressources humaines : le directeur général est chargé de la gestion des ressources humaines alors que le directeur de l'enseignement et de la recherche propose et met en œuvre la politique de recrutement des personnels d'enseignement et de recherche, tandis que le président du conseil d'administration nomme les enseignants-chercheurs et assure la gestion financière* ».

Enfin, cette architecture nuit à la lisibilité au plan international, les partenaires étrangers de l'Ecole n'identifiant pas les responsables.

II. Le dispositif envisagé – une gouvernance clarifiée, alignée sur les standards des grandes écoles d'ingénieurs

L'article 31 procède à une réécriture de l'article L. 755-1 du code de l'éducation afin de **clarifier les rôles respectifs du président du conseil d'administration et du directeur général, en proposant une gouvernance plus conforme au modèle dominant des grandes écoles d'ingénieurs françaises**.

Il est ainsi prévu que le directeur général, qui doit avoir la qualité d'officier général, exerce l'ensemble des prérogatives de gestion (préparation du budget, conclusion des contrats et marchés, ordonnancement des recettes et des dépenses, gestion du domaine foncier) sous le contrôle du conseil d'administration, devant lequel il est responsable.

Le président du conseil d'administration, nommé par décret, se concentrera pour sa part sur la définition des orientations stratégiques et le rayonnement de l'École, sans intervenir dans la gestion courante de l'établissement.

L'alinéa 3 du présent article précise en outre la composition du conseil d'administration, lequel comprendra des représentants de l'État et de collectivités territoriales – lesquelles n'étaient pas représentées jusqu'à

présent – des personnalités qualifiées, des représentants élus du personnel et des représentants élus ou désignés des usagers.

Enfin, l'alinéa 5 précise que les dispositions relatives aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)[1] sont applicables à l'École et liste les principales ressources de l'établissement.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

IV. La position de la commission – une réforme de la gouvernance de l'École polytechnique qui devrait en améliorer la gestion

Les dispositions de l'article 31 mettent fin à un schéma de gouvernance insatisfaisant, source de confusion dans la répartition des responsabilités et de lisibilité insuffisante pour les partenaires nationaux et internationaux de l'École.

En alignant la gouvernance de l'École polytechnique sur le modèle classique des grandes écoles d'ingénieurs françaises, l'évolution proposée par le présent article crée les conditions d'un pilotage stratégique plus efficace et d'une meilleure lisibilité au niveau international.

La commission a adopté un amendement de Cédric Perrin, rapporteur, prévoyant la participation du directeur général de l'École polytechnique au conseil d'administration, sans voix délibérative, afin d'éviter un fonctionnement en silo. Cet amendement reprend un amendement adopté par la commission de la culture, à l'initiative de notre collègue Stéphane Piednoir, rapporteur, dans le cadre de l'examen de l'article 13 du projet de loi relatif à la régulation de l'enseignement supérieur privé, actuellement en discussion, et dont les dispositions sont identiques à celles du présent article 31.

Elle a par ailleurs adopté un amendement rédactionnel de Cédric Perrin, rapporteur, Gisèle Jourda et Pascal Allizard.

La commission a adopté l'article 31 ainsi modifié.

[1] *En particulier, l'article L. 711-1 du code de l'éducation rappelle les principes relatifs au fonctionnement des EPSCP (autonomie, gestion démocratique, pluridisciplinarité, etc.).*

Article 31 bis

Élargissement du pouvoir du préfet dans la délivrance de carte mobilité inclusion pour les blessés de guerre

Cet article élargit les pouvoirs du préfet dans la délivrance de carte mobilité inclusion pour les blessés de guerre.

La commission a adopté l'article 31 *bis* sans modification.

Cet article additionnel a été créé par un amendement adopté par la commission de la défense à l'initiative de Jean-Michel Jacques.

Il modifie l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles afin d'autoriser le préfet, qui ne peut aujourd'hui délivrer que la carte mobilité inclusion mention « stationnement » aux blessés de guerre qui en remplissent les conditions, à délivrer une telle carte portant aussi la mention « invalidité » ou « priorité ». Cette modification dispenserait les blessés de guerre qui en remplissent les conditions d'en faire la demande auprès d'une maison départementale des personnes handicapées, et leur rendrait ainsi plus facile l'obtention d'un chien d'assistance.

La commission a adopté l'article 31 *bis* sans modification.

Article 31 ter

Aménagement des épreuves d'examens ou de concours pour les candidats présentant un handicap

Cet article rend possible l'aménagement des épreuves de concours ou examens pour les candidats présentant un handicap jugé compatible avec les contraintes de service.

La commission a adopté l'article 31 *ter* sans modification.

Ajouté par l'Assemblée nationale en séance publique, cet article crée un article L. 4132-1-1 dans le code de la défense disposant que « *des aménagements des modalités des épreuves aux examens, concours et sélections organisés au titre du recrutement ou en cours de carrière peuvent être autorisés au profit de certains candidats* » :

- les travailleurs reconnus handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ;

- les titulaires d'une allocation ou d'une rente d'invalidité ;

- les bénéficiaires du droit à pension militaire d'invalidité.

La commission a adopté l'article 31 *ter* sans modification.

Article 31 quater
Désignation du correspondant défense par le maire

Cet article vise à prévoir la nomination du correspondant défense par le maire de la commune.

La commission a réécrit l'article 31 *quater* par un amendement tendant à :

- modifier l'imputation de l'article dans le code général des collectivités territoriales,

- réserver la fonction de correspondant défense aux membres du conseil municipal,

- procéder aux coordinations nécessaires dans l'article du CGCT relatif à la Polynésie française et le code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

I. Le cadre existant

Créé par une circulaire ministérielle du 26 octobre 2001 et désigné au sein du conseil municipal, le correspondant défense a, d'après le *Guide pratique du correspondant défense* édité par le ministère des armées, une triple mission :

- informer les citoyens sur la politique de défense de la France,
- sensibiliser les jeunes générations à la défense,
- assurer un rôle pédagogique sur le devoir de mémoire.

Il est également l'interlocuteur privilégié des autorités civiles et militaires du département et de la région, en particulier le délégué militaire départemental.

Malgré la relative ancienneté de la fonction, le cadre réglementaire de son exercice reste succinct. Dans son arrêt n° 468012 du 30 mars 2023, le Conseil d'État estime que « *les modalités de désignation de ce correspondant défense n'étant précisées par aucune disposition législative ou réglementaire, il revient au maire, seul chargé de l'administration communale en vertu de l'article L. 2122-18 du code général de collectivités territoriales, de procéder, le cas échéant, à une telle désignation, sur laquelle il lui reste loisible de recueillir l'avis du conseil municipal* ».

II. L'article introduit par l'Assemblée nationale

Le présent article, introduit par un amendement du président de la commission de la défense de l'Assemblée nationale, dispose que « *le maire désigne un correspondant défense parmi les membres du conseil municipal. Par exception, dans les communes dont la population est inférieure à un seuil défini par décret, il peut également désigner à cette fonction une personnalité qualifiée en matière de défense.* »

IV. La position de la commission

Eu égard à l'importance croissante des enjeux de défense au sein de notre société, le rôle du correspondant défense mérite d'être mieux reconnu et valorisé. Son inscription dans le code général des collectivités territoriales est par conséquent bienvenue, d'autant qu'il subsiste un certain flottement autour de ses modalités de désignation : malgré l'arrêt précité du Conseil d'État, le *Guide pratique du correspondant défense*, dans son édition de mai 2025, fait toujours référence à son élection par le conseil municipal.

En revanche, et pour le même motif de l'importance croissante de ce rôle, il ne paraît pas pertinent de donner aux maires la possibilité de le confier à une personnalité non élue.

La commission a donc adopté un amendement produisant deux effets :

- sur la forme, il modifie l'imputation de l'article dans le code général des collectivités territoriales et procède aux coordinations nécessaires dans le code des communes de la Nouvelle-Calédonie et l'article du CGCT relatif à la Polynésie française,

- sur le fond, il réserve la fonction de correspondant défense aux membres du conseil municipal.

La commission a adopté l'article 31 *quater* ainsi rédigé.

Article 32
Dispositions outre-mer

Cet article vise à effectuer les coordinations nécessaires à l'application de la présente loi en outre-mer.

La commission a adopté l'article 32 sans modification.

I. Des mesures de coordination nécessaires

Le présent article effectue des mesures de coordination afin de rendre applicable les dispositions du présent projet de loi en outre-mer dans **six codes** et **une loi.** Pour ce faire, il remplace les références législatives existantes qui ont fait l'objet de modifications dans le présent projet de loi de programmation par un renvoi au projet de loi.

1. Code de la commande publique (I de l'article)

Le 1° permet de rendre applicables à Wallis-et-Futuna les dispositions relatives à la commande publique prévues par l'ordonnance du 26 novembre 2018 contenues dans le projet de loi, en particulier les articles **5 et 8**.

Le 2° rend également applicable à Wallis-et-Futuna les dispositions relatives au contrôle des coûts prévu à **l'article 14** du présent projet de loi.

2. Code de la sécurité intérieure (II de l'article)

Le II prévoit l'application de la présente loi de programmation en **Polynésie Française, en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et dans les TAAF**. Il supprime les références à la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, de la loi du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, à la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, à l'ordonnance du 16 mai 2023 relative à la formation aux activités privées de sécurité et à la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés pour les remplacer par un renvoi au présent projet de loi.

3. Code de l'éducation (III de l'article)

Le **III** de l'article actualise le **code de l'éducation** pour permettre l'application des dispositions du présent projet de loi à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Il remplace ainsi les renvois aux lois du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants et du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique par un renvoi à la présente loi de programmation.

4. Code de la santé publique (IV du présent article)

Le IV modifie le code de la santé publique pour remplacer les références à la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation de la justice, de l'ordonnance du 17 janvier 2018 relative au service de santé des armées et à l'Institution nationale des Invalides par une référence au présent projet de loi de programmation afin de permettre l'application à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Il permet également (4°) l'application des dispositions de l'article 13 dans ces territoires.

5. Code des pensions militaires d'invalidité (V du présent article)

Le V permet l'adaptation des dispositions de l'article L. 244-1du code des pensions militaires d'invalidité à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie sur le statut des emplois dits réservés, désormais dénommés emplois « de reconnaissance nationale » en application de l'article 27 du présent projet de loi.

6. Code des transports (VI de l'article)

Le VI modifie le code des transports pour actualiser la référence à la précédente loi de programmation à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

7. Loi du 17 décembre 1926 (VII de l'article)

Enfin, le VII de l'article modifie dans la loi du 17 décembre 1926 relative à la répression en matière maritime la référence à l'ordonnance modificative du 6 octobre 2016 modifiant la loi du 17 décembre 1926 relative à la répression en matière maritime pour rendre applicables les dispositions de l'article 165 à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

À l'initiative des rapporteurs, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels sur cet article.

IV. La position de la commission

La **commission a adopté l'article 32 sans modification.**

Article 33
Ratifications d'ordonnances

Cet article vise à ratifier cinq ordonnances.

La commission a adopté l'article 33 sans modification.

I. Le dispositif envisagé

A. Ordonnance n° 2018-1127 du 12 décembre 2018 relative au congé du blessé

Cette ordonnance a été prise en application du 1° de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, qui autorise le Gouvernement à étendre le congé du blessé à d'autres hypothèses que celles prévues à l'article L. 4138-3-1 du code de la défense.

Aux deux circonstances d'engagement prévues qu'étaient les opérations de guerre et les opérations extérieures, l'ordonnance ajoute ainsi *« une opération mobilisant des capacités militaires, se déroulant sur le territoire national ou hors de celui-ci, visant à la défense de la souveraineté et des intérêts de la France, à la préservation de l'intégrité de son territoire ou à la protection de ressortissants, d'une intensité et d'une dangerosité particulières assimilables à celles d'une opération extérieure »*.

B. Ordonnance n° 2019-2 du 4 janvier 2019 portant simplification des dispositifs de reconversion des militaires et des anciens militaires dans la fonction publique civile

Cette ordonnance a été prise en application du 2° du même article 30 de la LPM 2019-2025, qui autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure visant à simplifier les procédures des dispositifs de reconversion dans la fonction publique prévus aux articles L. 4139-2 et L. 4139-3 du code de la défense.

Le dispositif des deux articles mentionnés a notamment été simplifié pour créer un dispositif unique de reconversion vers la fonction publique.

C. Ordonnance n° 2019-3 relative à certaines modalités d'incitation au départ à destination de personnels militaires

Cette ordonnance a été prise en application du même article 30 de la LPM 2019-2025. Cet article tend à autoriser le Gouvernement à proroger, pour la période s'étendant du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2025, des dispositions des articles 36, 37 et 38 de la loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 :

- la pension afférente au grade supérieur (PAGS), qui prend en compte l'indice de rémunération du grade supérieur à celui détenu lors de la radiation des cadres, rendant ainsi plus incitatives les conditions dans lesquelles ces personnels peuvent quitter l'institution militaire avant la limite d'âge de leur grade ;

- la promotion fonctionnelle (PF) consistant à promouvoir au grade supérieur des officiers et des sous-officiers de carrière afin de leur permettre d'exercer une fonction déterminée pour une durée déterminée, au terme de laquelle ils seraient radiés des cadres ou, s'agissant des officiers généraux,

admis dans la deuxième section. L'objectif de ce dispositif est d'accélérer le départ à la retraite de militaires qui n'aspirent pas à poursuivre une carrière complète au sein de l'institution ;

- enfin, le pécule modulable d'incitation au départ (PMID), lié au départ anticipé du militaire.

L'ordonnance a permis aux armées de s'adapter aux évolutions des métiers, en facilitant le départ des militaires occupant des emplois en déclin.

Ces trois ordonnances ont fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé à l'Assemblée nationale le 27 février 2019, non inscrit à l'ordre du jour.

D. Ordonnance n° 2019-610 du 19 juin 2019 portant harmonisation de la terminologie du droit de l'armement dans le code de la défense et le code de la sécurité intérieure

Cette ordonnance a été prise en application du 1° de l'article 63 de la LPM 2019-2025. Elle a pour objet d'habiliter le Gouvernement à harmoniser la terminologie relative aux matériels de guerre, armes, munitions et leurs éléments relevant des catégories A, B, C et D mentionnées dans les codes de la défense et de la sécurité intérieure.

Cette ordonnance a permis d'harmoniser l'utilisation des termes relatifs aux « *matériels de guerre, armes, munitions et leurs éléments* », aux « *matériels de guerre et matériels assimilés* » ainsi qu'au « *produits liés à la défense* » au sein et entre les codes de la défense et de la sécurité intérieure. Ce faisant, elle a permis de lever les incertitudes sur le champ d'application exact des diverses réglementations en matière d'armement.

Elle a fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé à l'Assemblée nationale le 11 septembre 2019, retiré puis déposé au Sénat le 15 juin 2022, et non inscrit à l'ordre du jour.

E. Ordonnance n° 2021-860 du 30 juin 2021 portant changement d'appellation de l'armée de l'air

Cette ordonnance a été prise en application de l'article 44 de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur, qui habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi nécessaire pour compléter et adapter les dispositions relatives aux activités et opérations spatiales et aux services qui y concourent, aux seules fins de garantir la protection des intérêts de la défense nationale.

L'ordonnance consiste à renommer l'armée de l'air *« armée de l'air et de l'espace »*, afin de tenir compte de la dimension spatiale de ses missions.

Elle a fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé au Sénat le 8 décembre 2021, non inscrit à l'ordre du jour.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. La position de la commission

La commission a adopté l'article 33 sans modification.

Article 34 (nouveau)

Remise d'un rapport portant sur la simplification du cadre normatif et administratif applicable aux industries de défense

Cet article prévoit la remise d'un rapport d'évaluation portant sur la simplification du cadre normatif et administratif applicable aux industries de défense.

La commission a supprimé l'article 34.

Cet article est issu d'un amendement adopté en commission à l'Assemblée nationale.

Il prévoit la remise, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, **d'un rapport d'évaluation portant sur la simplification du cadre normatif et administratif applicable aux industries de défense**. **Ce rapport doit en outre identifier les leviers de réduction des délais de production et les mesures de facilitation réglementaire nécessaires pour accélérer la remontée en puissance de la base industrielle et technologique de défense.**

Considérant, d'une part, que l'objectif de simplification des règles et procédures applicables aux industries de défense relève davantage du rapport annexé et, d'autre part, que la jurisprudence du Sénat conduit à accueillir défavorablement les demandes de rapport, **la commission a adopté un amendement de Cédric Perrin, rapporteur, et Pascal Allizard visant à supprimer l'article 34**.

La commission a supprimé l'article 34 (nouveau).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 mai, sous la présidence de Mme Catherine Dumas, Vice-présidente, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Cédric Perrin sur le projet de loi n° 635 (2025-2026) actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

Mme Catherine Dumas, présidente. – Mes chers collègues, nous entamons notre réunion avec l'examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, dont M. le président de la commission en est le rapporteur.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Nous débutons aujourd'hui l'examen en commission du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030. Je rappelle que ce projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale le 19 mai, soit il y a tout juste une semaine. La programmation des travaux législatifs constitue donc un autre sujet de préoccupation, et je remercie l'ensemble des collègues rapporteurs pour avis des crédits budgétaires qui, depuis plusieurs semaines, se sont mobilisés en réalisant plusieurs dizaines d'auditions alors même que le texte ne nous avait pas encore été transmis. Ce travail de fond est la marque de notre commission.

Ce projet de loi d'actualisation est un texte « Janus ». Il y a en effet deux façons bien différentes de l'apprécier, qui illustrent toutes les deux des réalités incontestables. C'est le fameux « en même temps », si je puis dire.

Tout d'abord, nous devons reconnaître que le Gouvernement a pris ses responsabilités en déposant ce texte. Une actualisation était en effet bien prévue à l'article 8 de la loi du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM 2024-2030), mais elle ne devait intervenir que l'année prochaine, avant la fin de 2027. Par ailleurs, le nouvel effort proposé est tout sauf anecdotique puisque ce sont bien 36 milliards d'euros qui viennent compléter la trajectoire de 400 milliards adoptée en 2023. Même si une partie des recettes extrabudgétaires et des « marges frictionnelles » hypothétiques de 13,3 milliards d'euros prévues demeure incertaine, le rapporteur spécial de la commission des finances a estimé que 5,9 milliards d'euros viendraient effectivement abonder la trajectoire, ce qui porte l'effort global à plus de 441 milliards d'euros. J'ai d'ailleurs salué la ministre des armées pour son engagement en faveur de la reconstitution de nos stocks de munitions. Et je redis, ici, que les surmarches de 6,7 milliards d'euros en 2026 et de 6,2 milliards d'euros en 2027 répondent à la situation. Voilà pour ce qui correspond au « verre à moitié plein ».

Regardons maintenant l'autre côté, le « verre à moitié vide ». Depuis 2023, les crédits d'équipements des armées ont été, chaque année,

rabotés par la régulation budgétaire et par des virements de crédits destinés à financer la hausse du coût des opérations extérieures (Opex), tout cela dans une grande opacité. Les reports de charges n'ont cessé de croître jusqu'à constituer un engagement considérable pour les futurs gouvernements. Au-delà de l'affichage des montants, il y a donc une réalité quotidienne faite d'arrangements budgétaires qui contrarie fortement le rythme du réarmement.

Or ce dernier n'a jamais été aussi nécessaire. Comme l'a reconnu la ministre déléguée lors de l'audition de la ministre des armées, le format des armées pris en compte dans la LPM 2024-2030 n'a pas véritablement été remis à plat après l'invasion de l'Ukraine. Si des ajustements ont été opérés afin, notamment, de tenir compte des évolutions constatées sur le champ de bataille, le format est resté celui du livre blanc de 2013, qui n'a plus grand-chose à voir avec la situation que nous connaissons aujourd'hui. Nous sommes en effet passés d'un contexte de guerre asymétrique dans le cadre d'opérations expéditionnaires à la perspective d'un affrontement de haute intensité contre une puissance qui est, elle, passée en économie de guerre depuis quatre ans. Cette puissance n'a pas hésité le week-end dernier à tirer sur Kiev, une nouvelle fois, un missile Orechnik à capacité nucléaire.

Face à cette menace pressante, quelle est la réalité de la situation ? Il faut bien avoir à l'esprit que l'Europe, notre Europe, est exposée et vulnérable. La garantie de sécurité américaine a perdu de sa solidité, un doute s'est installé. Quant aux armées européennes, elles se caractérisent par leur très grande hétérogénéité. Pour résumer, les armées britanniques et françaises, qui ont l'expérience du combat, souffrent d'un sous-investissement persistant, tandis que les armées polonaises et allemandes, qui bénéficient d'investissements conséquents, n'ont pas l'expérience du combat.

Nous ne devons pas nous voiler la face sur la réalité de notre propre situation qui demeure fragile, pour ne pas dire préoccupante. Les stocks de munitions sont passés depuis longtemps sous la cote d'alerte. Des rapports ont rappelé que nous avions tout au plus quelques jours de stocks pour l'aviation et quelques semaines pour les obus de toutes natures. Et il faut plus de dix-huit mois pour produire un missile et plusieurs années pour mettre en place une nouvelle ligne de production d'obus.

Nos frégates sont insuffisamment armées. Les Rafale sont suremployés et vieillissent prématurément. Notre retard dans les drones n'a pas été comblé. Nos investissements dans le renseignement et le spatial demeurent en deçà de ce qu'il faudrait.

En un mot, nous ne sommes pas prêts. Or face à cette urgence, le projet de loi d'actualisation adopté à l'Assemblée nationale propose de renvoyer toute réflexion sur le format des armées – il date, je le répète, de 2013 – à la prochaine LPM tandis que de nombreux projets qui sont esquissés sont, en réalité, renvoyés à 2035, comme la capacité char intermédiaire, les chasseurs

de mines, les frappes dans la profondeur, les hélicoptères Guépard, les avions de patrouille maritime…

Plusieurs segments sont tout simplement oubliés de la programmation, comme les missiles aérobalistiques, les drones sous-marins, les drones furtifs pour accompagner le futur Rafale F5… Quant aux chasseurs et chars de nouvelle génération, le projet de loi ne tire pas vraiment toutes les conséquences du fait qu'ils sont devenus très aléatoires.

En somme, ce projet de loi d'actualisation permet d'améliorer l'existant comme l'a indiqué un général auditionné, mais certainement pas de nous préparer au pire. Il acte même une forme de déclassement de la France vis-à-vis de notre puissant voisin puisque la programmation prévoit un effort de 76,3 milliards d'euros en 2030 contre 160 milliards pour l'Allemagne. Le budget français ne représentera donc que 47 % du budget allemand dans quatre ans.

Face à cette situation, que pouvons-nous faire ? Accepter le texte en l'état, cela reviendrait à ne voir que le verre à moitié plein. C'est ce qu'a fait l'Assemblée nationale. Le rôle du Sénat est de porter une appréciation globale et, donc, d'assumer de dire aux Français que le compte n'y est pas. Et ce faisant, de reconnaître que nos armées ont besoin de davantage de moyens pour mener à bien les missions que nous leur confions.

Pour autant, comme je l'ai expliqué lors du débat en séance publique, ce n'est pas en quelques semaines que nous pouvons refaire une LPM au Sénat, ni même remettre à plat le format des armées. Il faut pour cela mettre en chantier, dès que possible, un nouveau Livre blanc et engager, dès que possible, une nouvelle LPM.

Notre rôle est plus modeste, mais tout aussi essentiel. Il doit viser à maintenir notre pays sur la bonne trajectoire de réarmement afin de refuser le décrochage, ce qui suppose d'accroître les moyens budgétaires pour ajuster quelques segments capacitaires.

Nous avons longuement réfléchi sur le montant de crédits nécessaire pour crédibiliser notre démarche. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'il convenait, à la fois, de tenir compte de la situation budgétaire du pays, qui n'est pas bonne, et de l'objectif évoqué par le Premier ministre Sébastien Lecornu et le Président de la République de porter le budget des armées à un poids de forme de 90 à 100 milliards d'euros.

Si nous avions retenu un objectif de 3 % du PIB en 2030, similaire à l'effort allemand, nous aurions dû prévoir de consacrer près de 94 milliards d'euros de crédits au budget des armées à la fin de la programmation. L'effort que nous vous proposons – avec les rapporteurs budgétaires pour avis du programme 146 qui ont travaillé sur l'article 2, portant sur la trajectoire – est plus modeste. Il vise à atteindre 84 milliards d'euros en 2030.

Comme je l'ai indiqué, le Gouvernement a d'ores et déjà fait un effort important pour 2026 et 2027, mais il a aussi prévu un ralentissement de cet effort à compter de 2027 : la hausse est de 13 % en 2026 et de 10,9 % en 2027, puis décroît pour ne plus représenter que 7,9 % en 2028, 6,6 % en 2029 et 4,8 % en 2030.

Nous proposons donc de maintenir le rythme de la hausse prévue en 2026 sur chacune des quatre années restantes de la programmation, ce qui revient à reconduire chaque année une hausse de 6,7 milliards d'euros. Ce redressement de la trajectoire doit permettre d'atteindre un budget de 84 milliards d'euros en 2030 et de dégager 14 milliards de crédits supplémentaires, qui permettront des ajustements ciblés du format des armées.

Je laisserai, bien évidemment, les rapporteurs budgétaires pour avis présenter les amendements travaillés de concert sur le tableau capacitaire, mais gardez à l'esprit que nous avons fait nôtres les propos de Sébastien Lecornu qui, en février 2025, déclarait que nos armées avaient besoin de 20 à 30 Rafale supplémentaires et de 3 frégates de premier rang en plus.

J'ajoute que toutes les propositions portant sur les ajustements du format ont fait l'objet d'un chiffrage précis et que les industriels ont été interrogés sur leurs capacités de production. Tous nous ont indiqué que si nous souhaitions augmenter les livraisons après 2030, c'est aujourd'hui que les décisions devaient être prises afin de pouvoir constituer les stocks stratégiques de matériaux et mobiliser la *supply chain*. J'ajoute qu'il est d'autant plus urgent de prendre date aujourd'hui que tous les pays européens sont en train de réarmer et que nos armées ne doivent pas être servies en dernier, après que tous les contrats à l'exportation auront été conclus.

C'est aussi l'occasion de dire un mot des dispositions normatives du projet de loi. Dans de nombreux cas, celui-ci renforce les contrôles et élargit les compétences de l'État pour discuter des prix. On peut comprendre le souci de la direction générale de l'armement (DGA) de garantir des prix justes. Mais les industriels ont aussi raison de regretter de ne pas avoir été consultés. Par exemple, aucun rapport n'a, à notre connaissance, établi que ces contrôles étaient insuffisants ou que les pouvoirs de l'administration étaient défaillants. Il est essentiel que l'État ne participe pas à établir un climat de défiance avec la base industrielle et technologique de défense (BITD), non seulement en lui reprochant de ne pas produire sans avoir reçu de commandes – ce qu'aucun industriel privé ne peut faire à grande échelle –, mais également en établissant le soupçon que les industriels tireraient un bénéfice indu de leur activité dans le secteur de la défense. Comme nous l'a indiqué un grand groupe intervenant davantage dans le secteur civil que dans le secteur militaire, une telle défiance ne pourra que les amener à privilégier une activité civile.

Je termine en indiquant que nous examinerons le projet de loi en séance publique du mardi 2 juin à 14 h 30 au jeudi 4 juin.

Je précise que, comme à notre habitude, et comme je vous propose de la faire aujourd'hui en commission, je proposerai que la discussion du rapport annexé se fasse en dernier, par souci de cohérence. De nombreux points de ce rapport annexé découlent de ce qui aura été fait sur la partie normative.

En conclusion, notre objectif à l'occasion de ce texte doit être double : rappeler que la grande force de notre commission est de défendre des positions les plus consensuelles possible ; tracer un chemin à la fois courageux et nécessaire pour assurer la sécurité de la France et de l'Europe à un moment où des choix s'imposent.

Sur la base du texte qui sera adopté au Sénat, nous aurons bien évidemment l'occasion d'échanger avec le Gouvernement, puis avec les députés afin d'essayer d'aboutir à un compromis qui, dans notre esprit, ne saurait se limiter, vous l'aurez compris, au texte adopté à l'Assemblée nationale en première lecture.

Permettez-moi d'ajouter un dernier élément. En juin 2025, à La Haye, nous nous sommes engagés à porter notre effort de financement des besoins de défense à 5 % du PIB en 2035. La cible serait plutôt de 3,5 % pour les moyens capacitaires. Or nous partons d'un niveau de 2 % en 2023 et la trajectoire budgétaire nous amène à un niveau de 2,43 % en 2030. Ce qui signifie que, sans changement de trajectoire, nos successeurs ou nous-mêmes devrons assumer une augmentation de plus de 1 % – entre 13 et 14 milliards d'euros supplémentaires par an – entre 2030 et 2035. C'est irréaliste !

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que le périmètre du projet de loi comprend les mesures relatives au budget des armées de 2024 à 2030, selon le périmètre retenu dans le cadre de l'engagement pris au sein de l'Otan de consacrer, à l'horizon 2035, 5 % du PIB à la défense – dont 3,5 % consacré au financement des besoins ayant trait à la défense proprement dite et 1,5 % au titre des investissements réalisés dans le but notamment de protéger les infrastructures critiques, de défendre les réseaux, d'assurer la préparation du secteur civil et la résilience, de libérer le potentiel d'innovation et de renforcer la BITD ; à l'ensemble des sujets relatifs aux armées françaises : budgets, équipements, armement, personnels militaires et civils, ensemble des missions et fonctions exercées dans et en dehors du territoire national.

N'entrent pas dans le champ du présent texte les sujets de sécurité intérieure qui ne concernent que la police nationale, ou la gendarmerie nationale dans ses missions de sécurité intérieure.

Il en est ainsi décidé.

Examen des articles

Article 1er

L'examen de l'article 1er est réservé.

Article 1er bis *(nouveau)*

M. Cédric Perrin, rapporteur. – L'article 1er *bis* concerne une demande de rapport, faite au Gouvernement, sur les avantages et inconvénients de formuler une demande de mobilisation de la clause dérogatoire pour les dépenses de défense.

L'activation de la clause dérogatoire, si elle pouvait pour un temps écarter un potentiel contentieux avec l'Union européenne, elle ne permettrait pas d'écarter les risques qui pèsent sur le financement de notre dette. Le rapport demandé à ce sujet n'aurait en définitive que peu d'effets, puisque l'on en connaîtrait les conclusions à l'avance.

Ce point a d'ailleurs été confirmé par la représentante du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) que nous avons auditionnée le 13 mai dernier.

Je vous propose donc un amendement COM-10 visant à supprimer l'article.

L'amendement COM-10 est adopté.

L'article 1er bis *est supprimé.*

Après l'article 1er bis *(nouveau)*

M. Cédric Perrin, rapporteur. – L'amendement COM-11 vise à flécher au moins 10 % des crédits d'études amont vers les petites et moyennes entreprises (PME) et entreprises de taille intermédiaire (ETI). Il reprend un amendement que nous avions adopté en 2023, en fixant un taux précis.

L'amendement COM-11 est adopté et devient article additionnel.

Article 2

M. Hugues Saury, au nom de la commission. – Je vous prie tout d'abord d'excuser l'absence de notre collègue Hélène Conway-Mouret, qui ne peut être parmi nous ce matin.

L'amendement COM-9 s'inscrit dans la lignée de l'argumentaire du rapporteur. Il vise à reconduire à l'identique l'effort supplémentaire de 6,7 milliards d'euros prévu en 2026 pour les années 2027, 2028, 2029 et 2030 avec, pour conséquence, de porter l'effort de défense à près de 84 milliards d'euros en 2030, soit environ 2,7 % du PIB.

Cette modification permettrait de dégager de l'ordre de 14 milliards d'euros afin de financer plusieurs ajustements indispensables du format des armées, et ce sans attendre la prochaine LPM. Elle est conforme à ce que nous avons entendu au cours de nos auditions.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Il semblerait que mon amendement COM-100 soit satisfait par l'amendement qui vient d'être présenté.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – C'est exact : l'amendement COM–100 est satisfait par l'amendement COM-9, qui a une visée plus large.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Pour reprendre un terme employé par notre président-rapporteur, j'évoquerai, pour cet amendement COM-9, un amendement « Janus ». D'un côté, on se fait plaisir en prévoyant des marges budgétaires plus conséquentes et, ce faisant, on semble donner plus de moyens à notre défense nationale. De l'autre, connaissant le statut des lois de programmation, on les sait conditionnées à l'annualité budgétaire, et on sait aussi qu'au-delà de 2027, il appartiendra à un gouvernement, une Assemblée nationale et un Sénat renouvelés de statuer sur ces questions.

Je ne voudrais pas non plus que cet amendement vienne occulter l'effort considérable qui a été opéré depuis dix ans. Je le rappelle, alors qu'entre 2002 et 2017, la stabilité du budget consacré à la défense nationale a caché une forme de désarmement, nous assistons depuis 2017 à un accroissement d'environ 77 % de ces crédits, qui sont passés de 32 milliards d'euros en 2017 à largement plus de 50 milliards d'euros aujourd'hui. L'actualisation va nous permettre d'aller encore plus loin.

Je tenais, à cet instant de la discussion, à faire ce rappel et, donc, à signaler les réserves qui sont les nôtres : les intentions sont louables, mais les prochains exécutifs ne seront pas forcément au rendez-vous pour tenir les promesses contenues dans cet amendement.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Personne dans cette commission n'a jamais oublié de rappeler l'évolution récente du budget des armées et le fait que celui-ci a été doublé en l'espace de dix ans. L'effort est évidemment considérable et, sur le terrain, il marque les esprits.

Nous ne proposons pas ici une augmentation considérable : elle ne représente que 3 % du budget global.

Je rappelle par ailleurs qu'en 2023, nous avons largement contesté la sincérité du budget qui nous était présenté, nos interrogations principales portant sur le surplus d'environ 13 milliards d'euros allégué. Depuis, je ne cesse de demander où sont passés ces 13 milliards d'euros… S'ils avaient été effectifs, nous serions aujourd'hui à 449 milliards d'euros de budget, soit le montant que nous proposons à 700 millions d'euros d'écart.

Certes, les 36 milliards d'euros ajoutés par le Gouvernement avec le présent texte représentent un effort important, mais ils ne règlent pas cette question de sincérité du budget de 2023.

Nous essayons de proposer un dispositif mettant en cohérence le budget consacré à nos armées et la menace existante. Je rappelle, à cet égard, le tweet du ministre des armées en février 2023 sur le modèle d'armée, la revue nationale stratégique (RNS) de juillet 2025 qui signale une menace de choc avant 2030, les interventions du Président de la République et du chef d'état-major des armées les 11 et 13 juillet derniers, avec une alerte très claire sur la

nécessité d'atteindre un poids de forme pour notre défense de 90 à 100 milliards d'euros ; un autre discours du chef d'état-major en septembre 2025 alertant de nouveau sur une menace de conflit et son intervention devant les maires en novembre. Toutes ces alertes doivent être prises en compte !

Par définition, une loi de programmation militaire n'est pas contraignante, mais il importe d'engager, dès maintenant, des commandes pour lesquelles il y aura évidemment des délais de livraison. Le temps perdu aujourd'hui est du temps perdu pour accroître notre force et notre pouvoir de dissuasion.

Tel est le sens de l'amendement COM-9. Il n'est certes pas parfait et ne nous met pas au niveau nécessaire, mais il nous permet de mieux préparer l'avenir. C'est aussi notre responsabilité devant l'Histoire !

M. Rachid Temal. – Tout le monde reconnaît ce qui a été fait par le passé. Mais je rappelle que la notion de « programmation » est de moins en moins présente dans les LPM, puisqu'à chaque fin de cycle, on écrase tout et on repart à zéro – s'il y a des progrès, il y a aussi quelques artifices… On le voit bien ici : nous sommes en 2026 et le Gouvernement, lui-même, nous propose de revoir une LPM votée en 2023.

