

N° 1890

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 septembre 2025.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

en conclusion des travaux d'une mission d'information *flash*⁽¹⁾ sur l'application de la loi
**n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024
à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense**

ET PRÉSENTÉ PAR

M. JEAN-MICHEL JACQUES
Président

M. YANNICK CHENEVARD ET M. SÉBASTIEN SAINT-PASTEUR,
Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur l'application de la loi de programmation militaire 2024-2030 est composée de : M. Jean-Michel Jacques (Morbihan – Ensemble pour la République), président ; MM. Yannick Chenevard (Var – app. Ensemble pour la République) et Sébastien Saint-Pasteur (Gironde – Socialistes et apparentés), rapporteurs ; Mme Valérie Bazin-Malgras (Aube – Droite Républicaine), MM. Édouard Bénard (Seine-Maritime – Gauche Démocrate et Républicaine) et Matthieu Bloch (Doubs – Union des droites pour la République), Mme Geneviève Darrieussecq (Landes – Les Démocrates), MM. Yannick Favennec-Bécot (Mayenne – Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires), Damien Girard (Morbihan – Écologiste et Social), Laurent Jacobelli (Moselle – Rassemblement national) et Arnaud Saint-Martin (Seine-et-Marne, La France insoumise – Nouveau Front Populaire), membres.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT JEAN-MICHEL JACQUES	5
INTRODUCTION	13
I. LE DOUBLE ENJEU DES TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI ET DE LA SIMPLIFICATION DES NORMES	15
A. DES DÉCRETS PUBLIÉS MAIS PLUSIEURS RAPPORTS QUI TARDENT..	15
1. Des décrets d'application publiés dans leur quasi-totalité, à l'exception d'un en attente	15
2. Des rapports dont plusieurs se font attendre	17
B. UNE SÉRIE DE MESURES RÉGLEMENTAIRES PRISES DANS LE PROLONGEMENT DE LA LPM.....	20
C. UN CHANTIER INACHEVÉ : LA SIMPLIFICATION DES NORMES	22
1. Une simplification engagée mais un cadre encore trop contraignant	22
2. Des conséquences à tirer de l'atténuation de la distinction entre-temps de paix et temps de guerre	26
II. UNE MONTÉE EN PUISSANCE CAPACITAIRE TANGIBLE MAIS PERFECTIBLE	27
A. DES RÉPONSES AUX BESOINS DES FORCES MAIS DES RETARDS QUI ALERTENT	27
B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INDUSTRIE DE L'ARMEMENT APPELÉE À S'INSCRIRE DAVANTAGE DANS UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE.....	30
1. Une sécurisation et une structuration en cours de la BITD française	30
2. Une stratégie européenne à renforcer	35
C. UN SOUTIEN À L'INNOVATION TOURNÉ VERS LE QUANTIQUE ET L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE	35
1. Le quantique : un défi en passe d'être relevé.....	35
2. L'intelligence artificielle : un rendez-vous à tenir.....	36
III. LE NOUVEAU MODÈLE DE RESSOURCES HUMAINES DES ARMÉES : UNE TRANSFORMATION EN COURS	38
A. RECRUTEMENT ET FIDÉLISATION DES MILITAIRES : DES RÉSULTATS À SALUER	38
B. LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE : UNE DYNAMIQUE ENCOURAGEANTE À CONFIRMER.....	41
C. DES AVANCÉES ENCORE ATTENDUES SUR LA CONDITION MILITAIRES	44

IV. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN PHASE AVEC LA LPM MAIS DES INFRASTRUCTURES QUI PEINENT À SE RÉNOVER.....	45
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME À LA LPM.....	45
1. Une trajectoire conforme à la programmation malgré un contexte budgétaire tendu	45
2. Une soutenabilité à long terme fragilisée par la croissance des autorisations d'engagement et des restes à payer	46
3. Des pratiques budgétaires qui font débat	48
B. DES INFRASTRUCTURES ENCORE TROP DÉGRADÉES	50
V. RENSEIGNEMENT ET CYBERDÉFENSE : DES OUTILS DE SOUVERAINETÉ ESSENTIELS À L'EFFICACITÉ ACCRUE	52
A. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ..	52
1. Une Direction du renseignement militaire (DRM) en cours de transformation	52
a. Une triple transformation de la DRM en vue de remplir ses missions dans un contexte renouvelé	52
b. L'évolution des moyens de la DRM depuis la LPM	53
2. Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) : renforcer une attractivité fragile	55
a. Le bilan de la mise en œuvre des dispositions de la LPM intéressant la DRSD	55
b. Des moyens accrus mais insuffisants pour pallier des difficultés de recrutement ..	56
3. Une Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) aux moyens démultipliés	57
a. Des dispositions normatives jugées incomplètes	57
b. Des moyens financiers et humains en forte hausse	58
B. UNE PROTECTION RENFORCÉE DES SYSTÈMES D'INFORMATION ..	59
1. Une efficacité renforcée du dispositif national de cyberdéfense	60
2. Une sécurité à renforcer dans la chaîne de valeur des opérateurs d'importance vitale (OIV)	62
EXAMEN EN COMMISSION	65
ANNEXE I : TABLEAU DES MESURES D'APPLICATION DE LA LOI ..	93
ANNEXE II : CIBLES D'ÉQUIPEMENT DES FORCES, COMMANDES ET LIVRAISONS	105
ANNEXE III : LISTE DES PROPOSITIONS	109
ANNEXE IV : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	113
CONTRIBUTIONS ÉCRITES DES GROUPES POLITIQUES	115

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT JEAN-MICHEL JACQUES

Une loi de programmation militaire, et *a fortiori* le respect de son exécution, sont le reflet des choix consentis par notre Nation pour son armée et la défense de sa liberté. Parce qu’au-delà des trajectoires financières et capacitaires ou des contrats opérationnels fixés pour les années à venir, une loi de programmation militaire traduit une ambition, une « certaine idée de la France » et de la place de notre Nation, la volonté de défendre ses intérêts et ses valeurs, dans le concert des puissances. Depuis 2017, notre ambition n’a pas changé, elle demeure intacte : garantir à la France son autonomie d’analyse, de décision et d’action, lui conserver une dissuasion nucléaire robuste et crédible, ainsi que lui conserver son rôle de puissance d’équilibre et de Nation-cadre au sein d’une coalition.

Cette ambition, c’est en responsabilité et avec lucidité que nous l’avons concrétisée. Après des décennies de sous-investissements dans notre outil de défense, nos armées étaient à bout de souffle. Il nous a fallu agir et, dans un premier temps, les réparer – et ce fut tout l’objet de la loi de programmation militaire 2019-2025 – avant de mettre en œuvre tous les moyens essentiels pour les transformer en profondeur, comme le prévoit la loi de programmation militaire 2024-2030 (LPM).

Ainsi, en une décennie, nous serons parvenus à doubler le budget consacré à notre défense, en respectant à l’euro près les trajectoires adoptées par les deux dernières lois de programmation militaire. Cet engagement politique exigeant est historique. En 2017, la Nation allouait 32,3 milliards d’euros à sa défense. En 2025, elle y consacre 50,5 milliards d’euros hors pensions. Cet investissement sans précédent a accompagné la modernisation de notre outil militaire, tout en suscitant des retombées économiques importantes dans nos territoires. Un pari gagnant pour nos armées et pour notre souveraineté économique, industrielle et technologique. Un choix pragmatique, et ce d’autant plus dans le contexte géostratégique bouleversé que nous connaissons.

Car chacun doit mesurer que la préservation de la paix et de notre liberté dépend plus que jamais des décisions qui seront prises aujourd’hui pour la défense des intérêts majeurs de notre Nation et la protection de notre démocratie.

Depuis 2017, les menaces se sont intensifiées et plus encore ces dernières années au point de dégrader considérablement l’environnement stratégique. Dans la compétition mondiale, des crises de plus en plus violentes et de toute nature se multiplient et se superposent. Le retour de la guerre sur le sol européen, les stratégies hybrides et agressives de la Russie, la montée en puissance chinoise en Indopacifique, les crises au Proche et au Moyen-Orient, la multiplication des menaces cyber ou encore la persistance de la menace terroriste en sont des exemples notoires. Par ailleurs, la révolution technologique portée par l’intelligence artificielle, les drones armés, les armes hypervéloces, conduit à une militarisation des espaces aériens, terrestres, maritimes et de la sphère immatérielle. De plus, nous ne pouvons que constater que la forme contemporaine de la conflictualité est devenue complexe,

diffuse et permanente dans un cadre de « *compétition, contestation et affrontement* » – pour reprendre les mots du chef d'état-major des armées – qui prévaut désormais pour certains dans les relations entre États, et que le droit international est de plus en plus remis en cause voire contesté par certains acteurs.

Face à ces constats, continuer la transformation de nos armées - dans le sillage de la loi de programmation militaire 2019-2025 - était essentiel, l'ambition au cœur de la loi de programmation militaire 2024-2030 étant de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour « *avoir une guerre d'avance* », pour reprendre les termes du Président de la République lors de ses vœux aux armées en janvier 2023.

Les investissements prévus par la dernière loi de programmation militaire permettent ainsi, d'ici 2030 : de conforter les fondamentaux de notre défense, tels que la crédibilité de notre dissuasion nucléaire, la protection de notre territoire national – et singulièrement de nos territoires ultra-marins –, et notre capacité de projection et d'intervention ; de renforcer des capacités cruciales en cas d'engagement majeur (défense sol-air, drones, artillerie longue portée...) ; d'adapter notre outil de défense à l'hybridité et à l'évolution des conflits multi-milieux multi-champs et de gagner la bataille des perceptions et de l'influence ; enfin, de préserver notre liberté d'action dans les milieux traditionnels comme au sein des nouveaux espaces de conflictualité, que ce soit dans le domaine spatial, la maîtrise des fonds marins, ou encore le cyber. Cela doit également nécessairement reposer sur une logique d'économie de guerre pour assurer un soutien robuste à notre base industrielle et technologique de défense (BITD) afin de garantir notre souveraineté stratégique. Je soutiens à cet égard l'appel à l'épargne privée, populaire, en complément des fonds publics - pour les citoyens qui le souhaitent - dans un esprit de cohésion nationale.

Eu égard à la mission de contrôle de l'action du gouvernement figurant parmi les prérogatives de la représentation nationale, il m'est apparu nécessaire, conformément à l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, de conduire une mission d'information sur la mise en application de la LPM 2024-2030. Considérant le moment de bascule géostratégique historique que nous connaissons, j'ai souhaité apporter à ce travail une dimension particulière, en tirant les enseignements des récentes évolutions de la conflictualité pour la préparation de l'avenir, en cohérence avec la publication de la Revue nationale stratégique (RNS) 2025 et avec l'annonce de l'actualisation de la LPM par le Président de la République.

Au terme de quatre mois de travail approfondi conduit avec les deux co-rapporteurs de cette mission d'information – Messieurs Yannick Chenevard et Sébastien Saint-Pasteur –, le présent rapport s'attache à couvrir avec réalisme et objectivité les aspects saillants de la mise en application de la loi de programmation militaire 2024-2030 et de son exécution, afin d'en dégager des enseignements et des propositions concrètes.

Le constat principal est celui d'une première annuité exécutée conformément aux attendus. Succédant à une loi de programmation militaire dite de « réparation », elle-même consécutive à des années de sous-investissement comme je le rappelais en tant que rapporteur au moment du vote de ladite loi en juillet 2023, l'exécution de la première annualité budgétaire est conforme à la trajectoire adoptée par le Parlement. Les crédits prévus par la loi en 2024 ont été intégralement ouverts et consommés, en cohérence avec la trajectoire initiale (48,2 milliards d'euros exécutés pour 47,2 milliards d'euros votés en loi de finances initiale), cette légère augmentation s'expliquant principalement du fait d'ajustements en cours d'année pour répondre aux nouvelles contraintes opérationnelles. En ajoutant les autres dépenses comptant selon les normes OTAN dans l'effort national de défense (10,1 milliards dont 9,2 milliards au titre du CAS Pensions), ce dernier atteint ainsi un montant égal à 2 % du PIB.

Les textes réglementaires prévus par la loi ont été publiés dans les délais impartis, permettant de garantir la mise en place d'un cadre juridique robuste à une mise en application de la LPM. Sur le plan capacitaire, des livraisons de matériels ont bien été effectuées dans un objectif de modernisation, levier essentiel de la transformation de nos armées : celles par exemple des véhicules blindés (35 Jaguar, 150 Griffon et 103 Serval) ainsi que la rénovation de 21 chars Leclerc pour les forces terrestres. À cela s'ajoute le renforcement des capacités navales (1 patrouilleur outre-mer (POM), 1 module de lutte contre les mines (MLCM), 2 avions de patrouille maritime ATL2). Concernant les forces aériennes, 14 Rafale, 13 Mirage 2000D, 2 avions ravitailleurs et de transport stratégique de nouvelle génération (A 400M) et 2 hélicoptères de manœuvre (HM) ont été livrés en 2024. Enfin, au titre des capacités interarmées, on mentionnera le satellite de nouvelle génération Syracuse IV conçu pour garantir des communications sécurisées et permanentes au profit des armées en temps de paix, en situation de crise ou de catastrophe majeure.

Le second constat porte sur la réponse apportée aux besoins des armées, à partir desquels cette loi de programmation militaire a été conçue. Si des efforts ont été réalisés dans des secteurs stratégiques tels que le cyber, le spatial, le renseignement et le maintien en condition opérationnelle, il subsiste un différentiel entre les livraisons prévues et réalisées en 2024, qui s'explique notamment par des adaptations pour prendre en compte les besoins repriorisés sur certains segments, au regard des menaces et tout en veillant à la cohérence d'ensemble de notre outil militaire. Cela se traduit par des reports concernant par exemple le satellite d'observation CSO-composante spatiale optique, les systèmes de neutralisation et protection contre les drones en milieu maritime-LAD naval, les systèmes de drones tactiques-vecteur aérien (SDT/VA), une frégate de premier rang, un patrouilleur, un module de lutte contre les mines (MLCM), 2 avions de patrouille maritime (ATL2). Ces reports nous invitent donc à faire preuve d'une attention particulière, afin d'atteindre les cibles capacitives fixées par la loi de programmation militaire à l'échéance de 2030.

Près de deux ans après la promulgation de la loi de programmation militaire 2024-2030, les cinq principaux axes d'efforts identifiés par celle-ci demeurent pertinents, à savoir : moderniser notre dissuasion dans un cadre de stricte suffisance, consolider nos capacités pour un engagement de haute intensité, développer nos capacités pour se défendre et agir dans les champs hybrides, renforcer la protection de nos territoires d'outre-mer, s'inscrire dans une logique d'économie de guerre.

Il n'en demeure pas moins qu'un effort supplémentaire pour les années à venir s'avère indispensable. À ce titre, je salue l'annonce du Président de la République le 13 juillet 2025 à l'occasion de son discours aux armées depuis l'Hôtel de Brienne en faveur d'une actualisation de la loi de programmation militaire dans les prochains mois. Celle-ci devrait ainsi intégrer une hausse des marches prévues en 2026 et 2027, permettant dès lors d'atteindre le montant de 64 milliards d'euros soit le doublement du budget entre 2017 et 2027 pour faire de la France une puissance plus forte, plus résiliente et autonome. Cette actualisation, prévue par la loi de programmation militaire 2024-2030 en son article 8, était prévue avant la fin de l'année 2027. Le Parlement devra y prendre toute sa part pour permettre de consolider la trajectoire physico-financière et l'évolution des effectifs en fonction des nouveaux besoins, de l'évolution du contexte stratégique et des avancées technologiques constatés.

Cet effort supplémentaire est nécessaire pour répondre aux quatre principaux défis qui se présentent à nous aujourd'hui : les enjeux liés aux ressources humaines ; le renforcement de la cohésion et la résilience nationales ; la préservation de notre supériorité technologique et industrielle, ainsi que la consolidation de notre autonomie stratégique.

Premièrement, nous devons veiller à la transformation des armées, qui repose en premier lieu sur les effectifs et la qualité des femmes et des hommes qui les servent. Car, pour reprendre ce que Thucydide traduisait déjà, « la force de la cité n'est pas dans ses remparts, ni dans ses vaisseaux, mais dans le caractère de ses hommes ». Dans la perspective d'un engagement de haute intensité, la masse, la rusticité et l'endurance de nos forces sont essentielles pour emporter la décision dans les opérations militaires. Pour recruter et fidéliser le personnel militaire, comme le prévoit l'article 7 de la LPM, les grilles indiciaires des officiers devront être révisées avant la fin de l'année 2025 (celle des militaires du rang l'ayant été en 2023 et celle des sous-officiers en 2024). Un effort particulier devra également être consenti en matière de ressources humaines sur des segments critiques afin d'y attirer les meilleurs talents (IA, renseignement, cyber en particulier). Il conviendra également de sanctuariser des crédits destinés à une préparation opérationnelle optimale, laquelle avait fait l'objet d'une attention particulière dès les premières années d'exécution de la loi de programmation militaire 2024-2030.

Deuxièmement, il nous faut, dans une logique de cohésion nationale et de résilience, garantir la constitution du vivier de forces que constitue la réserve opérationnelle, véritable ciment du lien Nation-Armée. Rappelons à cet égard l'objectif à atteindre : celui d'un réserviste opérationnel pour deux militaires d'active,

c'est-à-dire un effectif de 80 000 réservistes à l'horizon 2030. Cette montée en puissance implique une augmentation nette de 40 000 réservistes dans la période considérée. Il s'agit d'un nouveau modèle de réserve pensé comme vivier stratégique d'appui aux missions quotidiennes (Sentinelle, surveillance, etc.) reposant sur un engagement citoyen et favorisant la résilience de la Nation face aux crises, partout sur le territoire national et jusqu'au conflit de haute intensité. Cette montée en puissance pour réussir doit être favorisée par une meilleure employabilité, la promotion d'un véritable parcours « professionnel » du réserviste, un meilleur équipement et une pleine intégration à l'armée d'active.

Il nous faut ensuite préserver notre supériorité technologique en agissant sur plusieurs leviers. Avec un budget dédié de 10 milliards d'euros pour l'innovation, nous devons être au rendez-vous des sauts technologiques essentiels dans des domaines clés comme l'espace, les fonds marins, le champ informationnel, l'influence et le cyberspace. La LPM mise en effet sur des technologies de rupture ciblées pour lesquelles nous devons poursuivre nos efforts : la défense sol-air et la prise en compte de la spécificité de la lutte anti-drones, ordinateurs quantiques, intelligence artificielle, développement et intégration progressive aux forces terrestres de robots autonomes et coopératifs, etc. C'est en favorisant l'innovation que l'on garantira la supériorité opérationnelle de nos forces armées et l'accélération de leur modernisation. Cela suppose bien entendu de valoriser l'esprit d'initiative mais également d'agir concrètement pour un fonctionnement optimal de notre appareil de défense, en simplifiant les processus décisionnels et les normes par exemple dans la gestion des programmes d'armement non complexes. Et pour permettre une transformation effective des armées, faisons davantage confiance à l'échelon le plus proche du terrain dans une logique de subsidiarité.

Par ailleurs, une attention soutenue devra continuer d'être accordée à nos entreprises de défense, en particulier nos PME-PMI. Elles ont besoin d'une trésorerie solide pour se structurer et entrer dans une logique d'économie de guerre. Pour cela, les efforts réalisés par les groupes bancaires doivent se poursuivre et nous devons également favoriser la structuration de fonds d'investissements dans le domaine de la défense. Pour nos PME, nous devons également veiller à ce qu'elles bénéficient de la même visibilité que celle donnée par la LPM aux grands groupes. Cela est nécessaire pour garantir leur développement et leur pérennité. Elles sont également mobilisées du fait de la situation de « crise de croissance » rencontrée par le ministère des Armées, c'est-à-dire la forte croissance des engagements juridiques, donc des contrats signés (en particulier dans les lourdes opérations d'investissement pluriannuelles tels que les programmes d'armement, les opérations d'infrastructure), qui vient nécessairement rigidifier la trajectoire financière de la mission « Défense ». Cela se traduit par une augmentation structurelle des restes à payer (97 milliards d'euros) et une augmentation plutôt conjoncturelle des reports de charge (8 milliards d'euros sur l'année 2024). D'où la question à venir de la difficulté à répondre aux aléas et à satisfaire les besoins émergents des armées. Surmonter ces rigidités et redonner des marges de manœuvre financières bénéficiant notamment aux PME-PMI nécessite un véritable choc de simplification et de réduction des normes et procédures d'acquisition

et de gestion des équipements. Il est temps de valoriser l'audace et la prise de risque en matière d'achat.

Enfin, il est enfin indispensable de renforcer notre autonomie d'appréciation et notre souveraineté décisionnelle. Cela nous impose de consolider des capacités de cybersécurité de tout premier rang, ainsi que des moyens accrus de renseignement et d'action, afin de garantir à la France une lecture indépendante, fiable et exclusive des enjeux stratégiques contemporains. Cette ambition ne relève pas seulement d'une logique technique : elle conditionne directement la liberté de décision de la Nation et son aptitude à défendre ses intérêts fondamentaux sans être contrainte à des dépendances extérieures. Dans un environnement marqué par la compétition des puissances et le retour de la conflictualité, il s'agit d'affirmer une souveraineté numérique et informationnelle qui soit au service de notre sécurité comme de notre rayonnement.

Sur la scène internationale, la France doit demeurer l'un des moteurs de l'autonomie stratégique européenne et assumer son rôle de puissance d'équilibre, capable de conjuguer indépendance et solidarité. Elle doit ainsi garantir la crédibilité de son engagement comme allié fiable au sein de l'espace euro-atlantique, tout en demeurant un partenaire de sécurité respecté, recherché et écouté. L'exigence d'interopérabilité avec nos alliés ne saurait donc affaiblir notre indépendance, mais au contraire renforcer notre capacité à peser dans les choix collectifs, à anticiper les crises et à promouvoir des réponses communes.