Et c'est sans compter le projet de loi de finances (PLF)… L'amendement est malin puisque, dans l'immédiat, il ne propose un écart que de quelques centaines de millions d'euros, mais les engagements pour les années suivantes posent question.

Enfin, s'il y a des besoins militaires, se posent aussi une question de capacités budgétaires et un problème d'acceptation sociale dans le pays, où les besoins sont nombreux.

Tout cela est donc assez complexe.

En l'état, mon groupe votera contre ce projet de loi. D'une part, il faudra engager des discussions au moment du budget, y compris pour faire passer les 36 milliards d'euros proposés par le Gouvernement. D'autre part, nous souhaitons que l'on aborde la question des recettes, ce que le texte ne permet pas, et nous déposerons des amendements en ce sens en vue de la discussion dans l'hémicycle. Il faudra, ensuite, trouver un accord avec l'Assemblée nationale…

En tout état de cause, sans ouverture sur les recettes, nous ne pourrons accepter la « surmarche » de 14 milliards d'euros proposée dans cet amendement.

M. Olivier Cadic. – Ce que nous a expliqué Cédric Perrin doit nous permettre de prendre un peu de hauteur et de mettre cet exercice en perspective. S'il est clair que la question budgétaire est à prendre en considération dans son ensemble, il y a aussi un rendez-vous avec l'Histoire,

et celle-ci nous juge toujours *a posteriori*. La prise de conscience doit être partagée : oui, il y a des priorités à considérer !

Je comprends les propos de Rachid Temal… Mais, pour nous, cette actualisation de la LPM doit permettre d'adopter une position cohérente. L'objectif de 3,5 % de PIB d'ici à 2035 nous engage devant l'Otan ; nous devons montrer que nous faisons des efforts. C'est à l'honneur de notre président de commission de le rappeler.

Je finirai en signalant que, dans les années 1980, à la fin de la guerre froide, le budget de la défense représentait 5 % du PIB. C'est un objectif que nous pouvons nous fixer à plus long terme. Pendant un temps, on a recueilli les dividendes de la paix ; aujourd'hui, il faut investir pour préserver la paix !

C'est pourquoi, à titre personnel, je souscrirai à l'amendement.

M. Christian Cambon. – En tant que rapporteur de la précédente LPM, je voudrais apporter un témoignage sur les 13 milliards d'euros supplémentaires qui ont été mentionnés. À cette époque, le Sénat était dans le vrai lorsqu'il estimait que le montant atteint de 413 milliards d'euros ne pouvait être qu'un minimum. Nos chiffres de départ étaient nettement plus élevés, car nous connaissions déjà les déficits dont nos armées souffraient et les efforts à engager pour les remettre à niveau. C'est dans la dernière nuit du 7 juillet que j'ai négocié l'amélioration de la trajectoire budgétaire avec Mme Élisabeth Borne. Nous savions ces engagements légers, mais nous avons accepté de croire à la parole de l'État, car il s'agissait de sujets essentiels.

Je soutiens donc totalement l'amendement COM-9. Il se fonde sur le même diagnostic que nous avions fait en 2023, à savoir la nécessité d'un rythme plus soutenu de renforcement de nos forces armées face à des périls qui ne cessent de croître. Cet amendement n'est pas une démonstration de force du Sénat, il s'inscrit dans la logique de nos positions de l'époque et remet à l'ordre du jour des promesses qui auraient dû être tenues par les gouvernements successifs.

M. Rachid Temal. – Au moment d'entamer nos travaux, soyons honnêtes entre nous : il n'y a pas ceux qui regardent l'Histoire en face et ceux qui se cachent. Si nous ne le reconnaissons pas, nos débats vont être très complexes. Ma famille politique a toujours fait ce qu'il fallait faire, depuis Mendès France jusqu'aux présidents et ministres que nous avons eus sous la V^e^ République. Le débat n'est pas là !

D'ailleurs, puisque Olivier Cadic a évoqué notre engagement vis-à-vis de l'Otan, il est question d'une échéance à 2035, alors que nous parlons ici de l'actualisation d'une LPM qui court jusqu'en 2030. À cela s'ajoute une élection présidentielle dans moins d'un an : moi, je crois au vote des Français ; je ne veux pas que nous fassions comme si nous allions tout régler entre nous. Ce n'est pas vrai ! Nous le savons, le Gouvernement veut surtout une loi d'affichage : la discussion budgétaire risque d'être limitée cette année et tout

cela sera reporté après l'élection présidentielle, d'autant que le texte lui-même annonce un Livre blanc après cette échéance.

Que chacun joue sa partition, je l'admets. Mais de grâce, soyons honnêtes ! Nous ne savons pas comment dégager un tel budget, il y a une élection présidentielle à venir et nous devons, aussi, tenir compte de l'acceptation sociale. Ce sont les points dont je souhaite débattre.

M. Guillaume Gontard. – Je partage en partie les propos qui viennent d'être tenus. On peut en effet se faire plaisir ou faire de l'affichage en passant de 36 milliards d'euros à 50 milliards d'euros, mais ce n'est pas réaliste. La véritable question est celle de savoir comment financer ces sommes. Or, pour l'heure, nous n'avons aucune information sur le sujet. Pire, nous savons d'ores et déjà que ce sera prétexte à des coupes budgétaires massives dans d'autres secteurs.

On parle de regarder l'Histoire… Il faut la regarder globalement ! Certes, nos armées ont besoin d'argent, mais cela ne suffit pas : nous devons raisonner de manière beaucoup plus large, en incluant des thématiques comme la diplomatie, la santé ou la transition écologique, en réfléchissant en réalité à la manière dont on construit une société qui protège.

Que l'on parle de 36 milliards d'euros ou de 50 milliards d'euros, les questions de fond, ce sont donc celles-ci : quelles sont nos priorités, comment les finance-t-on et comment travaille-t-on à l'acceptabilité des décisions prises ?

M. Jean-Pierre Grand. – Je veux bien que l'on doute du budget à venir… On doutera encore plus des suivants et, si chacun d'entre nous fait un discours sur tous les budgets à venir d'ici à 2030, nous serons encore là demain !

Le budget proposé adresse un signal fort. Essayons de positiver et n'en restons pas au fait qu'il n'y aura pas les crédits – dans ce cas, il n'y a plus qu'à refermer le dossier. Non, dans les circonstances actuelles, ce projet de loi est tellement important qu'il faut voter ce qui nous est proposé. Notre débat, ce matin, est avant tout patriotique.

M. Rachid Temal. – Nous sommes patriotes !

M. Mickaël Vallet. – Il est important que nous posions ce débat avant d'examiner les amendements suivants et d'engager les discussions dans l'hémicycle. Cela nous évitera des discours quelque peu caricaturaux.

Je regrette que Jean-Pierre Grand n'ait pas, d'abord, entendu ce que nous avions dit. Si le fait de critiquer ou de mettre en doute les financements aboutit à un débat consistant à savoir qui est patriote ou qui ne l'est pas, nous risquons de ne vraiment pas nous entendre. Et si l'on a un peu de hauteur de vue, que l'on regarde un peu en profondeur, on constatera qu'en 1870, ce n'est pas vraiment le peuple qui s'est couché devant les Prussiens !

M. Jean-Pierre Grand. – On y est jusqu'à demain !

M. Mickaël Vallet. – Oui, l'histoire contemporaine récente montre que, sur les questions militaires, on en revient souvent à cette tentative de distinguer ceux qui prennent sur eux pour défendre la patrie et ceux qui essaient de ne pas participer… Christian Cambon nous explique avoir passé une nuit à discuter avec Mme Borne pour savoir s'il pouvait faire confiance au gouvernement de l'époque quant au financement de 13 milliards d'euros supplémentaires : c'est en réalité lui qui pose la bonne question ! Ce jour-là, le Gouvernement s'est engagé à compenser le surplus par des recettes. Nous ne disons pas autre chose !

Si des gouvernements successifs qui, il est vrai, ont remis à flot les budgets de la défense – nous avions commencé à le faire un peu avant – et qui nous expliquent que, tout en étant une *start-up Nation*, on peut aussi être responsable sur le plan budgétaire, ne sont pas capables, quelques mois avant le dépôt d'un PLF, de nous expliquer comme le surplus de dépenses sera financé, et si tout le monde se cache, en pensant sans le dire à un financement par la dette, alors nous avons tout de même le droit de soulever la question.

La ministre des armées n'est pas présente ce matin. Si elle nous entend, qu'elle sache aussi que nous n'accepterons pas les leçons d'orthodoxie budgétaire ou de droit parlementaire. Nous ne discutons pas d'un texte budgétaire, et nous le savons ! Mais quand on fait de la prospective, comme aime à le faire le Président de la République, il n'est pas interdit d'expliquer à la représentation nationale comment on garantit la participation des uns et des autres, en fonction de leurs moyens, à l'effort national de défense, effort que nous ne rejetons pas.

M. Philippe Folliot. – Nous assistons à des jeux de posture !

L'affichage répond à des enjeux qui sont liés à la réalité du terrain et aux engagements de notre pays dans certains cénacles internationaux, et je comprends la position de notre président-rapporteur à cet égard. Il me paraît légitime de voir comment la courbe budgétaire peut correspondre à ces engagements.

Pour autant, la question du financement est réelle. Ces financements seront-ils gagés sur la dette ? C'est le plus probable ! On peut se demander si tout cela est responsable, mais cette question nous renvoie au débat budgétaire.

La question de fond, selon moi, c'est que nous examinons un texte qui actualise la LPM, alors que nous devrions travailler à une refondation de cette loi. La façon de faire la guerre a drastiquement changé. Nos logiciels et nos façons de procéder sont en inadéquation complète avec les réalités stratégiques du terrain. En particulier, la « dronisation » du champ de bataille est une réalité très forte : il n'y a plus de blindé sur les champs de bataille ; l'Ukraine parvient, sans marine, à contrôler la moitié de la mer Noire. Pensons aussi à l'Iran, qui tient tête au pays ayant le plus fort budget militaire au

monde et la technologie la plus avancée. Tout cela doit nous interroger au moment où nous souhaitons engager un certain nombre d'investissements coûteux.

Autrement dit, il faudra certainement dépenser plus, mais il faudra aussi dépenser mieux. Nous présenterons donc un certain nombre d'amendements en ce sens lors des discussions en séance.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – J'ai bien écouté toutes les interventions et je crois qu'en définitive, nous sommes plutôt d'accord.

L'acceptation sociale est un sujet absolument fondamental. Mais elle dépend aussi de ce que nous disons à la population et de l'évolution des consciences. Ainsi, la revue nationale stratégique ne doit pas être qu'un sujet d'experts, mais doit également permettre de sensibiliser la population. Nous aussi pouvons participer à cette sensibilisation, par exemple avec des travaux comme ceux que nous menons sur la dissuasion nucléaire ou la défense opérationnelle du territoire.

En tant que « gaullistes » – je ne sais pas si le terme est galvaudé ou pas –, nous avons le devoir de dire la vérité, même quand elle dérange, et la vérité est celle-ci : oui, nous avons réalisé des efforts importants, mais l'état de nos armées a été tellement dégradé et la situation géopolitique est telle qu'il faut en faire encore davantage ! Ayons d'ailleurs en tête que, si nous devions être confrontés à un conflit majeur à l'est de l'Europe demain, le coût serait sans commune mesure avec les 14 milliards d'euros d'efforts supplémentaires que nous demandons aujourd'hui à la Nation.

Contrairement à ce qui a été affirmé, je pense que ce sujet, complètement absent des deux ou trois derniers débats d'élection présidentielle, doit être mis sur la table aujourd'hui pour pouvoir être pris en compte dans celui qui s'annonce en 2027. Cette discussion doit se tenir avant, et non après l'élection présidentielle. D'autant que nous sommes observés par un certain nombre de pays à qui nous ne faisons pas peur. Je pense, notamment, à la Russie qui regarde de très près comment un certain nombre de pays européens développent leurs budgets de défense pour – je rejoins Philippe Folliot – dépenser plus et mieux.

Dans un récent article de presse, Pierre Vandier explique que « demain, ce n'est ni dans dix ans ni dans un an… Demain, c'est demain ! » Cela résume assez bien l'esprit dans lequel j'avance mes propositions.

Enfin, notre commission développe une vision à très long terme, échelle nécessaire de par les délais de livraison des matériels qui sont commandés. Les commandes que nous passons aujourd'hui seront, elles, livrées, non pas demain, mais après-demain. Il faut donc arrêter de perdre du temps et faire en sorte que nos industriels sachent quelles sont nos ambitions pour préparer l'avenir.

L'amendement COM-9 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-100 devient sans objet.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Chaque année, nous constatons en fin de gestion que les crédits votés en début d'année ne sont pas suffisants, le ministère de la défense étant alors sommé de justifier ces « surcoûts ».

Par l'amendement COM-101, je vous propose de préciser que le remplacement du matériel qui aurait été détruit du fait d'un conflit de haute intensité serait intégré dans ces surcoûts et qu'il pourrait être financé dans le cadre de la réserve affectée à cet effet.

L'amendement COM-101 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 4

Mme Marie-Arlette Carlotti, au nom de la commission. – L'amendement COM-12 vise à soutenir la dynamique de recrutement dans l'armée en permettant de dépasser la cible fixée annuellement. En 2025, le ministère de la défense a dû freiner les recrutements dès le mois de septembre, faute de crédits. Par cet amendement volontariste, nous entendons éviter un tel écueil.

L'amendement COM-12 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4* bis *A (nouveau)

L'article 4 bis A est adopté sans modification.

Article 4* bis *(nouveau)

M. Hugues Saury, au nom de la commission. – Par l'amendement COM-13, nous vous proposons d'avancer au 31 juillet 2027 la date de constitution de la commission chargée de l'élaboration d'un livre blanc. Nous estimons en effet qu'il y a urgence, d'autant qu'il serait bon que la phase d'état des lieux puisse se dérouler avant les prochaines grandes échéances électorales.

M. Rachid Temal. – Nous ne voterons pas cet amendement. S'il est bon que le Parlement travaille, il est, à mon sens, problématique que ses travaux soient organisés par le Gouvernement.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Le délai, initialement fixé à 2028, a été ramené par l'Assemblée nationale au 1er juillet 2027. Il nous paraît nécessaire de le fixer au 1er janvier 2027 pour pouvoir accélérer les choses. Sous réserve que la commission qui sera chargée du Livre blanc soit composée de manière

transpartisane, j'estime que cela permettra de préparer le terrain pour le prochain président de la République, même si les travaux de cette commission se poursuivront bien après l'élection.

L'amendement COM-13 est adopté.

L'article 4 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4 ter *(nouveau)*

M. Jean-Pierre Grand, au nom de la commission. – Il ne nous paraît pas opportun que le rapport annuel sur l'exécution de la LPM se penche sur l'évolution de la condition militaire. Non seulement celle-ci est difficile à circonscrire, mais elle forme le cœur de mission du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), qui est très pointilleux. L'amendement COM-14 vise donc à supprimer les termes « et de l'évolution de la condition militaire ».

L'amendement COM-14 est adopté.

L'article 4 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

L'amendement rédactionnel COM-15 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

Mme Gisèle Jourda, au nom de la commission. – L'amendement COM-16 vise à instaurer un réexamen annuel de l'arrêté imposant la constitution d'un stock stratégique à un opérateur d'importance vitale.

Au regard des contraintes, notamment financières, que cette obligation fera peser sur les opérateurs concernés, il convient en effet qu'en soient régulièrement évaluées l'opportunité et les modalités.

L'amendement COM-16 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-17 est adopté.

M. Pascal Allizard, au nom de la commission. – L'amendement COM-18 a pour objet d'articuler les obligations prévues par l'article 6 avec celles qui résultent d'autres dispositifs de constitution de stocks stratégiques.

Lors de son audition devant notre commission, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale a indiqué qu'un chevauchement avec les dispositions de l'article L. 1339-1 du code de la défense applicables aux entreprises de la BITD, demeurait peu probable, dans la mesure où l'article 6 vise principalement des biens et services essentiels tels que les télécommunications, l'énergie ou l'eau. Il ne saurait toutefois être exclu qu'un

opérateur d'importance vitale exerçant une activité duale soit soumis concomitamment à ces deux régimes.

Par ailleurs, il convient de prendre en considération les stocks stratégiques déjà constitués en application d'autres articles.

Je propose donc de préciser que les mesures mises en œuvre au titre de ces différents dispositifs sont prises en compte dans l'application des dispositions de l'article 6.

L'amendement COM-18 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 bis *(nouveau)*

M. Pascal Allizard, au nom de la commission. – *Le présent article, issu d'un amendement adopté en commission par l'Assemblée nationale, prévoit la remise, dans les six mois à compter de la promulgation de la présente loi, d'un rapport dressant un état des lieux des besoins de la BITD en matière de ressources humaines, afin de répondre aux exigences d'agilité et de montée en puissance de la production.*

Considérant, tout d'abord, qu'à la suite de l'examen à l'Assemblée nationale, le rapport annexé prévoit déjà que la montée en puissance de la BITD suppose une politique active de maintien des bassins d'emploi qui concourent à l'effort de défense, de transmission et de renouvellement des compétences critiques, des savoir-faire rares et des qualifications indispensables à la continuité de cet effort ; considérant, ensuite, que l'accélération de l'effort de défense doit s'accompagner d'une politique d'attractivité et de fidélisation pour les métiers en tension de la BITD, en particulier dans les fonctions d'ingénierie, de production, de maintenance et de soutien concourant directement aux capacités ; considérant, enfin, la jurisprudence du Sénat, qui conduit à accueillir défavorablement les demandes de rapports, je vous propose de supprimer cet article en adoptant l'amendement COM-19.

L'amendement COM-19 est adopté.

L'article 6 bis est supprimé.

Article 7

M. Cédric Perrin, rapporteur. – L'amendement COM-102 tend à prévoir, dans le cadre du nouveau régime légal de redevances, un examen des éventuelles exonérations de redevances qui auraient déjà été accordées aux industriels par l'autorité administrative. En effet, l'objectif du dispositif est non pas d'alourdir des engagements antérieurs, mais de remédier aux dysfonctionnements du système actuel et d'améliorer le recouvrement des redevances.

L'amendement COM-102 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

M. Guillaume Gontard. – L'amendement COM-96 rectifié vise à étendre le périmètre du présent article, de sorte que les dispositions qu'il introduit puissent contribuer à la qualité du dialogue social, lequel garantit la capacité d'une société à répondre dans la durée aux besoins de l'État en matière de défense.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – La portée de la mesure proposée n'est pas manifeste, si ce n'est qu'elle élargit exagérément le périmètre de contrôle imposé aux entreprises ayant conclu avec l'État un marché de défense ou de sécurité. Le deuxième alinéa mentionne déjà la capacité des entreprises à répondre aux besoins de l'État dans la durée. En conséquence, l'avis est défavorable.

L'amendement COM-96 rectifié n'est pas adopté.

M. Hugues Saury, au nom de la commission. – L'amendement COM-20 vise à préciser que les opérateurs soumis au contrôle sont tenus de communiquer au commissaire du Gouvernement placé auprès d'eux toutes les informations d'ordre administratif, financier, comptable et technique nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

L'amendement COM-20 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8 **bis** *(nouveau)*

M. Pascal Allizard, au nom de la commission. – Le présent article, issu d'un amendement adopté en commission par l'Assemblée nationale, prévoit que le directeur général de l'Agence des participations de l'État (APE) rende compte chaque année, devant les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense et des finances, de la stratégie et des résultats de ses investissements dans les entreprises relevant du secteur de la défense nationale.

Dans le cadre de la mission de contrôle du Parlement, les commissions parlementaires peuvent déjà entendre les responsables des administrations sans qu'il soit nécessaire de le prévoir expressément dans un texte. Le présent article pourrait, par un raisonnement *a contrario*, laisser entendre qu'une telle prérogative n'existerait qu'en présence d'une disposition législative spécifique, au risque d'introduire une ambiguïté sur l'étendue des pouvoirs de contrôle du Parlement.

Par l'amendement COM-21, je vous propose donc de supprimer cet article.

M. Rachid Temal. – J'estime au contraire que cet article renforce les pouvoirs du Parlement, puisque le ministre serait tenu de venir une fois par an devant les commissions concernées. Nous voterons naturellement contre cet amendement.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Il me semble que nous avons le loisir d'organiser les auditions que nous souhaitons et qu'il n'est pour cela nul besoin de créer une nouvelle obligation.

L'amendement COM-21 est adopté.

L'article 8 bis est supprimé.

Articles 9 et 10

Les articles 9 et 10 sont successivement adoptés sans modification.

Après l'article 10

M. Guillaume Gontard. – L'amendement COM-78 vise à faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises et des jeunes entreprises innovantes aux marchés de défense et de sécurité portant sur des solutions technologiques innovantes.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Par cet amendement, vous proposez de créer un régime dérogatoire au code de la commande publique pour les marchés de défense et de sécurité de moins de 10 millions d'euros conclus par les PME ou les jeunes entreprises innovantes. À titre personnel, je trouve cette proposition très intéressante.

Celle-ci est toutefois contraire au droit européen, qui fixe à 443 000 euros le seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence pour les marchés de défense et de sécurité. Contre ma volonté, je suis donc contraint de demander le retrait de l'amendement ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement COM-78 n'est pas adopté.

M. Claude Malhuret. – L'amendement COM-84 est à peu près semblable à l'amendement examiné à l'instant. Tout en comprenant l'argument selon lequel le dispositif proposé serait contraire au droit européen, j'estime que nous pourrions le voter puis solliciter une dérogation.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Cet amendement vise, d'une part, à définir la notion de drone souverain, et, d'autre part, à prévoir une clause de priorité au profit de ces appareils dans le cadre de la commande publique.

Tout en comprenant l'intention de l'auteur, je rappellerai que l'article L. 2353-1 du code de la commande publique introduit déjà un principe de préférence européenne pour l'ensemble des marchés de défense ou de sécurité. Il semble du reste qu'introduire une telle définition dans les dispositions de portée générale concernant l'ensemble des marchés de défense et de sécurité présente un risque d'exclusion.

Je demande donc le retrait de cet amendement, quitte à ce que nous y retravaillons ensemble pour le déposer sous une forme améliorée en vue de la séance publique. À défaut, j'y serais défavorable.

L'amendement COM-84 est retiré.

Articles 11 et 12

Les articles 11 et 12 sont successivement adoptés sans modification.

Après l'article 12

Mme Gisèle Jourda, au nom de la commission. – L'amendement COM-22 tend à étendre le régime des projets d'intérêt national majeur à certaines opérations du ministère des armées et du Centre spatial guyanais.

L'amendement COM-22 est adopté et devient article additionnel.

Article 12 bis *A (nouveau)*

L'amendement de précision COM-23 est adopté.

L'article 12 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12 bis *(nouveau)*

M. Cédric Perrin, rapporteur. – L'ensemble des dispositions du présent article figurant déjà dans le code de la route, je vous propose de le supprimer.

L'amendement COM-24 est adopté.

L'article 12 bis est supprimé.

Article 12 ter *(nouveau)*

M. Olivier Cigolotti, au nom de la commission. – L'amendement COM-25 vise à inclure le bilan relatif à France Munitions prévu par le présent article dans la liste qui figure à l'article 9 de la loi du 1er août 2023 de programmation militaire pour les années 2024 à 2030, lequel fixe le contenu des informations relatives à l'exécution de la loi de programmation militaire que le Gouvernement doit transmettre chaque année au Parlement.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Il est proposé d'inclure les éléments relatifs à France Munitions dans le rapport annuel d'exécution. Pour ma part, je n'y vois naturellement pas d'objection.

Je regrette toutefois que nous ayons supprimé précédemment les mentions relatives à la condition militaire dans ce même rapport annuel. La prise en compte du moral des troupes me paraît en effet tout aussi importante.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Je comprends votre préoccupation, mon cher collègue. Cette mention n'a toutefois été supprimée que parce que le HCECM se charge déjà d'effectuer ce suivi.

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Je le confirme.

L'amendement COM-25 est adopté.

L'article 12 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

L'article 13 est adopté sans modification.

Article 14

M. Jérôme Darras, au nom de la commission. – L'amendement COM-104 vise à remédier à un trou dans la raquette afin de couvrir, en matière de lutte anti-drone, le sous-secteur du transport maritime, en particulier pour les agents publics des ports.

L'amendement COM-104 est adopté.

M. Guillaume Gontard. – L'amendement COM-77 vise à renforcer l'encadrement de l'usage des dispositifs de lutte anti-drone par les opérateurs d'importance vitale, en imposant une supervision stricte par des personnels honorables et formés, notamment lorsque des réservistes interviennent au sein d'opérateurs privés, de leurs prestataires ou de leurs sous-traitants.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Votre proposition va quelque peu à l'encontre de l'effet recherché. Si nous ouvrons aux opérateurs privés la capacité de surveillance en matière de lutte anti-drone, c'est parce que nous estimons que les forces de sécurité intérieure, ou même les armées, n'en ont pas la capacité en termes de ressources humaines. L'objectif est donc de soulager les effectifs de ces forces. L'avis est défavorable.

L'amendement COM-77 n'est pas adopté.

M. François Bonneau, au nom de la commission. – Le présent article autorise les opérateurs d'importance vitale, leurs prestataires, ainsi que les services de sécurité interne de la RATP et de la SNCF, à utiliser des dispositifs de lutte anti-drone contre les aéronefs survolant leur emprise.

L'amendement COM-26 vise à instaurer une remontée systématique des incidents par les opérateurs d'importance vitale en direction des services de l'État.

L'amendement COM-26 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 14

M. Cédric Perrin, rapporteur. – L'amendement COM-27 vise à créer un catalogue national des drones et des dispositifs anti-drone de confiance.

Cette disposition, qui a déjà été introduite dans la précédente loi de programmation militaire, n'est toujours pas mise en œuvre par la DGA. Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) a toutefois avancé sur le sujet. Il importe donc d'insister pour que ce catalogue voie le jour.

L'amendement COM-27 est adopté et devient article additionnel.

Articles 14 **bis** *(nouveau) et 15*

Les articles 14 bis et 15 sont adoptés sans modification.

Article 16

Mme Michelle Gréaume, au nom de la commission. – L'amendement COM-28 vise à clarifier la compétence des tribunaux correctionnels, désormais compétents en cas de défaut de pavillon, lorsque ce délit est connexe à une infraction pénale.

L'amendement COM-28 est adopté.

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17

M. Guillaume Gontard. – L'amendement COM-79 vise à supprimer le présent article. Celui-ci soulève en effet des inquiétudes majeures quant au respect des libertés fondamentales, dans la mesure où le dispositif qu'il introduit s'apparente à une forme de censure administrative portant une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression et de création artistique. En visant l'ensemble des œuvres de l'esprit sans distinction de genre, le texte adopte un champ d'application excessivement large qui pourrait paralyser des formes d'expression très diverses, des écrits scientifiques aux œuvres audiovisuelles, sans que le lien avec la préservation du secret soit toujours établi.

M. Rachid Temal. – Mon groupe ne votera aucun des amendements à l'article 17, au profit de l'amendement qu'il déposera en vue de la séance publique. Nous souhaitons en effet trouver le point d'équilibre entre la protection du secret de la défense nationale et la création artistique.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – L'adoption de cet amendement emporterait la suppression du régime de déclaration préalable des agents et anciens agents des services de renseignement avant toute publication.

Les critères prévus par le dispositif portent sur des contenus susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale ou de conduire à la révélation de procédures opérationnelles ou des capacités techniques de services spécialisés. Ce régime de déclaration préalable ne paraissant pas démesuré au regard de la sensibilité des informations qu'il vise à protéger, l'avis est défavorable.

L'amendement COM-79 n'est pas adopté.

M. Pascal Allizard, au nom de la commission. – L'amendement COM-2 vise à supprimer une disposition introduite par l'Assemblée nationale précisant que lorsque les éléments d'information sont anciens ou lorsque l'agent n'est plus en fonction, il est « tenu compte des effets de l'écoulement du temps dans l'examen fait par le ministre » pour s'opposer ou non à toute publication, diffusion et communication à un tiers d'une œuvre de l'esprit

portant sur les activités du service de renseignement où un agent exerce ou a exercé.

Les notions d'ancienneté et d'écoulement du temps étant subjectives et dénuées de portée normative, j'en propose la suppression.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Pascal Allizard, au nom de la commission. – L'amendement COM-3, identique à l'amendement COM-73 présenté par Muriel Jourda au nom de la commission des lois, vise à clarifier les délais d'instruction de la procédure de déclaration préalable avant toute publication, diffusion et communication à un tiers d'une œuvre de l'esprit portant sur les activités du service de renseignement où un agent exerce ou a exercé.

La rédaction issue de l'Assemblée nationale a introduit une complexité supplémentaire dans le dispositif, en prévoyant deux niveaux : un niveau réglementaire par décret en Conseil d'État pour le délai de préavis, et un niveau législatif pour le délai de notification par le ministre concerné. Il nous paraît nécessaire d'harmoniser ces délais afin de simplifier la procédure.

Les amendements identiques COM-3 et COM-73 sont adoptés.

M. Guillaume Gontard. – L'amendement de repli COM-80 vise à renforcer les garanties procédurales offertes à l'auteur en précisant que tant la mise en demeure de modification de l'œuvre que la décision d'opposition ne peuvent intervenir qu'à l'issue d'une procédure contradictoire, au cours de laquelle l'auteur sera en droit de se faire assister par un avocat.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Le présent article prévoit déjà que la décision d'opposition n'intervient qu'après que la personne intéressée a été en mesure de présenter des observations écrites et, sur sa demande, des observations orales.

Par ailleurs, la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques permet déjà aux personnes intéressées d'être assistées par un avocat.

Cet amendement étant satisfait, j'en demande le retrait.

L'amendement COM-80 est retiré.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 18

M. Guillaume Gontard. – L'amendement COM-81 vise à supprimer le présent article. Celui-ci tend en effet à élargir les finalités du recours au traitement algorithmique par les services de renseignement, tout en rétablissant la possibilité d'exploiter les adresses complètes de ressources sur internet, ou URL.

Cette disposition apparaît juridiquement fragile, dans la mesure où elle réintroduit un mécanisme déjà censuré par le Conseil constitutionnel le

12 juin 2025, au motif qu'un tel dispositif permettait de traiter de manière indifférenciée des données pouvant révéler des informations précises sur le contenu des correspondances.

L'amendement COM-82 est, quant à lui, un amendement de repli.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Cette suppression reviendrait à empêcher toute utilisation des URL dans les traitements algorithmiques par les services de renseignement, ainsi que leur extension aux finalités de lutte contre la criminalité et la délinquance organisées, uniquement pour la lutte contre le narcotrafic et le trafic d'armes, ainsi que les blanchiments afférents.

Afin de tenir compte la décision du Conseil constitutionnel en date du 12 juin 2025, le présent article apporte des garanties supplémentaires non seulement à l'utilisation des algorithmes, mais aussi, en particulier, à celle des URL. Ce procédé a été autorisé par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement à des fins de lutte contre le terrorisme, et confirmé par la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

Le Conseil constitutionnel n'a pas opposé une interdiction définitive au recours au traitement algorithmique, y compris pour le traitement des URL : il s'est borné à subordonner celui-ci à un encadrement plus précis. Or l'ensemble de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure est réécrit afin d'en rendre le dispositif et les garanties plus lisibles.

Enfin, le dispositif est borné dans le temps, puisque la finalité de lutte contre le narcotrafic n'est inscrite dans la loi que jusqu'au 1er juillet 2029. À cet égard, la délégation parlementaire au renseignement a émis, dans sa communication du 4 mai dernier, un avis favorable à l'adoption de l'article 18 et, par conséquent, un avis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-81 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-82.

M. Pascal Allizard, au nom de la commission. – L'amendement COM-4, identique à l'amendement COM-74, vise à supprimer l'alinéa 13, introduit par l'Assemblée nationale. Celui-ci prévoit que la demande de renouvellement d'un algorithme dont les paramètres de conception ne sont pas strictement identiques et qui présentent une modification importante doit être examinée dans les conditions prévues pour une première demande d'autorisation, soit dans un délai de trente jours.

Par cet amendement, je propose de fixer à sept jours le délai d'instruction par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) de toute demande de renouvellement d'un algorithme. Une telle disposition est du reste conforme aux avis de la CNCTR et du Conseil d'État.

Les amendements identiques COM-4 et COM-74 sont adoptés.

L'amendement rédactionnel COM-29 est adopté.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 19

M. Guillaume Gontard. – L'amendement COM-87 vise à instaurer une procédure contradictoire préalable à l'inscription sur la liste des personnes soumises au dispositif.

En l'état actuel du texte, les personnes qui seraient inscrites sur cette liste ne pourraient faire valoir leurs observations, alors même que cette inscription les astreint à des obligations et à des restrictions très contraignantes. Par cet amendement, je propose donc de permettre aux personnes concernées de présenter leurs observations préalablement à leur inscription. Elles disposeraient ainsi d'un moyen effectif de contestation, en complément du recours juridictionnel *a posteriori*.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Cet amendement vise à instaurer une procédure contradictoire avant la notification de la décision du ministre aux personnes soumises à l'obligation de déclaration préalable avant toute activité lucrative au profit d'une entité étrangère.

La rédaction du dispositif proposé ne semble pas correspondre à son objet, puisque l'amendement mentionne la procédure contradictoire au stade non pas de l'instruction de la décision par le ministre, mais de l'information des personnes concernées.

On pourrait d'ailleurs observer que le fait d'exercer une activité professionnelle dans des locaux ou sur un terrain où la libre circulation est interdite est en soi une information objective, et que le débat contradictoire n'a pas nécessairement vocation à se dérouler à ce stade, mais plutôt lors de la décision du ministre de s'opposer ou non à l'exercice de l'activité envisagée.

Or il est bien prévu, au stade de la décision du ministre, que celui-ci ne peut s'opposer à l'exercice de l'activité envisagée qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter ses observations écrites et, sur sa demande, ses observations orales.

En conséquence, l'avis est défavorable.

L'amendement COM-87 n'est pas adopté.

M. Pascal Allizard, au nom de la commission. – L'amendement COM-5 et l'amendement identique COM-75 visent à supprimer une disposition déjà satisfaite par le droit en vigueur, selon laquelle le silence gardé par l'administration à l'issue d'un délai fixé par décret vaudrait absence d'opposition.

Les amendements identiques COM-5 et COM-75 sont adoptés.

L'amendement rédactionnel COM-30 est adopté.

M. Guillaume Gontard. – L'amendement COM-88 vise à supprimer les sanctions pénales prévues en cas de méconnaissance de l'obligation de

déclaration. Les peines proposées par le projet de loi, qui peuvent aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende, sont manifestement disproportionnées.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – La suppression de la peine d'emprisonnement en cas de méconnaissance de l'obligation de déclaration et de la décision d'opposition du ministre ne serait pas cohérente avec le dispositif pénal de protection des zones protégées intéressant la défense nationale, d'une part, et du secret de la défense nationale, d'autre part, pour lesquels les peines encourues sont respectivement de six mois et de sept ans de prison.

L'avis est donc défavorable.

L'amendement COM-88 n'est pas adopté.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 20

Mme Gisèle Jourda, au nom de la commission. – L'amendement COM-31 vise à prévoir, pour l'ensemble des partenariats internationaux conclus entre les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, d'une part, et une institution étrangère, d'autre part, la saisine, le cas échéant, du ministère concerné, en sus de celle des ministres de l'enseignement supérieur et des affaires étrangères.

Cette proposition traduit une recommandation formulée dans le rapport, rendu public le 29 septembre 2021, de la mission d'information du Sénat sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences, présidée par Étienne Blanc et rapportée par André Gattolin.

M. Rachid Temal. – Et d'un autre rapport également !

M. Cédric Perrin, rapporteur. – En effet, cette recommandation était également formulée dans le rapport intitulé *Lutte contre les influences étrangères malveillantes. Pour la mobilisation de toute la Nation face à une néo-guerre froide*, rendu en 2024 par Dominique de Legge et Rachid Temal.