*

N'oublions jamais que « *La défense ! C'est la première raison d'être de l'État. Il n'y saurait manquer sans se détruire lui-même* », pour reprendre les mots du Général de Gaulle qui ornent les murs de la commission de la défense nationale et des forces armées. Nous sommes à un tournant historique qui implique des choix politiques majeurs pour la Nation, la déconstruction d'un monde ancien accompagnée de risques accrus de déstabilisation. Un choix de premier plan pour la sécurité des Françaises et des Français et la défense des intérêts majeurs de notre pays s'imposent à nous. Un choix sans équivoque pour renforcer notre souveraineté, en nous appuyant sur une ambition ancrée dans une logique d'économie de guerre dont les retombées industrielles et économiques viennent soutenir l'innovation, la croissance et les emplois partout sur le territoire. Un choix de taille pour la crédibilité internationale de la France, car une armée robuste est également un outil indispensable à notre diplomatie et une garantie de préservation de notre souveraineté et de notre place comme puissance d'équilibre dans un monde de plus en plus violent et instable. Les efforts accrus permis par la loi de programmation militaire 2024-2030, tant en matière de préparation opérationnelle, de maintenance d'infrastructures, de commandes d'équipements ou encore de soutien logistique, sont fondamentaux et il nous faut aller aujourd'hui plus loin. La paix et la liberté ont un coût.

Je tiens à saluer le travail des deux co-rapporteurs de cette mission d'information, Messieurs Yannick Chenevard et Sébastien Saint-Pasteur, qui apporte une vision pertinente et actualisée, éclairant ainsi la représentation nationale et plus largement l'ensemble de nos concitoyens sur les enjeux de renforcement de nos moyens humains et capacitaires dans un contexte géopolitique dégradé.

Je tiens également à adresser une pensée fraternelle à l'ensemble des femmes et hommes engagés pour la défense de notre Nation qui demeureront toujours la première richesse de nos armées et une pensée chargée d'émotion pour nos morts pour la France et nos blessés qui nous rappellent avec constance le sens du sacrifice propre à l'engagement de chaque soldat. La Nation mesure ce qu'elle vous doit. Nous ne vous oubliions pas.

INTRODUCTION

Le présent rapport vise tout d'abord à faire un point sur la mise en application de la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense. L'article 145-7 alinéa 1^{er} du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit en effet que, « *à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires.* »

La publication de ce rapport a pris toutefois du retard en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale intervenue le 9 juin 2024. Cela justifie d'autant plus le choix qui a été retenu dans nos travaux d'aller au-delà d'un simple recensement des textes réglementaires adoptés à la suite de la loi.

Le président de la mission d'information tout comme vos rapporteurs ont en effet souhaité, au-delà de la publication des textes d'application, effectuer une analyse de l'exécution et des effets de la LPM sur un certain nombre de points d'importance majeure. Il leur a semblé en effet que le moment politique et stratégique particulier que vivait la France justifiait de dresser ce premier bilan. À l'heure où vient de paraître une nouvelle Revue nationale stratégique et où le Président de la République a annoncé une enveloppe supplémentaire de 3,5 milliards d'euros en 2026 pour le budget du ministère des Armées, et alors que pourrait se profiler une actualisation législative de la LPM, il apparaît particulièrement opportun de faire le point sur une série de chantiers engagés par cette loi, tels que les ressources humaines, l'exécution budgétaire, la simplification des normes, l'avancement des programmes ou encore la montée en puissance des services de renseignement.

En arrière-fond de ces sujets, c'est tout la question de l'adaptation de nos armées à un éventuel conflit de haute intensité en Europe qui est posée. L'état d'avancement de l'exécution de la LPM sur les plans budgétaire, capacitaire et juridique, la préparation à l'économie de guerre et les initiatives concrètes en matière de simplification et de fonctionnement ne sauraient en effet qu'avoir un impact direct sur la capacité de nos forces à faire face à un tel engagement.

I. LE DOUBLE ENJEU DES TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI ET DE LA SIMPLIFICATION DES NORMES

L'intégralité des décrets d'application de la LPM, à une exception de détail près, a désormais été publiée, le dernier texte en attente étant paru en avril 2025. Un nombre non négligeable de rapports tardent en revanche à être remis au Parlement alors que le délai prévu pour leur transmission a expiré. Les mesures d'application requises par la LPM ont été complétées par d'autres textes qui, sans avoir été expressément prévus par la loi du 1^{er} août 2023, s'inscrivent dans le prolongement de celle-ci. Cet enjeu de la pleine application de la LPM se double de celui de la simplification des normes et des procédures, essentielle pour gagner en réactivité dans la mise en œuvre de la politique d'équipement de nos forces.

A. DES DÉCRETS PUBLIÉS MAIS PLUSIEURS RAPPORTS QUI TARDENT

1. Des décrets d'application publiés dans leur quasi-totalité, à l'exception d'un en attente

Sur les 71 articles composant la LPM, vingt prévoient des mesures d'application à prendre par voie réglementaire : les articles 22, 29, 32, 33, 34, 38, 42, 47, 49, 51, 57, 58, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67 et 71. Selon la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère des Armées, 41 mesures étaient nécessaires à l'application de la loi. Au 1^{er} juin 2025, ces 41 mesures, dont douze avec une entrée en vigueur différée, avaient toutes, selon la DAJ, été édictées, en étant regroupées dans 18 décrets publiés. Le tableau récapitulatif de ces décrets figure en annexe du présent rapport⁽¹⁾. La totalité des décrets d'application aurait ainsi été publiée, qu'ils relèvent de la compétence du ministère des Armées ou de celle d'autres ministères. Le taux d'application de la loi s'élèverait ainsi à 100 %.

Vos rapporteurs attirent toutefois l'attention sur le décret prévu par le I de l'article 38 de la LPM, qui crée un nouvel article L. 4139-9-1 du code de la défense, relatif au contingent des officiers et sous-officiers pouvant bénéficier d'une « *promotion fonctionnelle* »⁽²⁾. Le IV de ce nouvel article L. 4139-9-1 précise qu'un arrêté ministériel « *publié avant une date prévue par décret* » fixe, pour une période de trois ans, ce contingent et que « *cet arrêté est actualisé chaque année* ». L'arrêté en cause « *fixant le contingent annuel de promotions fonctionnelles dont peuvent*

(1) Cf. Annexe I.

(2) Introduite par l'article 37 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 modifiée relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, la promotion fonctionnelle consiste à nommer au grade supérieur, au vu de leurs mérites et de leurs compétences, des officiers et des sous-officiers de carrière afin de leur permettre d'exercer une fonction déterminée avant leur radiation des cadres ou, s'agissant des officiers généraux, leur admission dans la deuxième section.

*bénéficier certains militaires pour les années 2024 à 2026 » a bien été publié⁽¹⁾, mais pas le décret fixant la date limite de publication de cet arrêté. Au sens strict, par conséquent, seules 98 % des mesures d’application prévues par la LPM ont été prises. La DAJ estime, pour sa part, que la mesure concernée peut être considérée comme satisfait sans publication d’un décret, dans la mesure où le décret n° 2022-500 du 7 avril 2022⁽²⁾ prévoit déjà en son article 1^{er} que « *l’arrêté prévu au IV de l’article 37 de la loi du 18 décembre 2013⁽³⁾ (...) est publié au plus tard le 31 janvier de la première année de la période de trois ans pour laquelle est prévu le nombre total de promotions fonctionnelles. Cet arrêté est actualisé chaque année, notamment en vue de préciser pour l’année en cours le nombre maximum de militaires susceptibles de bénéficier de la promotion fonctionnelle par grade détenu avant promotion* ». Il n’en demeure pas moins que ce décret du 7 avril 2022 fait référence à l’article 37 de la loi du 18 décembre 2013, abrogé par l’article 38 de la LPM, et non à l’article L. 4139-9-1 du code de la défense, désormais applicable. Ceci paraît à vos rapporteurs insatisfaisant et source d’imprécision juridique. La LPM devant être respectée sur ce point, même s’il peut apparaître d’importance secondaire, vos rapporteurs invitent le Gouvernement à prendre le décret nécessaire.*

Proposition n° 1 : Inviter le Gouvernement à publier le décret mentionné au IV de l’article L. 4139-9-1 du code de la défense, créé par le I de l’article 38 de la loi de programmation militaire 2024-2030.

S’agissant des 18 décrets publiés, la DAJ indique que peu de difficultés ont été rencontrées dans le travail interministériel tendant à leur élaboration. Certains sujets ont néanmoins nécessité, compte tenu de leur sensibilité, un temps relativement long. C’est le cas pour le décret concernant le nucléaire de défense pris pour l’application de l’article 61 de la LPM, relatif à la limitation du recours à des prestataires ou à la sous-traitance pour la réalisation de certaines activités touchant à la sûreté des installations nucléaires⁽⁴⁾, qui n’a été publié que le 16 avril 2025⁽⁵⁾. Une série de décrets a par ailleurs été prise seulement entre mars et décembre 2024, ce qui peut également paraître assez tardif par rapport à la date d’entrée en vigueur de la loi. Outre la sensibilité de certains sujets, les aléas politiques de l’année 2024, ayant à deux reprises cantonné le Gouvernement à la gestion des affaires courantes, ont contribué à freiner la préparation des décrets, en particulier ceux soumis à l’avis du Conseil d’État.

(1) Arrêté du 28 décembre 2023 fixant le contingent annuel de promotions fonctionnelles dont peuvent bénéficier certains militaires pour les années 2024 à 2026, JORF n° 0304 du 31 décembre 2023.

(2) Décret n° 2022-500 du 7 avril 2022 déterminant la date limite de publication de l’arrêté fixant le nombre d’officiers, de sous-officiers et d’officiers mariniers pouvant bénéficier de la promotion fonctionnelle.

(3) Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

(4) Nouveaux articles L. 1333-3-1, L. 1333-16-1, L. 1411-7-1 et L. 1411-7-2 du code de la défense.

(5) Décret n° 2025-347 du 16 avril 2025 pris en application des dispositions de l’article 61 de la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

Vos rapporteurs attirent par ailleurs l'attention sur l'arrêté mentionné à l'article 42 de la LPM⁽¹⁾, visant à préciser les fonctions présentant une sensibilité particulière ou requérant des compétences techniques spécialisées, entraînant pour leur titulaire une obligation spécifique de déclaration en cas de travail ultérieur pour un État ou entité étrangère. Comme le prévoit la loi, cet arrêté a bien été édicté sans faire l'objet d'une publication, eu égard aux exigences de confidentialité propres aux dispositions en cause⁽²⁾. Cet arrêté non publié, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024, a été complété par un autre arrêté daté du même jour – et quant à lui publié – relatif au modèle de déclaration et aux modalités d'information du militaire ou de l'agent civil concernés⁽³⁾, ainsi que par une circulaire du 15 février 2024 relative au contrôle préalable de l'exercice d'activités en relation avec une puissance ou une entité étrangère dans le domaine de la défense ou de la sécurité.

2. Des rapports dont plusieurs se font attendre

La LPM prévoit la remise au Parlement, et en particulier aux commissions chargées de la défense, des affaires étrangères et des finances, de 18 rapports auxquels s'ajoute le rapport prévu à l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Ce dernier article dispose en effet que toute loi doit faire l'objet d'un rapport sur sa mise en application six mois après son entrée en vigueur⁽⁴⁾.

Ces rapports ont vocation à éclairer le Parlement - dans le cadre de sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement - sur la réalisation des différents objectifs de la LPM ainsi que sur certains sujets majeurs en matière de défense. Ils portent notamment sur le contrôle de l'exécution de la LPM précédente et de la LPM en cours, sur le bilan du Service national universel (SNU), sur les opérations extérieures, sur la Nouvelle Politique de Rémunération des Militaires (NPRM)⁽⁵⁾, sur le bilan de la réintégration par la France du commandement intégré de l'OTAN⁽⁶⁾ ou encore sur le coût et la viabilité du maintien en service après 2040 du porte-avions Charles de Gaulle à l'issue de son arrêt technique majeur prévu en 2028.

(1) L'article 42 de la LPM insère trois nouveaux articles (L. 4122-11, L. 4122-12 et L. 4122-13) dans le code de la défense.

(2) Arrêté du 1^{er} janvier 2024 fixant la liste des emplois identifiés comme requérant une déclaration préalable.

(3) Arrêté du 1^{er} janvier 2024 fixant le modèle de déclaration et les modalités d'information du militaire ou de l'agent civil relevant des articles L. 4122-11 ou L. 4122-13 du code de la défense (JO n° 6 du 9 janvier 2024, texte n° 15).

(4) Article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit : « À l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs. »

(5) L'article 7 de la LPM prévoit que, « 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 ».

(6) Point 1.4 du rapport annexé de la LPM : « le Gouvernement remettra au Parlement un rapport sur le bilan de la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN et sur ses gains politiques et stratégiques, qui sera suivi d'un débat au Parlement ».

La liste des rapports remis à ce jour figure dans le tableau ci-après.

LISTE DES RAPPORTS TRANSMIS EN APPLICATION DE LA LPM DU 1^{ER} AOÛT 2023 ⁽¹⁾

Date de dépôt	Titre du rapport	Base législative du rapport
22/03/2024	Bilan du Gouvernement au Parlement portant sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour la période 2019-2023	Article 9 de la LPM
27/06/2024	Rapport du Gouvernement au Parlement sur le bilan de l'exécution de la programmation militaire couvrant la période du 1 ^{er} janvier 2024 au 31 mars 2024	Article 9 de la LPM
16/07/2024	Rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur les exportations d'armement de la France (2024)	Rapport annexé de la LPM
16/07/2024	Rapport du Gouvernement relatif au bilan sur la mise en place du Service national universel	Rapport annexé de la LPM
02/09/2024	Rapport annuel 2024 du Gouvernement au Parlement portant sur les opérations extérieures et les missions intérieures de la France	Article 5 de la LPM
22/11/2024	Rapport du ministre de la défense aux présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense relatif au bilan d'activité du comité ministériel de contrôle <i>a posteriori</i> des exportations d'armement couvrant la période du 1 ^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023	Article 53 de la LPM
20/05/2025	Rapport 2025 du Gouvernement au Parlement sur les différentes catégories de déploiements opérationnels des forces armées françaises à l'étranger	Article 5 de la LPM
17/07/2025	Rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur le bilan de l'exécution de la programmation militaire	Article 9 de la LPM
06/08/2025	Rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur les exportations d'armement de la France (2025)	Rapport annexé de la LPM

Huit rapports, pour lesquels le délai prévu par la LPM ⁽²⁾ a déjà expiré, n'ont pas été remis à ce jour au Parlement ou aux commissions compétentes :

- le rapport sur la mise en application de la LPM prévu à l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui devait être remis avant le 1^{er} février 2024 ⁽³⁾;
- le rapport sur l'évolution de la présence militaire française en Afrique, prévu au point 1.4 du rapport annexé à la LPM, qui devait être remis avant le 1^{er} juin 2024 ;
- le rapport sur la stratégie française et les besoins à Mayotte, notamment en matière de développement des infrastructures de la marine nationale dans la baie de Longoni, prévu au point 4 du rapport annexé, qui devait être remis avant le 1^{er} août 2024 ;

(1) À la date du 29 septembre 2025.

(2) Ou par l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, pour le premier

(3) Ce rapport prévu à l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 a été transmis au Parlement le 30 septembre 2025, postérieurement à la rédaction du présent rapport d'information.

- le rapport annuel sur la mise en œuvre des articles 47 à 51 de la LPM relatifs à l'économie de défense⁽¹⁾, prévu à l'article 56 de la loi, qui devait être remis aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense et des finances avant le 30 septembre 2024 ;
- le rapport annuel sur le même fondement que le précédent qui devait être remis avant le 30 septembre 2025 ;
- le rapport sur l'état d'avancement de la mise en place du « plan famille II », prévu au point 2.2.1 du rapport annexé, censé être remis avant le 31 juillet 2025 ;
- le rapport sur les utilisations possibles de la technologie quantique dans les armées françaises, prévu au point 4 du rapport annexé, censé être remis avant le 31 juillet 2025 ;
- le rapport sur les évolutions de la menace cyber et la capacité de résilience du ministère des Armées, prévu au point 4 du rapport annexé, censé être remis avant le 31 juillet 2025.

L'« *étude sur le coût et la viabilité du maintien en service après 2040 du porte-avions Charles de Gaulle à l'issue de son arrêt technique majeur prévu en 2028* » n'a pas non plus été transmise ; la LPM n'a certes pas prévu dans son cas de délai de transmission mais, pour qu'elle ait un sens et que l'on puisse en tirer, le cas échéant, des conséquences concrètes, il est nécessaire, plus de deux ans après l'adoption de la loi, qu'elle soit désormais communiquée rapidement. En effet, en arrière-plan de cette étude, c'est toute la question de la présence suffisante de notre force aéronavale en différents points stratégiques du globe, tels que l'océan Indien et la Méditerranée, qui est en jeu⁽²⁾.

L'absence de transmission des huit rapports précités reflète une méconnaissance de la volonté du législateur et des missions de contrôle du Parlement. Il est d'autant plus regrettable que ces rapports n'aient pas été transmis dans les délais prescrits que leur contenu est de nature à éclairer les parlementaires aussi bien dans les débats budgétaires que dans le cadre d'une actualisation de la LPM. Vos rapporteurs appellent donc le Gouvernement à procéder à la transmission à brève échéance des rapports en souffrance.

Proposition n° 2 : Inviter le Gouvernement à présenter au Parlement dans les meilleurs délais les rapports pour lesquels le délai de transmission prévu par le législateur a été dépassé.

(1) Ces articles contiennent une série de dispositions relatives aux possibilités de réquisitions pour les besoins de la défense, à la sécurisation des approvisionnements des forces armées et à la constitution de stocks stratégiques.

(2) La mission CLEMENCEAU 25, menée de décembre 2024 à avril 2025 par le groupe aéronaval (GAN), a démontré tout l'intérêt mais aussi les défis, notamment du point de vue logistique, d'un déploiement opérationnel de la Méditerranée jusqu'à l'Indopacifique.

Faute de transmission de ces rapports au Parlement ou aux commissions compétentes à brève échéance, vos rapporteurs invitent la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale à se saisir elle-même de ces sujets, par exemple dans le cadre d'auditions ou de missions d'information, ce qui permettra au législateur d'être éclairé sur ces enjeux, comme il l'avait souhaité. Cette auto-saisine sera particulièrement utile s'agissant du rôle et des moyens de la Marine nationale à Mayotte, du maintien en service du porte-avions Charles de Gaulle et de l'évolution de la présence militaire française en Afrique. Sur ce dernier point, les inflexions majeures et rapides qu'a connues cette présence militaire, loin de justifier de repousser le rapport attendu, rendaient celui-ci d'autant plus nécessaire et urgent : ce sont en effet tous les enjeux de la stabilité politique dans la région, du développement du terrorisme islamique et de notre approvisionnement en ressources stratégiques qui y sont liés.

Proposition n° 3 : Inviter la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale à se saisir elle-même, en particulier sous forme d'auditions ou de missions d'information, des sujets des rapports non transmis par le Gouvernement dans les délais prévus par la loi.

B. UNE SÉRIE DE MESURES RÉGLEMENTAIRES PRISES DANS LE PROLONGEMENT DE LA LPM

Un certain nombre de textes réglementaires non expressément prévus par la LPM ont néanmoins été publiés en lien avec celle-ci ou dans son prolongement. C'est le cas du décret n° 2024-159 du 28 février 2024 qui précise les dispositions de l'article 13 de la loi ayant pour objet de pérenniser l'existence de l'Ordre de la Libération, à la suite de la disparition d'Hubert Germain, dernier titulaire de la Croix de la Libération⁽¹⁾.

C'est le cas aussi du décret n° 2024-590 du 24 juin 2024⁽²⁾. Celui-ci octroie aux ayants cause des militaires et des personnes civiles – décédés à compter du 1^{er} janvier 2024 et qui auraient pu prétendre au bénéfice du titre de reconnaissance de la Nation – la faculté d'en solliciter la délivrance à la place des défunt ; il assouplit plus généralement les conditions de délivrance de ce titre. Le décret du 24 juin 2024 prolonge ainsi les dispositions figurant aux articles 21 à 25 de la LPM tendant à renforcer la protection et les droits des militaires et de leurs ayants cause en cas de blessure ou de décès en service⁽³⁾.

(1) Décret n° 2024-159 du 28 février 2024 modifiant diverses dispositions relatives à l'Ordre de la Libération (Conseil national des communes « Compagnon de la Libération »). L'article 13 de la LPM a en particulier placé symboliquement l'Ordre de la Libération sous la protection du Président de la République, confié au grand chancelier de la Légion d'honneur la responsabilité de veiller au respect des principes fondateurs de l'Ordre et modifié la composition du conseil d'administration de l'établissement public.

(2) Décret n° 2024-590 du 24 juin 2024 relatif au titre de reconnaissance de la Nation et à la médaille de reconnaissance de la Nation.

(3) L'article 22 de la LPM relatif à la carte du combattant a par ailleurs prévu l'intervention d'un décret en Conseil d'État. Ce décret a été publié le 20 décembre 2023 (Décret n° 2023-1215 du 20 décembre 2023 relatif à la carte

Non expressément prévu non plus par la LPM, le décret n° 2024-732 du 5 juillet 2024⁽¹⁾ codifie, au sein de la partie réglementaire du code de la défense, des dispositions jusque-là contenues dans le décret n° 2017-850 du 9 mai 2017 relatif à la composition et à la mise en œuvre de la flotte à caractère stratégique, et abroge ce dernier. Cette codification permet de donner une meilleure visibilité à un dispositif en pleine construction. Le décret du 5 juillet 2024 se situe pleinement dans la continuité de l'article 47 de la LPM relatif aux réquisitions pour les besoins de la défense et de la sécurité nationale.

Concernant les « *aéronefs circulant sans personne à bord* » (drones) présentant une menace, l'arrêté désignant les différents dispositifs de protection (moyens de brouillage, armes à énergie dirigée électromagnétique, armes à énergie dirigée laser, etc.)⁽²⁾ et le décret relatif à leur mise en œuvre⁽³⁾ ont bien été publiés, conformément à l'article 58 de la LPM. Ils ont été complétés par deux autres arrêtés, quant à eux non expressément prévus par la loi. Le premier précise les conditions de mise en œuvre de ces dispositifs de protection⁽⁴⁾ ; le second autorise certains agents civils de la direction générale de la sécurité extérieure à les utiliser⁽⁵⁾.

Non prévu lui non plus par la LPM, le décret n° 2024-625 du 28 juin 2024 modifiant les dispositions relatives aux autorisations des opérations spatiales se situe également dans la continuité de celle-ci, et plus précisément de son article 60. Ce dernier article a en effet modifié la loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales (LOS) afin de tenir compte des évolutions technologiques intervenues dans le domaine de l'espace⁽⁶⁾. Il est ainsi apparu nécessaire de modifier le décret d'application de la LOS⁽⁷⁾, ce qu'a fait précisément le décret du 28 juin 2024. Ce décret a lui-même été complété par deux arrêtés du 28 juin 2024 non prévus par la LPM, tendant à préciser les éléments constitutifs du dossier de demande

du combattant et modifiant la composition des conseils départementaux pour les anciens combattants et victimes de guerre et la mémoire de la Nation).