L'amendement COM-31 est adopté.

Mme Gisèle Jourda, au nom de la commission. – Par l'amendement COM-32, je vous propose de reprendre une autre recommandation des deux rapports précités.

L'amendement COM-32 est adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 21

M. Guillaume Gontard. – Le présent article instaure un nouvel état d'exception dérogatoire au droit commun. Par principe, notre groupe

s'oppose à l'accumulation de ces régimes d'urgence *ad hoc* qui complexifient le droit et la conduite de l'État.

Déclenché une fois la crise survenue, ce dispositif arrive trop tard pour permettre le nécessaire renforcement de notre industrie et de notre défense, qu'il prétend pourtant accélérer. Plutôt que de renforcer le droit commun pour inscrire dans la loi un état d'alerte disproportionné aux besoins, ce texte précipite le pays sur une pente glissante et dangereuse, celle d'une exception aux contours flous.

L'amendement COM-89 vise donc à supprimer cet article.

M. Olivier Cadic, au nom de la commission. – Par cet amendement, vous proposez de supprimer l'état d'alerte de sécurité nationale, dont l'objet est de répondre à des menaces graves et actuelles pesant sur la sécurité nationale.

Je rappellerai que cet état d'alerte est différent des régimes d'exception du type état d'urgence ou état d'urgence sanitaire, puisque les prérogatives de dérogation à certaines normes réglementaires et législatives qu'il octroie aux autorités administratives ne remettent pas en cause les libertés publiques et individuelles. Les dérogations, provisoires et réversibles, peuvent concerner les marchés publics, le droit de l'urbanisme, la protection du patrimoine archéologique et l'environnement.

Les garanties d'information et de contrôle parlementaire – seul le Parlement pouvant proroger le dispositif au-delà de deux mois – ont d'ailleurs été renforcées par l'Assemblée nationale.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'avis est défavorable.

L'amendement COM-89 n'est pas adopté.

L'amendement de clarification rédactionnelle COM-6 et l'amendement rédactionnel COM-7 sont adoptés.

M. Guillaume Gontard. – Dans un contexte de danger accru pour la sécurité nationale, il est nécessaire de concilier l'efficacité de l'administration et le respect des principes républicains, en particulier le contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement. Or le présent article prévoit d'allonger d'un mois le délai de prorogation législative de l'état d'alerte de sécurité nationale, afin de porter celui-ci à deux mois.

Non seulement le Parlement est matériellement capable d'adopter un texte dans un délai d'un mois, mais il n'y a aucune raison que le délai de prorogation de l'état d'alerte de sécurité nationale soit supérieur à celui de prorogation de l'état d'urgence sanitaire.

L'amendement COM-90 vise donc à rétablir le délai d'un mois.

M. Olivier Cadic, au nom de la commission. – Cet amendement vise à réduire de deux mois à un mois le délai de prorogation législative par le Parlement de l'état d'alerte de sécurité nationale.

L'état d'alerte de sécurité nationale ne comportant pas de mesures restrictives des libertés publiques individuelles, il est cohérent que le délai de prorogation soit plus long.

Lors de son audition publique devant la commission, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale a présenté des exemples de dérogations au code des marchés publics ou au code de l'urbanisme pour lesquels même le délai de deux mois est très court, voire insuffisant. L'avis est donc défavorable.

L'amendement COM-90 n'est pas adopté.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 22

M. Guillaume Gontard. – L'amendement COM-91 vise à exempter des obligations du service de sécurité nationale les personnes dont l'état de santé le justifie.

M. Olivier Cadic, au nom de la commission. – Le Gouvernement pourra confirmer en séance que cet amendement est satisfait. En effet, l'employeur d'un organisme d'intérêt vital a l'obligation de déterminer les emplois indispensables à la continuité de l'activité. La notification faite aux personnes qui occupent ces emplois est destinée à les informer qu'elles sont susceptibles d'être placées sous le régime du service de sécurité nationale. Cette information ne déroge pas au droit du travail et ne remet pas en cause les droits des personnes en matière d'incapacité ou d'arrêts de travail. Avis défavorable.

L'amendement COM-91 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-33 est adopté.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23

Mme Marie-Arlette Carlotti, au nom de la commission. – L'amendement COM-34 vise à permettre à la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) de solliciter les autres administrations pour obtenir toutes les informations nécessaires à la constitution du dossier des personnes recensées. Il suffira alors de fournir un dossier prérenseigné à ces dernières, qui n'auront plus qu'à modifier ou valider les données.

L'amendement COM-34 est adopté.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Nous proposons une sanction en cas de manquement à l'obligation d'actualisation des données de recensement. À ces fins, l'amendement COM-35 de la commission est plus souple dans la détermination de la procédure, dont nous proposons de renvoyer les détails au décret, que l'amendement COM-85 de Hugues Saury. En effet, il est difficile

de savoir précisément dans quelle mesure les moyens de la DSNJ lui permettront d'exercer une telle mission.

Notre rédaction est aussi sans doute plus réaliste dans la peine proposée, qui est une amende forfaitaire de 90 euros, plutôt qu'une amende graduée de 100 à 1 500 euros, laquelle pourrait être regardée comme trop punitive pour un jeune public dont il faut encourager le sentiment civique.

Nous demandons donc le retrait de l'amendement COM-85.

M. Hugues Saury. – Je précise que cela n'implique pas que les jeunes, puisque l'âge du public concerné peut aller jusqu'à 55 ans. Cela étant, je retire mon amendement.

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Notre groupe s'oppose avec détermination à ces deux amendements, car nous refusons qu'une sanction soit appliquée aux jeunes. En effet, ces dossiers concernent les 18-25 ans. Or, comme l'a dit Cédric Perrin, ce n'est pas de cette manière que nous les attirerons vers un esprit de défense nationale.

Par ailleurs, autant l'amendement COM-34, qui visait à autoriser la DSNJ à demander des données aux autres administrations, était pertinent, autant les deux que nous examinons à présent sont contre-productifs.

L'amendement COM-85 est retiré. L'amendement COM-35 est adopté.

Mme Marie-Arlette Carlotti, au nom de la commission. – L'amendement COM-36 porte sur le certificat de participation à la journée de mobilisation.

L'amendement COM-36 est adopté.

M. Jean-Pierre Grand, au nom de la commission. – L'amendement COM-37 a pour objet de supprimer une précision dans la détermination du contenu de l'information délivrée lors de la journée défense et citoyenneté.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Je m'interroge sur la nécessité d'un tel amendement, car les guerres de l'information et les menaces hybrides font partie du paysage contemporain. Par conséquent, ce sujet a toute sa place dans la Journée défense et citoyenneté (JDC). À titre personnel, je considère donc que l'amendement ne va pas dans le bon sens.

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Je suis du même avis.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Je comprends l'avis de nos collègues. Toutefois, la JDC ayant été réorganisée, l'idée est de ne pas se disperser sur une seule journée. Même avec cet amendement, il restera possible d'aborder cette thématique. Tout dépendra de la manière dont le programme sera conçu et il restera compliqué d'aborder l'ensemble des sujets.

M. Rachid Temal. – Certes, mais les ingérences étrangères se manifestent notamment sur les plateformes numériques. Ainsi, elles touchent la jeunesse, cible prioritaire. Il faut l'informer, car l'antidote réside dans la

compréhension des enjeux. Retirer ce sujet de la JDC reviendrait à nous tirer une balle dans le pied. Il faut être patriote et faire preuve de vision.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – L'idée était de ne pas multiplier les injonctions. Cependant, je consens à retirer cet amendement.

L'amendement COM-37 est retiré.

L'amendement de coordination COM-38 est adopté.

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24

Mme Marie-Arlette Carlotti, au nom de la commission. – L'amendement COM-39 vise à supprimer le renvoi à un arrêté de la définition des missions des appelés du service national. En effet, cet ajout de l'Assemblée nationale n'apporte rien.

L'amendement COM-39 est adopté.

L'amendement de clarification rédactionnelle COM-40 est adopté.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24 bis (nouveau)

M. Jean-Pierre Grand, au nom de la commission. – L'amendement COM-41 a pour objet de supprimer cet article, qui n'est autre qu'une demande de rapport.

L'amendement COM-41 est adopté.

L'article 24 bis est supprimé.

Article 25

L'amendement de correction COM-42 est adopté.

L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 25 bis A (nouveau)

L'article 25 bis A est adopté sans modification.

Article 25 bis B (nouveau)

Mme Marie-Arlette Carlotti, au nom de la commission. – L'amendement COM-43 vise à remplacer le mot de « défense » par l'expression « dont relève le militaire », afin d'inclure, entre autres, le personnel de la gendarmerie nationale et des affaires maritimes.

L'amendement COM-43 est adopté.

L'article 25 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 25 bis (nouveau)

L'amendement rédactionnel COM-44 est adopté.

L'article 25 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 25 ter (nouveau) et 26

Les articles 25 ter et 26 sont successivement adoptés sans modification.

Article 27

L'amendement de coordination rédactionnelle COM-45 est adopté.

L'article 27 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 28, 29 et 30

Les articles 28, 29 et 30 sont successivement adoptés sans modification.

Article 31

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Avec l'amendement COM-46, nous reprenons une proposition de la commission de la culture qui vise à faire participer le directeur général de l'École polytechnique à son conseil d'administration, sans voix délibérative.

L'amendement COM-46 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-47 est adopté.

L'article 31 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 31 bis (nouveau) et 31 ter (nouveau)

Les articles 31 bis et 31 ter sont successivement adoptés sans modification.

Article 31 quater (nouveau)

M. Philippe Paul, au nom de la commission. – L'amendement COM-48 vise à désigner les correspondants défense au sein des municipalités, alors que l'article initial prévoyait que l'on puisse nommer une personne extérieure au conseil municipal.

Vous connaissez tous, mes chers collègues, le rôle de ces correspondants, qui ont souvent affaire au personnel communal. Il faut en garder la maîtrise en interne, d'autant que ce rôle va être étoffé par d'autres missions, dans le cadre de la défense du territoire.

L'amendement COM-48 est adopté.

L'article 31 quater est ainsi rédigé.

Articles 32 et 33

Les articles 32 et 33 sont successivement adoptés sans modification.

Article 34 (nouveau)

M. Pascal Allizard, au nom de la commission. – Par l'amendement COM-49, nous proposons de supprimer cet article, issu de l'Assemblée nationale, lequel prévoit la remise d'un rapport d'évaluation sur la simplification du cadre normatif. Nous appliquons ainsi la jurisprudence constante du Sénat.

L'amendement COM-49 est adopté.

L'article 34 est supprimé.

Article 1er et rapport annexé (précédemment réservés)

M. Guillaume Gontard. – L'amendement COM-92 a pour objet de réévaluer le calcul des dépenses nécessaires pour assurer la défense de notre pays, exprimées en pourcentage du PIB, en y incluant celles qui concourent à notre sécurité globale. En effet, l'exigence en matière de défense ne saurait conduire à un abandon de toute logique de programmation, une planification pluriannuelle demeurant indispensable pour garantir la cohérence d'ensemble.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – L'inclusion des dépenses liées au réchauffement climatique et aux services publics essentiels élargit démesurément le spectre retenu au titre de l'objectif de 3,5 % du PIB consacré à la défense. C'est donc une demande de retrait, d'autant que l'amendement COM-54 tend déjà à prendre en compte les répercussions du dérèglement climatique.

M. Guillaume Gontard. – Je ne le retire pas, car il faut garder ces enjeux à l'esprit.

L'amendement COM-92 n'est pas adopté.

M. Hugues Saury, au nom de la commission. – L'amendement COM-8 vise à porter à 2,7 % l'effort national de défense en 2030, au lieu de 2,5 % prévus dans le projet de loi.

M. Rachid Temal. – En cohérence avec notre opposition à cette trajectoire, les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ne prendront pas part aux votes sur le rapport annexé et sur l'ensemble des amendements tendant à le modifier.

L'amendement COM-8 est adopté.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Alors que le texte prévoit de porter à 2 % du PIB l'effort de défense entre 2025 et 2027, les 2 % ont déjà été atteints, le Gouvernement prévoyant 2,3 % pour 2027. L'amendement COM-97 vise donc à ne laisser que la mention d'un point de départ à 2 % du PIB en 2025.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Avis favorable.

L'amendement COM-97 est adopté.

Mme Catherine Dumas, présidente. – Nous en venons à l'examen des amendements au rapport annexé.

M. Guillaume Gontard. – L'alliance avec les États-Unis n'est plus une garantie suffisante pour assurer notre sécurité en complément de la dissuasion. En conséquence, les Européens sont seuls et doivent rapidement s'organiser pour assurer leur propre sécurité. Nous proposons donc la construction d'une véritable architecture de défense européenne autonome, au travers de l'amendement COM-93.

L'Europe doit pouvoir compter sur la France, sur son armée expérimentée et sur les atouts de sa situation géographique, qui offre une profondeur stratégique pour la sécurité continentale vis-à-vis de la menace russe. Notre modèle d'armée doit sortir de la logique expéditionnaire héritée de la période postcoloniale et accélérer le pivot vers la défense continentale et la protection des territoires ultramarins.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Sur la forme, l'amendement trouverait mieux sa place à l'alinéa 38, qui traite des enjeux européens de défense.

Sur le fond, l'exposé des motifs laisse entendre que l'Otan n'est pas le cadre approprié pour la défense européenne. Or la plupart de nos partenaires ne partagent pas cette position. Il convient, certes, de renforcer son pilier européen de l'Organisation, mais pas, à ce stade, d'envisager une défense hors de ce cadre. L'avis est donc défavorable.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Avec cet amendement, il ne s'agit pas de nier l'existence du cadre otanien, puisqu'il ne serait procédé qu'à un ajout, avec la construction d'une architecture de défense européenne indépendante, démarche dans laquelle des États européens se sont engagés depuis quelques années.

La France a vivement plaidé pour la boussole européenne. Cela correspond donc au mouvement enclenché. Ne réduisons donc pas l'amendement de nos collègues à une négation du cadre otanien : il s'agit d'une démarche d'autonomie assumée de notre continent.

M. Akli Mellouli. – Tout le monde veut aller vers une défense européenne, mais personne ne fait un premier pas clair. L'Allemagne, la Suède ou la Norvège avancent, puis reculent.

Inscrire cet objectif dans notre loi de programmation militaire serait donc un signal fort envoyé aux Européens, indiquant que la France est un partenaire fiable qui veut construire, non pas hors de l'Otan, mais en parallèle de celle-ci, une défense européenne capable de garantir sa souveraineté, son

action et son futur. Il s'agit de garantir que si nous n'avons pas le fromage, nous aurons au moins le dessert.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Le dispositif même de l'amendement me convient plutôt. La difficulté réside dans la rédaction de son objet. Je vous invite donc à retirer cet amendement et à le déposer en vue de la séance, avec un exposé des motifs remanié.

M. Guillaume Gontard. – Nous pouvons procéder ainsi.

L'amendement COM-93 est retiré.

M. Hugues Saury, au nom de la commission. – L'amendement COM-50 tend à opérer plusieurs coordinations et à porter de 36 milliards à 50 milliards d'euros les efforts supplémentaires sur la période 2026-2030, à supprimer les références à l'absence de modification du format des armées et à fixer un effort de 2,7 % du PIB en 2030. Est également modifié le tableau présentant l'évolution du budget entre 2017 et 2027. Enfin, le délai pour réaliser des études sur les répercussions territoriales de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire est réduit à quatre mois.

L'amendement COM-50 est adopté.

M. Pascal Allizard, au nom de la commission. – *L'objet de l'amendement* COM-51 *est de faire figurer dans le rapport annexé le montant de 500 millions d'euros supplémentaires que l'actualisation prévoit en faveur de l'innovation, en précisant les principaux domaines concernés.*

L'amendement COM-51 est adopté.

M. Olivier Cadic, au nom de la commission. – L'amendement COM-1 vise à réparer une omission dans les priorités de l'actualisation de la loi de programmation militaire, en y intégrant les fonctions de cyberdéfense et de renseignement, qui étaient des priorités de la LPM votée en 2023. Compte tenu de l'importance du renseignement dans l'évaluation des menaces, il est demandé au Gouvernement de respecter la sincérité budgétaire des fonds spéciaux, comme le demandent de manière récurrente la délégation parlementaire au renseignement, mais aussi les rapporteurs pour avis des crédits du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », ainsi que, plus récemment, la Cour des comptes.

L'amendement COM-1 est adopté.

M. Olivier Cigolotti, au nom de la commission. – L'amendement COM-52 rectifié tend à rappeler la nécessité, pour les troupes, de bénéficier d'un entraînement le plus proche possible des conditions réelles, ce qui passe notamment, selon le chef d'état-major des Armées, par l'emploi des armes et des munitions réellement utilisées dans le cadre d'un affrontement, afin que les soldats aient l'opportunité de se familiariser avec elles.

L'amendement COM-52 rectifié est adopté.

Mme Michelle Gréaume, au nom de la commission. –Le service de santé des armées (SSA) remplit une mission essentielle au service des armées et de la Nation, du traitement des blessés sur le champ de bataille à la gestion des menaces nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC) pour la population. Il doit donc bénéficier d'un effort soutenu et constant dans son recrutement, les effectifs souffrant actuellement de lacunes dans certaines spécialités, ainsi que par la valorisation des réservistes opérationnels dans le domaine médical. Tel est le sens de l'amendement COM-53.

L'amendement COM-53 est adopté.

M. Olivier Cigolotti, au nom de la commission. – Avec l'amendement COM-54, nous proposons d'intégrer dans le rapport annexé les répercussions du dérèglement climatique sur la préparation des hommes, des matériels militaires et des équipements destinés aux soldats. En effet, en plus de constituer une menace pour la paix, il s'impose comme une réalité à laquelle nos forces armées doivent être préparées.

L'amendement COM-54 est adopté.

Mme Marie-Arlette Carlotti, au nom de la commission. – L'amendement COM-55 vise à rappeler l'importance des crédits alloués à la communication, que les armées ont énormément développée ces dernières années, pour soutenir la dynamique de recrutement.

L'amendement COM-55 est adopté.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – L'amendement COM-56 rectifié a pour objet de tenir compte des conséquences sur les effectifs d'un effort porté à 50 milliards d'euros par l'actualisation.

L'amendement COM-56 rectifié est adopté.

M. Guillaume Gontard. – L'amendement COM-86 vise à souligner le besoin pour l'État d'être à l'initiative lorsque les actifs industriels nécessaires à l'effort de défense sont mis en danger par l'absence de pilotage, d'investissement et de dialogue social de leurs propriétaires. Ainsi, les pratiques de spéculation et de prédation financières mettent à mal des outils industriels indispensables à notre défense, notamment pour nous rendre indépendants de fournisseurs étrangers. La France court donc le risque d'une perte de souveraineté majeure.

Ainsi de l'entreprise chimique iséroise Vencorex, laquelle produisait un sel extrêmement pur, nécessaire à la fabrication du carburant des missiles M51 de notre dissuasion nucléaire et des boosters de la fusée Ariane 6. Avec sa fermeture l'an dernier en raison de pratiques de dumping, la France est devenue dépendante de fournisseurs étrangers, notamment allemands et polonais – sans oublier les surcoûts induits.

Je pourrais multiplier les exemples. Le présent amendement vise donc à éviter de telles ruptures d'approvisionnement en garantissant notre

souveraineté dans le domaine stratégique de la défense, au moyen de la mise sous tutelle provisoire, voire d'une nationalisation temporaire.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Mon avis est défavorable, car, en l'état, cette disposition n'est pas opérante. En effet, une nationalisation implique l'adoption d'une loi. De plus, les motifs invoqués n'ont pas de portée juridique : il n'y a pas de définition de la mise sous tutelle, non plus, *a fortiori*, que de la prédation financière.

L'amendement COM-86 n'est pas adopté.

Mme Marie-Arlette Carlotti, au nom de la commission. – L'amendement COM-57 concerne le soutien à la résilience de la Nation. Au-delà des 18-25 ans, nous souhaitons élargir progressivement l'obligation d'actualisation des données du recensement aux cohortes plus âgées, l'objectif à terme étant de couvrir l'ensemble des Français.

L'amendement COM-57 est adopté.

M. Guillaume Gontard. – L'amendement COM-94 vise à renforcer la prise en compte des pollutions structurelles liées aux activités de défense, en inscrivant dans le rapport annexé une logique d'action coordonnée, durable et opérationnelle associant les armées, les services civils de l'État et les territoires concernés.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – L'obligation mentionnée dans l'amendement est déjà inscrite aux articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement. Cependant, il est proposé de recourir aux compétences spécifiques du ministère de la défense dans un cadre interministériel, ce qui peut s'avérer utile. L'avis est donc favorable.

L'amendement COM-94 est adopté.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis de la commission des finances. – L'amendement COM-98 concerne les reports de charge. En effet, le manque de sincérité du budget et les difficultés que nous rencontrons en fin de gestion posent le problème de la soutenabilité de l'effort de défense. Cet amendement ne vise donc qu'à formaliser dans le texte les éléments sous-jacents de la trajectoire, qui sont la réduction des reports de charges prévus dans le texte lui-même. Il est donc, tout simplement, demandé au Gouvernement d'informer le Parlement du non-respect éventuel de la trajectoire et de ses raisons, ce qui est bien le minimum. Je rappelle que le Parlement vote les crédits et contrôle l'action du Gouvernement.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Avis favorable. Nous nous battons depuis très longtemps pour obtenir ces informations.

L'amendement COM-98 est adopté.

Mme Gisèle Jourda, au nom de la commission. – L'amendement COM-58 concerne le suivi des crédits d'études amont bénéficiant aux PME et aux ETI. Actuellement, le ministère des armées n'a qu'une connaissance

limitée desdits crédits, seuls les paiements directs étant retracés. Il doit donc se doter des outils appropriés, y compris pour suivre les financements indirects concernant la sous-traitance.

L'amendement COM-58 est adopté.

M. Pascal Allizard, au nom de la commission. – L'amendement COM-59 porte sur le financement et l'accès aux assurances de la BITD, notamment les PME et les petites et moyennes industries (PMI) de la défense.

L'amendement COM-59 est adopté.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – L'amendement COM-60 vise à tirer les leçons de la guerre en Ukraine sur la nécessité de produire en masse et rapidement du matériel innovant. L'idée est de réserver auprès d'entreprises des lignes de production activables à tout moment par la DGA. Le cadre juridique actuel ne permettant pas à l'État de sécuriser contractuellement l'accès à une capacité de production industrielle en dehors de toute commande ferme, nous proposons d'étudier de nouveaux instruments contractuels publics.

L'amendement COM-60 est adopté.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis de la commission des finances. – L'amendement COM-99 a été déposé à la suite à différents contacts que nous avons eus avec des représentants de la BITD, confrontée à la nécessité d'augmenter ses lignes de production.

Nous invitons donc le Gouvernement à réfléchir aux adaptations législatives et réglementaires nécessaires pour réduire les délais, en particulier en cas de besoin d'extension des équipements, mais aussi à d'éventuels aménagements au « zéro artificialisation nette » (ZAN).

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Avis favorable, car nous recherchons l'optimisation, l'agilité et la rapidité. Dès lors que la Nation s'engage dans un effort de réarmement significatif, il serait contradictoire de laisser les entreprises se heurter à des contraintes procédurales, conçues pour d'autres contextes et qui risqueraient de ralentir toute montée en puissance.

L'amendement COM-99 est adopté.

M. Jean-Pierre Grand, au nom de la commission. – L'amendement COM-61 a pour objet de supprimer l'alinéa appelant le Gouvernement à examiner la possibilité d'octroyer la carte du combattant aux marins des sous-marins nucléaires lanceur d'engins (SNLE) à titre rétroactif. En effet, la mesure est satisfaite par l'article 26, pour lequel le Gouvernement a accepté la levée de gage à l'Assemblée. En outre, la rétroactivité – nous remonterions à 1972 – pose un véritable problème.

L'amendement COM-61 est adopté.

M. Hugues Saury, au nom de la commission. – L'amendement COM-72 concerne la réalisation d'un démonstrateur opérationnel de drones

de combat furtifs à l'horizon 2035. En outre, le nom de Comete remplacerait la notion de « successeur Meteor », afin d'éviter tout malentendu.

L'amendement COM-72 est adopté.

M. Akli Mellouli. – Avec l'amendement COM-95, nous proposons d'insérer trois alinéas.

Le premier, sur l'intelligence artificielle, le quantique et les nouvelles technologies, vise à rappeler la nécessité de la priorité accordée à la France et à l'Europe en matière de souveraineté, dans le prolongement de la revue nationale stratégique.

Le deuxième concerne les choix industriels durables, sur l'écologie et le climat, qu'il faudra prendre en compte.

Enfin, le troisième a pour objet de mentionner que l'intelligence artificielle et son intégration croissante doivent toujours être soumises à l'humain, et non à des décisions prises artificiellement.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Je souscris pleinement au premier alinéa, relatif à la recherche de solutions souveraines. Les deux suivants me paraissent, en revanche, beaucoup plus discutables.

Dans le contexte actuel, il ne semble pas opportun d'ajouter des contraintes en matière d'évaluation environnementale, alors même que nous sommes engagés dans une véritable course contre la montre. Bien évidemment, cela ne signifie pas que les enjeux environnementaux doivent être absents des réflexions du ministère des armées.

Quant à la rédaction du troisième alinéa, elle me semble excessivement large. Il est évident que l'intelligence artificielle sera appelée, dans les années à venir, à occuper une place croissante dans les processus de décision. À défaut, la France risquerait de se retrouver confrontée à une situation asymétrique face à des adversaires qui ne s'imposeraient pas les mêmes règles. L'avis est donc défavorable.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Tout comme M. le rapporteur, je souscris au premier alinéa, même si les suivants ne sont pas assez consensuels. Nos collègues pourraient-ils rectifier leur amendement afin de ne conserver que le premier ?

M. Akli Mellouli. – Nous pourrions réexaminer la rédaction notre amendement pour, éventuellement, en déposer une nouvelle version en vue de la séance.

Cela étant, je ne vois pas en quoi le troisième alinéa pose problème. Que l'humain garde la main, notamment sur des décisions de vie ou de mort, et que nous prenions des précautions à ce sujet ne me paraît contraire ni à nos principes fondamentaux ni à nos valeurs, et ne nous empêchera pas d'être opérationnels. Parfois, ce qui va sans dire va mieux en le disant.

L'amendement COM-95 est retiré.

M. Hugues Saury, au nom de la commission. – L'amendement COM-64 vise à permettre le développement de missiles balistiques d'une portée intermédiaire, en plus du missile sol-sol de la classe 2 500 kilomètres. Par ailleurs, la capacité initiale du missile de ce dernier est précisée à l'horizon 2030-2031, tandis que la capacité opérationnelle de la production en série serait attendue au milieu de la prochaine décennie.

L'amendement COM-64 est adopté.

Mme Gisèle Jourda, au nom de la commission. – Avec l'amendement COM-62 rectifié, il s'agit de prendre en compte le temps court, qui impose de faciliter et d'accélérer l'intégration des innovations dans les équipements et les matériels. Nous proposons donc un recours accru à des architectures ouvertes, permettant l'ajout d'évolutions qui ne sont pas nécessairement développées par l'industriel concepteur de l'équipement.

L'amendement COM-62 rectifié est adopté.

M. Claude Malhuret. – L'amendement COM-76 a pour objet d'instaurer une logique vertueuse, selon laquelle l'effort de solidarité envers l'Ukraine devient un levier de renforcement de l'activité de la base industrielle et technologique de défense nationale. Cela permet des commandes rapides de matériel innovant testé en conditions réelles de haute intensité, favorise un retour d'expérience opérationnelle précieux pour nos armées et permet d'adapter notre aide à l'accélération permanente de l'évolution des matériels et des tactiques sur le terrain, tout en apportant un soutien concret à la BITD, en particulier aux PME et ETI capables d'innover rapidement.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – D'une part, ce dispositif serait financé par l'État, ce qui comporte le risque d'une éviction de crédits au détriment de nos forces.

D'autre part, la notion de « part française significative » est floue. Si elle est trop élevée, les matériels pourraient ne pas répondre aux besoins des forces ukrainiennes ; et si elle est trop basse, cela ne profitera pas à la base industrielle et technologique de défense.

Je propose donc un retrait de cet amendement et que, le cas échéant, il soit redéposé pour la séance en modifiant sa rédaction.

L'amendement COM-76 est retiré.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – L'amendement COM-103 rectifié vise à répondre à une demande des armées d'obtenir, pour chaque chef d'état-major d'armée, des crédits de subsidiarité, permettant aux unités d'acquérir de petit matériel, pour un total de 150 millions d'euros.

Les différents chefs d'état-major d'armée qui se sont présentés devant nous, notamment celui de l'armée de terre, qui bénéficie aujourd'hui de 20 millions d'euros, ont expliqué que ce dispositif était fort utile et qu'ils en ressentaient les effets rapidement. Cela donne de l'agilité et de la rapidité.

Nous proposons certaines précautions, notamment sur les acquisitions, en donnant la priorité à la BITD française, afin d'éviter que les chefs d'état-major achètent du matériel à l'étranger. En outre, nous comptons sur les centres d'expertise et d'essais de la DGA pour accompagner cette agilité.

Cependant, nous revenons sur le montant de 350 millions d'euros proposé par l'Assemblée nationale, que nous jugeons trop élevé par rapport aux moyens administratifs des états-majors.

L'amendement COM-103 rectifié est adopté.

M. Pascal Allizard, au nom de la commission. – Au travers de l'amendement COM-63, nous entendons porter de 700 000 euros à 1 million d'euros le montant des crédits d'innovation à destination de chacune des trois armées. L'objectif est de leur donner plus de souplesse dans le pilotage de l'innovation de premier niveau, tout en associant l'Agence de l'innovation de défense (AID) à ces décisions.

L'amendement COM-63 est adopté.

M. Hugues Saury, au nom de la commission. – L'amendement COM-65 vise à prévoir l'acquisition de vingt-six systèmes de lance-roquettes unitaire (LRU) de conception souveraine d'ici à 2030, au lieu d'une fourchette comprise entre treize et vingt-six dans le projet de loi, et la possibilité d'aller jusqu'à cinquante-deux d'ici à 2035.

L'amendement COM-65 est adopté.

M. Hugues Saury, au nom de la commission. – L'amendement COM-66 tend à fixer le début du développement de la capacité intermédiaire de char à compter de 2030, afin de permettre aux industriels concernés d'acquérir, dès que possible, une expertise sur le segment du char lourd de nouvelle génération.

L'amendement COM-66 est adopté.

M. Hugues Saury, au nom de la commission. – L'amendement COM-67 a pour objet de porter progressivement de quinze à dix-huit le format de la flotte de frégates d'ici à 2035. Par coordination, l'alinéa 89, ajouté en séance à l'Assemblée nationale, serait supprimé, puisque celui-ci concerne l'opportunité de produire trois frégates de défense et d'intervention (FDI), dans une logique de « coque blanche ».

L'amendement COM-67 est adopté.

M. Hugues Saury, au nom de la commission. – L'amendement COM-68 tend à augmenter de dix unités la trame Rafale Marine d'ici à 2035, alors que les appareils actuels sont en très mauvais état. Par ailleurs, il ne serait plus précisé un nombre minimum de Rafale au standard F5 à compter de 2035, afin de pouvoir confirmer la livraison de vingt-deux Rafale au standard F4, prévue initialement en 2031 et en 2032.

L'amendement COM-68 est adopté.

M. Hugues Saury, au nom de la commission. – L'amendement COM-69 rectifié vise à pérenniser les travaux déjà engagés en vue du développement de drones sous-marins de longue endurance, afin d'obtenir une première capacité opérationnelle d'ici à 2030 et une production en série d'ici à 2035.

L'amendement COM-69 rectifié est adopté.

M. Hugues Saury, au nom de la commission. – L'amendement COM-71 a pour objet d'accroître de vingt unités la trame de Rafale de l'armée de l'air et de l'espace à compter de 2030, alors que le parc actuel est suremployé à hauteur d'environ 15 %. Là encore, ne serait plus précisé plus le nombre minimum de Rafale au standard F5 à compter de 2035, afin de pouvoir confirmer la livraison des vingt-deux Rafale au standard F4.

L'amendement COM-71 est adopté.

M. Hugues Saury, au nom de la commission. – L'amendement COM-70 vise à concentrer l'avenir du système de combat aérien du futur (Scaf) sur la réalisation d'un cloud de combat aérien, indispensable pour coordonner l'action de l'ensemble des futurs avions de chasse et drones européens, tout en ouvrant la possibilité de réaliser un démonstrateur d'avion de chasse national de sixième génération, en cas d'échec du chasseur de nouvelle génération (NGF).

L'amendement COM-70 est adopté.