(1) Décret n° 2024-732 du 5 juillet 2024 relatif à la flotte à caractère stratégique.

(2) Arrêté du 14 juin 2024 désignant les dispositifs de protection contre les menaces résultant d'aéronefs circulant sans personne à bord.

(3) Décret n° 2024-221 du 12 mars 2024 relatif à la mise en œuvre des dispositifs de protection contre les menaces résultant d'aéronefs circulant sans personne à bord.

(4) Arrêté du 14 juin 2024 relatif à la mise en œuvre des dispositifs de protection contre les menaces résultant d'aéronefs circulant sans personne à bord pris pour l'application de l'article R. 213-7 du code de la sécurité intérieure.

(5) Arrêté du 13 mars 2025 autorisant certains agents civils de la direction générale de la sécurité extérieure à utiliser des dispositifs destinés à rendre inopérant ou à neutraliser un aéronef circulant sans personne à bord.

(6) L'article 60 de la LPM a également ratifié l'ordonnance n° 2022-232 du 23 février 2022 relative à la protection des intérêts de la défense nationale dans la conduite des opérations spatiales et l'exploitation des données d'origine spatiale.

(7) Décret n° 2009-643 du 9 juin 2009 relatif aux autorisations délivrées en application de la loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales.

d'autorisation⁽¹⁾ et à durcir les exigences sur la conception, la fabrication et l'exploitation des lanceurs et des objets spatiaux⁽²⁾.

Non prévu enfin par la LPM, le décret n° 2024-1251 du 30 décembre 2024 portant diverses mesures de simplification du droit de la commande publique a relevé à 300 000 euros hors taxes le seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence pour les marchés innovants de défense ou de sécurité, s'inscrivant ainsi dans la parfaite continuité de l'article 55 de la LPM relatif aux marchés de défense et de sécurité.

C. UN CHANTIER INACHEVÉ : LA SIMPLIFICATION DES NORMES

1. Une simplification engagée mais un cadre encore trop contraignant

La simplification des normes et des procédures, en particulier dans le cadre des marchés publics et de la commande publique, est l'un des axes essentiels mis en avant par la LPM. Celle-ci dispose en effet que « *la réactivité des armées et de la BITD repose (...) sur une capacité d'adaptation et, le cas échéant, de simplification des normes et des procédures pesant sur leur activité, sans préjudice de la sécurité des civils et des personnels militaires* ». Elle ajoute : « *La simplification administrative, la déconcentration, la subsidiarité, l'audace et la confiance seront les principes directeurs de la réforme du fonctionnement des grandes entités du ministère, qui privilégiera le contrôle a posteriori. Dans cette perspective, l'utilisation de l'ensemble des possibilités offertes par le code de la commande publique sera encouragée afin d'améliorer la performance de la contractualisation et d'accélérer l'innovation⁽³⁾* ».

Des efforts réels, amorcés antérieurement à l'adoption de la LPM, ont été renforcés depuis l'entrée en vigueur de celle-ci. Dans le domaine des équipements, les différents services qui supervisent l'acquisition de nouveaux matériels – au premier rang desquels la direction générale de l'armement (DGA) – ont œuvré pour simplifier les procédures d'acquisition et leur cadre normatif et faire la chasse aux sur-spécifications. Dans la continuité de la mise en place du « document unique de besoin » introduit par l'Instruction ministérielle 1618 (2019)⁽⁴⁾, la DGA a poursuivi l'allègement des cahiers des charges. Rappelons en effet que les spécifications exigées par les armées et la DGA ont un impact direct sur les délais et les coûts de l'opération d'armement. Autrefois concentrée principalement sur les performances des

(1) Arrêté du 28 juin 2024 modifiant l'arrêté du 23 février 2022 relatif à la composition des trois parties du dossier mentionné à l'article 1^{er} du décret n° 2009-643 du 9 juin 2009 relatif aux autorisations délivrées en application de la loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 modifiée relative aux opérations spatiales.

(2) Arrêté du 28 juin 2024 modifiant l'arrêté du 31 mars 2011 relatif à la réglementation technique en application du décret n° 2009-643 du 9 juin 2009 relatif aux autorisations délivrées en application de la loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales.

(3) Point 2.4 du rapport annexé : « La modernisation du ministère sera fortement orientée vers la simplification, la numérisation et la subsidiarité de son fonctionnement. »

(4) Instruction n° 1618/ARM/CAB sur le déroulement des opérations d'armement (IMOA) du 15 février 2019. L'IMOA a permis de simplifier et d'accélérer le cycle d'acquisition en réduisant les étapes par le passage de six stades à trois phases.

équipements, la DGA adopte aujourd’hui une approche plus large, dite d’« analyse de la valeur ». Cette approche consiste à prendre en compte les performances du matériel mais aussi – et de manière plus équilibrée – son coût et ses délais de livraison. Cette démarche d’analyse de la valeur est appliquée par exemple actuellement aux programmes de bâtiments de guerre des mines et de maîtrise de l’espace Ares⁽¹⁾ ainsi qu’au système Rifan (réseau intranet des forces aéronavales).

Pour accélérer les procédures d’acquisition de matériels, la DGA a mis en place la Force d’Acquisition Réactive (FAR) au printemps 2023. La FAR travaille actuellement sur une trentaine de dossiers pour un total de 410 millions d’euros engagés. Elle a démontré son efficacité par l’achat de véhicules légers tactiques polyvalents (VLTP) non protégés (NP) sanitaires (SAN) dont elle a pu réduire par deux le prix et le délai d’acquisition⁽²⁾ et par l’achat en urgence de VL MICA⁽³⁾ en vue des Jeux Olympiques de Paris de 2024.

La DGA recourt par ailleurs de façon croissante, en vue de répondre le plus rapidement possible aux besoins des forces, aux achats dits « sur étagère » consistant à acquérir directement des solutions auprès des industriels sans passer par la définition préalable de spécifications précises. Le développement incrémental des systèmes a également été favorisé. Il permet d’accélérer la livraison des armements sans attendre que ceux-ci répondent encore à l’ensemble des besoins. Le programme « drones de contact⁽⁴⁾ » prévu par la LPM est structuré selon cette logique incrémentale, ce qui permet l’intégration progressive de nouvelles capacités dans un domaine où l’innovation est particulièrement rapide. Différentes procédures innovantes ont été mises en place par la DGA mais aussi par la direction de la maintenance aéronautique (DMAé) qui a notifié un marché à la société Turgis & Gaillard pour accélérer l’expérimentation et le déploiement du drone Aarok avec l’usage de la notion de « drone certifiable mais non certifié⁽⁵⁾ ».

Il convient de rappeler aussi que l’article 55 de la LPM a renforcé la souplesse permise par le code de la commande publique pour les marchés de défense et de sécurité, y compris les marchés destinés aux activités de renseignement. Le livre V de

(1) *Le programme Action et résilience spatiale (Ares), piloté par la DGA, vise à renforcer la surveillance de l'espace, à identifier d'éventuelles actions malveillantes à l'aide de l'intelligence artificielle et à mener, le cas échéant, des actions de contre-attaque.*

(2) Cf. <https://www.defense.gouv.fr/dga/actualites/dga-livre-trois-premieres-ambulances-vltp> : La DGA livre les trois premières ambulances VLTP, 28 mars 2025.

(3) *MICA : Missile d’Interception, de Combat et d’Auto-défense. VL : Vertical Lauch.*

(4) *Point 2.2.3 du rapport annexé : « Efforts prioritaires pour les armées du futur ».*

(5) Cf. *Le drone MALE français Aarok fait l’objet d’un premier marché notifié par le ministère des Armées, 11 décembre 2024,* <https://www.opex360.com/2024/12/11/le-drone-male-francais-aarok-fait-lobjet-dun-premier-marche-notifie-par-le-ministere-des-armees/> : Il s’agit, selon M. Patrick Gaillard, président de la société, de « réduire le niveau d’exigence normatif pour faire voler un aéronef (...) [pour faire] converger les besoins opérationnels et réglementaires d’un côté et les réponses techniques de l’autre (...) La DMAé nous donne les moyens de démontrer de quelle façon les contraintes réglementaires peuvent être adaptées, sans jamais faire l’impasse sur la sécurité des vols. Cela se fait en pleine coopération et confiance avec la Direction générale de l’armement, grâce à la robustesse de notre démarche de conception. »

la 2^e partie du code de la commande publique détermine en effet une catégorie dite des « autres marchés publics », soumise à un régime allégé. Les marchés de défense bénéficient ainsi d'exigences de mise en concurrence et de publicités allégées, notamment, comme le prévoit l'article 55 de la LPM, « *pour des achats qui nécessitent une confidentialité extrêmement élevée ou une grande rapidité d'acquisition, pour le remplacement accéléré des équipements militaires et des munitions mis à disposition des partenaires et des alliés de la France et pour les acquisitions de matériels militaires destinées à tirer rapidement les enseignements des conflits et des crises affectant la sécurité du continent européen ou celle des Outre-mer ou lorsque le rythme du progrès technologique nécessite une très grande rapidité d'acquisition* ». Dans le prolongement de l'article 55 de la LPM, le décret précité du 30 décembre 2024 portant diverses mesures de simplification du droit de la commande publique, qui a relevé à 300 000 euros hors taxes le seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence pour les marchés de travaux, fournitures ou services innovants de défense ou de sécurité (nouvel article R2322-16 du code de la commande publique), s'inscrit également dans cette démarche.

Sur le plan européen, la Commission européenne a présenté le 17 juin 2025 un paquet de mesures, dit « « Omnibus » », visant notamment à introduire un régime d'autorisation accéléré pour les projets de défense (en réduisant la durée de la procédure d'autorisation à 60 jours), à réduire la charge administrative dans le cadre du Fonds européen de la défense (FED) pour les candidats et les participants, à encourager les achats groupés, à relever les seuils contractuels pour faciliter la passation de marchés et à accélérer les transferts transfrontières de produits de défense. La DGA et la DAJ ont fait part de plusieurs propositions dans ce cadre.

Si des progrès ont par conséquent été réalisés, ou sont en cours, la complexité du cadre normatif et des procédures d'achat demeure toutefois encore un obstacle tant pour les armées et les services du ministère que pour la base industrielle et technologique de défense. C'est, par exemple, le cas dans le domaine des soutiens, où la complexité des normes et des procédures freine la mise à niveau indispensable. Le soutien aux armées souffre encore trop de ce qui est parfois décrit comme un « enfer normatif » pour accomplir ses missions rapidement et efficacement. C'est aussi le cas en matière d'innovation où les procédures d'acquisition demeurent inadaptées à un soutien agile et efficace. Trop complexes et chronophages, les partenariats d'innovation à la disposition de l'Agence de l'innovation de défense (AID) sont peu utilisés par celle-ci. En matière de renseignement, la direction du renseignement militaire (DRM) a souligné, lors de son audition, l'intérêt que représente une plus grande agilité capacitaire, passant dans son cas par des achats de petits équipements et, en matière d'innovation, par un « droit à expérimenter ».

Le travail déjà engagé de simplification des normes et des procédures doit donc impérativement être poursuivi et amplifié, comme y invite la nouvelle Revue nationale stratégique. Celle-ci fait de cette simplification des exigences pour l'achat de matériels militaires un axe à mettre en œuvre par priorité en 2025 : « *Dès cette année, les ministères (Armées, Intérieur notamment) proposeront des mesures de*

simplification des normes applicables (Par exemple, en matière d'environnement, d'urbanisme, de code de la route, d'accès PMR⁽¹⁾, de sécurité pyrotechnique (infrastructures, systèmes d'armes) ou encore de navigabilité des aéronefs) en fonction de l'état des menaces auxquelles la France ou ses alliés pourraient être confrontés⁽²⁾»

C'est pourquoi vos rapporteurs appellent à poursuivre et à amplifier les efforts déjà engagés tendant à la simplification des normes, au développement de procédures d'acquisitions plus rapides et agiles et à l'assouplissement des cahiers des charges. Il va de soi que cet effort de simplification devra se faire avec discernement et qu'il ne devra pas offrir de prétexte pour sacrifier à bon compte, en particulier, les exigences environnementales.

Proposition n° 4 : Poursuivre et amplifier, y compris par la voie législative, la politique de simplification des normes applicables aux services du ministère des Armées et aux industriels de la défense.

Cette politique de simplification administrative et réglementaire doit s'accompagner d'un renforcement de la formation des acheteurs du ministère des Armées au recours à des pratiques contractuelles agiles et à la gestion dynamique et raisonnable du « risque pénal », sur le modèle des séminaires réalisés par la mission « Achat » de la direction des affaires juridiques du ministère des Armées. La crainte, même infondée, de voir mise en cause leur responsabilité pénale conduit en effet souvent les acheteurs du ministère à se montrer timorés et à multiplier le recours à des précautions qui ne sont nullement imposées par le droit.

Proposition n° 5 : Renforcer la formation des acheteurs du ministère des Armées au recours à des pratiques contractuelles agiles ou innovantes et à la gestion souple et maîtrisée du « risque pénal ».

Pour mieux prévenir le « risque pénal », il serait opportun d'élaborer et d'actualiser régulièrement une cartographie des risques propres aux services d'achat du ministère des Armées, en s'inspirant pour ce faire de la recommandation formulée par M. Christian Vigouroux dans son rapport du 13 mars 2025⁽³⁾. Selon lui, ces cartographies « *constituent des instruments utiles en vue de la prévention des mises en cause pénales des fonctionnaires et des élus, préalablement à la mise en place d'actions de sensibilisation et de formation* ».

(1) Accès des personnes à mobilité réduite.

(2) RNS 2025, p. 92.

(3) Mission confiée à Christian Vigouroux, président de section honoraire au Conseil d'État, 13 mars 2025, *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit. « Proposition n° 18 : Encourager les administrations centrales et les collectivités territoriales d'une certaine taille qui n'ont pas encore mis en place une cartographie des risques à élaborer un tel document » (p. 111-112).*

Proposition n° 6 : Élaborer et mettre à jour régulièrement une cartographie des risques pénaux propres aux services d'achat du ministère des Armées.

2. Des conséquences à tirer de l'atténuation de la distinction entre-temps de paix et temps de guerre

Le travail d'adaptation de la réglementation dont il vient d'être question pourra notamment s'appuyer sur l'estompe de la distinction entre-temps de paix et temps de guerre que nous observons aujourd'hui. Cette distinction, très nette autrefois, est depuis quelques années fortement relativisée, avec l'apparition de situations de « conflictualité basse » (menaces hybrides sur la France ou ses partenaires, perspectives réalistes d'un retour de la haute intensité à moyen terme, etc.).

Cet affaiblissement de la distinction temps de paix/temps de guerre a conduit le ministère des Armées à construire une échelle de mobilisation de la Nation d'un point bas jusqu'à un point haut, avec différents échelons réversibles, dite des « stades de défense » (STADEF), chaque stade impliquant la mise en œuvre de moyens de défense et de sécurité différents. Cette échelle va du niveau STADEF 5, lorsque la situation est stable, jusqu'au STADEF 1, qui correspond à un état de guerre. Le cadre de la conflictualité contemporaine voit ainsi le remplacement du triangle traditionnel paix-crise-guerre par le « *triptyque compétition-contestation-affrontement* ⁽¹⁾ ».

L'apparition d'états intermédiaires entre le temps de paix et le temps de guerre ouvre des fenêtres d'opportunité pour la mise à jour de la réglementation, notamment en matière de commande publique militaire. Comme l'indique la nouvelle Revue nationale stratégique 2025, « *il s'agira d'activer un pouvoir de dérogation différencié ou un cadre normatif allégé, dans différentes branches pré-identifiées du droit, pour les besoins de la défense et de la sécurité nationales. La préparation de tels régimes juridiques intermédiaires entre l'état de paix et celui de guerre, notamment nécessaires à la définition des stades de défense et de sécurité nationale interministériels, fera l'objet de travaux législatifs* ⁽²⁾ ».

Proposition n° 7 : S'appuyer sur la relativisation de la distinction temps de paix/temps de guerre et sur la mise en place de l'échelle dite des « stades de défense » (STADEF 5 à 1) pour mieux adapter la réglementation aux besoins de la défense.

(1) RNS 2025, p. 22.

(2) Ibid., p. 94.

II. UNE MONTÉE EN PUISSANCE CAPACITAIRE TANGIBLE MAIS PERFECTIBLE

La LPM 2024-2030 a pour ambition de permettre à la France de faire face aux nouvelles menaces et de maintenir son rang parmi les premières puissances militaires au monde. À cet effet, elle a prévu le lancement ou la poursuite de grands programmes destinés à doter les armées des équipements nécessaires. L'agrégat « équipement » représente ainsi 268 milliards d'euros dans la LPM, soit près de 65 % du budget total (413,3 milliards d'euros), contre 172 milliards d'euros pour la LPM précédente.

A. DES RÉPONSES AUX BESOINS DES FORCES MAIS DES RETARDS QUI ALERTENT

La mise en œuvre de la LPM en 2024 a certes été marquée par une amélioration indéniable de la satisfaction des besoins capacitaires avec la livraison de véhicules blindés (35 Jaguar, 150 Griffon, 103 Serval), la rénovation de 21 chars Leclerc et le renforcement des capacités navales et aériennes. Les livraisons prévues pour 2025 confirment globalement la poursuite de ce mouvement.

L'année 2024 a toutefois vu de premiers glissements dans les calendriers de livraison concernant plusieurs segments capacitaires. Ces décalages laissent planer des doutes sur le respect de la trajectoire d'acquisition et de livraison des grands équipements, telle qu'elle est précisée dans le tableau figurant au point 2.2.2 du rapport annexé de la LPM⁽¹⁾.

Ces glissements ressortent clairement du rapport d'exécution 2024 de la LPM⁽²⁾, et en particulier de son annexe 2. Ainsi, la livraison d'un hélicoptère de manœuvre TTH⁽³⁾ a été décalée de 2024 à 2025. De même, s'agissant des postes de communication « CONTACT⁽⁴⁾ », le rapport d'exécution précise que 670 postes prévus pour être livrés en 2024 ont été décalés à 2025. Un seul système de drones tactiques (SDT)/vecteur aérien (VA) a été livré en 2024 au lieu des neuf prévus. Quant aux trois systèmes de lutte anti-drone (LAD) navals⁽⁵⁾, leur livraison prévue en 2024 a été décalée à 2026. Deux avions de patrouille maritime (ATL 2) ont été livrés en 2024 au lieu des quatre prévus. Un seul patrouilleur outre-mer (POM) a été livré la même année au lieu des deux prévus. La livraison de la frégate de défense et d'intervention (FDI) prévue pour 2024 a été décalée à 2025. Un seul module de lutte contre les mines (MLCM) a été livré en 2024 au lieu des deux prévus. Par ailleurs, les trois Falcon Archangel qui devaient être livrés à partir de 2025, ne le seront pas avant

(1) Point 2.2.2. (« Des capacités opérationnelles modernisées ») du rapport annexé à la LPM, auquel renvoie l'article 3 de celle-ci.

(2) Rapport annuel prévu à l'article 9 de la LPM sur le bilan de l'exécution de la programmation militaire pour l'année 2024, remis au Parlement en juillet 2025.

(3) Tactical Transport Helicopter.

(4) CONTACT : « COmmunications Numériques TACtiques et de Théâtre ».

(5) Systèmes de neutralisation et protection contre les drones en milieu maritime.

2027⁽¹⁾, ce qui oblige l'armée de l'Air et de l'Espace (AAE) à faire appel à des prestataires privés, par le biais du contrat SOLAR, pour combler le trou capacitaire engendré par le retrait des C-160G « Gabriel »⁽²⁾.

Des incertitudes existent également concernant les programmes qui doivent se conclure à l'horizon 2035, soit après la fin de la période couverte par la loi de programmation militaire. C'est notamment le cas pour les futurs patrouilleurs hauturiers (PH) et corvettes de la Marine nationale dont une part importante ne sera pas livrée avant 2030 (sept patrouilleurs hauturiers et une corvette doivent être livrés pour 2030, pour un parc total de dix patrouilleurs hauturiers et de six corvettes à horizon 2035). Le décalage de la première livraison de FDI ne permet pas non plus d'être intégralement rassuré sur l'atteinte du parc de cinq FDI à horizon 2035. Une incertitude semble peser, enfin, sur les objectifs de format de la chasse française, d'après une étude de janvier 2025 du lieutenant-colonel Adrien Gorremans et de M. Jean-Christophe Noël : « *L'aviation de chasse française, avec 107 Rafale en service dans l'AAE et 41 dans la Marine nationale, est en 2024 à son plus bas volume historique depuis 1916. Elle devrait continuer une décroissance structurelle en raison de la convergence de deux dynamiques : le retrait de service des Mirage 2000-5F en 2029, à réajuster en fonction des cessions à l'Ukraine ; la cession de 24 Rafale d'occasion à la Grèce et à la Croatie. En compensation, la cadence de livraison des 42 Rafale de la 5^e tranche reste à confirmer. La cible pour 2030 de 225 chasseurs polyvalents, affichée dans la précédente LPM, ne sera probablement pas atteinte, car il restera encore 48 Mirage 2000D auxquels la rénovation à mi-vie n'a pas apporté de capacité air-air cohérente⁽³⁾.* »

La montée en puissance capacitaire prévue par la LPM, quoique réelle, apparaît donc aujourd'hui sous-optimale. Les glissements observés ou prévisibles apparaissent préoccupants dans un contexte géopolitique où les États-Unis cherchent à moins s'impliquer dans l'organisation de la sécurité de l'Europe. Sur certains segments capacitaires, les forces françaises et européennes pourraient paraître, faute d'appui américain, insuffisamment robustes en cas d'engagement de haute intensité : le C2⁽⁴⁾ (commandement et contrôle), les « strategic enablers⁽⁵⁾ » (ravitaillement en

(1) Cf. audition du 9 juillet 2025 du général d'armée aérienne Jérôme Bellanger, chef d'état-major de l'armée de l'AAE, par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale : « D'après les données dont je dispose, nous réceptionnerons trois Falcon 8X Archange, les deux premiers étant livrés en 2027 et le troisième en 2029 (...) Le contrat Solar est une solution d'attente permettant de conserver les compétences et l'expertise de nos ressources humaines spécialisées en ROEM aéroporté après le retrait du C-160 « Gabriel » et d'ici l'acquisition du système Archange. Même si le Saab 340 est un cran en dessous du C-160 « Gabriel », il permet de faire énormément de choses en matière de ROEM. »

(2)

<https://www.opex360.com/2025/07/09/guerre-electronique-larmee-de-lair-peine-a-compenser-le-retrait-de-ses-2-transall-c-160g-gabriel/>

(3) Études de l'Institut français des relations internationales (IFRI), janvier 2025, n° 122, *L'avenir de la supériorité aérienne, Maîtriser le ciel en haute intensité*, LCL Adrien Gorremans (avec la participation de M. Jean-Christophe Noël), p. 95.