L'article 1er et le rapport annexé sont adoptés dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

TITRE Ier : DISPOSITIONS PORTANT ACTUALISATION DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE POUR LES ANNÉES 2024 À 2030			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
Article 1er bis (nouveau)			

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PERRIN, rapporteur	10	Suppression d'article	**Adopté**

Article(s) additionnel(s) après Article 1er bis (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	11	Fléchage d'au moins 10 % des crédits d'études amont vers les PME et ETI	**Adopté**

Article 2			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	9	Nouvelle trajectoire budgétaire visant à accroître de 14 Mds€ les crédits budgétaires consacrés à la défense sur la période 2026-2030	**Adopté**
M. de LEGGE	100	Correction d'une erreur matérielle à l'article 2	**Satisfait ou sans objet**
M. de LEGGE	101	Recomplètements des matériels détruits	**Adopté**

Article 3			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 4			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	12	Abondement en cours d'année de la mission Défense en crédits de personnel en cas d'attractivité conduisant à dépasser la cible fixée en LFI	**Adopté**

Article 4 bis A (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 4 bis (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	13	Commission du livre blanc	**Adopté**

Article 4 ter (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	14	Simplification de l'objet complémentaire, ajouté à l'Assemblée, donné au rapport annuel d'exécution de la LPM	**Adopté**

TITRE II : ACCÉLÉRER LE RÉARMEMENT			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Chapitre Ier : Mieux adapter les pouvoirs économiques aux enjeux de la défense nationale			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 5			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	15	Amendement rédactionnel	**Adopté**

Article 6			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	16	Réexamen annuel de l'arrêté imposant la constitution de stocks aux opérateurs d'importance vitale	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	17	Amendement rédactionnel	**Adopté**

M. PERRIN, rapporteur	18	Articulation des obligations de stocks prévues par l'article 6 avec celles résultant d'autres dispositifs	**Adopté**

Article 6 bis (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	19	Amendement de suppression	**Adopté**

Chapitre II : Mieux encadrer les pratiques économiques			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 7			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	102	Examen des exonérations de redevances dans le cadre du nouveau régime légal de redevance	**Adopté**

Article 8			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. MELLOULI	96 rect.	Renforcer le dialogue social dans le secteur de la défense	**Rejeté**
M. PERRIN, rapporteur	20	Contrôle des commissaires du Gouvernement	**Adopté**

Article 8 bis (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	21	Amendement de suppression	**Adopté**

Article 9			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article(s) additionnel(s) après Article 10			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. MELLOULI	78	Régime dérogatoire pour les marchés de défense et de sécurité de moins de 10M€ conclus avec des PME	**Rejeté**
M. MALHURET	84	Priorité accordée aux drones souverains dans le cadre de marchés publics	**Retiré**

Chapitre III : Mieux sécuriser les projets de défense			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 11			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article(s) additionnel(s) après Article 12			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	22	Extension du régime des projets d'intérêt national majeur à certaines opérations du ministère des armées et du Centre spatial guyanais	**Adopté**

Article 12 bis A (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	23	Amendement de précision rédactionnelle	**Adopté**

Article 12 bis (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	24	Amendement de suppression	**Adopté**

Article 12 ter (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	25	Rédactionnel	**Adopté**

TITRE III : RENFORCER LA RÉSILIENCE			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Chapitre Ier : Disposer de nouveaux leviers face aux menaces			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 13			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 14			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	104	Extension du champ de l'article à certains OIV du secteur du transport maritime.	**Adopté**
M. MELLOULI	77	Encadrement des agents chargés de la LAD par un réserviste	**Rejeté**
M. PERRIN, rapporteur	26	Transmission systématique aux services de l'État des informations liées à des survols de drones	**Adopté**

Article(s) additionnel(s) après Article 14			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	27	Création d'un catalogue national des drones et dispositifs anti-drones de confiance	**Adopté**

Article 14 bis (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 15			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 16			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	28	Précision	**Adopté**

Chapitre II : Protéger et préserver les intérêts de la Nation			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 17			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. GONTARD	79	Suppression du régime déclaratoire avant publication des agents des services de renseignement	**Rejeté**
M. PERRIN, rapporteur	2	Suppression de mentions imprécises et sans portée normative.	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	3	Clarification des délais de procédure de déclaration préalable avant toute publication par un agent ou ancien agent d'un service de renseignement.	**Adopté**

Mme Muriel JOURDA	73	Clarification des délais de procédure de déclaration préalable avant toute publication par un agent ou ancien agent d'un service de renseignement.	**Adopté**
M. GONTARD	80	Instauration d'une procédure contradictoire avec assistance d'un avocat	**Retiré**

Article 18			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. GONTARD	81	Suppression de l'article	**Rejeté**
M. GONTARD	82	Conditions d'utilisation des URL dans les traitements algorithmiques	**Rejeté**
M. PERRIN, rapporteur	4	Fixation à 7 jours du délai d'instruction par la CNCTR de la demande de renouvellement d'un algorithme	**Adopté**
Mme Muriel JOURDA	74	Fixation à 7 jours du délai d'instruction par la CNCTR de la demande de renouvellement d'un algorithme	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	29	Amendement rédactionnel	**Adopté**

Article 19			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. GONTARD	87	Condition d'inscription des personnes travaillant en zone protégée ou interdite	**Rejeté**
M. PERRIN, rapporteur	5	Suppression d'une disposition déjà satisfaite par le droit vigueur selon lequel le silence gardé par l'administration à l'issue d'un délai fixé par décret vaudrait absence d'opposition.	**Adopté**
Mme Muriel JOURDA	75	Suppression d'une disposition déjà satisfaite par le droit vigueur selon lequel le silence gardé par l'administration à l'issue d'un délai fixé par décret vaudrait absence d'opposition.	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	30	Amendement rédactionnel	**Adopté**
M. GONTARD	88	Suppression de la peine de prison en cas de manquement aux obligations	**Rejeté**

Article 20			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	31	Saisine des ministres concernés dans le cas d'un accord	**Adopté**

M. PERRIN, rapporteur	32	Extension du délai d'examen	**Adopté**

Chapitre III : Créer un cadre juridique adapté aux crises majeures			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 21			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. GONTARD	89	Amendement de suppression de l'article	**Rejeté**
M. PERRIN, rapporteur	6	Clarification rédactionnelle visant à renforcer la cohérence et la lisibilité des dispositions encadrant la durée des constructions, installations ou aménagements, ainsi que la validité des autorisations délivrées dans le cadre de l'état d'alerte de sécurité nationale	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	7	Amendement rédactionnel tendant à supprimer une mention sans portée normative.	**Adopté**
M. GONTARD	90	Réduction à un mois au lieu de deux mois du délai de prorogation législative de l'état d'alerte de sécurité nationale	**Rejeté**

Article 22			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. GONTARD	91	Etat de santé des personnes dans un emploi nécessaire à la continuité d'activité.	**Rejeté**
M. PERRIN, rapporteur	33	Amendement de précision rédactionnelle	**Adopté**

TITRE IV : MOBILISER LES FORCES VIVES DE LA NATION			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Chapitre Ier : Recentrer la journée de mobilisation sur les fondamentaux			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 23			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	34	Systématisation de la communication d'informations entre administrations, afin de faciliter la gestion par la DSNJ des dossiers de recensement	**Adopté**
M. SAURY	85	Introduction d'une sanction graduée en cas de manquement à l'obligation d'actualisation des données du recensement	**Retiré**
M. PERRIN, rapporteur	35	Sanction en cas de manquement à l'obligation d'actualisation des données du recensement	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	36	Suppression des rendez-vous de santé imposés avant validation de la JDC	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	37	Suppression d'une précision dans la détermination du contenu de la formation délivrée en JDC	**Retiré**
M. PERRIN, rapporteur	38	Coordination	**Adopté**

Chapitre II : Créer un nouveau service national, militaire, fondé sur le volontariat			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 24			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	39	Suppression du renvoi à un arrêté de la définition des missions des appelés du service national	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	40	Clarification rédactionnelle	**Adopté**

Article 24 bis (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	41	Suppression de l'article	**Adopté**

Chapitre III : Renforcer le recours aux réserves			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 25			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	42	Correction d'une erreur de référence	**Adopté**

Article 25 bis A (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 25 bis B (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	43	Inclusion des militaires ne relevant pas du ministère des armées dans le dispositif	**Adopté**

Article 25 bis (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	44	Amendement rédactionnel	**Adopté**

Article 25 ter (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

TITRE V : RÉAFFIRMER LA SINGULARITÉ MILITAIRE			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Chapitre Ier : Réaffirmer la reconnaissance de la Nation			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 26			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 27			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	45	Coordination rédactionnelle	**Adopté**

Chapitre II : Adapter notre droit à la singularité du statut des militaires			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 28			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 29			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Chapitre III : Mieux reconnaître les sujétions liées au statut militaire			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 30			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

TITRE VI : DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 31			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	46	Participation du directeur général au conseil d'administration sans voix délibérative	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	47	Amendement rédactionnel	**Adopté**

Article 31 bis (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 31 ter (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 31 quater (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	48	Suppression de la possibilité de désigner une personnalité qualifiée comme correspondant défense	**Adopté**

Article 32			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 33			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**

Article 34 (nouveau)			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. PERRIN, rapporteur	49	Amendement de suppression	**Adopté**

Article 1er			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. MELLOULI	92	Inclure les dépenses liées aux services publics essentiels et à la lutte contre le réchauffement climatique dans l'objectif de montée en puissance de l'effort national de défense.	**Rejeté**
M. PERRIN, rapporteur	8	Porter l'effort de défense à 2,7 % du PIB en 2030 au lieu de 2,5 %	**Adopté**
M. de LEGGE	97	Clarification de la trajectoire budgétaire et de l'effort de 2% du PIB	**Adopté**

RAPPORT ANNEXÉ			
Auteur	**N°**	**Objet**	**Sort de l'amendement**
M. MELLOULI	93	Mention d'une architecture de défense européenne autonome.	**Retiré**
M. PERRIN, rapporteur	50	Coordinations avec les modifications apportées à l'article 2 sur la trajectoire budgétaire	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	51	Priorités en matière d'innovation	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	1	Réaffirmer la cyberdéfense et le renseignement dans les priorités de l'actualisation de la LPM .	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	52 rect.	Entraînement des armées	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	53	Service de santé des armées	**Adopté**

M. PERRIN, rapporteur	54	Impact du dérèglement climatique	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	55	Préservation des crédits de communication aux fins de recrutement	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	56 rect.	Conséquences sur les effectifs d'une actualisation à 50 Mds	**Adopté**
M. GONTARD	86	Possibilité de nationalisation ou de mise sous tutelle des sites industriels de défense	**Rejeté**
M. PERRIN, rapporteur	57	Appel à élargir progressivement l'obligation d'actualisation des données du recensement aux cohortes de Français de plus de 25 ans	**Adopté**
M. MELLOULI	94	Prévention et réparation de la pollution des sites de défense.	**Adopté**
M. de LEGGE	98	Réduction des reports de charges entre 2026 et 2030	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	58	Suivi des crédits d'études amont bénéficiant aux PME et ETI	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	59	Levée des difficultés en matière d'accès aux financements et à l'assurance	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	60	Recours à des contrats innovants fondés sur la réservation de capacités de production	**Adopté**
M. de LEGGE	99	Adaptations du cadre législatif et réglementaire applicable aux entreprises de la BITD	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	61	Suppression de l'alinéa appelant le Gouvernement à examiner la possibilité d'octroyer la carte du combattant aux marins des SNLE à titre rétroactif	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	72	Drone de combat furtif	**Adopté**
M. MELLOULI	95	Prise en compte de critères de souveraineté, de développement durable et d'éthique dans le développement d'applications numériques militaires	**Retiré**
M. PERRIN, rapporteur	64	Frappes dans la profondeur	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	62 rect.	Recours accru aux architectures modulaires ouvertes	**Adopté**
M. MALHURET	76	Mise en place d'un dispositif de commandes rapides de matériels innovants au profit de l'Ukraine	**Retiré**
M. PERRIN, rapporteur	103 rect.	Enveloppes de subsidiarité	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	63	Enveloppe déléguée aux armées en matière d'innovation portée à 1M€	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	65	LRU de nouvelle génération	**Adopté**

M. PERRIN, rapporteur	66	Capacité de char intermédiaire	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	67	Frégates de premier rang	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	68	Format de chasse Marine	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	69 rect.	Drones sous-marins	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	71	Trame chasse Air	**Adopté**
M. PERRIN, rapporteur	70	Démonstrateur NGF	**Adopté**

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* ».

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 27 mai 2026, le périmètre indicatif du projet de loi *actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense*.

Elle a considéré que ce périmètre incluait des dispositions relatives :

- au budget des armées de 2024 à 2030, selon le périmètre retenu dans le cadre de l'engagement pris au sein de l'OTAN de consacrer, à l'horizon 2035, 5 % du PIB à la défense (dont 3,5 % consacré au financement des besoins ayant trait à la défense proprement dite et 1,5 % au titre des investissements réalisés dans le but notamment de protéger les infrastructures critiques, de défendre les réseaux, d'assurer la préparation du secteur civil et la résilience, de libérer le potentiel d'innovation et de renforcer la base industrielle de défense), et à

l'ensemble des sujets relatifs aux armées françaises : budgets, équipements, armement, personnels militaires et civils, ensemble des missions et fonctions exercées dans et en dehors du territoire national.

- N'entrent pas dans le champ du présent texte les sujets de sécurité intérieure qui ne concernent que la police nationale, ou la gendarmerie nationale dans ses missions de sécurité intérieure.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

En commission

- **Mme Catherine Vautrin**, ministre des Armées et des anciens combattants

- **Général d'armée aérienne Fabien Mandon**, Chef d'état-major des Armées

- **Général Jérôme Bellanger**, Chef d'état-major de l'armée de l'Air et de l'Espace

- **Amiral Nicolas Vaujour**, Chef d'état-major de la Marine

- **M. Patrick Pailloux**, délégué général pour l'armement

- **Général d'armée Pierre Schill**, Chef d'état-major de l'armée de Terre

- **Mme Carine Camby**, membre du Haut Conseil des finances publiques

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

ANNEXES

Compte rendu de l'audition de Mme Catherine Vautrin, ministre des armées et des anciens combattants, le mardi 28 avril 2026

M. Cédric Perrin, président. – Nous commençons aujourd'hui nos travaux sur le projet de loi relatif à l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) du 1er août 2023, avec l'audition de la ministre et de la ministre déléguée en charge des armées et des anciens combattants.

Cette actualisation, aux termes de l'article 8 de la loi de 2023, devait intervenir avant la fin de l'année 2027 ; elle a dû être anticipée, car l'insuffisance des crédits, que notre commission avait dénoncée dès le printemps 2023, ne permettait pas de conduire à leur terme les programmes envisagés ni de reconstituer des stocks de munitions suffisants.

Je rappelle, par exemple, que la loi du 1er août 2023 ne prévoyait pas les crédits permettant de développer le moteur T-Rex du standard F5 du Rafale, pourtant indispensable pour la composante aérienne de la dissuasion nucléaire. De même, les crédits nécessaires à la construction du prochain porte-avions nucléaire, qui a reçu pour nom de baptême « France libre », ont été sous-évalués d'environ 1 milliard d'euros.

Pour bien mesurer combien le texte de 2023 avait été élaboré « au plus juste », on peut aussi rappeler qu'il ne traitait pas la question de l'avenir du char lourd, que le parc de canons Caesar n'augmentait que modérément et que le nombre d'A400M demeurait nettement en retrait de la cible originelle.

Le projet de loi que nous examinerons prochainement ne concerne pas le format des armées. Cela signifie que ce format demeure celui qui a été confirmé à l'été 2022, au début de la guerre en Ukraine, à un moment où de nombreux responsables considéraient que la guerre serait courte et qu'il était prématuré d'engager un véritable réarmement de la France et de l'Europe.

En fait, nous restons sur un format plus ancien, et plus dépassé encore : par exemple, le format de la flotte résulte du Livre blanc de 2013 ! Convenons que le monde a un peu changé. Comme l'a rappelé un général, le projet de loi se limite à « améliorer l'existant ».

Nous ne sommes plus en 2022. La guerre en Ukraine a dépassé les quatre années de combats et est devenue une guerre d'attrition. Le retour à la Maison-Blanche de Donald Trump s'est accompagné d'un affaiblissement inédit de l'Otan tandis que la garantie de sécurité américaine à l'Europe est devenue incertaine.

La révision de la revue nationale stratégique (RNS) a tiré les conséquences de cette situation en mettant en garde contre un risque d'agression russe contre des pays membres de l'Otan d'ici à 2030, tandis que le sommet de l'alliance des 24 et 25 juin 2025 à La Haye fixait comme objectif un effort de défense à hauteur de 3,5 % du PIB d'ici à 2035. Je n'oublie pas, par

ailleurs, la guerre au Moyen-Orient, dont nous ne connaissons pas le terme, mais dont nous pouvons constater, à nouveau, qu'elle sollicite énormément les munitions antiaériennes et appelle le développement de solutions nouvelles, notamment pour lutter contre les essaims de drones.

La question qui se pose, mesdames les ministres, n'est donc pas tant de savoir si ce projet de loi permet de financer, enfin, la loi de 2023, que celle de sa capacité à faire face aux nouvelles menaces identifiées. Or la réponse à cette question ne fait aucun doute et elle n'est pas favorable. Dans sa forme actuelle, le projet de loi d'actualisation de la LPM ne permet en aucun cas d'atteindre l'objectif de 3,5 % du PIB consacré à la défense en 2035. Selon nos calculs, les 76,3 milliards d'euros prévus en 2030 représenteront seulement 2,43 % du PIB. Il faudrait donc réaliser un effort supplémentaire de plus de 1 % du PIB en cinq ans, de 2030 à 2035.

Si le projet de loi ne permet pas de respecter la trajectoire vers l'objectif de 3,5 %, pourtant adopté par la France, c'est que l'effort en termes de crédits décroît à compter de 2027. Comprenons-nous bien : le montant des crédits prévus par votre programmation budgétaire continuera à augmenter en niveau, mais de manière moindre. Le texte prévoit, en d'autres termes, un ralentissement de l'effort. En effet, alors que les crédits augmentent de 13 % en 2026, cette hausse ne sera plus que de 10,9 % en 2027, puis de 7,9 % en 2028, de 6,6 % en 2029 et de 4,8 % en 2030.

Quelles sont les conséquences de ce ralentissement de l'effort ? J'en vois au moins deux. D'une part, avec 76,6 milliards d'euros, nos armées seront encore très loin du « poids de forme » que votre prédécesseur Sébastien Lecornu, dans son discours à l'occasion des cérémonies du 14 juillet 2025, évaluait entre 90 milliards et 100 milliards d'euros par an. D'autre part, et cela est plus préoccupant encore, la France va décrocher par rapport à son partenaire allemand, qui prévoit de consacrer à ses armées 160 milliards d'euros en 2030, soit plus du double de l'effort français, et même du Royaume-Uni, qui vise 3 % du PIB en 2030.

Nous ne pouvons donc pas, mesdames les ministres, cacher notre déception ni notre inquiétude face à un projet de loi qui ne permettra pas d'être au rendez-vous d'un choc en 2030.

C'est pourquoi nous avons de multiples questions à vous poser. De nombreux programmes jugés indispensables ne sont évoqués au mieux qu'au niveau des études, les développements étant renvoyés à la prochaine décennie, sans beaucoup de précisions. Je pense en particulier à la capacité de char intermédiaire et de missiles balistiques tactiques, aux chasseurs de nouvelle génération NGF (*New Generation Fighter*), ou encore au système de combat aérien du futur (Scaf).

Nous sommes, par ailleurs, préoccupés par le format de la trame chasse et le nombre de frégates, qui ne permettent plus de faire face au fort niveau d'engagement. Le Premier ministre avait reconnu, lorsqu'il était à

votre place, qu'il nous manquait trois frégates et trente avions de chasse. Un effort sur ces deux segments aurait pu être justifié avant même une réflexion plus globale sur le format des armées que nous appelons également de nos vœux.

Je vais vous laisser la parole, mesdames les ministres, pour un propos liminaire, puis nos collègues rapporteurs pour avis des crédits budgétaires de chaque programme de la mission « Défense » vous interrogeront sur les dispositions qui les intéressent. Nous donnerons également la parole à notre collègue Dominique de Legge, rapporteur spécial de la commission des finances, avant les questions des autres membres de notre commission.

Je rappelle que cette audition est captée et diffusée sur le site du Sénat.

Mme Catherine Vautrin, ministre des armées et des anciens combattants. – Monsieur le président, permettez-moi de m'associer à l'hommage que vous venez de rendre au sergent-chef Florian Montorio et au caporal-chef Anicet Girardin, morts pour la France alors qu'ils accomplissaient leur mission, lors d'une attaque contre la Finul. Le 12 mars dernier, c'est le major Arnaud Frion qui tombait en Irak. J'ai aussi une pensée pour leurs camarades blessés, dont certains sont encore hospitalisés. Ces tragédies disent la grandeur et la rudesse de la condition militaire : servir jusqu'au bout pour défendre la France et protéger la paix. Ils méritent notre reconnaissance et leur sacrifice nous oblige.

Sans détour, je veux rappeler les objectifs de l'actualisation de la loi de programmation militaire, car il est bien question des équipements de nos armées et de notre stratégie dans ce domaine. Cette actualisation est prévue par l'article 8 de la LPM votée en 2023. J'insiste sur ce point : il s'agit, non pas d'une nouvelle LPM, mais bien d'une actualisation.

Monsieur le président, vous avez fait allusion à de nouvelles menaces : nous devons en effet y répondre. Aussi, ce texte traduit notre volonté de tirer les conclusions de l'actualisation de la revue nationale stratégique effectuée en 2025. Il s'agit d'accélérer le rehaussement des stocks de munitions et les acquisitions d'équipements sur les segments prioritaires, tout en adaptant nos capacités aux évolutions des conflits.

Nous devons procéder à cette actualisation en tenant compte des retours d'expérience du conflit en Ukraine, mais aussi des soixante jours de guerre au Proche et Moyen-Orient. L'actualité démontre quotidiennement les ruptures profondes des équilibres géopolitiques, marqués par un réarmement mondial.

À cet égard, il faut rappeler que l'Europe et la France, pendant vingt ans, ont fait le choix de ne pas investir. Le retard ne se rattrapant jamais, cet effort, aussi important soit-il, doit s'étaler dans le temps long. Soulignons cependant qu'entre 2017 et 2027 le budget de la défense aura quasiment doublé, passant de 32 milliards à plus de 60 milliards d'euros.

Alors que l'Europe se contentait encore des dividendes de la paix, d'autres commençaient déjà à se réarmer. Le réveil est d'autant plus brutal que les forces armées doivent être en mesure de faire face à un engagement majeur. Or nous n'en maîtrisons pas la dimension temporelle. C'est la raison pour laquelle je n'évoque jamais de date : notre responsabilité est d'être prêts, à tout moment. C'est tout le sens de cette actualisation : nous devons densifier notre modèle, sans en remettre le format en cause, prioriser les capacités opérationnelles et favoriser l'activité des forces, notamment leur entraînement.

Le texte que je vous présente a été adopté par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale la semaine dernière. Les débats ont été constructifs. Le Gouvernement s'est montré ouvert à l'adoption de nombreux amendements. C'est dans ce même esprit que nous abordons la discussion de ce projet de loi au Sénat.

Il est essentiel que nous favorisions cette dynamique de réarmement, car le retour assumé des logiques de puissance, y compris dans leur dimension révisionniste et agressive, montre que les alliances, même les plus historiques, apparaissent aujourd'hui fragiles et incertaines. Les équilibres évoluent régulièrement.

Comme l'ensemble de nos partenaires européens, nous sommes conscients de la nécessité d'indépendance stratégique – cette notion a été la boussole de la France, et elle reste la condition de notre liberté d'appréciation, de notre choix et de notre capacité d'action. Cette doctrine s'est d'ailleurs particulièrement illustrée dans la position singulière que la France a occupée dans le conflit en cours au Proche et Moyen-Orient : depuis le premier jour, nos forces accompagnent les partenaires ciblés par l'Iran avec lesquels nous avons conclu des accords de défense. Ces deux derniers mois, la France s'est distinguée par les capacités de sa marine militaire. Dans ce conflit, notre crédibilité repose à la fois sur la pertinence de notre modèle de forces prépositionnées, notamment aux Émirats arabes unis, sur notre robustesse opérationnelle et sur notre capacité à déployer et de faire évoluer, sur très court préavis, des moyens adaptés. Ainsi, le groupe aéronaval qui se trouvait dans le Grand Nord a fait route en quelques heures vers le Proche et Moyen-Orient.

Mais ce nouveau conflit ne doit pas nous faire oublier l'Ukraine, dont la résistance héroïque a démenti bien des pronostics. Nous avons été aux côtés de ce pays depuis le début et nous continuons à le soutenir, en matière capacitaire, humanitaire, diplomatique et opérationnelle. La France prend toute sa part dans la sécurité européenne.

Nous agissons avec la coalition des volontaires, dont le rôle est de fournir des garanties de sécurité concrètes. La France œuvre également dans le cadre de deux missions de l'Otan, en Roumanie, en tant que nation-cadre, ainsi qu'en Estonie, aux côtés du Royaume-Uni.

J’en viens à la question du financement.

Le financement des armées s’inscrit dans le temps long. Il engage notre crédibilité stratégique, mais également la préparation de l’avenir. Le sens de la programmation militaire est de donner aux armées les capacités dont elles ont besoin au moment opportun et de garantir la soutenabilité budgétaire de nos investissements.

L’augmentation du budget des armées de 13 % en 2026 et de 10 % en 2027 démontre aussi la volonté du Gouvernement de consentir des efforts dès le début de la période. Si la hausse avait été moindre en 2027 qu’en 2030, vous nous auriez reproché de repousser l’effort à plus tard ! Au contraire, nous souhaitons en réaliser la majeure partie sur les premières années, afin d’apporter des réponses concrètes à nos armées. Il s’agissait, par ailleurs, d’offrir à nos industriels comme à nos partenaires financiers une visibilité indispensable pour orienter leurs choix.

Cette logique n’est pas nouvelle : elle s’inscrit dans un héritage gaullien. Il y a plus de soixante ans, en avril 1961, la première LPM de la Ve République était promulguée. Force est de constater qu’il y a vingt ans, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a largement bouleversé les équilibres de nos armées en les inscrivant dans une logique globale de contraction. Depuis, le monde a changé. C’est ce qui nous a conduits à prévoir un effort inédit.

Cette actualisation s’inscrit dans la continuité des choix précédents : la LPM du 13 juillet 2018, dite de réparation, qui prévoyait 300 milliards d’euros entre 2019 et 2025, a été suivie par celle de mon prédécesseur, aujourd’hui Premier ministre, pour la période 2024-2030. Dotée de 400 milliards d’euros, cette dernière permettait de moderniser notre modèle d’armée, en accélérant et en densifiant le modèle. Tel est aussi le sens des 36 milliards d’euros que nous vous proposons d’ajouter à cette programmation. L’évolution est de nature capacitaire, parce qu’il faut plus de cohérence, de robustesse et de profondeur, mais également normative, car nous devons lever certains freins.

Notre défense repose sur deux piliers : la dissuasion et le conventionnel.

Concernant la dissuasion, dans la continuité du discours du Président de la République à l’île Longue, le 2 mars 2026, le financement des capacités des composantes océanique et aéroportée est conforté, tout comme les capacités conventionnelles d’épaulement, notamment sur l’alerte avancée et la défense surface-air, en particulier dans le cadre européen des projets Jewel (***Joint early warning for a european lookout)*** et Elsa (*European Long-Range Strike Approach)*.

Sur le volet conventionnel, l’un des aspects fondamentaux concerne les frappes dans la profondeur. Aucun moyen n’y était consacré dans la LPM. Désormais, une enveloppe de 1 milliard d’euros y est affectée. Elle permettra

de travailler sur une capacité balistique conventionnelle permettant de frapper un adversaire au-delà de 2 500 kilomètres. Nous chercherons à développer cet armement décisif dans un cadre européen, de manière complémentaire avec nos lance-roquettes unitaires (LRU). L'engagement est tenu sur ce point, puisque les essais menés par deux entreprises françaises sont en cours de finalisation. Avant la fin du premier semestre, nous pourrons prendre des décisions éclairées sur la capacité, le délai de livraison et le coût.

Nous prévoyons également de retravailler la trame d'aviation de combat. Monsieur le président, vous avez fait allusion au moteur T-Rex. La LPM 2024-2030 ne prévoyait pas de rénovation à mi-vie du Rafale. Or le passage au standard F5 du Rafale représente une révision complète à mi-vie de l'appareil : il s'agit notamment de revoir le moteur et les capacités d'emport, notamment des missiles air-sol nucléaires de quatrième génération (ASN 4G), qui représentent un enjeu majeur.

Nous avons donc dû trancher entre format et évolution du modèle. Nous aurions pu choisir de développer plus de Rafale au standard F4. Cependant, il aurait fallu procéder à un rétrofit. Cette solution aurait été coûteuse et aurait immobilisé de nombreux appareils sur une période assez longue. Aussi, nous avons arbitré en faveur d'un passage au standard F5. Certes, cela prendra un peu de temps. Cependant, cette décision contribue à notre dissuasion, permet de maintenir la compétitivité de nos avions et renforce notre potentiel à l'export. Sur la période, 3,4 milliards d'euros seront consacrés au standard F5, doté d'armements renouvelés dans le cadre des programmes Comet et Stratus.

Concernant les munitions, une augmentation de 8,5 milliards d'euros est prévue sur la période 2026-2030, soit une hausse de 53 % par rapport à la LPM. Au total, 26,3 milliards d'euros seront dédiés aux munitions sur la période 2024-2030.

Cet effort concerne absolument toutes les gammes de munitions : obus, missiles de croisière, missiles Aster et Mistral, missiles mer-mer, missiles d'interception de combat et d'autodéfense (Mica), missiles antichars et torpilles. Il s'agit de rehausser nos stocks et de consolider l'outil de production sur les segments les plus déficitaires.

Notre objectif n'est pas seulement d'augmenter les flux : nous voulons permettre à nos soldats de s'entraîner. Nous avons travaillé avec les industriels sur l'augmentation des cadences et la réduction des délais. Si nous notons déjà des améliorations, nous maintenons nos exigences sur ce sujet.

Nous souhaitons également élargir notre palette de réponses dans le domaine de la lutte anti-drones (LAD), car il nous faut accroître notre capacité d'interception. Nous l'avions constaté en Ukraine et nous le voyons aujourd'hui au Proche et Moyen-Orient. La question du coût par destruction se pose : l'enjeu est d'utiliser prioritairement une munition peu onéreuse pour une cible peu onéreuse. Nous devons être capables de brouiller, d'employer

des armes à effet dirigé, de tirer au canon ou de lancer un drone intercepteur avant de tirer un missile complexe : il y va du bon usage des ressources que la Nation consacre à son armée. Nous renforçons ainsi la logique « multicouche » de nos capacités de défense surface-air et de lutte anti-drones. Là encore, nous augmentons l'effort de 1,6 milliard d'euros sur la période 2026-2030, soit une hausse de 32 % par rapport à la LPM, pour des efforts cumulés de 6,9 milliards d'euros sur la période 2024-2030.

Sur les drones, nos investissements vont du drone FPV (*First Person View*), qui devrait pratiquement équiper chaque soldat, jusqu'aux munitions téléopérées. La direction générale de l'armement (DGA) travaille avec de nombreuses entreprises, notamment des start-ups, pour tester de nouveaux produits. L'un des enjeux est d'acquérir les stocks nécessaires sans nous priver de la possibilité de suivre l'évolution : les progrès sont si rapides, dans ce domaine, que ce qui répond à nos besoins aujourd'hui peut être dépassé dans quelques mois.

Au total, 8,4 milliards d'euros seront consacrés à l'accélération de la dronisation sur la période 2024-2030. L'actualisation prévoit 2 milliards d'euros supplémentaires par rapport à la LPM, soit une augmentation de 31 %.

Concernant l'innovation, l'actualisation permet d'accélérer sur l'intelligence artificielle (IA), le quantique et le cyber, qui sont déterminants pour permettre à nos armées de prendre le virage du combat centré sur la donnée et pour nous protéger des menaces croissantes qui visent nos systèmes numériques. L'actualisation consacre 1,4 milliard d'euros supplémentaires à l'innovation opérationnelle, qui s'ajoutent aux 10,4 milliards prévus.

Sur la préparation opérationnelle de haute intensité, l'enveloppe atteint 1,6 milliard d'euros, soit plus de 300 millions de plus par an. S'entraîner à la guerre, c'est s'entraîner à la gagner. Ces moyens supplémentaires permettront d'accroître le réalisme des simulations et de conduire des exercices majeurs – Orion s'achèvera ainsi à la fin de la semaine – en coordination interarmées et avec nos alliés.

L'un des axes majeurs de cette actualisation est le renforcement de notre souveraineté et la réduction de nos dépendances. Nous prévoyons ainsi de remplacer progressivement les C-130 américains par des A400M européens et les Awacs (*Airborne Warning and Control System*), dont le coût de l'heure de vol et de maintien en condition opérationnelle (MCO) était très élevé, par des GlobalEye. Enfin, les bouées acoustiques seront achetées à des entreprises françaises et non plus américaines.

Cet effort de réarmement est aussi un choix économique, car notre ministère est engagé dans toutes ses composantes. Hors dissuasion, les commandes lancées par la DGA bénéficient à la base industrielle et technologique de défense (BITD) de l'ensemble du territoire. Les volumes de commandes s'élèvent à 14 milliards en 2024, 20 milliards en 2025 et

31 milliards en 2026. En outre, 80 % des commandes irriguent notre BITD, qui représente 240 000 emplois directs et indirects dans les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) de nos territoires. Chaque euro investi engendre de 1,27 euro à 1,68 euro de richesse.

Au-delà de la BITD, en 2026, 2,7 milliards d'euros de commandes sont programmées pour les infrastructures de la défense. Nous travaillons avec un tissu d'entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics, mais aussi avec 1 000 PME et ETI qui contribuent à plus de 10 000 emplois, notamment autour de nos bases et de nos régiments.

Enfin, le service du commissariat des armées (SCA) exécute 2,5 milliards d'euros de paiements chaque année, dont 84 % sont destinés à des entreprises françaises. Cela va de l'alimentation aux fournitures de bureau, en passant par l'entretien des espaces verts. Le budget de la défense n'est pas seulement un sujet militaire : il concerne plus largement notre souveraineté économique.

La dimension exportatrice est un enjeu majeur. Les commandes françaises, associées à l'exigence de nos armées, garantissent la crédibilité de notre BITD et participent à la recherche et au développement. En 2025 comme en 2024, plus de 20 milliards d'euros de commandes ont été prises à l'export.

Ce projet de loi d'actualisation introduit une disposition permettant de donner une base légale au partage de la valeur des succès français à l'export entre les industriels et l'État. Je remercie Hélène Conway-Mouret et Pascal Allizard de leurs travaux sur le sujet. Les nouveaux investissements sont soutenables. Certes, ils entraîneront une hausse des restes à payer, qui atteindront jusqu'à 140 milliards d'euros avant de se stabiliser en fin de période. Je sais qu'il s'agit d'un point d'attention de votre commission, mais c'est aussi la conséquence mécanique des commandes, car les investissements s'étalent dans le temps. C'est par exemple le cas du nouveau porte-avions, qui sera livré en 2038. En revanche, il est prévu d'épargner les PME et les ETI du report de charges, qui pèsera essentiellement sur les grands industriels, car ceux-ci ont davantage de trésorerie et sont destinataires de plus de paiements directs du ministère. Nous héritons des commandes de nos prédécesseurs : ce sera aussi le cas de nos successeurs.

Monsieur le président, nos calculs démontrent qu'en 2030, la part du budget consacré aux armées représentera 2,5 % de notre PIB. Le chemin à parcourir reste important. Je partage l'avis de mon prédécesseur sur le « poids de forme » à 100 milliards d'euros. Je ne doute pas que les mois de débat qui s'ouvriront à l'approche des élections de l'an prochain feront de la défense l'un des enjeux majeurs : je suis certaine que nos concitoyens mesurent le prix de la souveraineté et – j'ose le dire – le prix de la paix.

Ce réarmement ne serait rien sans les femmes et les hommes qui composent nos armées. Nous n'augmentons pas les cibles d'effectifs pour 2030, mais nous renforçons nos schémas d'emploi pour rattraper le

retard pris pendant les années 2023 et 2024, dans une proportion certes ambitieuse, mais réaliste.

Nous poursuivons également la dynamique Fidélisation 360. Je remercie Vivette Lopez et Marie-Arlette Carlotti de leur rapport *Pour rendre l'armée plus attractive : retenir, attirer, réunir,* qui inspire cette nouvelle ambition pour les militaires et leurs familles.

Cette actualisation démontre donc qu'un effort important est consenti : 36 milliards d'euros, c'est une somme importante. Pour autant, nous restons attentifs à la bonne gestion de la dépense publique. Ce n'est pas parce que les crédits du ministère de la défense augmentent que nous ne nous sentons pas concernés par les efforts d'économie qui sont demandés. C'est la raison pour laquelle nous avons travaillé sur l'adaptation.

C'est tout le sens de l'organisation de la DGA de combat, qui place au cœur de son projet l'efficience des investissements. La DGA sera ainsi plus réactive, capable de simplifier ses processus et de raccourcir ses cycles de décision. Nous favorisons un dialogue plus nourri entre la DGA, les forces et les industriels, tourné vers l'analyse de la valeur pour maîtriser l'efficacité de la dépense.

L'objectif est clair. Nous avons trois exigences : le coût, le délai et la performance. En parallèle, nous nous inscrivons dans une logique d'économie de fonctionnement. C'est le sens des mesures défendues par le secrétaire général pour l'administration (SGA), comme le déploiement de l'intelligence artificielle GenIAl.intradef ou encore la création de l'Agence de conseil interne de l'État, qui a permis une réduction constante des dépenses de conseil – celles-ci sont passées de 12,3 millions d'euros à 3 millions d'euros. En outre, la rationalisation de l'administration centrale nous a permis de fusionner la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement avec le service d'infrastructure de la défense (SID) pour supprimer une direction d'administration centrale.

J'en viens enfin au volet normatif. Pour réarmer la France, nous devons faire évoluer nos règles, nos procédures et nos outils juridiques. Il s'agit d'abord d'accompagner l'accélération du réarmement. Les mesures capacitaires que nous proposons doivent aller de pair avec des leviers juridiques adaptés aux nécessités de l'économie de guerre. Il faut étendre la possibilité d'imposer aux opérateurs économiques la constitution de stocks stratégiques et de prioriser les commandes passées par les armées.

Il s'agit également de renforcer le contrôle des coûts facturés à l'État dans les marchés de défense et de sécurité, ainsi que de simplifier les procédures.