(4) La fonction commandement et contrôle (C2) recouvre la planification et la conduite des opérations.

(5) Le constat dressé en 2016 par le général Michail Kostarakos, président du comité militaire de l'Union européenne, demeure de ce point de vue largement valable : « Europe still lacks those strategic enablers that

vol, transport stratégique), la guerre électronique, les capacités aériennes offensives et enfin la défense sol-air dont les conflits en Ukraine et au Moyen-Orient ont montré à quel point elle était essentielle. L'étude précitée de janvier 2025 indique ainsi que « *la France a, entre 1991 et le milieu des années 2010, abandonné certains domaines technologiques clés qui ont créé des trous capacitaires dans le haut du spectre de la conflictualité aérienne (...) En parallèle, la contraction du format des armées pose un problème de masse critique dans les domaines qu'elles maîtrisent, créant de fait des « capacités Potemkine » échantillonnaires⁽¹⁾, avec une très faible épaisseur organique. Les armées françaises souffrent de plusieurs impasses qualitatives, qui sont la conséquence soit de capacités jamais mises en service, comme la furtivité radar et la guerre électronique offensive, soit d'abandon franc de capacités existantes, comme la SEAD, soit de retrait progressif par économies successives comme dans le domaine des munitions et de la défense sol-air.⁽²⁾* »

Vos rapporteurs appellent donc, tout d'abord, à se donner les moyens de tenir les calendriers de livraison prévus afin d'atteindre les cibles fixées par la LPM pour 2030 ; ils rappellent de même l'importance de respecter le calendrier des travaux du porte-avions de nouvelle génération (PA-Ng). Un report, même minime, aurait des conséquences destructrices sur le maintien des compétences clés nécessaires à la construction d'un pareil bâtiment. Les incertitudes liées au tuilage du Charles de Gaulle nous imposent de respecter le calendrier prévu. Il y va de la cohérence entre les ambitions stratégiques de notre pays et les moyens mis en œuvre.

Proposition n° 8 : Inviter le Gouvernement à se donner les moyens de tenir les calendriers prévus de livraisons d'équipements afin d'atteindre les cibles fixées par la LPM pour 2030.

Vos rapporteurs appellent ensuite, dans le cadre d'une éventuelle actualisation de la LPM et d'une accélération du rythme de progression du budget des armées⁽³⁾, non seulement à mettre l'accent sur le rattrapage des retards cités plus haut mais aussi à répondre aux besoins capacitaires les plus urgents qui laissent encore subsister certaines vulnérabilités dans notre modèle de forces.

would render it capable of independently performing the full range of tasks associated with the missions and operations it launches. » (*European Defence Matters*, 16 September 2016, Magazine issue 11) (« *L'Europe manque encore des vecteurs stratégiques qui lui permettraient d'exécuter de manière autonome l'ensemble des tâches liées aux missions et aux opérations qu'elle lance. »*).

(1) À l'expression de « capacités Potemkine », qui semble dénoter des capacités purement factices, on préférera celle d' « armée bonsaï » qui met en avant l'idée d'une armée qui, quoique réduite, est encore agile, mais est rendue vulnérable par la limitation tant de ses effectifs que de ses capacités.

(2) *Étude IFRI* précitée, p. 91.

(3) Cf. infra.

Proposition n° 9 : Mettre l'accent, dans le cadre d'une éventuelle actualisation de la LPM et d'une accélération du rythme de progression du budget des armées, sur la réponse aux besoins capacitaire les plus pressants, notamment en matière de défense sol-air, de lutte anti-drones, de frégates de défense et d'intervention, de patrouilleurs hauturiers, de corvettes et de bâtiments de guerre des mines ainsi que sur l'augmentation du volume des stocks de drones et de munitions.

B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INDUSTRIE DE L'ARMEMENT APPELÉE À S'INSCRIRE DAVANTAGE DANS UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE

1. Une sécurisation et une structuration en cours de la BITD française

La LPM 2024-2030 a entendu amorcer une « *démarche d'économie de guerre* ⁽¹⁾ » destinée à mettre les armées françaises en mesure de faire face à un éventuel engagement de haute intensité. À cet égard, la capacité de la BITD à produire rapidement des quantités importantes de matériel constitue un axe essentiel de la résilience dans le cadre d'un conflit majeur.

Les efforts menés depuis le début de la guerre en Ukraine, et accélérés depuis l'entrée en vigueur de la LPM, ont permis d'ores et déjà de réduire les délais de production de certaines munitions et d'augmenter les volumes de production de certains matériels. À titre d'illustration, le délai de production des missiles antiaériens Aster devrait passer de 42 mois en 2022 à 18 mois en 2026, pour un volume de production de moitié supérieur ⁽²⁾. S'agissant des obus de 155 mm, les cadences de production de KNDS AMMO France sont passées de 30 000 obus par an en 2022 à 45 000 obus par an en 2024 (soit +50 % en deux ans). L'ambition de KNDS est d'atteindre 60 000 obus par an en 2025, puis 100 000 obus par an d'ici 2027 ⁽³⁾. En ce qui concerne les canons Caesar, M. Alexandre Dupuy, directeur des activités systèmes de KNDS France, a précisé le 12 février 2025 devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale : « *En un peu plus d'an et demi, nous sommes passés d'une cadence de production un peu inférieure à deux unités par mois à une cadence de six par mois. La production des masses reculantes, c'est-à-dire des pièces d'artillerie, a été multipliée par six, soit douze masses reculantes par mois* ⁽⁴⁾. »

(1) Cf. Point 1.2 du rapport annexé : « Réagir de manière décisive en cas d'engagement majeur ».

(2)

<https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/paris-londres-et-rome-passent-une-nouvelle-commande-de-plus-de-200-missiles-aster-1019974.html>

(3) Cf. Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission de la défense nationale et des forces armées, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le thème de l'artillerie à l'aune du nouveau contexte stratégique (M. Matthieu Bloch et M. Jean-Louis Thiériot), n° 1356, déposé le mercredi 30 avril 2025, p. 46.

(4) Audition, ouverte à la presse, de M. Alexandre Dupuy, directeur des activités systèmes de KNDS France, sur l'Europe de la défense et les coopérations européennes, mercredi 12 février 2025, séance de 11h30, compte rendu n° 40. Cf. aussi La Tribune, 24 mars 2025, Armement : KNDS adapte sa production pour livrer plus de canons Caesar :

Toutefois les commandes restent, selon beaucoup d'industriels, à un niveau relativement faible. Les rigidités budgétaires constatées en 2024 dans la gestion de la mission « Défense » peuvent expliquer, au moins en partie, le phénomène⁽¹⁾. Une autre partie de l'explication est à trouver dans le vote tardif du budget, causé par la censure du Gouvernement, le retard des services votés ayant perturbé l'exécution budgétaire.

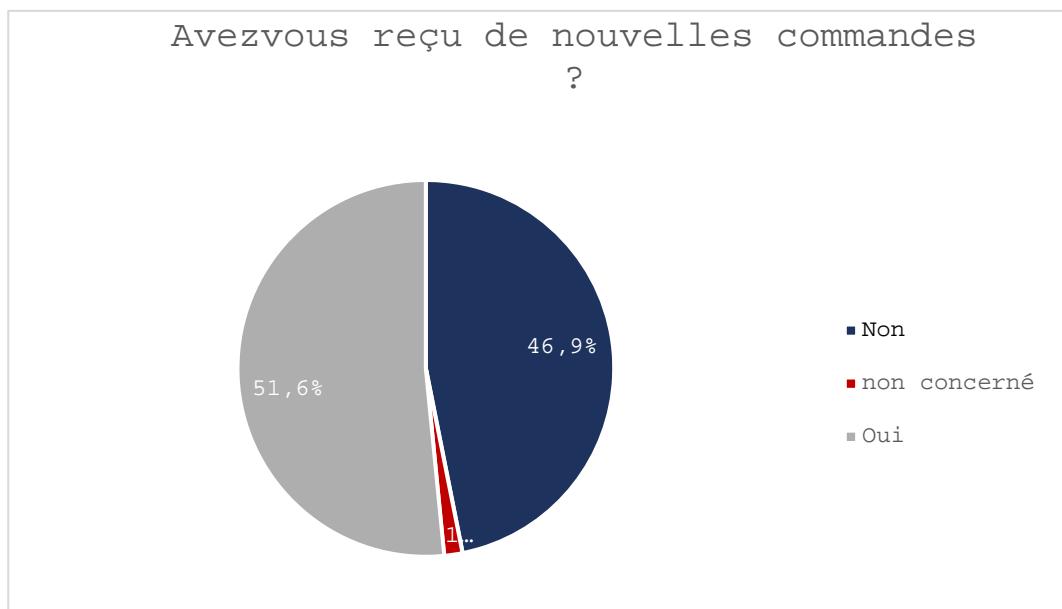
À la demande de vos rapporteurs, le GICAT, représentant de la filière terrestre et aéroterrestre, a mené une consultation auprès de ses adhérents concernant l'état de leurs commandes reçues entre janvier et juin 2025, dont les résultats sont résumés dans les trois graphiques ci-après. Si ces résultats n'ont pas une valeur définitive absolue, seul un nombre limité d'adhérents du GICAT ayant pu répondre au cours du mois de juillet 2025 dans le faible temps imparti⁽²⁾, ils n'en fournissent pas moins des indications précieuses. Il en ressort que si des commandes ont bien été passées depuis janvier 2025, leur volume est en net recul par rapport aux années précédentes (jusqu'à - 20 % pour certains acteurs). Cette tendance concerne autant la commande publique que celle des maîtres d'œuvre industriels (MOI). Les adhérents du GICAT déplorent aussi un décalage des projets, associé à une absence d'explication et à un manque de visibilité sur une éventuelle date de reprise. Certains adhérents indiquent s'être préparés à des hausses de commandes (stocks), mais avoir constaté que la hausse de commandes annoncée depuis le début d'année n'était pas effective. L'un d'entre eux a dû réduire temporairement ses effectifs de production. Ces reports, parfois de plusieurs semaines voire de quelques mois, pénalisent fortement les prévisions de bilan d'activité en fin d'année 2025, en particulier pour les PME concernées par ces décalages ou ces annulations.

<https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/armement-knds-adapte-sa-production-pour-livrer-plus-de-canons-caesar-1021318.html>

(1) Cf. infra.

(2) Sur 500 adhérents du GICAT sollicités (incluant start-ups, PME et ETI), 65 ont répondu, soit environ 12 %.