Il faut aussi renforcer la résistance intérieure du pays, en nous donnant de nouveaux moyens d'action et de protection, notamment face aux menaces biotechnologiques.

Un point important concerne le secret, qui ne saurait être fragilisé par ceux qui servent ou ont servi ces institutions.

Il s'agit également de prévoir les souplesses juridiques qui seraient indispensables si nous devions faire face à un engagement de nos forces sur des théâtres extérieurs ou répondre à des nécessités urgentes et impérieuses sur le territoire – c'est ce que traduit la notion d'état d'alerte de sécurité nationale.

Il nous faut enfin agir sur la mobilisation des forces vives de la Nation. Le texte comporte à ce titre deux mesures : d'une part, le renouvellement de la journée de mobilisation ; d'autre part, l'instauration d'un nouveau service national militaire, utile et volontaire, qui doit nous permettre de faire face efficacement à un scénario d'engagement majeur en renforçant le lien entre l'armée et la Nation.

En conclusion, la paix a un coût, la souveraineté aussi. Nous pourrions faire le choix de dépendre des autres, d'acheter ailleurs. Notre responsabilité de protection des Français et de nos intérêts n'a le luxe ni de la dépendance ni de l'inaction. Notre devoir est de préserver notre liberté, de conforter notre autonomie stratégique et de garantir à la France la capacité de défendre ses intérêts par elle-même. C'est le sens profond de cette actualisation : un choix de lucidité, de responsabilité et de souveraineté.

Mme Alice Rufo, ministre déléguée auprès de la ministre des armées et des anciens combattants. – Ce projet de loi d'actualisation comporte également de nombreuses mesures en faveur de nos militaires et de nos anciens militaires. Je pense notamment aux emplois à reconnaissance nationale ou au titre de reconnaissance de la Nation accordé aux sous-mariniers.

Monsieur le président, je me permets de répondre à votre propos liminaire. En 2017, la France a anticipé qu'il lui faudrait développer des moyens plus souverains. Nous étions alors quasiment les seuls à penser de cette manière en Europe. En 2023, la dynamique s'est accélérée. Nous avons tiré les leçons de la guerre en Ukraine. Face au retour du fait nucléaire, nous avons fortement modernisé notre dissuasion. L'accélération se poursuit, comme le montre le discours du Président de la République à l'île Longue.

Plusieurs chantiers d'innovation ont été lancés pour éviter tout retard, en particulier sur l'intelligence artificielle et le quantique. L'armée de terre a aussi été modernisée. Toutes ces mesures, adoptées par le Parlement, ont renforcé notre poids en Europe.

Par ailleurs, vous avez contribué à l'actualisation de la revue nationale stratégique, qui se traduit dans ce texte. Cette RNS rénovée révèle ce qui manque à nos armées. Les segments visés par le texte sont bien ceux sur lesquels nous avons tiré des leçons de la guerre en Ukraine et au Moyen-Orient : l'usage massif des frappes dans la profondeur, les drones, l'hybridité, ou la masse. Désormais, l'enjeu est de développer des moyens souverains à

l'échelle européenne. Nous devons donc tenir bon sur les coopérations avec nos voisins.

Je conclus sur l'objectif de dépenses militaires fixé par l'Otan à hauteur de 3,5 % du PIB, avec 1,5 % supplémentaires pour la sécurité. Certes, cet objectif est exigeant. Cependant, nous avons plaidé pour que ces moyens soient réels, au-delà d'un simple pourcentage : rappelons en effet qu'au moment de la pandémie, nous atteignions 2 % du PIB !

M. Cédric Perrin, président. – Ne vous méprenez pas : je suis le premier à rappeler que le budget aura quasiment doublé en l'espace de neuf ans et, surtout, que la trajectoire budgétaire initiale a été respectée. Cela n'avait pas été le cas depuis longtemps.

Madame la ministre, vous héritez d'une situation. Or, dans cette chambre relativement stable, nous avons la mémoire de l'histoire des lois de programmation militaire. Nombre d'entre nous ont assisté à l'adoption des LPM de 2018 et de 2023. Nous suivrons donc de près l'actualisation de la dernière LPM.

Je veux le rappeler : en 2023, une bataille homérique s'est déroulée dans ces murs. Nous avions négocié âprement avec votre prédécesseur la loi de programmation militaire, dont nous demandions la modification, car l'effort principal était concentré sur la fin de période. Par ailleurs, nous voulions avancer quelques centaines de millions d'euros sans augmenter l'enveloppe globale. Trois ans plus tard, il apparaît que ce sont plusieurs dizaines de milliards d'euros qui manquent à la LPM !

Sans doute le Gouvernement devrait-il davantage écouter le Parlement et singulièrement le Sénat. Nous avons déjà eu cette discussion avec votre prédécesseur, qui nous avait alors répondu que nous n'y comprenions rien – les comptes rendus des différentes auditions menées à l'époque le montrent bien.

D'âpres discussions nous ont également opposés en 2023 sur le périmètre budgétaire de la LPM. Vous annoncez, au total, 436 milliards d'euros. Mais où sont passés les 13 milliards d'euros qui restaient alors incertains ?

L'histoire nous donne donc raison, malheureusement, et cela doit vous engager à nous écouter.

Par ailleurs, vous reconnaissez que des crédits manquent pour passer d'une part du PIB consacrée aux dépenses militaires de 2,5 % en 2030 à 3,5 % en 2035. Vous indiquez que vous ne doutez pas que les semaines de débat à venir permettront à nos concitoyens de mesurer l'effort à consentir. S'agit-il d'un appel aux parlementaires pour atteindre les 90 milliards d'euros ?

M. Pascal Allizard, **rapporteur pour avis sur les crédits du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».** – Les conflits en cours témoignent du rôle déterminant de

l'innovation. La dialectique entre l'épée et la cuirasse s'accélère considérablement. Dans le domaine des drones, en particulier, les contre-mesures émergent en moyenne six semaines seulement après les premières mises en œuvre de l'appareil.

Ce contexte nous oblige non seulement à innover davantage et plus rapidement, mais aussi à repenser nos modes d'acquisition afin de gagner en réactivité et en agilité.

Or le rapport annexé n'aborde, parmi les surmarches, que l'innovation opérationnelle, sans plus la détailler et en laissant de côté l'innovation de défense au sens large. Au-delà du produit et des processus, l'innovation administrative nécessaire pour réduire le cycle est-elle aussi abordée ?

Le chef d'état-major des armées (Cema) a indiqué devant nos collègues députés que 1,4 milliard d'euros supplémentaires seraient consacrés à l'innovation. Nous saluons cet effort. Comment cette enveloppe sera-t-elle répartie et quelles seront les priorités financées ?

Mme Gisèle Jourda, **rapporteure pour avis sur les crédits du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »**. – Ma question porte sur le volet renseignement de la LPM, qui prévoyait 5,4 milliards d'euros de besoins programmés sur la période 2024-2030.

Or le rapport annexé au projet de loi d'actualisation n'intègre pas le renseignement parmi les quatorze domaines concernés par des surmarches. Une lecture détaillée des tableaux capacitaires montre que le lancement des satellites Céleste (capacité électromagnétique spatiale) et Iris (instrument de renseignement et d'origine spatiale), dédié au renseignement d'origine image, qui était programmé à la fin 2030, semble repoussé à l'horizon 2035.

Alors que la situation géopolitique nous impose plus que jamais de conserver une capacité de décision souveraine, pourriez-vous nous confirmer que les moyens consacrés au renseignement sont maintenus et que nous ne risquons pas de faire face à un trou capacitaire d'ici à 2035 ?

Mme Catherine Vautrin, ministre. – Je reviens sur les 13 milliards d'euros que vous évoquez, monsieur le président. Lors du vote de la LPM, 400 milliards de ressources budgétaires avaient été mises en avant sur la période 2024-2030, auxquels s'ajoutaient 6 milliards d'euros de ressources extrabudgétaires et 7 milliards d'euros supplémentaires, en fonction de la réalisation ou non des programmes. Ces ressources extrabudgétaires existent toujours. Les exercices 2024 et 2025 le montrent bien. Des évolutions apparaissent également sur les programmes non exécutés. Le total des crédits budgétaires atteint donc bien 436 milliards d'euros.

Par ailleurs, lorsque j'évoquais le débat à venir, au-delà de votre seule commission, je pensais à l'ensemble de nos concitoyens. Il sera nécessairement

question du coût de certains modèles : celui de la paix et de la souveraineté mérite un débat, qui intéressera tous les Français.

Concernant l'innovation, l'objectif est de tenir compte du retour des conflits que nous connaissons et d'accélérer l'appropriation par les armées de l'intelligence artificielle et du développement de technologies quantiques. Ainsi, 500 millions d'euros seront consacrés à la construction d'un réseau secret unique en technologie *cloud*, apte à faire fonctionner les briques les plus modernes d'intelligence artificielle, dont les premières seront lancées dès 2027.

Cela inclut également le développement d'une première unité robotique terrestre autonome dans le cadre du programme Pendragon, piloté par l'armée de terre et l'Agence ministérielle pour l'intelligence artificielle de défense (Amiad). La première série sera produite en 2027.

Sont également prévus des investissements dans la recherche et le développement de capacités quantiques, ainsi que des démarches pour accélérer l'intégration de l'innovation dans le système de défense et l'expérimentation de solutions innovantes. Dans le cadre de l'exercice Orion 2026, nous avons testé des « lab LAD » ainsi que des appels à projets Épervier avec l'Amiad, qui font émerger des briques technologiques.

Au total, 1,1 milliard d'euros de crédits de paiement sont consacrés à l'ensemble de ces domaines dans le projet de loi de finances pour 2026.

Madame la rapporteure pour avis, le renseignement est une priorité de la LPM 2024-2030 comme des précédentes. Quelque 5,4 milliards d'euros sont prévus dans cette LPM afin d'accentuer les actions en matière de renseignement spatial, d'achat de données commerciales et de démonstration d'imagerie radar en 2029.

Il y aura également une amélioration du traitement des données de masse tirées de nos moyens de renseignement. Le programme d'exploitation de données d'intérêt militaire représentera un total de 200 millions d'euros d'ici à 2030.

Les budgets des services augmentent également, tant pour la direction du renseignement militaire (DRM) que pour la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD). En outre, 200 millions d'euros sont prévus par l'actualisation pour la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE).

Le projet de loi d'actualisation s'intéresse largement à la question de l'espace et aux satellites, et donc à l'intelligence. L'un des enjeux de l'indépendance, dans les mois à venir, est d'augmenter nos capacités en la matière. Plusieurs pays européens sont intéressés pour travailler sur le sujet, notamment autour de Telesat.

M. Hugues Saury, rapporteur pour avis sur les crédits du programme 146 « Équipement des forces ». – La revue nationale stratégique

identifie un risque de guerre majeure dès 2030. Pourtant, l'horizon capacitaire de la LPM ne donne sa pleine mesure qu'à partir de 2035. Nous nous exposons donc à cinq ans de vulnérabilité assumée, pendant lesquels la France devra faire face à une menace croissante, avec des moyens incomplets. Un effort budgétaire à 2,5 % du PIB ne fera que nous maintenir dans la moyenne européenne, tandis que l'Allemagne, en pleine remontée, nous distance progressivement. Sans nier l'effort mené depuis 2017, comment justifier qu'il n'existe ni Livre blanc actualisé pour fixer une vision stratégique d'ensemble ni LPM touchant au format de nos armées, laissant la France sans doctrine révisée ni capacité suffisante pour faire évoluer le format des armées à hauteur de la menace ?

Si les autorités françaises et allemandes essaient de préserver le programme Scaf concernant, en particulier, les éléments relatifs à la connectivité et aux drones, le chasseur NGF de sixième génération paraît plus difficile à concrétiser. Or le tableau capacitaire du rapport annexé se contente de mentionner la réalisation du NGF à l'horizon 2035, au lieu de 2030 comme le prévoyait la loi de 2023.

Compte tenu des incertitudes qui entourent ce programme, existe-t-il une alternative ? Quelle en serait la traduction budgétaire ? Que pouvez-vous nous dire sur le plan B que la DGA a préparé en cas d'échec du NGF ?

Le projet de loi mentionne pour la première fois le lancement d'une capacité de char intermédiaire afin de répondre à l'obsolescence du char Leclerc prévue au cours de la prochaine décennie et à la priorité donnée par l'Allemagne à l'évolution de son Leopard.

Dans notre avis budgétaire sur le PLF 2024, nous indiquions que le Leclerc ne pourrait pas être prolongé jusqu'à 2045, date alors envisagée pour l'arrivée du système principal de combat terrestre (MGCS) et qu'il fallait se poser la question de son successeur. Or, un an plus tard, lors du débat sur le PLF 2025, la DGA excluait encore le remplacement du char Leclerc, dans l'attente du MGCS, alors même que nous constations que la coopération n'avançait pas avec les Allemands.

Aujourd'hui, nous souscrivons à votre souhait que cette capacité intermédiaire se projette vers l'avenir. Mais le calendrier prévu nous semble trop lointain. Serait-il envisageable d'avancer le développement de cette capacité à 2030, au moins en vue de présenter un modèle de présérie, pour éviter une rupture capacitaire et reconstituer une proposition française sur le segment du char ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis sur les crédits du programme 146 « Équipement des forces ». – Le travail de restauration que vous avez évoqué a commencé en 2015, après les attentats, plutôt qu'en 2017. Ensuite, une accélération a été permise grâce au respect des marches budgétaires.

Dans le texte que vous nous présentez, tout semble prioritaire, comme s'il fallait tout faire en même temps. Aussi, toutes nos armées auront des équipements supplémentaires, certes, mais pas en nombre suffisant. À plusieurs reprises, le Président de la République a annoncé l'objectif d'une flotte dotée de 300 avions en 2030. Pourtant, nous n'en aurons que 225 dans la trame actuelle.

Les industriels, eux, attendent le feu vert pour produire et atteindre les objectifs de 2030, grâce aux commandes passées par l'État.

Aussi, quelle puissance militaire souhaitons-nous être, au regard des limites que nos finances publiques nous imposent ? En effet, nous devons appréhender avec réalisme notre capacité à équiper parfaitement nos trois armées tout en préservant notre dissuasion nucléaire et en investissant dans l'IA, le cyber et l'espace.

Le choix final pour remplacer les derniers LRU privilégiera-t-il bien une solution souveraine, comme le Sénat l'avait demandé en 2023, plutôt que l'achat de matériels étrangers sur étagère, moins performants ?

Par ailleurs, vous avez évoqué le missile sol-sol balistique d'une portée de 2 500 kilomètres, qui nous garantira une dissuasion globale, à la fois conventionnelle et nucléaire. Quels sont nos partenaires européens intéressés par le développement d'un tel vecteur ? Par ailleurs, au vu des discours de nos militaires et de l'imminence de la menace, l'horizon ne devrait-il pas être fixé, de manière plus ambitieuse, à 2030 ?

M. Cédric Perrin, président. – Il se dit que le budget du programme Frappe longue portée terrestre (FLPT) aurait été réduit par Bercy, passant de 600 millions d'euros à 300 millions d'euros. Confirmez-vous cette information ?

Mme Catherine Vautrin, ministre. – Non, monsieur le président.

Monsieur Saury, nous pouvons réfléchir aux moyens de faire avancer les discussions sur un nouveau Livre blanc. Cela me semble une nécessité. Nos concitoyens comprennent que la situation a considérablement évolué, et que le sujet de la défense est d'une actualité absolue. Il est important que nous arrivions à un consensus national sur le sujet, d'autant que le Livre blanc a pour objet de montrer vers quel modèle d'armée nous voulons aller. Je partage donc complètement votre analyse sur ce point.

Par ailleurs, une question m'a été posée concernant la ventilation des 36 milliards d'euros supplémentaires ajoutés au budget de la programmation militaire et les priorités qui seront identifiées. Nous avons voulu actualiser la LPM de manière cohérente, à format constant, pour nous préparer à tous les types d'engagement. En effet, nous ne pourrons pas déterminer la nature de ce dernier. Nous devons donc nous préparer à différents scénarios.

En conséquence, un quart de l'effort budgétaire fourni porte sur les munitions, dont les feux dans la profondeur, à hauteur de 9,7 milliards

d'euros, et 6 milliards d'euros sont prévus pour moderniser notre aviation – avions de chasse, avions de transport militaire, lancement du standard F5 du Rafale, commande de quatre avions Airbus A400M Atlas supplémentaires.

Je reviens à ce propos sur l'objectif qui a été cité de posséder 300 avions d'ici à 2030. En réalité, il est fait allusion ici au discours du Président de la République annonçant l'arrivée en 2038 du porte-avions France libre, qui s'inscrit donc dans un horizon temporel bien plus lointain.

Le nombre de nouveaux avions sera inférieur à 220. En effet, nous avons décalé l'acquisition des vingt-deux Rafale F4 initialement prévue, car nous préférions passer au standard F5. Les 300 avions ne sont donc pas pour tout de suite.

Par ailleurs, près de 4 milliards d'euros sont programmés pour l'espace, dans toutes ses composantes – renseignement, communication, surveillance ; environ 4 milliards d'euros également pour les drones, la lutte anti-drones et la direction des systèmes autonomes (DSA), pour financer une dronisation des forces et renforcer nos défenses contre les menaces aériennes ; 3 milliards d'euros pour consolider notre modèle de ressources humaines – pyramidage, service national ; enfin, 2 milliards d'euros pour l'entraînement et pour financer un rehaussement de notre arsenal en matière de dissuasion, cette dernière représentant environ 13 % de notre budget.

Le décalage du lancement de notre capacité de char intermédiaire est subi, puisqu'il est lié à la décision des Allemands de lancer prioritairement leur char Leopard 3 et de l'installer en Europe avant de faire avancer le programme MGCS. Il est donc évidemment nécessaire de lancer un programme de capacité intermédiaire. En effet, comme cela a été souligné, le char Leclerc ne pourra pas dépasser l'année 2038, et il n'est pas question de le prolonger. C'est pourquoi nous devons travailler sur un char intermédiaire, composé potentiellement d'une plateforme européenne, d'une tourelle française et d'un système particulier, et qui pourrait constituer une première étape vers le MGCS. Pour autant, nous ne pouvons pas dire qu'il s'agira d'une préfiguration. Ce sera en tout cas le premier char d'une nouvelle génération, et en aucun cas la poursuite du char du passé. Je suis néanmoins très reconnaissante à l'égard du travail réalisé sur le char Leclerc, mais ce dernier ne correspond plus aux besoins actuels, notamment en matière de connectivité.

L'engagement que je prends devant vous est le suivant : pas de rupture de capacité en matière de capacité char intermédiaire.

J'en viens au Scaf. Des discussions sont en cours, menées par des médiateurs nommés par le chancelier Friedrich Merz d'un côté et le Président de la République de l'autre. Je dois rencontrer Boris Pistorius demain à Paris. Mais ce sont les deux médiateurs qui travaillent sur le sujet.

L'évolution du rapport annexé concerne le premier vol du démonstrateur NGF, initialement prévu en 2030, qui a été décalé du fait des

divergences industrielles rencontrées, lesquelles ont engendré des retards. Toutefois, la cohérence globale de notre feuille de route pour l'aviation de chasse n'est pas remise en cause. C'est la raison de la décision que nous avons prise concernant le standard F5 du Rafale.

Par ailleurs, les retours d'expérience des conflits récents montrent que, pour combattre en haute intensité, nous devons être capables de bien tirer dans la profondeur. Par conséquent, le successeur du LRU constitue une capacité prioritaire, indispensable à l'armée de terre. Nous avons donc décidé – à l'occasion de mon premier comité ministériel d'investissement, je ne suis donc pas près de l'oublier – de programmer l'ensemble des essais nécessaires pour mi-2026. Ils sont en cours et se termineront prochainement. L'idée est de tout faire pour obtenir une solution souveraine. Cependant, je dois à la vérité de vous dire que tout dépendra de l'efficacité qui nous sera démontrée, du prix et de la capacité à livrer ces lance-roquettes.

J'ai demandé aux équipes de la DGA d'évaluer les produits disponibles « sur étagère » pour comparer clairement les avantages et les inconvénients de chacun des éléments. Il existe en Asie deux pays très engagés sur le sujet. Les essais en cours sont en tout cas très intéressants.

En outre, nous sommes tellement convaincus de l'intérêt du sujet que nous avons augmenté le nombre de systèmes, en les faisant passer de 13 à 26 dans l'actualisation de la LPM. Notre objectif est donc de respecter le calendrier, et d'élargir notre stock. Il ne suffit pas de parler de retours d'expérience, il faut aussi en tirer les conséquences et faire évoluer notre équipement.

Concernant les feux dans la profondeur, nous voulons évidemment lutter contre le déni d'accès, gérer l'escalade et pénétrer les défenses ennemies. L'actualisation de la LPM prévoit donc 600 millions d'euros dans la programmation 2030, en partenariat avec l'Allemagne et l'Angleterre et en lien avec le projet Elsa. Un programme sera donc lancé dès 2026, pour nous doter d'une capacité avant 2035.

Mme Alice Rufo, ministre déléguée. – Nous avons une dissuasion nucléaire, il n'existe pas de dissuasion conventionnelle. Nous contestons d'ailleurs ce terme à l'échelle européenne, car il a parfois été employé par nos partenaires pour dire que le conventionnel pouvait se substituer au nucléaire. Ce n'est pas du tout la position de la France.

Les capacités de frappe dans la profondeur relèvent de la gestion de l'escalade, qui va de zéro à 2 500 kilomètres. Le programme Elsa implique de nombreux pays européens, qui identifient ensemble leurs besoins et leurs capacités industrielles, établissant ainsi une espèce de cartographie des capacités souveraines en Europe. Concernant le projet de missile balistique terrestre (MBT), la France dispose de capacités techniques en matière balistique que les autres pays n'ont pas forcément. Et nous cherchons également à entrer dans une « grammaire nucléaire » sur ces questions.

M. Cédric Perrin, président. – Je ne suis pas d'accord avec ce que vous dites, c'est une position purement dogmatique et idéologique. La dissuasion conventionnelle existe. Nous sommes parvenus à une impasse en 2023, dont nous subissons aujourd'hui les conséquences. On ne peut donc dire que la dissuasion conventionnelle n'existe pas.

Mme Alice Rufo, ministre déléguée. – Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que l'élément conventionnel d'épaulement était important pour la gestion de l'escalade, mais qu'il n'intervenait qu'en complément de la dissuasion nucléaire.

M. Olivier Cigolotti, rapporteur pour avis sur les crédits du programme 178 « Préparation et emploi des forces ». – La version initiale du projet de loi de 2023 a laissé subsister quelques incompréhensions. À ce titre, je souhaiterais vous interroger plus précisément sur l'article 3 du projet de loi d'actualisation, qui concerne la provision annuelle au titre des opérations extérieures (Opex) et des missions intérieures. Dans notre rapport sur la LPM 2024-2030, nous avions noté que le montant proposé était en forte baisse et nous avions alors exprimé notre inquiétude, largement partagée par nos collègues de la commission des finances. L'actualisation nous semble donc aller dans le bon sens, puisque nous avons constaté avec beaucoup d'intérêt que les crédits passeraient de 750 millions d'euros à 1,2 milliard d'euros par an d'ici à 2030, avec même 1,45 milliard d'euros en 2026.

Cependant, face à la hausse de la conflictualité, nous nous interrogeons malgré tout sur l'ampleur de cette enveloppe. D'où viendront les crédits si, demain, nous sommes contraints de mener des opérations très lourdes, notamment dans le golfe Persique ou au Liban ? Nos avions actuellement en vol pour protéger nos alliés du Golfe consomment à un rythme effréné des munitions extrêmement coûteuses et nous avons du mal à reconstituer nos stocks.

Ma question est donc la suivante : confirmez-vous que les éventuels surcoûts par rapport à la provision seront bien pris en charge par la solidarité interministérielle prévue à l'article 5 de la LPM, dans un contexte budgétaire rendu encore plus complexe par le choc énergétique ?

Mme Michelle Gréaume, rapporteure pour avis sur les crédits du programme 178 « Préparation et emploi des forces ». – Madame la ministre, je souhaiterais vous interroger sur le service de santé des armées (SSA). L'article 13 du projet de loi actualisant la programmation militaire comporte des dispositions juridiques permettant au SSA de faire face plus efficacement aux nouvelles menaces, notamment bactériologiques, en assouplissant les conditions de fabrication et de délivrance des médicaments en cas de crise.

Je m'interroge tout d'abord sur les motivations de cet article, dont j'approuve, bien entendu, la finalité : avez-vous déjà constaté des difficultés dans l'approvisionnement des troupes en produits pharmaceutiques, ou

anticipez-vous des pénuries, semblables à celles que nous constatons, hélas ! de plus en plus régulièrement dans la médecine civile ?

Au-delà de cela, je souhaiterais savoir comment progresse la mise à niveau du SSA pour le combat à haute intensité et comment le service s'adapte à l'utilisation massive de drones sur le champ de bataille, qui rend très complexe un traitement des blessés durant la « *golden hour* ». Je rappelle une nouvelle fois que les effectifs du SSA sont en déficit de 14 %, avec des manques criants dans certaines spécialités chirurgicales.

Mme Catherine Vautrin, ministre. – Les crédits de la provision annuelle réalisée au titre des opérations extérieures et des missions intérieures passent effectivement de 750 millions d'euros à 1,2 milliard d'euros. Le montant de 1,4 milliard d'euros prévu en 2026 s'explique par un rattrapage nécessaire par rapport à la loi de finances pour 2026, à l'occasion de laquelle un coup de rabot de 200 millions d'euros avait été opéré pour équilibrer les comptes. Une lettre du Premier ministre nous a annoncé que nous récupérerions ces crédits dans le cadre de la fin de gestion.

Néanmoins, l'article 5 que vous avez cité n'en reste pas moins plein et entier. En cas de dépassement des crédits, cet article s'appliquerait. La question de savoir si cela sera apprécié de nos collègues en interministériel relève d'un autre débat…

Il est trop tôt pour évaluer l'impact de la crise au Proche et Moyen-Orient sur les surcoûts des Opex. Mais si elle devait se prolonger, il est évident que, même avec un budget de 1,4 milliard d'euros, la clause de l'article 5 devrait être mise en avant. Ces clauses sont appliquées quand on les invoque.

Concernant l'article 13, la menace nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) est un enjeu de sécurité nationale, qui avait d'ailleurs été souligné dans la RNS de 2025. Cette menace est en outre intensifiée par le développement de l'IA et par les biotechnologies. Les moyens d'action du SSA doivent donc être renforcés. L'idée est de rendre possible la distribution de contre-mesures en amont d'une contamination et d'en faciliter la fabrication lorsqu'il n'existe pas d'équivalent médical, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une autorisation de mise sur le marché (AMM).

La sous-traitance de cette fabrication à des établissements non pharmaceutiques est totalement encadrée. Une autorisation temporaire de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) intervient alors, sans effet sur les modalités de prescription, dispensation et administration de ces produits, qui relèvent toujours de la responsabilité des professionnels de santé. Cette mesure découle d'un retour d'expérience des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024.

La LPM prévoyait une remontée en puissance du SSA, notamment au moyen de l'implantation à Marseille de l'hôpital national d'instruction des armées, dit de nouvelle génération (HNIA NG), financée à hauteur de 450 millions d'euros entre 2025 et 2031. En outre, l'actualisation prévoit la

mise en place d'un hôpital médicochirurgical (HMC) de rôle 3, permettant de stabiliser les blessés les plus graves, qui sera livré avant 2030 et représente un investissement de 37 millions d'euros.

Nous avons également effectué un effort de fidélisation du personnel, *via* des mesures catégorielles, notamment des primes de performance déployées depuis janvier 2026. Nous avons aussi travaillé sur la transformation numérique du SSA, en particulier sur l'hébergement de données en *cloud* avant 2030, pour un montant de 24 millions d'euros.

Je souhaite profiter de ce moment pour souligner la très grande performance du système de santé de nos armées ainsi que la très grande implication de ses personnels. Je l'illustrerai par un exemple : le drame de Crans-Montana. Le SSA représente 2 % des capacités hospitalières françaises. Or il a accueilli 18 % des blessés qui ont été confiés à la France, car nos armées possèdent un savoir-faire absolument exceptionnel pour la prise en charge de ce type de pathologie et ont d'ailleurs obtenu des résultats tout à fait remarquables. Les blessés sont presque tous sortis du service à présent.

Je voudrais aussi rendre un hommage aux personnels mobilisés sur les théâtres d'opérations, en interarmées, y compris dans des pays dont nous ne connaissons pas les systèmes de santé. Je pense à ce que nous avons vécu à Erbil. Nos blessés ont été accompagnés à l'hôpital civil d'Erbil, car il s'agissait de la solution la plus appropriée sur un plan sécuritaire. Or, lorsque les blessés sont finalement arrivés à l'hôpital Percy, les professionnels de santé de cet établissement ont souligné la grande qualité des soins qui leur avaient été prodigués là-bas. N'oublions donc pas les forces interarmées, et les prises en charge possibles dans les pays avec lesquels nous avons des accords. Il est important pour les familles de savoir que, dans ces moments-là, les soldats peuvent recevoir des soins de très grande qualité.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis sur les crédits du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». – Je souhaiterais avoir des précisions sur le nouveau service militaire volontaire créé par l'article 24 du projet de loi d'actualisation de la LPM. Après avoir fermé une base et un régiment sur deux, et alors que les conditions d'hébergement des militaires d'active sont parfois spartiates, l'accueil et la formation des volontaires, qui devront être 10 000 à la fin de la loi de programmation, constitue forcément un défi pour le ministère. En outre, le recrutement des volontaires étant mixte, il faudra non seulement rénover ce qui existe, mais construire des aménagements nouveaux adaptés. Pouvez-vous nous détailler – un peu plus que ne le fait l'étude d'impact du texte – la planification et le financement de ces travaux, afin que nous puissions évaluer la crédibilité des objectifs visés ?

Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure pour avis sur les crédits du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». – Par quels moyens l'objectif de recrutement à l'horizon 2030 sera-t-il atteint ? L'effectif cible reste inchangé, à 275 000 équivalents temps plein (ETP), mais la progression est

accélérée. Comment ferez-vous pour y parvenir ? Certes, le trou d'air de 2023 dans l'attractivité semble avoir été résorbé, mais l'effort à fournir reste encore très important. Comptez-vous seulement sur le caractère anxiogène de l'actualité internationale pour recruter plus et fidéliser mieux, ou bien avez-vous des projets concrets pour attirer des candidatures ? Si la cible de recrutement n'était pas atteinte, à quelles mesures de fidélisation les crédits ainsi dégagés seraient-ils employés, comme le prévoit l'article 7 de la loi de programmation militaire ?

Par ailleurs, la Journée défense et citoyenneté sera renommée, semble-t-il, « Journée de mobilisation ». Le nouveau dispositif, renforcé depuis septembre, semble donner satisfaction. Le projet de loi l'enrichit encore et le rend encore plus utile pour le pays, en prévoyant des obligations déclaratives destinées à fiabiliser les données des profils qui pourraient être utiles en cas de crise. Ces déclarations devront être actualisées tous les ans. Toutefois, cette obligation d'actualisation n'est applicable qu'aux jeunes de moins de 25 ans. Pour un dispositif qui se veut universel et a trait à la résilience nationale, n'est-ce pas un objectif un peu timide ?

Mme Catherine Vautrin, ministre. – Notre cible de ressources humaines (RH) pour le service national pour 2030 constitue un défi. Le financement du service national représente 2,3 milliards d'euros, dont 270 millions d'euros de masse salariale, 530 millions d'euros pour les équipements, l'activité et la communication de recrutement et 1,46 milliard d'euros d'infrastructures – rénovation, puis arrivée progressive de nouveaux bâtiments d'hébergement pour les cohortes 2028 et suivantes. Cela nous permet notamment de financer la rénovation de plus de 2 700 places d'hébergement ainsi que des infrastructures connexes, comme des salles d'instruction, dès 2026, et la construction de 91 bâtiments neufs d'ici à 2030. À titre d'exemple, à Poitiers, où je me trouvais il y a quelques jours, un bâtiment vient d'être refait et un autre est en construction.

Nous sommes nombreux à être originaires de territoires qui ont vu fermer des bases et des régiments, à une époque où les armées s'efforçaient de se séparer assez rapidement de ces actifs. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. L'armée ne se sépare plus de ces actifs, tant elle en mesure la nécessité.

Parmi les éléments de fidélisation des personnels, le logement constitue un point majeur. Je reviens au passage sur les propos de Mme Conway-Mouret : les premiers changements budgétaires en matière de défense dataient bien de 2016, même si la LPM de réparation date de 2017. Les premiers investissements dans le budget de la défense portaient donc bien sur l'exercice 2016.

Un premier travail a été mené sur la notion de fidélisation ; il a été conduit notamment par Florence Parly, qui avait commencé à travailler avec la société Nové sur la question du logement. Mais cela ne concerne actuellement que 20 % du bâtimentaire. C'est pourquoi j'ai réuni un premier

comité logement. Des propositions nouvelles seront élaborées d'ici au mois de juillet en lien avec d'autres bailleurs, particulièrement Action Logement, dont le caractère paritaire et la présence dans tous les territoires peuvent nous aider à apporter des réponses concrètes aux personnes concernées.

Que l'on soit à Suippes, à Toulon ou à Belfort, le sujet du logement est très prégnant. Et je ne parle pas de Balard ! Des stratégies d'évitement peuvent s'observer, tant le sujet est important. C'est l'un des points RH sur lesquels je veux absolument travailler.

Pourquoi n'avons-nous pas changé la trajectoire RH ? Cette année, en avril, la courbe de recrutement est en avance par rapport à l'objectif fixé. Nous devons être à même de faire face à l'accélération du réarmement et, si nécessaire, à des hypothèses d'engagement majeur. La nouvelle trajectoire d'effectifs que nous avons définie rend possible un rattrapage. Je rappelle par ailleurs que les trois grilles catégorielles ont été revues. J'ai mentionné également la dynamique Fidélisation 360, ainsi que nos actions en faveur de l'habitat. Même si tout n'est pas encore parfaitement réglé, plusieurs éléments apportent donc des réponses concrètes à ces questions.

Merci d'avoir souligné l'intérêt de la nouvelle organisation de la Journée de mobilisation, prévoyant sept activités en sept heures. Nous accueillons ainsi près de 800 000 jeunes de 16 à 18 ans. L'idée est de leur faire prendre conscience de l'appartenance à la nation et de les sensibiliser aux valeurs de notre République, mais également de leur faire connaître nos armées et la défense nationale. À la fin de la journée, dans le questionnaire de satisfaction, nous leur demandons s'ils souhaiteraient être contactés pour un service national volontaire. Dans l'année de leurs 18 ans, ils sont alors recontactés pour voir s'ils sont toujours intéressés.

L'article 23 du projet de loi étend les informations collectées dans le cadre du recensement aux compétences attestées : maîtrise de langues étrangères ou détention d'une licence sportive, par exemple. Les données issues du recensement devront être actualisées jusqu'à l'âge de 50 ans. Si ce dernier ne concerne donc initialement que les Françaises et les Français ayant moins de 25 ans à la date d'entrée en vigueur de la loi, l'objectif est de le faire monter en puissance progressivement. Je laisse le Parlement libre de réfléchir à ce qu'il souhaite voir améliorer.

Nous aurons probablement à réfléchir avec d'autres administrations pour consolider les données recueillies. Je pense notamment aux fichiers de la direction générale des finances publiques (DGFiP). Nous sommes en effet tous d'accord pour dire qu'il est plus simple pour les Français de transmettre leurs informations une seule fois.

M. Olivier Cadic, rapporteur pour avis sur les crédits du programme 129 « Direction de l'action du Gouvernement et coordination du travail gouvernemental ». – Le programme 129 relatif à la coordination du travail gouvernemental dont je suis rapporteur pour avis avec mon collègue

Michaël Vallet, n'entre pas budgétairement dans le champ de l'actualisation de la LPM ; néanmoins, ce sont bien les crédits du Premier ministre qui financent les fonds spéciaux nécessaires à l'action des services de renseignement, notamment la DGSE.

Or la Cour des comptes vient de signaler une hausse importante des dépenses en fonds spéciaux : 160 millions d'euros exécutés en 2025 contre 67 millions d'euros de crédits votés. Cela fait plusieurs années, depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine, que je signale cette sous-budgétisation par rapport aux 101,2 millions d'euros consommés en 2023, puis 114,1 millions d'euros en 2024. Ce constat est d'ailleurs confirmé par le rapport annuel de la délégation parlementaire au renseignement.

Comme tout le monde s'accorde sur le fait que les services de renseignement continueront à être fortement sollicités, il conviendrait que le programme 129 soit mis à niveau selon la même logique que les surmarches prévues par l'actualisation de la LPM. Madame la ministre, pourriez-vous peser sur ces arbitrages ?

Enfin, j'ai un message de deux représentants de l'aéronautique française, rencontrés récemment, à partager avec vous : à une époque, rare, où le civil et le militaire sont en forte croissance en même temps, sans engagement fort de l'État, nous n'aurons pas la taille critique pour faire les investissements nécessaires. L'État doit retrouver la culture du risque à cinq ans.

Mme Catherine Vautrin, ministre. – Vous avez raison, les dépenses en fonds spéciaux ont été effectivement supérieures aux crédits votés en loi de finances depuis le début de la guerre en Ukraine. L'actualité internationale ne nous épargne pas. Mais plusieurs infrastructures ont également été financées. Je salue l'action de nos services de renseignement. J'ai bien entendu votre appel : nous serons très attentifs, dans le projet de loi de finances pour 2027, à ce que les services puissent être dotés *via* les fonds spéciaux placés sous la responsabilité du Premier ministre.

Je remercie le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, qui veille à ce que tous les services, quelle que soit leur tutelle, soient correctement dotés.

Par ailleurs, j'ai rencontré vendredi matin les représentants de l'un des grands groupes de l'aéronautique française, et j'avais vu tous les représentants de ces industriels la semaine précédente. J'entends leur message, et je pense qu'ils peuvent mesurer la volonté du pays d'investir. Vous avez vu les crédits prévus pour la trame chasse. Nous sommes donc plus qu'attentifs à cette question. Il n'existe pas cinquante pays en Europe capables d'avoir des constructeurs comme la France. C'est un tout petit club, qui regroupe Airbus et la Suède. Nous n'avons pas à rougir de la qualité du membre de ce club qu'est la France.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la commission des finances pour les crédits de la mission « Défense ». – Madame la ministre,

vous avez rappelé que le financement de nos armées devait s'apprécier dans le temps long, et vous avez évoqué la première loi de programmation militaire de 1961. Mais, à l'époque, le contexte était légèrement différent. Nous consacrions 5,5 % du PIB à notre effort de défense, c'est-à-dire deux fois plus qu'aujourd'hui, et nous n'avions pas à financer une charge de la dette de plus de 60 milliards d'euros, ce montant étant supérieur à l'effort que nous consacrons à nos armées et devant en outre augmenter de 10 milliards d'euros par an jusqu'en 2030. La charge de la dette augmentera donc beaucoup plus vite que l'effort que vous nous présentez.

Le prix de la souveraineté, c'est d'abord un budget tenu. Les 20 milliards d'euros qu'il faudra mobiliser tous les ans jusqu'à 2030 devront bien être trouvés quelque part. Il serait intéressant que vous puissiez nous en dire plus à ce sujet.

Permettez-moi donc de douter de la soutenabilité financière de nos ambitions.

Vous avez dit que la LPM était totalement appliquée et les surcoûts totalement financés en fin de gestion. Je ne partage pas tout à fait cette analyse. En effet, entre 2022 et 2025, il a manqué chaque année 210 millions d'euros pour les Opex, 475 millions d'euros pour les missions opérationnelles (Misops) sur le flanc Est et 410 millions d'euros en Ukraine.

Nous connaissons les raisons de cette situation : le budget des armées participe à la réserve de précaution et en est même le premier pourvoyeur. Il faudra, monsieur le président, que l'on clarifie ce point dans la future LPM. En fin d'année, un tour de passe-passe s'opère, difficile à comprendre tant pour nous que pour nos militaires.

La fuite en avant se poursuit également pour financer cette insoutenabilité, à travers les crédits reportés et les restes à payer, lesquels augmenteront pour atteindre 150 milliards d'euros, soit plus que l'effort qui nous est présenté dans la LPM.

Le Premier ministre a annoncé il y a quelques jours le lancement d'une plateforme intitulée « France munitions ». Pourriez-vous nous en dire un peu plus ? Ne s'agit-il pas d'un nouveau dispositif contribuant à la poursuite de la fuite en avant, en externalisant des dépenses sans que leurs modalités de financement soient clairement définies ?

Mme Catherine Vautrin, ministre. – La loi de finances initiale (LFI) pour 2024 a été surexécutée à hauteur de 1 milliard d'euros et la LFI pour 2025 également. Quant aux ressources extrabudgétaires (REB), elles ont été sous-exécutées en 2025, à hauteur de 300 millions d'euros, cette sous-exécution ayant été compensée à hauteur de 200 millions d'euros.

Concernant les Opex, le relèvement de leurs crédits est une demande de longue date de votre part. Or nous les faisons passer de 700 millions d'euros à 1,2 milliard d'euros, voire 1,4 milliard d'euros cette année. À l'école,

nous dirions qu'ils sont « en progrès » ! Cela va dans le bon sens. Vous avez été entendus sur ce point.

L'augmentation des restes à payer est la conséquence mécanique de la montée en puissance des investissements du ministère dans un contexte d'accélération. Nous acquérons beaucoup de matériels pour le temps long : avions, bateaux, porte-avions. Le montant des restes à payer s'élève effectivement à 117 milliards d'euros à la fin de l'année 2025 et est estimé à hauteur de 140 milliards d'euros pour 2026. Il doit toutefois se stabiliser jusqu'à la fin de la LPM. Il est vrai que son augmentation rigidifie la dépense, c'est pourquoi nous avons besoin d'une trajectoire de ressources lisible et prévisible. Chaque année, les crédits de paiement disponibles sont en effet totalement rigidifiés par les engagements pris. Mais, pour acquérir du matériel de long terme, il faut bien investir sur plusieurs années. Il en va de même dans les collectivités, pour construire des écoles.

L'objectif de la plateforme France munitions est d'améliorer la réponse industrielle à nos besoins et de favoriser un surdimensionnement. L'enjeu est que les industriels acceptent l'idée d'acheter du stock. Ils nous disent en effet qu'en l'absence de visibilité en matière de commande, ils ne veulent pas anticiper les productions. L'idée est donc d'agréger des stocks susceptibles d'excéder les seuls besoins français. France munitions est un outil de politique industrielle par lequel nous pourrons déclencher des montées en cadence. Les industriels ne créeront pas de nouvelle chaîne de production sans vision claire sur les commandes. France munitions devra donc couvrir l'ensemble des besoins en munitions et servira de levier en leur donnant une visibilité, puisque nous nous engagerons sur un montant de commande. À terme, si les munitions n'étaient pas achetées, l'État pourrait les acquérir.

Il s'agira d'un fonds commun de créance (*Special Purpose Vehicle*, ou SPV). Toutes les possibilités de capitalisation sont à l'étude, en lien avec Bercy, pour déterminer ses modalités de financement.

Jusqu'à présent, de nombreuses entreprises financières et sociétés bancaires françaises étaient assez rétives à l'idée de financer les budgets de défense. Or les choses changent, et un intérêt se manifeste désormais. Une souscription lancée par Bpifrance l'année dernière commence d'ailleurs à porter ses fruits et apporte des réponses nouvelles en matière de financement de la défense. Nous avons établi, le 9 avril dernier, un bilan du dialogue de place lancé par Sébastien Lecornu, alors ministre des armées, l'année dernière. Il apporte également des réponses intéressantes en matière financière.

M. Akli Mellouli. – Pouvons-nous considérer que la France dispose d'un modèle d'armée clairement défini, ou bien la logique qui prévaut est-elle celle d'un empilement des capacités sans arbitrage stratégique explicite ? Sur le flanc Est, nous ne savons pas ce que nous allons faire. Les choses ne sont pas plus claires pour les opérations extérieures, notamment en Afrique, et nous ne savons pas quelles sont les priorités définies dans l'Indo-Pacifique.

Même avec une enveloppe budgétaire considérable, les Américains n'arrivent pas à être partout. La France a-t-elle une stratégie ?

Mme Évelyne Perrot. – Je me trouvais récemment sur le terrain des grandes manœuvres de l'exercice Orion : des manœuvres surdimensionnées, du jamais-vu depuis vingt ans. Les hommes sont là, les capacités également et j'en sais désormais davantage sur le stock de munitions, à propos duquel je nourrissais quelques inquiétudes. J'étais très fière d'assister à cela, et vous pouvez être fière : vous avez une très belle armée.

Mme Catherine Vautrin, ministre. – Merci pour ces mots qui vont droit au cœur de nos armées.

Le modèle français est clairement défini et sa spécificité n'a jamais changé. Il repose sur deux piliers majeurs : la dissuasion et le conventionnel. Par ailleurs, la France a une armée défensive. Elle a des accords de défense avec certains pays : engagée depuis le premier jour avec l'Ukraine, elle reste fidèle à cet engagement ; elle a également des accords de défense au Proche et au Moyen-Orient. Les pays concernés ont été attaqués ; la France, partenaire de confiance, est intervenue.

Ce projet de loi est une actualisation de la LPM. Nous ne modifions pas notre modèle d'armée, nous le densifions, nous accélérons sa modernisation et renforçons sa cohérence. Après 2027, le temps viendra, en fonction du Président de la République qui sera élu, de réfléchir à de nouveaux contrats et peut-être à un nouveau format. Il faudra en tout cas travailler sur une nouvelle LPM.

M. Robert Wienie Xowie. – Madame la ministre, vous avez reconnu que l'effet multiplicateur des dépenses militaires se situait autour de 1,3. Autrement dit, un euro dépensé engendre moins d'un euro d'activité supplémentaire. C'est très peu, au regard des investissements civils dans la santé, l'éducation ou les infrastructures, où le multiplicateur est compris entre 1,5 et 2,5, parfois davantage.

Dès lors, au regard de la situation financière de notre pays, pourquoi choisir d'investir massivement dans l'option la moins efficace économiquement ? Pourquoi orienter des ressources considérables vers du capital mort, plutôt que vers les secteurs qui renforcent réellement notre économie et notre cohésion sociale ?

Bruno Le Maire justifiait les politiques d'austérité en cours ces dernières années par la procédure pour déficit excessif engagée par la Commission européenne contre la France. Or vous vous présentez aujourd'hui devant la représentation nationale avec 36 milliards d'euros en poche. D'où cet argent vient-il ? Vient-il de la dette issue d'un emprunt européen ? Si tel est le cas, soyons lucides : une fois ces équipements acquis, les coûts ne disparaîtront pas et s'inscriront dans la durée – maintenance, fonctionnement, personnel… Dans quatre ans, lorsque la clause dérogatoire au pacte de stabilité prendra fin, il faudra bien payer.

La récente note du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est sans ambiguïté à cet égard : cette trajectoire impliquera un ajustement significatif du reste des finances publiques. Cela signifie que des coupes seront opérées ailleurs. Sur quoi tomberont-elles : nos retraites, nos hôpitaux, nos écoles, nos services publics ?

Cette actualisation de la LPM ne sécurise pas notre nation. Au contraire, elle la paupérisera et détruira le patrimoine commun de celles et ceux qui n'en ont pas. Nous sommes en désaccord total avec cette logique de surréarmement. Vous persistez dans une stratégie préoccupante.

De quelle souveraineté parlons-nous ? Nous restons membres d'une alliance dominée par Washington, dont le président, Donald Trump, considère l'Union européenne comme un adversaire économique, n'hésite pas à menacer l'intégrité territoriale d'un État membre, le Danemark, en revendiquant le Groenland tout en menant des campagnes d'influence directe auprès des populations. Dans le même temps, l'Otan privilégie structurellement les équipements américains – notamment les F-35 – au détriment des capacités industrielles européennes. Dans ces conditions, prétendre bâtir une souveraineté européenne dans un cadre conçu pour maintenir la domination industrielle des États-Unis relève d'un contresens politique et industriel lourd. Fonder notre stratégie sur les objectifs de l'Otan, c'est organiser à l'avance notre dépendance technologique, stratégique et énergétique. Vous trouverez notre groupe résolument opposé à ce projet, que nous jugeons gravissime pour le pays.

M. Jean-Luc Ruelle. – Nous savons que la France consacre environ 500 millions d'euros par an, sur un total d'aide publique au développement d'environ 14 milliards d'euros, à des actions relevant du champ de la paix et de la sécurité, comme la formation de forces de sécurité étrangères ou la fourniture d'équipements légers. Or ces crédits sont dispersés entre plusieurs programmes budgétaires et plusieurs ministères, sans vision consolidée ni pilotage stratégique unifié.

L'actualisation de la loi de programmation militaire intègre-t-elle explicitement le volet relatif à la paix et à la sécurité de l'aide publique au développement ou celui-ci relèvera-t-il exclusivement de la gestion du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ? Un pilotage interministériel renforcé ne serait-il pas opportun pour coordonner les efforts de défense et de développement dans une approche globale ?

Par ailleurs, l'article 3 du projet de loi d'actualisation augmente la provision pour les opérations extérieures et les missions intérieures à 1,45 milliard d'euros en 2026, puis à 1,2 milliard par an sur la période 2027-2030, pour prendre désormais en compte les nouvelles missions opérationnelles des armées à l'étranger.

Cette formulation reste volontairement floue. Néanmoins, quelles sont les orientations concrètes ? S'agit-il d'un renforcement en Afrique de

l'Ouest, malgré nos revers sahéliens, d'un redéploiement vers l'Indo-Pacifique ou d'un engagement accru au Moyen-Orient ? Une amélioration de la transparence sur ces orientations stratégiques permettrait peut-être au Parlement d'exercer pleinement son contrôle démocratique sur l'engagement de nos forces.

Mme Catherine Vautrin, ministre. – Monsieur le sénateur Xowie, je ne suis pas d'accord avec les chiffres que vous avancez. D'après mes données, chaque euro investi dans la recherche et le développement dans la défense rapporte 0,85 euro d'investissement dans ce même domaine dans le privé. Le service de santé des armées en est un bon exemple.

Plus largement, chaque euro investi dans la défense génère entre 1,27 et 1,68 euro de richesse supplémentaire. La base industrielle et technologique de défense représente 240 000 emplois directs et indirects, et l'entreprise type de la BITD est une PME de 50 salariés implantée sur le territoire.

Vous avez évoqué les projets européens. Le mécanisme de prêts Safe (*Security for action for Europe*) est doté de 15 milliards d'euros et il doit financer trente-six projets. Ce financement est intégré aux 36 milliards d'euros de recettes prévues dans le cadre de l'actualisation.

Permettez-moi de vous rappeler un ordre de grandeur : le modèle social représente 650 milliards d'euros, quand le budget de la défense s'élève à 59 milliards d'euros.

Enfin, notre objectif est de créer un pilier européen de l'Otan, unifié autour d'une stratégie.

Mme Alice Rufo, ministre déléguée. – Monsieur le sénateur Ruelle, l'agenda de paix et de sécurité est partagé entre le Quai d'Orsay et le ministère des armées. Nous y contribuons sur l'ensemble du spectre, des opérations de maintien de la paix à la stabilisation, en passant par l'humanitaire.

Ce n'est pas au ministère des armées que vous trouverez des avocats de la baisse des dépenses consacrées à la diplomatie, car nous y contribuons : la politique de défense est au service de la politique étrangère de la France.

Les actions que vous mentionnez relèvent davantage de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du Quai d'Orsay, qui est largement outillée par le ministère des armées. Vous soulignez le besoin de coordination entre l'Agence française de développement (AFD), la DCSD et le ministère des armées. Si l'actualisation de la LPM ne prévoit pas de mesure d'accompagnement de cette dynamique, c'est en effet une bonne idée pour mieux piloter nos actions.

Enfin, nous maintenons nos priorités sur l'Indo-Pacifique, où nous comptons des territoires d'outre-mer, ainsi que notre ambition à l'échelle internationale. Cependant, l'actualisation de la LPM répond à un scénario central d'engagement majeur en Europe, avec des déstabilisations globales.

M. Mickaël Vallet. – Vous n'avez pas entièrement répondu à la question de M. Xowie. Pourtant, nous n'échapperons pas, dans les débats, à la question des recettes, et de manière sans doute plus prononcée encore que les fois précédentes.

Quand bien même il ne s'agit pas de voter les recettes finançant ces nouvelles dépenses, nous ne pouvons esquiver ce débat, six mois avant le dépôt du projet de loi de finances par le Gouvernement, eu égard au contexte politique et à la fragilité des majorités.

Notre partenaire principal, que l'on ne peut plus qualifier d'allié, nous menace de payer les conséquences de notre refus de nous engager dans une guerre d'agression à ses côtés. Il nous faut donc nous interroger sur les nouveaux modes d'interopérabilité à venir. Or l'idée d'un pilier européen me paraît insuffisante, car nous n'avons pas de grands partenaires prêts à nous rejoindre dans cette reprise de souveraineté. Certes, le chancelier allemand annonçait, en pleine campagne électorale, qu'une fois élu, il promouvrait une Europe souveraine ; mais cela ne s'est pas traduit dans ses actes. Nous devrons donc avoir ce débat au moment de l'examen de ce texte.

Par ailleurs, vous avez éludé la question de mon collègue sur le financement de l'actualisation. Si 15 milliards de recettes sont bien prévues dans le cadre du dispositif Safe, où irons-nous chercher le reste ? Nous connaissons l'obsession que suscite la dette chez certains ! Alors, s'agira-t-il de couper d'autres dépenses ?

Vous ne pouvez pas comparer les dépenses sociales avec celles qui sont liées aux armées : leur financement diffère.

Pour conclure, vous affirmez être les avocates de la diplomatie. Pourtant, ce sont les derniers gouvernements qui ont choisi de faire peser le rééquilibrage budgétaire sur l'aide au développement. Or sans cette aide, la stabilité n'est plus garantie et il faut craindre des dépenses militaires dans les zones en question.

Nous devrons donc aller au bout du débat parlementaire, sans renvoyer la question des recettes à l'examen du projet de loi de finances. En effet, si des groupes politiques ont pris leurs responsabilités sur l'adoption des LPM passées, nous devrons désormais nous demander sur qui pèsera cet effort. Dans l'histoire, les patriotes qui y contribuent sont rarement ceux qui possèdent le plus ; les exemples le montrent depuis, au moins, la Commune de Paris !

M. François-Noël Buffet. – Le 28 mai, le Sénat examinera la proposition de loi visant à reconnaître les victimes de l'exposition aux essais nucléaires français et améliorer leur indemnisation, adoptée par l'Assemblée nationale.

Ce texte peut-il être amélioré ? Êtes-vous d'accord sur son principe ? Son objectif est d'instaurer une présomption quasi irréfragable

d'indemnisation pour les personnes présentes au moment de ces essais. Les conséquences financières de ce dispositif devraient atteindre entre 2 milliards et 3 milliards d'euros. Le ministère des armées sera-t-il mis à contribution ? Nous espérons que ce ne sera pas le cas !

Mme Catherine Vautrin, ministre. – Monsieur le sénateur Vallet, votre première question dépasse largement le champ du ministère des armées. Vous m'interrogez sur l'émergence d'un nouvel ordre mondial, où les alliances évoluent. Certains pays comme le Canada, le Japon ou la Corée du Sud apparaissent plus indépendants. Dans la crise actuelle, bien peu de pays ont été capables de monter une alliance pour favoriser une solution diplomatique, assurer leurs armateurs et faire ouvrir le détroit d'Ormuz ! Certes, cette situation aura des conséquences sur l'évolution de l'Otan. Pour autant, il est difficile de vous apporter une réponse tranchée.

Par ailleurs, je n'ai pas opposé les dépenses sociales à celles des armées. Le sénateur Xowie faisait référence aux dépenses sociales : je vous ai seulement présenté les chiffres.

Vous votez chaque année le budget : vous connaissez le principe de non-affectation des recettes aux dépenses. La démocratie parlementaire s'exprimera sur le projet de loi de finances. Bien entendu, le principe d'annualité budgétaire l'emporte sur l'exercice de la loi de programmation. Cependant, les dépenses de la défense s'envisagent sur le temps long. Nous avons donc besoin de visibilité sur les équipements de nos armées pour mesurer notre besoin d'investissement. Nous devrons donc débattre dans le respect des règles budgétaires. Il est vrai que l'exercice est difficile.

Mme Alice Rufo, ministre déléguée. – Le Conseil d'État a publié un avis sur la proposition de loi visant à reconnaître les victimes de l'exposition aux essais nucléaires français et améliorer leur indemnisation, dont certains éléments peuvent être améliorés – je pense notamment à la zone et à la durée d'exposition.

Le financement des indemnisations pèsera-t-il sur le budget des armées ? Oui et non. Le montant est difficile à évaluer. Le Premier ministre avait favorisé l'accès de certains bénéficiaires aux droits ouverts par la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, dite loi Morin. L'indemnisation pourrait représenter un coût allant jusqu'à 1 milliard d'euros. Il sera pris en charge par le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ». Or le budget des armées participe au budget de l'État.

M. Cédric Perrin, président. – Mesdames les ministres, je vous remercie.

Compte rendu de l'audition de M. Fabien Mandon, chef d'état-major des Armées, le mercredi 29 avril 2026

M. Cédric Perrin, président. – Nous accueillons aujourd'hui le général d'armée aérienne Fabien Mandon, chef d'état-major des armées.

La loi de programmation militaire (LPM) est toujours pour notre commission un moment fort. Cet exercice intervient traditionnellement tous les cinq ou six ans. La dernière loi a été promulguée le 1er août 2023, mais l'urgence de la situation a conduit le Président de la République à annoncer, lors de son discours aux armées le 13 juillet dernier, son actualisation, objet, mon général, de votre présence aujourd'hui.

Le terme d'actualisation laisse penser qu'il suffit de retoucher légèrement un texte déjà bien abouti, mais, entre la surmarche de 6,5 milliards d'euros adoptée en loi de finances et le projet de loi de programmation, il me semble que l'on devrait plutôt parler de rénovation, voire de révolution. En relisant les travaux sur la LPM précédente, j'ai été frappé de voir à quel point – je le dis en toute modestie – nous avions vu juste sur le renforcement nécessaire des efforts budgétaires de réarmement et de mise à niveau de nos armées.

Depuis l'adoption du précédent texte, la situation en Ukraine est toujours inextricable et les États-Unis se sont rendus de plus en plus imprévisibles et agressifs, non pas envers leurs ennemis, mais vis-à-vis de leurs alliés, accusés par les États-Unis de ne pas contribuer à réparer dans le détroit d'Ormuz une situation provoquée par une intervention américano-israélienne sur laquelle ils n'ont été ni consultés ni même informés. Qu'il est loin, le temps des grandes coalitions militaires et de la confiance entre alliés…

Nos militaires sont engagés dans ce nouveau conflit pour honorer nos engagements – car nous tenons nos engagements et j'aime à croire que tout le monde s'en souviendra –, nos pilotes protègent nos alliés du Golfe, et nous avons déjà payé le prix du sang avec le décès de l'adjudant-chef Arnaud Frion le 13 mars dernier en Irak, et celui de l'adjudant Florian Montorio et du sergent Anicet Girardin le 22 avril au Liban. La commission, et, à travers elle, toute la Nation, leur a rendu hommage.

Nous serons donc très intéressés, mon Général, par votre analyse de l'évolution de la situation stratégique et tactique justifiant, moins de trois ans après la précédente LPM, une actualisation de cette ampleur, et ce que vous en attendez pour nos forces armées.

Mon Général, lors de votre première audition devant notre commission, vous nous avez dit : « Le choc est dans trois à quatre ans ». Près de neuf mois ont passé. Comment lisez-vous ce projet d'actualisation au regard de cette échéance que vous anticipiez ?

Vous le savez, les rapporteurs et les membres de notre commission sont pour vous de réels alliés, très attachés à entendre vos préoccupations et

vos besoins, mais des alliés exigeants, qui auront à cœur, avec les questions des rapporteurs, de bien comprendre les différents aspects du projet de loi de programmation, qui viendra en discussion au Sénat la première semaine de juin.

Je vous laisse maintenant la parole pour un propos liminaire, avant de laisser s'exprimer les rapporteurs de la mission « Défense ».

Général d'armée aérienne Fabien Mandon, chef d'état-major des armées. – Je tiens tout d'abord à vous remercier de l'hommage que vous avez rendu à nos soldats morts dans l'exercice de leur mission, au service de la paix et de la France. Je salue la dignité des cérémonies qui ont eu lieu dans les régiments où ils étaient affectés.

Cette discussion sur l'avenir de notre défense s'inscrit dans un contexte grave, dans lequel se profile un sentiment d'urgence ; je n'ai malheureusement pas d'élément pouvant donner l'espoir que l'échéance du choc à trois ou quatre ans que vous avez rappelée recule. Je me tiendrai à votre disposition pour entrer dans les détails qui dépassent le cadre des données généralistes de mon propos introductif. Il me semble important que l'on n'habitue pas la Nation à voir ses chefs militaires s'exprimer en public au même titre que des responsables du Gouvernement. Notre statut de militaire nous oblige à la neutralité et à la réserve.

Beaucoup de choses se sont passées depuis notre dernière rencontre, les actualités se chassant les unes les autres. Nous nous sommes donc attelés à un travail d'actualisation de la loi de programmation militaire, sous l'autorité de Mme la Ministre et du Président de la République, en intégrant cette actualité riche.

La guerre se poursuit en Ukraine. Nous espérions tous, voilà quelques mois, que la « dynamique trumpienne » torde le bras de Vladimir Poutine et mène à une négociation, mais, à ce jour, il n'y a pas de dynamique de négociation, les combats sont toujours aussi acharnés. Pour ma part, je suis admiratif de la bravoure et de la résilience de la nation ukrainienne, de sa détermination à exister encore demain sur la carte. Nous avons reçu au mont Valérien une équipe d'officiers ukrainiens pour finaliser le travail des garanties de sécurité avec une vingtaine de pays. Ils nous ont rappelé que l'enjeu pour l'Ukraine était bien existentiel. Il n'est donc pas pour eux question d'abandonner et font preuve d'une détermination farouche dans ce combat qui, malheureusement, se poursuit.

Deuxième élément de contexte : l'opération éclair au Venezuela, préparée de longue date par les Américains, mais qui, je pense, a marqué beaucoup de leaders dans le monde. C'est le premier leader qui est extrait ou éliminé par les États-Unis.

Puis, dans une séquence proche a eu lieu l'élimination du guide iranien ; même si c'est peut-être le fait de frappes israéliennes, cette opération

menée avec les États-Unis a conduit à éliminer un deuxième *leader* sur la planète. Je pense que cela a été très suivi par les compétiteurs…

Autre élément de contexte : l'envoi de nos troupes au Groenland, même si cela a été très ponctuel et très rapide. Nous nous sommes prêtés à un jeu d'équilibriste pour en faire assez sans en faire trop. La France a ainsi déployé très vite – en quelques jours seulement – des soldats et a vraiment été la principale contributrice de cette opération en volume, par moins 40 degrés Celsius, dans un espace où nous nous rendons rarement. Nous avons fait ainsi preuve d'une solidarité forte, qui a été extrêmement appréciée par les Européens, en particulier par les pays nordiques, qui ont vu que la France agissait sur tous les horizons, y compris l'espace arctique. Depuis plusieurs mois, notre marine fait l'effort de sillonner en permanence l'espace du Grand Nord et nos forces terrestres réalisent des manœuvres avec les Finlandais.

En outre, même si c'est plus anecdotique, je voudrais illustrer ce que vos armées savent faire en regroupant le meilleur des compétences. Grâce à celles des troupes de montagne, capables d'agir dans le grand Nord, à celles du 25e régiment du génie de l'air qui sait évaluer le terrain pour poser des avions et celles des centres d'expertise de l'armée de l'air et de l'espace, nous avons pu poser un A400M sur de la glace dans le grand nord. Ce sont des savoir-faire dont disposent très peu de Nations. Cela a surpris nos partenaires nordiques, qui ont vu nos soldats arriver par le Nord, ce qui n'était pas usuel. Nos efforts, avec l'A400M et l'entretien de compétences telles que celles du « grand froid » sont utiles. Aujourd'hui nous faisons face à des menaces à 360 degrés, du Grand Nord aux zones très chaudes du désert. Nous avons donc besoin de disposer de toutes les capacités, toutes les compétences.

Autre élément de contexte, la poursuite d'opérations, très intenses mais malheureusement moins commentées désormais, à Gaza et en Cisjordanie. Au-delà de la crise immédiate, ces opérations et celles en lien avec le conflit en Iran marquent fortement les esprits, notamment au sein de la sous-région. C'est une zone qui est aujourd'hui en pleine mutation et qui, après les combats, redéfinira ses alliances et son fonctionnement.

Nous avons également projeté des moyens militaires en Europe, à Chypre. Nous avons envoyé une équipe de l'armée de Terre, équipée de Mistral, afin de protéger l'île qui était ciblée par des tirs du Hezbollah à la suite de l'attaque contre l'Iran, ainsi qu'une frégate qui s'est interposée pour protéger l'île. Ces déploiements témoignent de notre solidarité auprès d'un partenaire européen.

Notre marine est aujourd'hui fortement engagée, avec près de 80 % de notre flotte déployée pour garantir la liberté de circulation maritime en mer Rouge et plus généralement au Moyen-Orient.

Dans ce paysage, le lien entre Iran et Russie est clair. On avait vu l'Iran aider les Russes en Ukraine et, là, on voit les Russes aider les Iraniens dans leur combat contre Israël et les États-Unis. De même, la Corée du Nord a

envoyé 12 000 soldats en Ukraine, et fournit désormais les trois quarts de l'artillerie déployée par les Russes en Ukraine. On voit donc émerger des pôles de stratégie, des liens ; ce ne sont pas des alliances d'amitié, de destin lié, mais ce sont des alliances d'intérêts convergents contre un modèle occidental. On y retrouve deux pays majeurs, deux puissances dotées, auxquels s'ajoute la Corée du Nord, qui fait malheureusement des progrès rapides dans le domaine nucléaire. Et cette alliance est une réalité sur tous les théâtres d'opérations.

J'en viens à quelques constats.

Premier constat – je reviens sur ce que j'avais expliqué lors de ma première audition –, la menace russe est pour moi la plus lourde. Le terrorisme reste bien sûr une menace immédiate, mais le principal défi pour notre sécurité, c'est la Russie.

La Russie n'arrive pas à enfoncer le dispositif ukrainien. Les Ukrainiens résistent notamment grâce à un usage massif de drones, dans le cadre d'une technique de guerre qui n'est pas une stratégie et qui peut choquer. J'espère que vous aurez l'occasion de rencontrer des Ukrainiens : ils sont dans une logique d'attrition, de destruction des Russes. Cela ne fait pas une stratégie militaire, mais c'est ce qui leur permet de tenir et je ne porte pas de jugement sur leur tactique. Les Ukrainiens tiennent parce qu'ils arrivent à tuer chaque mois à peu près autant de soldats russes que l'armée russe n'en recrute.

Le front est complètement statique ; chaque belligérant a développé ses armes pour atteindre les points névralgiques de son adversaire au-delà du front. On l'avait déjà observé pour les Russes, avec leurs drones Shahed et leurs missiles. Cet hiver, ils ont vraiment ciblé tout le réseau énergétique ukrainien et, quand il n'y a plus d'énergie, il n'y a plus d'eau ni de chauffage dans les habitations. Jusqu'alors, les Russes ne tiraient que la nuit ; maintenant, ils tirent de nuit et de jour, ce qui est un changement majeur pour la population, parce qu'il n'y a plus de moments de récupération. Les Ukrainiens renoncent à s'abriter, acceptent de mourir pour ne plus passer leurs journées entières dans les abris. Ils sont très résilients.

Parallèlement, les Russes ont un dispositif militaire en Afrique qui représente leur principal effort d'influence et dont on ne mesure pas forcément l'ampleur à Paris. Il est plus important que le dispositif *Barkhane* au moment le plus élevé de notre engagement au Sahel. Il y a actuellement plus de 6 000 Russes – Africa Corps et *Wagner* – déployés en Afrique. Ils arrivent à alimenter cet effort, malgré de très mauvais résultats, car ils sont dans une logique de prédation : ils protègent le pouvoir dans les États faillis et exploitent les mines et, s'il y a trop de risques pour leurs hommes, ils négocient.

Le week-end dernier, au Mali, une attaque combinée du Front de libération de l'Azawad et d'un groupe terroriste a failli renverser la junte et ce

n'est pas fini. La junte est très fragile. Pour l'instant, il n'y a pas de menace sur nos ressortissants, mais les Russes ont négocié la sortie de leurs dispositifs de certaines villes prises.

Actuellement, la Russie est très active à Madagascar, où il y a un enjeu pour la France ; cela interroge notre stratégie nationale et notre façon d'appréhender cette nouvelle forme de compétition. C'est le même schéma, « mécanisé » par les Russes, mélangeant soutien militaire et lutte informationnelle. Il y a une vraie compétition qui impactera l'avenir de Madagascar. Or, derrière Madagascar, il y a les îles Éparses de l'océan Indien et Mayotte. C'est un véritable enjeu pour nous.

M. Cédric Perrin, président. – On laisse faire…

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – Ce n'est pas qu'on laisse faire, mais je pense que l'on n'a pas encore totalement réalisé l'ampleur du phénomène.

En tout état de cause, les armées, s'inscrivant dans une stratégie interministérielle, sont très actives, nous avons augmenté nos actions de coopération militaire ; mais nous sommes face à un adversaire qui use de moyens que nous ne nous autorisons pas. On peut toujours se rassurer en se disant que, pour eux, c'est une victoire de court terme, mais nous avons du mal à faire face, dans un domaine nécessitant une approche globale.

Je vais vous donner quelques chiffres concernant les Russes que j'ai fournis à l'Assemblée nationale. La Russie compte 1,3 million de soldats aujourd'hui ; elle en aura 1,9 million en 2030. Elle a 4 000 chars lourds aujourd'hui et en aura 7 000 dans cinq ans. Elle produira 7 millions de drones en 2026. Elle a 1 200 avions de combat aujourd'hui et en aura 1 500 dans cinq ans, soit une augmentation en cinq ans supérieure à ce que comptent les aviations de marine et de l'armée de l'air et de l'espace. Quant à sa marine, elle est plutôt stable, avec 230 à 240 bâtiments de combat.

Deuxième constat, après la Russie : l'usage désinhibé de la force.

Cela concerne tout d'abord les groupes terroristes. En Syrie, les prisonniers des camps sont libérés, parmi lesquels se trouvent beaucoup de sympathisants ou de terroristes de Daech. Il y a donc un problème de résurgence de Daech en Syrie, qui posera un problème de sécurité pour nous dans les années à venir.

Au-delà, il y a toujours le risque d'extrémisme en Asie et surtout sur le continent africain, notamment au Mali. Qu'un groupe terroriste soit capable de s'emparer d'une capitale est très préoccupant, sachant que, dans la bande du Sahel, il y a plusieurs États extrêmement fragiles. Malgré les discours des juntes en place, tous nos senseurs nous montrent qu'il y a une augmentation importante de la menace terroriste.

Troisième constat : le besoin d'une Europe plus forte. Différentes sensibilités peuvent exister sur ce sujet, mais je me place du seul point de vue

militaire. Nous avons lancé une initiative de garantie de sécurité pour l'Ukraine ; la France ne peut pas apporter seule des garanties de sécurité à l'Ukraine. Par ailleurs, nous sommes en train de faire vivre une initiative pour permettre la reprise du trafic commercial à Ormuz. La marine française n'arrivera pas à accompagner seule l'ensemble des bâtiments de commerce qui sont aujourd'hui bloqués et qui ont besoin d'y transiter. La bonne échelle, dans ces deux cas, c'est une action avec des partenaires, en particulier européens ; il n'y a qu'à cette échelle que l'on arrive à faire quelque chose sur de tels sujets.

Or il y a très peu de pays en Europe qui ont notre culture de souveraineté stratégique. Certains pays demeurent encore dans une forme de déni par rapport au repositionnement américain et considèrent qu'un discours ou une politique d'équipement pro-européenne pourrait accélérer le départ américain. Certains nous prêtent également l'intention de vouloir équiper tous les Européens avec les produits de notre base industrielle et technologique de défense (BITD). Ils n'imaginent pas un monde sans la protection américaine et ils veulent donner tous les gages possibles pour y rester accrochés.

J'ai la chance d'avoir un excellent contact avec le chef d'état-major des armées américain ; nos échanges restent à un niveau militaire, sans commenter les choix de nos Nations. Face à la simultanéité de crises partout sur la planète, il rappelle les différentes priorités américaines. La première est le continent américain. Ensuite vient l'Asie, qui est stratégiquement majeure pour les États-Unis tout en étant conscient des nombreux moyens militaires qu'il serait nécessaire de mobiliser. Ensuite, il y a un effort au Proche et Moyen-Orient, où les Etats-Unis ont beaucoup de forces et d'intérêts immédiats. Ensuite seulement vient l'Europe, s'il reste des moyens à leur disposition. Ainsi, ce n'est pas que les États-Unis n'apprécient pas les Européens, mais ils considèrent que nous sommes les propriétaires du continent. Donc, me dit-il, nous devons être conscients que les États-Unis ne seront peut-être pas là et que nous devons faire plus pour notre défense. Son message est très clair.

Parallèlement, je note également des éléments positifs. Je constate un dialogue accru entre CEMA européens pour s'équiper et développer ensemble notre défense, réfléchir aux moyens de compenser un éventuel retrait des Américains dans la fourniture d'éléments clefs de la défense européenne. J'observe également certains pays, notamment des pays nordiques, qui partagent notre logique de souveraineté.

Quatrième constat : la révolution technologique, avec les drones et l'intelligence artificielle. Tout cela relève du volet Innovation de cette LPM, qu'il ne faut absolument pas manquer.

Pour ce qui concerne cette actualisation, j'ai recommandé le maintien pour la LPM d'un modèle d'armée complet. On ne peut pas faire d'impasse, il n'y a pas de type de géographie, de profil d'adversaire qui nous permettrait de renoncer à tout un compartiment de notre défense. J'aurais aimé aller

beaucoup plus loin dans certains secteurs, mais la nécessité d'entretenir un modèle complet me semble justifiée ; cela a fondé une part importante de nos choix.

J'ai souhaité durcir notre modèle d'armée, pour rester cohérent avec la possibilité d'un choc à trois ou quatre ans. Nous connaissons tous l'état de notre base industrielle de défense : rien ne se produit rapidement. Par conséquent, si d'aventure nous devions être entraînés, après une surprise stratégique ou par des mécanismes de solidarité, dans un combat contre une puissance comme la Russie, nous devrions absorber le choc pendant quelques mois. Nous nous adapterons, nous ferons ce que nous pourrons, mais il nous faut une certaine épaisseur pour tenir pendant les premiers mois.

Or cette épaisseur est limitée dans certains domaines, notamment dans ceux qui ne sont pas forcément les plus visibles : la logistique, les camions-citernes, les wagons de chemin de fer, le service d'énergie opérationnelle… ; tout cela est moins séduisant qu'une frégate, qu'un *Rafale* ou qu'un satellite, mais c'est là que résident nos points faibles et, de manière générale, ceux des Européens. Voilà pourquoi nous portons un effort particulier sur la logistique dans cette actualisation.

Deuxième point important concernant l'actualisation de la LPM : la dissuasion. Tout le monde a entendu le discours du Président de la République à l'Île Longue sur ce sujet ; cette actualisation permet de mettre en œuvre le volet nucléaire de ce discours. La loi de programmation prévoyait déjà la modernisation des deux composantes nucléaires, les vecteurs – les missiles – et les têtes nucléaires ; l'actualisation concerne les deux aspects. Nous proposons d'augmenter le format de nos têtes, mais, conformément à ce qu'a annoncé le Président de la République, nous n'en donnerons plus les chiffres.

Troisième point : cette actualisation traduit un effort sur la question de la souveraineté. Nous sommes par exemple en train d'investir dans un dispositif de détection satellitaire appelé *Jewel*. Ce projet est conduit en lien avec l'Allemagne, chaque pays apportant un savoir-faire propre et complémentaire en matière de détection, mais d'autres pays sont intéressés.

Quatrième point : le virage des drones, qui était pour moi indispensable. La LPM traduit un effort important en la matière, car nous pouvons faire beaucoup mieux. Cela exige de nouveaux acteurs industriels ; ce qui est en jeu, selon moi, c'est moins la capacité de production que l'émergence de nouveaux acteurs, qui offrent des solutions et qu'il faut faire monter. J'espère que nous aurons demain de nouvelles entreprises capables de nous apporter cela.

Autre élément important de cette actualisation, notre capacité de frappe en profondeur, à très longue portée. Le Président l'a évoqué lors de ses vœux aux armées. C'est un travail qui doit se faire dans un cadre européen : c'est l'initiative *Elsa* (*European Long-range Strike Approach*). Cela repose sur la

volonté, partagée par beaucoup de pays en Europe, de ne plus être seulement dans une logique de défense de nos territoires, mais d'être capables de faire peser une menace sur nos compétiteurs. C'est quelque chose de nouveau, et l'actualisation prévoit des investissements importants en la matière, dans une logique de coopération européenne.

Le service national constitue aussi, à mes yeux, un élément clef de cette actualisation. C'est l'élément transformant pour notre société et pour notre défense, conformément aux annonces du Président de la République de décembre dernier.

Grâce à l'actualisation de la LPM, nous disposerions de 36 milliards d'euros supplémentaires permettant d'accélérer le rythme par rapport à la version initiale de la loi de programmation, en ramenant à 2027 ce que nous pensions faire en 2030 en volume. En équipement, il en va différemment, il y a eu des ajustements ; les détails sont dans le texte.

Un effort est porté à la préparation opérationnelle. Ma priorité est en effet de pouvoir tenir face au choc. Or, pour tenir, il faut d'abord avoir des armées prêtes et entraînées, c'est du bon sens.

Les Russes sont en guerre depuis quatre ans, il y a des générations de Russes aguerris. Et les Ukrainiens voient que les Russes innovent très vite. Ils sont mauvais au combat, il y a un gâchis humain et matériel monumental, mais ils ont la ressource et cela ne leur pose pas de problème. C'est sans doute une manière détestable de combattre, mais perdre 30 000 soldats par mois ne les émeut pas. En outre, ils disposent d'un outil de production industrielle qui produit davantage que ce qu'ils consomment. Malgré ce gâchis, cette dépense inutile de moyens, ils sont en mesure de continuer la guerre.

Nous pourrions donc avoir face à nous des gens qui ont beaucoup de moyens, qui ont l'expérience de la guerre et, malgré cela, il faudra tenir. Ceci implique que nos soldats soient entraînés. S'entraîner, ce n'est pas qu'une question de quantité d'activité : c'est d'abord savoir tirer. Il est important que les soldats puissent être accoutumés au feu dès l'entrainement. Ceci conditionne leur confiance en eux et en leur système d'arme. Je souhaite donc que l'on fasse plus de tirs, même si cela générera un coût, afin que les soldats soient prêts. Ainsi, 1,6 milliard d'euros sera consacré à l'activité, pour l'améliorer, tant en qualité qu'en quantité. Malheureusement, le contexte actuel entraîne une hausse des coûts de maintenance, postérieure au travail d'actualisation. Cela impactera en partie l'effort que nous voulions faire mais néanmoins, j'y reste extrêmement attaché.

La deuxième condition pour tenir, ce sont les munitions. Il ne sert à rien d'avoir des plateformes sans munitions. Au cours des dernières décennies, la France a fait des choix d'investissement de défense en faveur du maintien d'un modèle complet d'armée – et je pense que c'était un très bon choix –, mais en sacrifiant tout ce qui n'était pas immédiatement nécessaire. Quand on se battait contre des groupes terroristes, avoir des missiles Meteor,

des torpilles, des missiles antichars n'était pas la priorité. Nous avons donc hérité de stocks bas. On est souvent fasciné par les têtes d'affiche dans les lois de programmation, par l'objet d'exception – le *Rafale*, le satellite, le char *Leclerc* –, mais un char sans obus ne sert à rien. J'ai donc porté cette question et 26,3 milliards d'euros consacrés à l'acquisition de munitions après actualisation de la LPM, soit une augmentation de 8,5 milliards d'euros, après l'augmentation de 1 milliard d'euros en 2024.

M. Cédric Perrin, président. – Les munitions sont pour nous un sujet crucial. Vous nous dites que la LPM actualisée prévoit une dépense de quelque 26 milliards d'euros en la matière, mais nous avons eu toutes les peines du monde à comprendre où en étaient les dépenses sur cette question. Nous y avions alloué 16 milliards d'euros en 2023. À ce jour, sur ce montant, combien a été dépensé ?

Je suis assez interloqué et même désespéré. Vous nous dites que l'on a pris beaucoup de retard avec les drones, mais cela fait dix ans que notre commission plaide pour un accroissement du nombre de drones ; et vous n'y êtes pour rien personnellement, mon Général. De la même manière, dès 2015, nous avions évoqué lors d'une audition du ministre de la défense la question des munitions ; cela figure dans les comptes-rendus publiés de nos auditions de l'époque. Il nous avait été répondu que nous avions des alliés et que, en cas de confrontation, ils nous fourniraient des munitions. Qu'a-t-on fait depuis lors ? Rien. C'est pour cela que je pose cette question. Sur les 16 milliards d'euros initialement prévus dans la LPM, combien ont déjà été dépensés à ce jour ?

De même, pour ce qui concerne les drones, on y a consacré 5 milliards d'euros pour la LPM, mais on est incapable de me dire combien a été dépensé, comment et sur quels types de drone. C'est cela qu'il serait intéressant de savoir.

Aujourd'hui, nous faisons une actualisation de la LPM, on augmente les masses financières et c'est heureux, mais, concrètement, que fait-on de cet argent ? La représentation nationale a le droit de le savoir ; le minimum, c'est que nous sachions à quoi cela correspond et quelle en est l'utilisation finale…

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – Votre question est totalement légitime.

Nous sommes tombés dans un travers que connaissent les puissances en paix depuis longtemps. Nous avons fait des drones ; le programme de l'Eurodrone a été lancé il y a des années. C'est un drone très coûteux, avec deux moteurs ultracertifiés imposé afin qu'il puisse survoler nos territoires en respectant toutes les normes. Pendant ce temps, les Iraniens fabriquaient des dizaines, des centaines, des milliers de drones à quelques milliers euros. Rappelez-vous, le concept du drone au début des années 2000, c'était un matériel bon marché, non piloté et que l'on acceptait de perdre.

M. Cédric Perrin, président. – Notre rapport de 2021 comme celui de 2017 indiquaient que le drone devrait être sacrifiable et produit en grande quantité.

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – Mais nous, Européens – et je m'inclus dans le lot – voulions développer le produit parfait, nous ne nous sommes jamais opposés aux entreprises qui ajoutaient des éléments à leurs produits.

Pour illustrer ce propos, j'étais hier à Toulon et j'ai rencontré le commandant d'un bâtiment rentrant de mission. Je lui ai demandé comment fonctionnait un drone dont nous avons équipé nos plateformes et que nous avons choisis parce qu'il était adapté, pas parfait, et qu'il coûtait quatre fois moins cher qu'un autre modèle proposé. Il m'a répondu qu'il était très bien mais qu'il n'avait pas une vision à 360 degrés, donc qu'il serait opportun de l'adapter, de l'améliorer. Bref, nos armées cherchent en permanence le produit idéal et fiable, ce qui induit un coût important. Nous sommes partis dans cette direction pour nos programmes de drones, et, selon moi, c'est une erreur ; nous n'avons pas vu l'aspect *low cost* arriver. Nous avons donc produit l'*Eurodrone*, un équivalent du drone américain, dont les exigences techniques coûtent une fortune. Nous ne voulons pas continuer dans cette voie ; c'est totalement décalé.

De même, nous avions pour l'armée de Terre le drone Patroller. Nous avons voulu quelque chose de très perfectionné, alors que d'autres pays ont développé des concepts très intéressants, fondés sur la permanence et l'usure. Chaque nuit, les Russes sont en mesure d'envoyer plus de 200 drones de type *Shahed* sur l'Ukraine ; 200 par nuit ! C'est de l'usure, cela fait peser une pression gigantesque sur le pays.

Nous sommes donc en train de faire émerger de nouveaux acteurs, il faut amorcer le processus. Cette actualisation, même si elle n'est pas parfaite, permettra cela, car les drones sont nécessaires dans tous les domaines : courte ou longue portée, terrestre, naval, aérien. Nous remettons en question le *Patroller* car des entreprises savent aujourd'hui créer des produits de performance équivalente pour beaucoup moins cher. Nous pourrons y revenir au travers des réponses à vos questions.

J'ai parlé du durcissement de notre armée, grâce à des moyens logistiques importants. Il nous faut aussi des moyens de génie, pour être capable de « brècher », c'est-à-dire de casser les défenses d'un dispositif terrestre ennemi, de déminer et remodeler un terrain. Nous allons y consacrer un effort important, notamment au travers du programme d'engins de combat de génie que nous lancerons avec la Belgique en 2027.

L'actualisation de la LPM vise également à accroître nos moyens nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques (NRBC) pour être capable de détecter, de reconnaître et de protéger, parce que nos adversaires disposent de tels armements.

Ces trois éléments sont clefs pour que la France puisse agir en nation cadre au sein d'une coalition ; peu de nations maîtrisent ces moyens, qui sont requis pour agréger.

J'en viens à la question de l'innovation, qui est majeure. J'aurais pu être tenté de concentrer tous nos moyens sur le court terme, mais ce n'est pas le cas, nous devons maintenir nos investissements sur les technologies d'avenir. Je prône un modèle d'armée qui garde la haute technologie, qui permet de faire la différence. Un sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) ne pourra pas piéger un sous-marin adverse ou lui bloquer l'accès sans un bon sonar, sans une bonne discrétion, sans des éléments de propulsion sophistiqués. Un avion de combat ne pourra pas faire face à ses équivalents de nos principaux compétiteurs sans un haut niveau de technologie.

Mais on ne peut pas avoir un modèle fondé uniquement sur la haute technologie, car cela nous entraînerait dans un modèle d'armée extrêmement ramassé, inadapté. En matière militaire, la quantité est une qualité. On a donc besoin de *low tech*. Les drones en font partie, ils sont nécessaires pour l'avenir. Il faut donc prendre ce virage.

En ce qui concerne l'innovation, nous allons y consacrer 1,4 milliard d'euros supplémentaires, soit 11,9 milliards d'euros sur 2024-2030, avec des efforts sur l'intelligence artificielle, le quantique, les drones et la robotisation.

Par ailleurs, le président Zelensky rappelle régulièrement l'importance des moyens de défense aérienne. Des moyens tels que les Mirage 2000 que nous lui cédons avec leurs missiles ou des systèmes sol-air sont essentiels

Nous sommes parfois critiques à l'égard de nos entreprises, mais il faut tout de même leur rendre hommage, car elles fournissent des produits exceptionnels sur le terrain, à telle enseigne que, aujourd'hui, les Ukrainiens préfèrent le *SAMP/T* (système sol-air moyenne portée/terrestre) au *Patriot*, parce que le radar de Thales est meilleur que le radar américain. Ce qui me pose problème, c'est que nous ne produisons pas assez et pas assez vite.

Nous allons renforcer nos moyens de défense aérienne, nous aurons 10 systèmes *SAMP/T* de nouvelle génération, c'est-à-dire deux de plus par rapport à la version antérieure de la loi de programmation. Nous allons également renforcer nos systèmes *Mica Vertical Launcher*, en ayant 15 lanceurs de ce type d'ici à 2035, soit trois de plus que ce que prévoyait la loi de programmation. En outre, des systèmes *Mistral* de courte portée vont équiper notre armée de Terre et notre marine. Nous allons renforcer la protection de nos frégates dans toutes les dimensions : guerre électronique, système anti-drones, avec des canons, système antimissile et durcissement de nos communications, parce que nos communications pourraient être brouillées par nos compétiteurs.

Cette actualisation vise par ailleurs à renforcer nos moyens spatiaux, avec 3,9 milliards d'euros supplémentaires, dans tous les domaines.

Cela concerne d'abord la communication, avec *Eutelsat* et *OneWeb*, qui sont très importants. Notre fonctionnement nécessite aujourd'hui beaucoup plus de communication satellitaire et de transit de données. Nous avons un satellite souverain, *Syracuse IV*, et nous aurons deux satellites jusqu'en 2038. Nous faisons également appel à des satellites partenaires et nous avons besoin de moyens duaux, voire civils : c'est le rôle de OneWeb. C'est ce que tous les journalistes utilisent pour communiquer sur le terrain avec une petite antenne au sol, mais *via* des solutions américaines. Au travers de l'actualisation de la LPM, nous prévoyons de renforcer nos moyens ; c'est la seule solution pour éviter d'utiliser des satellites chinois ou américains. C'est crucial pour l'Europe, car nous ne pourrons pas mener nos opérations sans ces moyens de communication duaux.

L'aviation de combat fait aussi l'objet d'un effort important, au travers du *Rafale F5*. Permettez-moi de préciser les grands déterminants de ce programme. En premier lieu, il y a la dissuasion nucléaire ; l'avion doit pouvoir emporter en 2035 le nouveau missile nucléaire *ASN-4G*, en cours de développement.

Nous avons relancé un programme de missile air-air mais aussi de missiles capables de supprimer les défenses aériennes ennemies, ce que nous avions abandonné après la Guerre froide. En général, dans les opérations modernes, seuls les Américains, les Britanniques et les Israéliens disposaient encore de ce type de missiles. Il s'agit de « neutraliser » les radars ennemis et de créer des brèches pour pouvoir passer.

Pour ce qui concerne le SCAF, la programmation militaire actuelle maintient la coopération prévue. J'observe que, du point de vue militaire, les trois armées de l'air – espagnole, allemande et française – et notre marine s'entendent totalement pour définir le besoin. La difficulté provient donc non pas de l'identification du besoin.

En ce qui concerne la frappe en profondeur – les missiles de très longue portée –, nous allons renouveler nos missiles SCALP et nos missiles de croisière navale.

M. Cédric Perrin, président. – Quel montant sera consacré à ce missile de longue portée ?

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – Autour de 500 millions d'euros après actualisation. Cela couvre les études et le lancement. Je laisserai le délégué général pour l'armement vous parler de la copie industrielle et me concentrerai sur les effets militaires de ce matériel.

Notre choix en matière de ressources humaines peut être discuté, mais nous avons souhaité maintenir le format actuel à 275 000 personnes, une réserve à 80 000 personnes, et un service national qui commence à 3 000 puis monte à 4 000 personnes et suit une trajectoire ascendante. Notre défense a donc évolué vers un modèle où il y a de plus en plus de matériel, à iso-effectifs.

Le service national devient, à mon sens, très important, car à travers lui, des jeunes, sélectionnés, participent aux missions et apportent des compétences dont nous avons besoin pour faire fonctionner pleinement notre défense.

L'ajout des 36 milliards d'euros est totalement en phase avec la dégradation du contexte international. Le choix de durcir notre modèle est le bon, mais ce n'est pas suffisant. Il faudra en débattre politiquement, mais en tant que responsable militaire, je considère que nous ne sommes pas à notre poids de forme. En Pologne, les dépenses en matière de défense représentent plus de 4 % du PIB ; en Allemagne, elles atteindront 160 milliards d'euros à la fin de la décennie. À mon sens, et même si je suis évidemment reconnaissant des efforts faits par la Nation, il faudra faire plus dans les années qui viennent.

M. Cédric Perrin, président. – Nous vous remercions pour votre discours de franchise. Chacun appréciera à leur juste valeur les propos que vous avez tenus. Dans cette assemblée et dans cette commission, nous avons besoin d'un discours de vérité.

En 2023, quand nous expliquions qu'à moins de 430 milliards d'euros, le compte ne pouvait pas y être, on ne nous a pas pris au sérieux. Hier encore, lors de l'audition des deux ministres, la ministre déléguée nous disait qu'il n'existe pas de dissuasion conventionnelle. Nous pouvons parfaitement comprendre que les contraintes économiques obligent à faire des choix, mais encore faudrait-il nous expliquer ceux-ci et respecter notre travail. En effet, trois ans plus tard, les fais nous donnent raison : 400 milliards plus 36 milliards font 436 milliards d'euros, et cela aurait pu faire 449 milliards d'euros si avaient véritablement existé les 13 milliards d'euros supplémentaires allégués en 2023. À l'époque, après des discussions homériques au ministère des armées, nous avions obtenu avec le président Cambon la modification de la trajectoire budgétaire ; on nous a pris pour des imbéciles en nous disant que nous avions tort de dénoncer la sous-budgétisation de la LPM et, aujourd'hui, malheureusement, l'histoire rattrape ceux qui ne nous prenaient pas au sérieux.

M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». – Lors de son audition devant notre commission, hier, j'ai interrogé la ministre des armées sur les orientations prévues en matière d'innovation, dans le cadre de l'actualisation de la LPM. La réponse est demeurée globale, mentionnant des projets en cours ou à venir dans les domaines de l'intelligence artificielle ou du quantique, la mise en place d'un réseau souverain sécurisé fondé sur les technologies du *cloud*, ainsi que le développement d'une première unité robotique terrestre autonome dans le cadre du projet Pendragon.

Le rapport annexé est également peu disert sur ce point, évoquant simplement un effort en matière d'innovation opérationnelle, notion que je souhaiterais que vous puissiez clarifier davantage et qui semble recouper celle des technologies de rupture mentionnée dans la LPM 2024-2030. Or

l'intelligence artificielle, le quantique et la robotisation figuraient déjà parmi les priorités de cette programmation initiale.

Dans ce contexte, pourriez-vous nous préciser, de manière aussi concrète que possible, l'affectation du 1,4 milliard d'euros supplémentaires dédié à l'innovation dans le cadre de cette actualisation et en quoi, surtout, ces priorités se distinguent de celles déjà inscrites dans la LPM initiale ? En outre, alors qu'il était prévu de flécher 90 % de ces crédits vers les grands groupes dans la LPM initiale, un amendement que nous avions adopté visait à flécher aussi 10 % des crédits vers les PME, PMI et ETI. Cet objectif est-il appliqué et respecté ?

Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». – Comme mon collègue Pascal Allizard, j'ai demandé à Mme la ministre de m'éclairer sur le volet consacré dans le LPM 2024-2030 initiale au renseignement et sur la programmation de 5,4 milliards d'euros de crédits sur cette période. Celle-ci m'a répondu que ces crédits ne seraient pas remis en cause dans le texte actualisé et a précisé que le volet spatial du renseignement serait développé. Pouvez-vous nous en dire plus sur ce sujet, car la lecture détaillée des tableaux capacitaires semble indiquer le contraire ? Les satellites de renseignement électromagnétique, notamment le Celeste, et les satellites Iris de renseignement image, qui étaient programmés dans le parc à la fin de 2030, semblent repoussés à 2035. Dans le même temps, le retrait du service en 2022 des avions Transall Gabriel de renseignement électromagnétique ne sera au mieux compensé qu'en 2030, au lieu de 2025, par les futurs avions Archange.

À partir de ces constats et compte tenu de la situation géopolitique qui nous impose plus que jamais de conserver une capacité de décision souveraine, tant pour l'engagement et la sécurité de nos forces que pour la crédibilité de la dissuasion, pourriez-vous d'une part nous confirmer que nous ne risquons pas de trou capacitaire d'ici à 2035 ? D'autre part, et plus largement, pourriez-vous nous livrer votre réflexion sur l'adaptation du renseignement d'intérêt militaire pour limiter notre dépendance à l'allié américain et développer d'autres partenariats ?

Comme vous nous avez parlé un langage de vérité, j'ose espérer que vous pourrez dissiper le doute qu'ont généré les réponses de la ministre, hier, même si elle nous a assuré que rien n'était remis en cause.

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – Sur l'innovation, au-delà des grands chapitres qu'a présentés la ministre, je m'attarderai sur quelques illustrations. Le travail sur les meutes de drones représente 160 millions d'euros. La meute de drones terrestres est, à mon sens, l'un des domaines d'innovation majeurs. Nous observons le travail que font les Ukrainiens dans le cadre de leur service de santé. Ils envoient des dispositifs dans les zones où les combats sont importants : le blessé peut se hisser sur la plateforme du drone et être évacué ainsi. L'innovation dans le secteur des drones touchera tous les emplois.

L'ordinateur quantique bénéficiera d'investissements, même si je n'ai pas le détail des montants, tout comme les capteurs, sur lesquels les Américains sont très engagés.

Les moyens de communication figurent aussi dans les secteurs d'innovation. J'ai récemment assisté à la direction du renseignement militaire (DRM) à une démonstration de la plateforme *Artemis.IA* et j'ai été très surpris. Il s'agit d'un dispositif incroyable qui permet de gagner un temps d'exploitation considérable en rassemblant des correspondances quand l'on fait des recherches. Toutefois, cela nécessite l'intervention d'un opérateur qui sache comment guider la requête dans ce dispositif tentaculaire et très complexe. La DRM est très satisfaite de ce premier lot d'intelligence artificielle. Son personnel a travaillé pendant trois ans avec les entreprises pour adapter le système aux besoins des utilisateurs. Il s'agit d'un investissement important en savoir-faire, car ce sont les meilleurs éléments de la DRM qui ont été sollicités pour guider le fabricant. Nous devrons nous approprier ces outils qui sont prometteurs et très utiles.

L'un des autres objectifs fixés dans le cadre de l'actualisation de la LPM est la création d'un *cloud* secret qui permettra de partager des données, à partir desquelles l'on pourra faire fonctionner des systèmes d'intelligence artificielle. Quelque 200 millions d'euros de crédits seront consacrés à ce système de *cloud* secret et un partenariat sera signé avec *Mistral AI* pour un coût d'environ 140 millions d'euros.

Vous avez sans doute entendu parler du *Maven Smart System* que les Américains ont fait adopter par l'Otan. Dans la mesure où il est développé par une entreprise américaine, ce système pose certaines difficultés liées au fait que nous ne maîtrisons pas ce qui est fait des données qui lui sont transmises. Nous travaillons donc sur *Artemis.IA*, la plateforme française d'*Athea* (*Thales/Atos*). Il s'agit également d'un secteur d'innovation.

Sur le volet spatial, je partage votre préoccupation. En effet, les relèves sur le renseignement électromagnétique et le renseignement image sont aujourd'hui à risque. Des retards sont intervenus. La direction générale de l'armement (DGA) travaille très activement avec les industriels pour prolonger les satellites actuels afin d'éviter toute rupture capacitaire. En parallèle, nous exploitons tout ce que peuvent apporter les services spatiaux. Par conséquent, dans l'éventualité où les programmes souverains ne se joindraient pas, nous avons prévu un plan de contractualisation des services par tous les systèmes qui existent aujourd'hui pour obtenir le renseignement qu'il nous faut.

En ce qui concerne les avions *Gabriel* et *Archange*, nous avons eu en effet une mauvaise surprise de la part d'industriels qui n'ont pas su tenir le calendrier sur lequel ils s'étaient engagés. La difficulté est de faire entrer une baie de calcul électronique dans un avion qui a un espace contraint. Ce critère favorise le choix d'un profil d'*Airbus* pour le successeur de l'*Atlantique 2*, car

l'on pourrait y intégrer sans grandes contraintes plusieurs baies et systèmes numériques.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». – Ma collègue rapporteure Marie-Arlette Carlotti a interrogé hier Mme la ministre des armées sur la crédibilité de la trajectoire d'effectifs prévue par la loi de programmation et actualisée dans le texte qui nous est soumis pour rendre la pente de rattrapage plus forte. La ministre nous a répondu en substance de ne pas nous inquiéter, notamment car la tendance du recrutement en avril 2026 témoignait déjà d'une avance sur l'objectif visé.

Comment analysez-vous ces bons résultats ? La Cour des comptes pointe la baisse des sorties en 2025, ce qui laisse à penser que les mesures de fidélisation ont fonctionné. Toutefois, ce résultat est-il durable, en particulier compte tenu du retour du risque inflationniste ? Envisagez-vous des leviers d'action pour aller plus loin ?

Par ailleurs, la Cour des comptes relève qu'en 2025, le recrutement a dû être freiné à compter de septembre pour ne pas dépasser l'enveloppe fixée pour les dépenses de personnel. Dans le contexte actuel, c'est regrettable. Êtes-vous demandeur d'une forme de souplesse en gestion ? Et si oui, de quel ordre ? Ou bien faites-vous confiance au calibrage annuel de l'enveloppe du titre 2 et à sa cohérence avec vos capacités d'accueil et de formation, quitte à vous priver de l'afflux ponctuel de candidatures ? Quelle est la nature de votre dialogue avec la ministre à ce sujet ?

Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure pour avis sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». – Ma question porte sur l'article 24 du projet de loi qui vise à créer un nouveau dispositif de service national militaire volontaire. Comme nous l'avons déjà écrit dans notre rapport sur le projet de loi de finances 2026, nous ne contestons pas le principe de ce dispositif, car nous pensons que le lien armée-nation est fondamental pour affronter les périls qui nous menacent.

Cependant, la mise en œuvre de ce dispositif présente quelques fragilités. Je n'en citerai que deux.

D'une part, comment sont gérés et comment sont employés ces volontaires ? En effet, quand on fait la comparaison avec la montée en puissance sur les réserves, tant en termes de gestion que de doctrine d'emploi, on constate que celle-ci a été très progressive. Quelle garantie a-t-on que les premiers volontaires du service militaire volontaire seront rapidement affectés à des besoins et employés le mieux possible ? S'ils ne sont pas satisfaits et ressentent un découragement, cela risque d'avoir de fâcheuses répercussions sur l'attractivité des armées.

D'autre part, à supposer que les cibles de recrutement soient atteintes, pouvez-vous nous assurer que les armées disposent de suffisamment

d'effectifs pour encadrer ces jeunes ? De plus, comment seront choisis ces encadrants ?

Enfin, au-delà du programme 212, je voulais vous dire que je suis très inquiète de ce qui se passe au Mali et des répercussions qu'une telle situation aura plus largement au Sahel et en Afrique. Malgré ce que vous avez dit, je n'ai pas compris ce que la France pouvait faire ou devrait faire. J'ai l'impression qu'elle s'est repliée en attendant des jours meilleurs.

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – Nous avons maintenu l'objectif de 275 000 postes, avec des marches importantes, puisque nous prévoyons environ 2 100 effectifs supplémentaires par an à partir de l'année prochaine, ce qui est considérable.

Dans l'historique, les années covid ont eu un impact et nous avons traversé une crise de fidélisation. La Nation a fait des choix majeurs qui ont un effet positif en la matière. Ainsi, le travail que vous avez accompli sur les grilles indiciaires pour nos militaires du rang, nos sous-officiers et nos officiers a été efficace. Alors que nous avions pris du retard au début de la décennie, les responsables des ressources humaines estiment désormais que, sauf mauvaise surprise, nous devrions atteindre la cible. C'est ambitieux et ce n'est pas garanti, de sorte qu'il faudra vraiment faire un effort en ce sens.

Dans les discussions en cours, le sujet des coupes dans les crédits de communication a été abordé. Or une partie de ces crédits est consacrée au recrutement des jeunes. En effet, nous recrutons 27 000 jeunes par an, mais si nous arrêtons de communiquer, nous les perdrons et nous n'atteindrons pas nos objectifs. Il faut donc être vigilant à ce sujet.

Pour favoriser la fidélisation, une prime de pension devrait être envisagée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2027. M. Sébastien Lecornu avait exprimé ce souhait alors qu'il était ministre des armées : nos soldats l'ont entendu et attendent cette prime. Ce sera un dernier effort de l'État pour favoriser la fidélisation. Le dispositif réduira des différentiels importants entre les corps en uniforme de l'État et les armées, ce qui n'a rien d'anecdotique.

La flexibilité est essentielle, même si elle reste difficile à négocier en interministériel. Néanmoins, l'avis du chef militaire est clair : il faut de la flexibilité. Nous avons un objectif de 800 recrutements en 2026 et de plus de 2000 l'année suivante. Pourquoi s'interdire de prendre de l'avance en 2026 si nous avons plus de 800 candidats ? Pourquoi donc nous priverions-nous de cette souplesse ? Les trois chefs d'armée m'ont demandé cette souplesse lors de mon arrivée, car ils ne voulaient pas se contenter de remplir des cases pour lesquelles on aurait défini un nombre et un grade. Au contraire, pour transformer les armées, il faut de l'agilité et cela vaut non seulement pour l'équipement, mais aussi pour les emplois et les hommes.

Le service militaire est ma priorité. Il s'agit en effet de l'élément le plus transformant de la période. Pour l'instant, le nombre des démarches

volontaires est juste suffisant, sans doute parce que personne n'a encore vécu cette expérience et ne peut en parler. Toutefois, nos armées innovent. L'armée de l'air et de l'espace, par exemple, a utilisé TikTok et a immédiatement dépassé le score des autres armées en matière de recrutement. Les communicants estiment que plus de 80 % des jeunes ont déjà vu passer un message d'information sur le service national. Pour ce qui est des démarches d'intérêt, ce sont surtout les parents qui ont utilisé le numéro vert, et il y a très peu d'appels. Certains jeunes sont allés jusqu'à la phase de recrutement et nous avons déjà choisi quelques personnes.

Ceux qui candidatent ont en général un peu plus de 20 ans. Dans l'armée de l'air et de l'espace, il s'agit de femmes à 40 % et d'hommes à 60 %. Dans l'armée de Terre 25 % des candidatures sont féminines. Enfin, la marine ne reçoit que très peu de candidatures, en raison de son empreinte territoriale et d'un rayonnement limité.

Je n'ai pas d'inquiétude quant à l'encadrement dans la mesure où il s'agit de l'une de mes priorités en tant que CEMA. J'ai donné des consignes pour que les commandants d'unité qui recevront des jeunes soient soigneusement choisis et aient pris la mesure de l'impératif de réussite de cette mission. L'année 2026 sera décisive : soit le dispositif fonctionne et il se maintiendra, soit les chefs locaux ne font pas les efforts nécessaires et ce sera un début raté. J'ai imposé que les jeunes soient encadrés avec attention. Ils seront 3 000 en tout, soit 30 par département, ce qui reste très raisonnable. Les unités sont capables de les accueillir. Elles ont été sélectionnées sur la base des emplois pratiques et des missions qu'elles pourront leur confier. Les jeunes seront affectés à de vraies missions.

Un chef d'état-major des armées européen m'a fait part d'un retour d'expérience intéressant sur la défense territoriale originale qu'il a mise en place. Au début, les professionnels ont mal vécu l'arrivée de ces soldats d'un nouveau type qui, dans leur perception, prenaient leurs missions. Tout comme eux, nous aurons besoin d'un temps d'adaptation.

Les trois chefs d'état-major d'armée sont pleinement engagés dans cette réforme majeure et s'assureront que les jeunes soient bien accompagnés.

M. Hugues Saury, rapporteur pour avis sur le programme 146 « Équipement des forces ». – Face à la maladie, certains souhaitent ne pas savoir quand d'autres préfèrent la vérité. Mon général, je fais partie de cette deuxième catégorie et je vous remercie pour vos propos très directs.

La ministre des armées a confirmé hier, ici même, non seulement que le format de la trame *Rafale* n'évoluerait pas, mais aussi que la livraison de 22 appareils prévue en 2031 et 2032 serait décalée à 2033 et 2034, ce qui réduira mécaniquement le nombre d'avions disponibles au moment précis où un engagement de haute intensité pourrait intervenir, avec pour conséquence des pertes d'appareils qui pourront difficilement être remplacés.

Or nous nous rappelons que M. Sébastien Lecornu avait indiqué qu'au moins 30 avions Rafale supplémentaires étaient nécessaires pour permettre à l'armée de l'air et de l'espace et à l'aéronavale d'accomplir leur mission.

Comment expliquer cette contradiction consistant à réduire la trame *Rafale* après 2030, alors qu'un consensus existe sur la nécessité de son accroissement ? Ne pensez-vous pas qu'il serait nécessaire de faire un effort dans l'actualisation de la LPM sur la trame *Rafale* pour augmenter le nombre d'appareils d'une trentaine, comme le souhaitait le Premier ministre ? Plus largement, n'existe-t-il pas un paradoxe mortifère à envisager un risque de guerre à haute intensité à l'horizon 2030, mais à se doter d'outils budgétaires qui ne donneront leur pleine mesure qu'en 2035 ?

En outre, le projet de loi mentionne pour la première fois le lancement d'une capacité de chars intermédiaires afin de répondre à l'obsolescence du char *Leclerc* à compter de 2037-2038. Je rappelle que dans notre avis budgétaire sur le PLF 2024, nous avions indiqué que le *Leclerc* ne pourrait pas être prolongé jusqu'en 2045, date alors envisagée pour l'arrivée du MGCS (*Main combat ground system*), et qu'il fallait se poser la question de son successeur. Or, un an plus tard, lors du débat sur le PLF 2025, la DGA excluait encore le remplacement du *Leclerc* dans l'attente du MGCS, alors même que nous constations que la coopération n'avançait pas avec les Allemands.

Si nous nous réjouissons qu'une capacité intermédiaire soit enfin envisagée, le calendrier prévu nous semble trop lointain, car la mise en production à compter de 2035 ne garantit pas que 200 nouveaux chars seront disponibles en 2037. Que penseriez-vous de commencer dès 2030 le développement d'un modèle de présérie afin d'éviter une rupture capacitaire ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis sur le programme 146 « Équipement des forces ». – Vous rappelez régulièrement, et vous l'avez fait devant nous aujourd'hui encore, que la France doit se préparer à un choc d'ici à 2030, à savoir un engagement de haute intensité qui nécessiterait énormément de munitions ; d'ailleurs, dans votre propos introductif, vous avez fait référence à la fois au stock et à la production. Or nous constatons un décalage entre l'ambition et les crédits qui sont alloués.

Certes, on nous explique que nous sommes en économie de guerre, mais la situation est très différente en Russie, par exemple, de sorte qu'il serait vain de comparer nos productions. Néanmoins, nous constatons dans les ambitions affichées que la hausse des stocks de missiles *Aster* et *Mica* serait limitée à 30 %, tandis que pour les missiles *Meteor* elle n'augmenterait que de 55 %, alors que les *Aster* et *Mica* ont été largement utilisés au Moyen-Orient récemment.

Est-ce que ces moyens limités nous permettront de résister à un choc dans quatre ans ? Ne risquons-nous pas de nous retrouver dépourvus des moyens de nous défendre, alors que le calendrier est serré ?

Lors de son audition, qui nous a tous marqués, la ministre a indiqué que ce projet de loi ne portait pas sur le format des armées, sans expliquer pourquoi. Pourtant, le format confirmé en 2022 ne correspond plus aux besoins, que ce soit pour le terrestre, le naval ou l'aérien, comme vous l'avez très bien démontré. Tout le monde a compris que cette actualisation ne valait que pour 2026-2027. D'ailleurs, le président Perrin a rappelé hier à la ministre que l'effort budgétaire décélérait à partir de 2027 dans la nouvelle trajectoire budgétaire.

À l'Assemblée nationale – où nos collègues députés n'ont reçu le texte que trois heures avant son examen, ce qui interroge sur la méthode –, un amendement a été voté, visant à créer une commission chargée de préparer le nouveau Livre blanc avant le 30 juillet 2027, au lieu du 30 juin 2028, conformément à ce qui était prévu dans la loi de 2023. À mon sens, cette commission gagnerait à commencer son travail en amont, dès le début de l'année 2027. Cela favoriserait une certaine continuité tout en évitant que le texte soit écrit sur un coin de table, comme cela a été le cas pour la dernière revue stratégique qui nous a été présentée la veille de sa parution.

L'état-major des armées a-t-il commencé à travailler sur l'évolution du format des armées et sur une nouvelle LPM qui porterait sur la période 2028-2034 ? Êtes-vous prêt à travailler avec les parlementaires, afin de clarifier les priorités en dégageant les moyens nécessaires pour les mettre en œuvre ? Il me semble en effet que nous pourrions mener un travail plus collaboratif qu'il ne l'a été jusqu'à présent.

Enfin, j'ai du mal à comprendre que la menace russe nous ait été présentée comme imminente, avec le risque que nous nous fassions écraser, alors que ce pays de 150 millions d'habitants est en guerre depuis quatre ans contre un autre qui n'en compte que 40 millions ; deux tiers de son artillerie vient de la Corée du Nord, ses drones viennent d'Iran et les soldats qui se battent sont parfois africains ou coréens. Pourquoi donc entretenir cette peur de la Russie alors que tout montre que ce pays n'est pas en capacité de gagner cette guerre pour l'instant et pourrait ne jamais la gagner ?

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – Pendant des années, le travail sur l'aviation de chasse n'a pas été mené. Le ministère s'y est enfin attelé, en tenant compte de l'exigence impérative de la dissuasion nucléaire, du grand rendez-vous de 2035 et du nouvel avion de combat pour un missile de type particulier.

Le décalage du calendrier résulte d'un choix difficile : fallait-il fournir à notre défense en 2031 ou 2032 des appareils de combat d'un bon standard – à savoir celui d'aujourd'hui –, mais en risquant un déclassement, même si le mot est trop fort et doit être relativisé ? Ou bien accepter un décalage du

calendrier permettant de passer à un avion d'un standard nouveau, doté de capacités de combat adaptées à la période ? Les *F4* et *F5* sont des *Rafale*, mais ces appareils sont très différents dès lors qu'il s'agit des données numériques, de la connectivité ou de la capacité à travailler avec des drones. Le prochain *Rafale* pourra se connecter à des drones avec des liaisons de données souveraines et des missiles d'une gamme totalement nouvelle. Rétrofiter les avions que nous aurions eus en 2031-2032 aurait pris des mois d'immobilisation pour un coût important. Au regard de tous les investissements que nous devions faire, nous avons donc accepté de décaler le calendrier afin que les avions soient directement livrés dans un standard dont le niveau change véritablement la donne.

Quant au format de notre aviation, je considère que nous ne sommes pas au bon niveau. Je crois beaucoup dans la capacité des drones. Le général Bellanger, chef d'état-major de l'armée de l'air et de l'espace, pourrait créer rapidement un escadron de drones. En effet, si nous produisions en masse des drones de 3 000 kilomètres de portée, qui emportent 200 à 400 kilos d'explosifs, pour un coût qui se limiterait à des dizaines de milliers d'euros par appareil, l'armée de l'air et de l'espace bénéficierait d'une capacité fantastique dans sa fonction bombardement. Nous perdrons certainement de nombreux appareils, mais certains autres passeront. Voilà ce que je défends.

Je constate que dans tous les conflits, l'aviation conserve un rôle majeur. Cela a été le cas au Venezuela, où il a fallu une opération aérienne d'envergure pour maîtriser le ciel et pour déposer des hélicoptères dans le camp présidentiel. En Iran, la guerre des douze jours et la guerre actuelle ont été marquées par une opération aérienne massive qui ne résout pas tout, mais qui permet, quinze jours après le début de l'offensive, aux Israéliens et aux Américains d'opérer sans que rien ne puisse les arrêter. Quant aux Ukrainiens, ils souhaiteraient pouvoir avoir davantage de moyens de défense aérienne parce qu'ils n'arrivent pas à empêcher le survol de leur territoire par les drones et missiles russes. Le rôle de l'aviation est donc fondamental et j'espère que nous pourrons reconsidérer la question dans une prochaine loi de programmation.

Sur le char intermédiaire, vous avez raison lorsque vous suggérez d'avancer les études. Dans l'actualisation de la LPM, il est prévu que nous nous désolidarisions de la dynamique allemande qui vise plutôt les années 2045-2050 et se concentre sur le renouvellement du char *Leopard* alors que nous voulons un nouveau char, ce qui condamne une coopération à court terme. Pourtant, les deux chefs d'état-major de l'armée de Terre français et allemand avaient écrit un document conjoint pour définir un besoin partagé : celui d'un char de combat qui serait, comme les avions ou les bâtiments de la marine future, beaucoup plus numérisé, capable de se connecter et capable d'utiliser des robots ou des drones. La tendance est la même dans toutes les armées en général. Nous investissons également pour développer une capacité intérimaire, grâce à la rénovation de 160 chars *Leclerc*.

Sur les munitions, le problème n'est pas tant l'argent que la transformation industrielle.

En effet, lorsque nous sommes intervenus en protection des pays du Golfe, nous avons redéployé nos *Rafale* qui étaient présents aux Émirats arabes unis et nous en avons renforcé le nombre. Nos appareils ont été capables de détecter les drones iraniens, de les verrouiller et de les abattre. Nous avons ainsi abattu plus d'une centaine de drones et de missiles de croisière. Cela démontre une remarquable efficacité de nos dispositifs.

M. Cédric Perrin, président. – Mais cela coûte très cher.

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – Vous avez raison et le modèle n'est pas le bon.

Toutefois, j'ai eu la chance d'accompagner le Président de la République et le président Zelensky à Villacoublay, il y a un an, où l'on nous a présenté les drones et des systèmes anti-drones français. La DGA a décidé de les tester aux Émirats arabes unis sur de vrais drones, d'accompagner nos *start-up*. J'espère que des champions français pourront émerger grâce à cela.

De plus, nous avons déployé dans le Golfe des solutions d'innovation de l'armée de Terre, notamment des canons de 20 millimètres qui ont été dotés d'intelligence artificielle. Des véhicules de lutte anti-drones (LAD) ont également été déployés, ainsi que des systèmes *Mistral* sol-air aux Émirats, au Qatar, en Arabie Saoudite, à Bahreïn et au Koweït. Pour déployer les hélicoptères *Tigre* dans la défense des pays du Golfe, la DGA, en une semaine, a intégré un système de liaison de données qui permet de se connecter au réseau de défense d'un partenaire. Il est donc faux de dire que la DGA n'est pas réactive. Sa culture n'est pas la réactivité, mais quand il le faut, elle sait agir très rapidement. Les *Tigre* ont eu des résultats, car ils ont abattu des drones, ce qui n'a rien d'étonnant, car les Ukrainiens abattent 25 % des drones grâce à des hélicoptères de combat. Quant aux Émiriens, ils utilisaient déjà les hélicoptères d'origine américaine pour abattre les drones.

Nous travaillons actuellement sur la conduite de tir du *Rafale*, afin que le canon permette de tirer sur des cibles lentes et très petites avec plus de précision. Nous sommes également en train de travailler sur l'intégration de roquettes, qui coûtent très peu cher par rapport à un missile. Ces travaux sont en cours sur les *Tigre* et sur les *Rafale*, dans le cadre d'un effort actif engagé avec la DGA sur plusieurs mois.

M. Cédric Perrin, président. – Le Sénat s'est battu en 2023 pour sauver autant d'éléments que possible du *Tigre Mark 3*, quand les Allemands et certains en France voulaient abandonner le système.

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – En tout cas, le *Tigre* a désormais une nouvelle vocation. Les ratios économiques sont corrects, car l'on tire des dizaines d'obus sur des drones qui valent quelques milliers de dollars.

Sur le travail qui pourrait être engagé dans le cadre de la commission du livre blanc, je ne vous dirai jamais non, car en tant que chef militaire je travaille au service de la Nation, dont vous êtes l'émanation. Il est donc naturel que je collabore avec les parlementaires. Toutefois, la décision revient au Président de la République et au Gouvernement.

Compte tenu de l'évolution du contexte, il est clair que nous devons éviter de perdre du temps sur l'élaboration du Livre blanc, qui est le préalable à une nouvelle loi de programmation. L'actualisation de la LPM est un choix de durcissement, d'épaisseur et de mise en cohérence, mais nous ne sommes pas encore dans le bon modèle. Pour l'atteindre, le choix doit être politique. Quels investissements la France consentira-t-elle pour sa défense ? La réponse sera donnée à l'issue des prochaines élections présidentielles. Une fois ce paramètre établi, nous pourrons travailler.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. – Aurons-nous les moyens de nous défendre en 2030, compte tenu de la limitation de la hausse des stocks de MBDA ?

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – Dans certains secteurs, notamment celui des munitions, investir beaucoup n'a aucun effet sur la vitesse de production. Chez MBDA, les chaînes de production sont organisées en trois-huit. Il est faux de dire que l'on n'y travaille pas. Toutefois, le nombre de chaînes de production et la durée de production sont inadaptés.

M. Cédric Perrin, président. – Pouvez-vous dire objectivement que, dès le 1er mars 2022, nous avons passé les commandes nécessaires pour combler nos trous capacitaires ? Notre commission dispose d'éléments qui démontrent que ce n'est pas le cas. Par conséquent, quatre ans plus tard, nous nous retrouvons fort dépourvus… Quand nous avons posé la question, le ministère des armées a mis en cause les industriels qui ne pouvaient pas produire et les industriels ont répondu que c'était parce qu'ils n'avaient pas eu de commandes. Il semble, en effet, que les commandes n'ont pas été passées comme elles auraient dû l'être. D'où mon interpellation à la ministre, il y a une quinzaine de jours : « Imaginez où nous en serions aujourd'hui si dès 2022, nous avions procédé aux commandes comme nous aurions dû le faire ! »

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – Je ne porterai pas de jugement sur les choix qui ont été faits en 2022. Il faut poursuivre le travail entre l'État et l'industrie. À mon sens, le discours industriel qui consiste à dire qu'on ne produit pas sans commande n'est pas tolérable. Dans mes fonctions antérieures, j'ai rencontré des responsables de la défense à travers le monde. J'ai alerté certaines entreprises à de nombreuses reprises, pour lancer la production. Elles pourraient vendre partout dans le monde en prenant ce risque.

M. Cédric Perrin, président. – Votre discours est le même que celui que le Président de la République a tenu aux entreprises.

Néanmoins, je viens de la plus grande région industrielle de France et je ne connais pas beaucoup d'entreprises qui lancent des productions sans avoir de commandes. En effet, il faut avoir de la trésorerie pour le faire. La logique économique est une logique de production. Produire sans commande signifie prendre le risque de se retrouver en difficulté financière très rapidement.

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – Les armées américaines ont dépensé en quelques jours dans le Golfe un stock de missiles *Patriot* qui représente plusieurs années de production, plus que tout ce que l'Ukraine a consommé depuis le début de la guerre.

En France, cela fait des années que nous disons aux industriels que tout le monde aura besoin de systèmes de défense aérienne. Ils entendent depuis quatre ans le président Zelensky parler de défense aérienne et tous les chefs d'État le font aussi, désormais. Pourtant, les productions n'ont pas été lancées, « faute de commandes ». Par conséquent, il y a ceux qui prennent des risques et ceux qui n'en prennent pas et qui seront détrônés.

En ce qui me concerne, je ne suis pas satisfait du niveau de production actuel et je considère que son insuffisance est dangereuse pour notre défense. Je ne jette pas la pierre aux industriels, car pendant toute une période on leur a demandé d'entretenir les cadences les plus faibles parce qu'on n'avait pas l'argent pour acheter leur production. En revanche, quand chacun sait qu'il y a un risque de choc majeur d'ici à 2030, il n'est pas bon que les industriels maintiennent leurs délais de fabrication de missiles sur plusieurs années. Cela n'est pas possible.

Mme Michelle Gréaume, rapporteure pour avis sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces ». – Je tiens à saluer la clarté et la franchise de vos propos.

M. Olivier Cigolotti souhaitait vous interroger sur nos accords de défense avec le Qatar, le Koweït et les Émirats arabes unis dans le contexte du conflit en Iran. La France s'honore de respecter ses engagements, et est donc en première ligne pour assurer la protection de ses bases, mais aussi des populations et des biens dans cette région. Pourriez-vous nous présenter le cadre global de ces accords, les résultats obtenus, et l'impact qu'ils sont susceptibles d'avoir sur nos futures relations avec les pays concernés ?

Pourriez-vous nous faire un point sur la coordination entre les différentes armées sur le terrain dans la lutte anti-drones, certains articles de presse s'étant fait l'écho d'une forme de concurrence malvenue entre plusieurs entités de l'armée française ?

En ce qui me concerne, je souhaiterais vous interroger sur l'état de nos matériels. Ils sont en effet particulièrement sollicités en ce moment au Moyen-Orient. Je pense, bien sûr, à notre porte-avions, aux frégates multi-missions (Fremm), aux patrouilleurs hauturiers, mais également aux avions et aux hélicoptères.

Dans ce cadre, il me semble cependant que la maintenance préventive devra être décalée, d'autant plus que l'on ne voit pas encore de fin à cet engagement. Nous avons évoqué l'année dernière avec Olivier Cigolotti le passage d'un maintien en condition opérationnelle (MCO) de contrat à un MCO de combat. Mais ce dernier a, malgré tout, ses limites.

Dès lors, quels enseignements tirez-vous d'ores et déjà de cette opération pour notre préparation à la haute intensité ? Par ailleurs, avez-vous des craintes particulières à moyen terme pour l'état et la disponibilité de nos équipements, soumis à de fortes contraintes et qui ne bénéficieront peut-être pas dans des délais raisonnables de pause opérationnelle suffisante ? Avez-vous une idée du surcoût induit par cette utilisation ?

Enfin, au-delà de mon rôle de rapporteure, je souhaite vous interroger sur votre communication publique. Vous invoquez la réserve liée à vos fonctions lorsque vous êtes amené à qualifier certaines interventions impliquant des États ne respectant pas le droit international. Dans le même temps, vos prises de parole en direction du public et des élus locaux peuvent paraître alarmistes et guerrières, alors même que l'enjeu principal doit être de préserver la paix.

Pourquoi avoir retenu une telle posture, particulièrement marquée à votre niveau, alors qu'elle peut susciter de l'inquiétude dans la population, et pourquoi l'avoir fait à un moment où tout excès de langage risque de brouiller la compréhension réelle de la menace ? Comment expliquez-vous cette différence de ton ? Surtout, comment conserver un équilibre entre la nécessaire pédagogie du risque et la maîtrise du discours institutionnel ?

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – Les accords de défense passés avec le Koweït, le Qatar et les Émirats arabes unis expliquent nos déploiements immédiats. Nous avions déjà des *Rafale* en place aux Émirats arabes unis et nous en avons envoyé six supplémentaires pour participer à la protection de ce territoire. Les Émirats arabes unis sont le deuxième pays le plus ciblé après Israël par les attaques iraniennes. Depuis le début de la guerre, ils ont subi plus de 2 000 tirs de drones et de missiles, très précis. Une base navale française a été touchée par des drones, qui ont entraîné des dégâts importants. Le centre des opérations aériennes d'Al-Udeid, au Qatar, a également été frappé. Il s'agissait du centre d'opération de l'opération *Inherent Resolve ; il est donc très lié aux États-Unis.*

De manière générale, toutes les infrastructures liées aux États-Unis ont été ciblées.

Nous avons déployé un système *SAMP/T aux Émirats arabes unis, ainsi que des systèmes anti-aériens Mistral et des systèmes d'artillerie de l'armée de Terre à courte portée. Le Qatar a aussi été visé. Un SAMP/T a également été déployé au Qatar, qui a été très apprécié, ainsi que des Mistral. Au Koweït, nous* avons déployé des systèmes *Mistral*.

Nous avons donc totalement intégré nos accords de défense à la réponse que nous avons déployée sur place. Nous avons expliqué cela aux Ukrainiens. Ils nous ont vus déployer deux SAMP/T immédiatement dans le Golfe. Cela s'explique par le fait que nous avons des accords de défense, qui nous engagent. Nous avons tenu parole.

J'en viens à la coordination des armées en matière de lutte anti-drones. J'ai lu un article à ce sujet évoquant une rivalité entre les hélicoptères *Tigre* et les avions *Rafale*. Cet article ne recouvre aucune réalité. Il existe au contraire une très bonne dynamique entre nos armées. Ce qui compte, c'est le résultat, pas l'armée qui l'obtient. Nous sommes là pour la protection des Français et pour respecter nos accords de défense. Dans ce cadre, tout ce qui est possible est fait. Les *Tigre* faisaient partie de notre solution et ont obtenu de bons résultats. En parallèle, nous avons également déployé les hélicoptères *Fennec* de l'armée de l'air et de l'espace.

Concernant l'état de la flotte, un effort est réalisé dans le projet de loi portant actualisation de la LPM sur le MCO aéronautique, terrestre et naval. Nous avons retiré certains avions, notamment le C-130H, avec cinq ans d'anticipation, car leur coût à l'heure de vol était en train d'exploser. Pour tous les vieux appareils, les coûts de maintenance augmentent en effet considérablement. À un certain moment, il devient plus intéressant économiquement de passer à une génération nouvelle et de réduire ainsi les coûts de maintenance.

Nous avons fait de même avec les avions *Awacs*, dont le coût à l'heure de vol était devenu excessif. Nous avons préféré acheter du matériel suédois, ce qui nous permet de créer un mouvement utile en Europe, à l'aide d'un appareil performant.

Le MCO de combat concerne non seulement l'État, mais aussi les armées ainsi que les industriels et les sous-traitants. Or ces derniers, n'ont, à mon avis, pas tous réellement pris la mesure du contexte dans lequel nous évoluons.

Je reviens sur la prise de parole que vous avez citée. Je ne suis pas désolé, car j'ai décidé de le faire. Ce que j'ai dit avait déjà été dit, peut-être avec d'autres mots. Cela n'a rien de nouveau

Ma volonté n'est pas de créer de l'inquiétude chez les gens, mais de créer de la discussion. Je me suis rendu aux Invalides il y a trois ou quatre semaines, où des jeunes de 17 à 22 ans avaient été invités à venir passer une journée pour découvrir la défense. J'ai vu des jeunes incroyables. Ils étaient encadrés par des réservistes d'un régiment d'infanterie situé en région parisienne. Parmi eux se trouvait un jeune homme, qui travaillait auparavant dans la finance et touchait des salaires très élevés à Londres ; il a décidé de rentrer en France en voyant la période que nous vivions. Il n'a pas de travail, il est réserviste dans ce régiment. Il est venu à cette occasion encadrer des jeunes qui découvraient la défense. Il illustre notre très belle jeunesse.

L'un de ceux qui étaient présents m'a dit : « *On pensait que la paix était normale. Or votre parole nous a poussés à en parler en famille, et nous avons pris conscience du fait que la guerre pouvait arriver.* » Je suis désolé d'avoir fait peur, ce n'était pas mon objectif. L'objectif n'est pas de créer de la peur, mais de susciter des prises de conscience sur les enjeux de notre sécurité. Car c'est une Nation qui est en jeu, ce n'est pas un problème réservé au groupe éminent et sachant des militaires. Je pense que cela était nécessaire.

M. Cédric Perrin, président. – La plupart des maires que nous côtoyons ont bien compris le message que vous souhaitiez faire passer. Il a été instrumentalisé et certains propos ont été sortis de leur contexte, mais dans l'ensemble votre objectif a bien été compris.

M. Philippe Folliot. – Mon Général, merci de votre franc-parler et de vos propos.

Ne faut-il pas que nous changions de logiciel et que nous profitions de l'actualisation de la LPM pour réfléchir autrement, comme vous l'avez dit fort justement au sujet des enjeux relatifs à la dronisation du champ de bataille, pour lesquels vous avez déjà pris un certain nombre de mesures ?

Il y a une vingtaine d'années, lorsque j'étais député, j'ai entendu l'un de vos prédécesseurs au poste de chef d'état-major des armées nous expliquer que son objectif était d'intégrer dans le monde militaire ce qui fonctionnait pour l'industrie : la massification, les grandes unités, l'absence de stocks. Or nous constatons que cela ne fonctionne pas. Le monde militaire n'est pas le monde civil ni le monde de l'industrie.

Plusieurs fragilités s'observent actuellement. Nous avons réduit toutes nos implantations militaires dans chacune des armées. Si une puissance étrangère bloquait Toulon et Brest, notre marine serait fortement en difficulté. De même, si Orléans se trouvait bloquée, les capacités de transport tactique de notre armée de l'air se trouveraient compromises. Nous pouvons multiplier ainsi les exemples.

Par conséquent, ne faudrait-il pas profiter de l'actualisation de la LPM pour essayer de réfléchir autrement ?

À certains égards, nous assistons à la revanche de l'artisan sur l'industriel. Nous le voyons à travers les drones. Ne faudrait-il pas impulser un autre mouvement, pour sortir de ce que j'avais appelé en 2023 le « global riquiqui » consistant à faire tout, mais en tout petit ?

M. Olivier Cadic. – Vous avez parlé de tout ce qu'il s'est passé au cours des six derniers mois. J'aurais adoré que vous nous parliez des six prochains mois. Nous pourrions parler de la décision des Suisses relative aux *F-35*, des déclarations de Donald Trump concernant les îles Malouines (*Falkland) et de son alliance avec Javier Milei,* ou encore du pacte militaire Aukus (Australia, United Kingdom, United States) et de son impact sur l'Indopacifique. Nous pourrions parler également de la publicité faite, le

7 avril, par *Anthropic*, à la fiche de sécurité de son modèle *Claude Mythos Preview*, qui annonce un changement d'échelle dans le domaine cyber. Nous en venons à la cyberdissuasion que j'appelais de mes vœux. La LPM nous permet-elle de nous confronter à cette évolution ?

Par ailleurs, j'avais dit à Sébastien Lecornu qu'auparavant, lorsque je travaillais dans l'innovation, j'avais coutume de dire aux gens « *votre présent est mon passé* », et que, désormais, j'avais l'impression de vivre tout le temps dans le passé de quelqu'un d'autre. Or vous avez dit que l'Europe ne devait pas se maintenir seulement en défense, mais être en mesure de faire peser une menace sur d'autres. La meilleure défense, c'est la surprise. Pourriez-vous nous donner des détails sur ce point ?

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – J'encourage, bien sûr, le « penser autrement », ce qui est parfois dur à mettre en œuvre au sein de l'institution militaire, qui est assez conservatrice. Sa force est néanmoins d'échapper aux phénomènes de mode. J'ai participé il y a cinq ans à une discussion au cours de laquelle quelqu'un a affirmé que l'artillerie ne servait plus à rien, car prochainement tout serait numérique. Or il s'agissait d'un conseiller éminent ! Nous ne sommes peut-être pas assez agiles, mais cet aspect inertiel évite des coups de barre radicaux susceptibles de nous faire rater un virage important.

Les armées peuvent paraître conservatrices, mais c'est la rançon de la robustesse. Des questions peuvent effectivement se poser. Je partage totalement la volonté de repenser notre défense. La période nous impose d'ailleurs de la repenser complètement. Chaque chef, chaque responsable agit en fonction des paramètres dans lesquels il évolue. Ainsi, dans l'exercice de mes fonctions, je suis forcément marqué par la rémanence de la menace terroriste ou des défis comme la poursuite des trafics de drogue ou le sujet des migrants en Méditerranée, car ces phénomènes interfèrent avec notre pays. Mais je suis surtout marqué par la guerre majeure menée par la Russie sur notre continent. Mon regard est donc tourné vers la nécessité de la résilience. Nous devons être capables d'encaisser les chocs et de résister le temps que la Nation s'organise pour pouvoir porter des coups et gagner si nous sommes, malheureusement, attaqués.

Les Russes ne me font pas peur. Ce qui me fait peur, ce sont les interrogations sur notre solidarité européenne. Si nous sommes solidaires, les Russes ne posent aucun problème. Et ils le savent ! D'ailleurs, toutes leurs opérations de désinformation visent à saper cette solidarité. Si nous sommes solidaires, ils n'ont aucune chance.

Mais nous avons peur, au vu de la réalité des capacités européennes. La France, par sa culture, par ses choix, dispose d'une belle capacité de combat, même si elle est réduite dans de nombreux domaines. Elle reste présente et efficace. Le panorama de nos actions, que j'ai esquissé, du Groenland au Proche et au Moyen-Orient, en témoigne. J'ai parlé de

Madagascar ; les forces françaises présentes à La Réunion sont très actives pour apporter des éléments de coopération supplémentaires. Notre enjeu est de ne rien laisser faire, en agissant à de petites échelles.

Notre monde est un monde où l'on s'interroge sur la résilience. Nous ne sommes pas comme une entreprise du privé, où tout fonctionne en flux. Les armées ne peuvent pas fonctionner sur ce modèle, ou bien uniquement face au terrorisme. Nous avons besoin d'un système résilient, bâti sur le temps long, qui nécessite profondeur et anticipation.

Sur la décision suisse, comme sur les *Falkland* et sur le pacte Aukus, vous avez raison à 100 %. De nombreux travaux sont en cours pour essayer de comprendre ces actualités et leurs conséquences, y compris sur nos accords de défense au Proche et au Moyen-Orient.

Nous avons des efforts à mener pour nous améliorer dans le domaine du cyber. Il existe une excellente coopération entre les armées, le commandement de la cyberdéfense et la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). En revanche, nous avons du mal à recruter des militaires dans le domaine du cyber et, si nous en recrutons, à les conserver suffisamment longtemps. J'en discute avec tous mes homologues et nous rencontrons tous le même problème : ils sont tous chassés par de grandes entreprises. Toutefois, certains jeunes s'engagent désormais très fortement. J'y crois beaucoup.

M. Olivier Cadic. – Nous devons être capables de discuter avec *Anthropic* des conséquences potentielles de l'annonce du 7 avril.

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – Le cyber fait partie des sujets clés, mais trouve ses limites par sa dimension humaine.

M. Patrice Joly. – Nous étions ce matin en réunion avec des députés du Bundestag, j'ai compris à cette occasion que l'idée du char *MGCS* et de l'avion du futur communs était abandonnée. Toutefois, nous aurons nécessairement à intervenir dans ces systèmes pour des questions d'interopérabilité. Comment comprendre dans ces conditions l'abandon de ces projets ?

Par ailleurs, Quel type de relation avez-vous ou envisageriez-vous d'avoir avec la société – quelque peu sulfureuse – *Palantir* ?

Général d'armée aérienne Fabien Mandon. – J'éviterai *Palantir*. Cette société s'est montrée extrêmement active dans le tissu de défense français. Nous essayons de construire des solutions avec d'autres entreprises. Il existe en effet en France des sociétés qui proposent des solutions très intéressantes.

Je ne mettrais pas au même niveau les projets de l'avion et de char du futur, mais cela tient peut-être à ma culture personnelle. Pour moi, l'avion est stratégique. Très peu de pays au monde savent fabriquer un avion. Cela requiert un niveau de technologie et de savoir-faire extrêmement difficile à acquérir. En France, nous avons la chance d'avoir *Dassault* et l'ensemble des

acteurs environnants, qui sont capables de construire un avion de combat du meilleur niveau.

En 2017, le choix de mener un tel projet avec l'Allemagne était un choix de raison, non de passion. Nous avons fait un choix de raison, car il fallait nous montrer compétitifs pour être bien positionnés à l'export. Nous avons ciblé le haut du spectre, car nous avons la dissuasion nucléaire. Face aux compétiteurs, il fallait réunir le meilleur des entreprises en Europe, notamment les entreprises franco-allemandes.

Il suffit d'observer ce que produisent des pays comme la Chine et les États-Unis pour s'en convaincre.

Je suis très déçu des difficultés observées car les armées s'entendent sur le besoin qui avait été défini. Faire deux avions n'a pas de sens au plan opérationnel. Nous savons exactement ce que nous voulons. La compétition entre la France et l'Allemagne est picrocholine à l'échelle des enjeux mondiaux. Réussirons-nous à la surmonter au dernier moment ? Je l'ignore, mais je l'espère sincèrement.

Par ailleurs tous ceux qui ont essayé les différents avions de combat disent que le *Rafale* est le meilleur, même si le *F-35* a l'avantage de la furtivité. Tous voient, dans ce que font *Dassault* et nos entreprises, ce qu'il y a de meilleur. Nous ne devons pas douter de notre valeur. Si les Allemands venaient à abandonner le projet, cela ne signifierait pas que nous serions condamnés à ne plus faire d'avion. En revanche, nous raterions une occasion incroyable.

Il faudrait à tout le moins conserver les normes de connectivité et le *cloud*, car une compétition féroce s'exercera sur ce plan entre les Américains et les Européens. En effet, celui qui définit la norme des données qui circulent pour les systèmes de combat terrestre, aérien et naval – tous devant interagir – maîtrise les systèmes de combat. La boîte noire de demain, c'est le *cloud*. Si nous acceptons un *cloud* fourni par d'autres, nous perdons notre souveraineté sur les systèmes de combat.

Le char de combat ne présente pas le même niveau de retombées et d'enjeux stratégiques pour notre pays, mais l'abandon de ce projet serait regrettable, car, sur le plan militaire, nous étions d'accord pour opérer, entre Européens, sur un même système : pour faciliter les opérations d'un point de vue logistique et créer des synergies uniques entre nous. La construction internationale se fait par des liens humains, de confiance. Avec des systèmes différents, nous nous verrons moins, nous nous connaîtrons moins et nous mettrons du temps à converger.

M. Cédric Perrin, président. – L'enjeu de l'architecture numérique est effectivement essentiel. Nous avons pris beaucoup de retard sur ce sujet.

Mon Général, merci pour ces propos francs et directs.

Nous serons pleinement mobilisés et extrêmement vigilants sur la LPM. Nous sommes là pour cela. Nous essayons d'être utiles et efficaces, et nous sommes attentifs aux problèmes concrets qui peuvent freiner les armées dans leur montée en puissance. Nous n'avons pas parlé de la partie normative, mais vous savez combien elle me tient à cœur. Nous sommes disposés à faire bouger les lignes également dans ce domaine.

Avec nos amis allemands présents à Paris ce jour, nous avons longuement discuté de la question des drones. J'ai parfaitement conscience du défi qui s'impose à nous en la matière et des difficultés que nous rencontrons pour suivre les évolutions technologiques. De plus, il est d'autant plus difficile de produire de tels équipements que leur consommation fait défaut, puisque nous ne sommes pas en guerre. Les Allemands nous ont expliqué qu'ils avaient lancé des productions en Ukraine pour livrer des drones aux Ukrainiens et rester ainsi à la pointe de la technologie dans ce domaine. C'est intéressant.

J'ai rédigé une tribune en 2023, avec Bastien Mancini, plaidant en faveur de la constitution d'une industrie de drones capable d'atteindre un volume important de chiffre d'affaires. Malheureusement, nous n'y sommes pas. Mais les Allemands y parviennent. C'est un sujet qui nous préoccupe tous.

Ce problème est très difficile à résoudre : livrer des drones en grande quantité quand nous n'en avons pas besoin n'a pas de sens. Nous devons donc trouver des solutions pour avancer.

En tout cas, nous sommes là pour donner à nos armées les moyens de nos ambitions.

Compte rendu de l'audition de Mme Carine Camby, membre du Haut Conseil des finances publiques, le mercredi 13 mai 2026

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 avions 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 disposions 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 allégement 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'abyssale.

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 avions compris que ce montant couvrait 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 voulons 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 influer 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 consacrions 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.