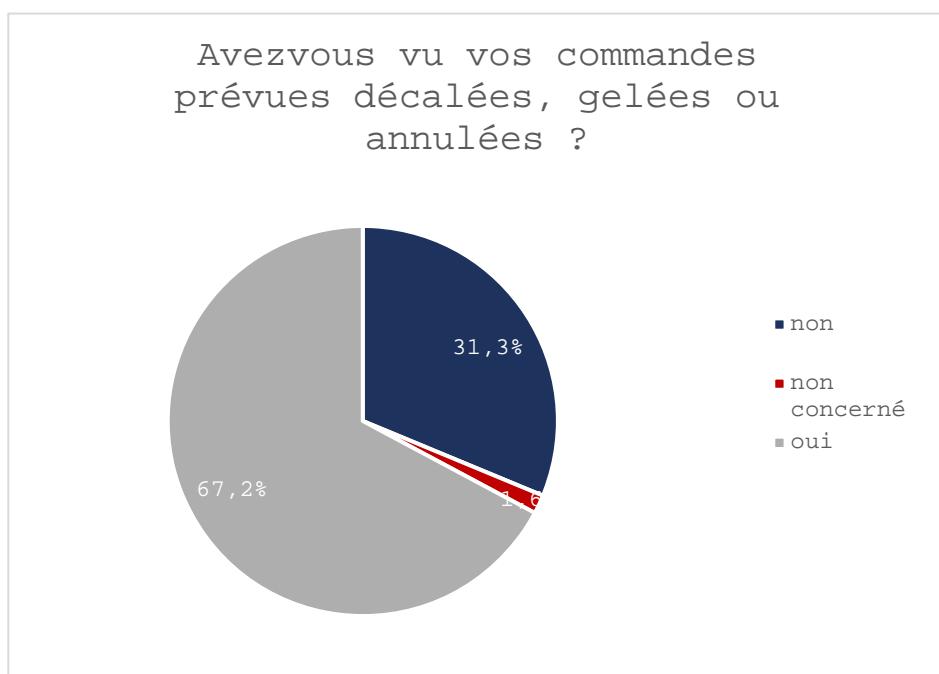
**RÉPONSE DES ADHÉRENTS DU GICAT CONCERNANT
LA RÉCEPTION DE NOUVELLES COMMANDES AU PREMIER SEMESTRE 2025**



Source : Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestre et aéroterrestre (GICAT)

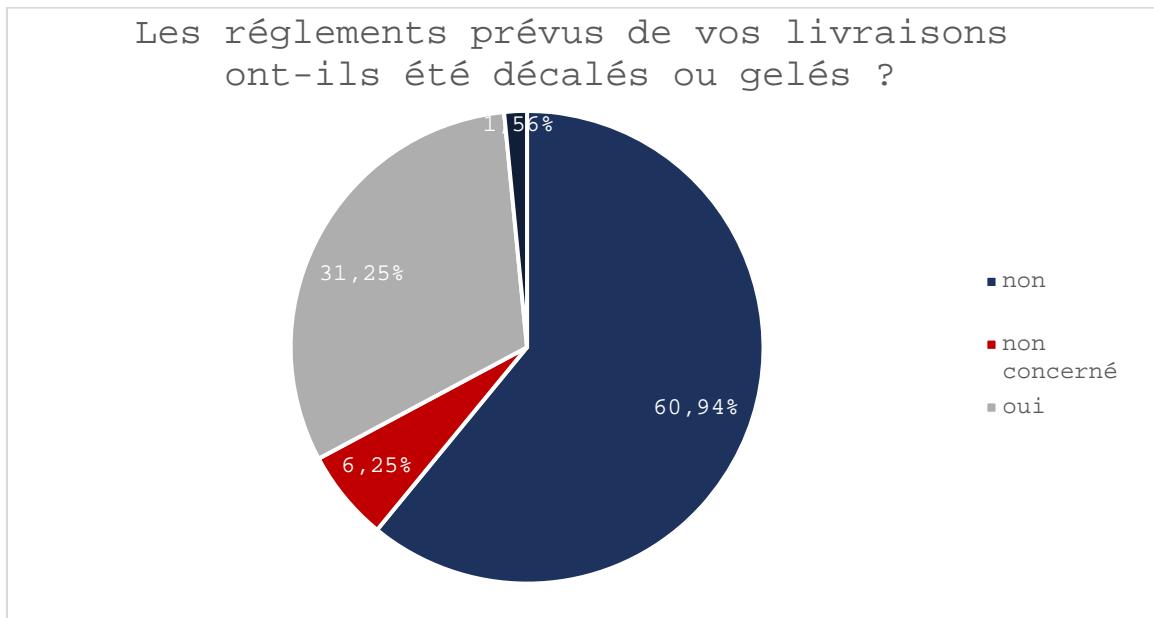
Les adhérents ayant répondu « oui » à la question ci-dessus restent, d'après le GICAT, « *cependant vigilants car ils constatent un « fort ralentissement » des prises de commandes par rapport aux années précédentes. Ces nouvelles commandes sont par ailleurs davantage le fruit de prospection de la part des entreprises que de nouvelles commandes publiques. [Ils] constatent également que la hausse de commandes publiques annoncées n'est pas effective.* ».

**RÉPONSE DES ADHÉRENTS DU GICAT CONCERNANT
LES DÉCALAGES, ANNULATIONS OU GELS DE COMMANDES AU PREMIER SEMESTRE 2025**



Source : Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestre et aéroterrestre (GICAT)

**RÉPONSE DES ADHÉRENTS DU GICAT CONCERNANT
LES RÈGLEMENTS DES LIVRAISONS AU PREMIER SEMESTRE 2025**



Source : Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestre et aéroterrestre (GICAT)

S’agissant de l’industrie aéronautique, le GIFAS, représentant de la filière, a également fait part de la déception des acteurs quant à la faiblesse des nouvelles commandes. Cette faiblesse est source de beaucoup d’incertitudes, en particulier au plus bas de la « supply chain », pour les petites et moyennes entreprises (PME) qui se sont positionnées comme sous-traitants des donneurs d’ordres. Des décalages de plusieurs mois dans les dates de livraisons des donneurs d’ordres mettent en difficulté ces PME ayant déjà réalisé les approvisionnements nécessaires, ce qui accentue les tensions sur leur trésorerie. Dans ce contexte, le GIFAS juge peu satisfaisante la relation actuelle entre la DGA et l’industrie aéronautique. Celle-ci étant une industrie de temps long⁽¹⁾, il n’est pas possible d’accélérer brutalement la production de matériels aussi complexes et chers que des avions, comme on peut le faire plus facilement dans le milieu terrestre, ni stocker de tels matériels en attendant des commandes. L’industrie aéronautique réclame de pouvoir dialoguer avec les forces, et pas seulement avec la DGA. Celle-ci reste certes l’acheteur mais l’adaptation des besoins capacitaire et la mise en œuvre éventuelle d’incrément sur des programmes nécessite aussi un dialogue direct avec les forces qui, selon le GIFAS, reste encore à construire.

La DGA a pourtant mis en œuvre en 2024 un « Plan en faveur des ETI, PME et start-ups » (PEPS). Ce plan vise notamment à ce que les MOI prennent des engagements afin de répliquer la visibilité dont ils disposent de la part de la DGA à leur chaîne de sous-traitance, et notamment aux industriels de rang 1. Son action est soutenue par un maillage territorial renforcé et par la mobilisation d’acteurs de proximité comme les AIDer (Agents de l’Innovation Défense en région). Ces derniers

(1) Il faut plus de trois ans pour construire un Rafale, et plus de temps encore pour construire un avion de transport A400M.

sont les relais locaux à la fois de la DGA et de l'Agence de l'innovation de défense (AID). Ils assurent l'accompagnement des entreprises dans les appels à projets. La création d'une « direction de l'industrie de défense » en avril 2024 au sein de la DGA a constitué également une étape importante.

L'accompagnement des PME et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) de la BITD par les services du ministère des Armées semble donc avoir produit des résultats concrets. Toutefois, si la DGA a une bonne vision des PME et ETI avec lesquelles elle contracte directement, sa communication semble en revanche plus ténue avec les prestataires de niveau 1, 2 ou 3 dont elle en connaît moins les vulnérabilités. En effet, plus l'entreprise s'éloigne dans la chaîne de valeur, plus il est complexe de nourrir un lien entre acheteur public et fournisseur. Ceci est d'autant plus vrai que beaucoup d'entreprises de la BITD ne réalisent qu'une part mineure de leur chiffre d'affaires dans la défense ; deux tiers des entreprises de la BITD ne réalisent que 10 % de leur chiffre d'affaires dans le secteur de la défense.

Proposition n° 10 : Renforcer la coordination et la communication entre la direction générale de l'armement (DGA) et les prestataires ou sous-traitants de rang inférieur de l'industrie de la défense.

Les industriels auditionnés par vos rapporteurs ont par ailleurs fait valoir que les précédentes LPM contenaient un échéancier plus clair que l'actuelle LPM. La loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 comportait ainsi des descriptifs du parc début 2019, fin 2021 et fin 2025, avec le volume des livraisons programmées entre 2019 et 2025, ainsi qu'une liste des principaux équipements des armées début 2019 et fin 2025. La LPM en cours n'offre pas, selon eux, la même visibilité, avec seulement un descriptif du parc fin 2023, fin 2030 et à horizon 2035. Il y a là un point de vigilance à garder en mémoire, sinon pour une actualisation de la LPM, du moins pour l'élaboration de la prochaine loi de programmation en matière de défense.

Proposition n° 11 : Prévoir, dans le cadre d'une éventuelle actualisation de la loi de programmation militaire ou de la prochaine loi de programmation en matière de défense, un calendrier de livraisons plus précis, s'inspirant de l'échéancier figurant dans la LPM 2019-2025.

2. Une stratégie européenne à renforcer

En matière de coopérations européennes, la France mobilise en particulier deux leviers financiers :

– le Fonds européen de défense (FED) : créé par la Commission européenne, il finance la recherche et le développement des programmes en coopération dans un objectif de renforcement de l'efficacité et de l'innovation de la base industrielle et technologie de défense européenne (BITDE) ;

– l'Action de soutien à la production de munitions (ASAP⁽¹⁾) : ce mécanisme d'urgence adopté en 2023 vise à accélérer la production européenne d'obus et missiles ; il permet de subventionner directement les industriels afin de raccourcir les délais de livraison et de répondre aux besoins opérationnels accrus, liés notamment à la guerre en Ukraine.

Des auditions menées par les rapporteurs, il est toutefois ressorti que la France ne disposait pas encore d'une véritable stratégie pour récupérer une part plus importante des financements européens, pourtant essentiels alors que l'Union européenne doit se renforcer dans un contexte international incertain.

Proposition n° 12 : S'investir davantage dans les coopérations européennes et bâtir une réelle stratégie en vue de récupérer une part plus importante des financements européens destinés à l'industrie de défense.

C. UN SOUTIEN À L'INNOVATION TOURNÉ VERS LE QUANTIQUE ET L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

La LPM 2024-2030 a eu pour ambition de préparer l'avenir des armées françaises en misant sur un soutien massif à l'innovation. 10 milliards d'euros de besoins programmés sur la période ont ainsi été inscrits à ce titre dans le rapport annexé. La LPM a entendu plus particulièrement soutenir la recherche et le développement de technologies de pointe dans les deux domaines stratégiques que sont le quantique et l'intelligence artificielle.

1. Le quantique : un défi en passe d'être relevé

Les « *capteurs à l'ère des technologies quantiques* » et le « *calcul quantique au service de capacités souveraines comme le renseignement ou la dissuasion* » figurent parmi les dix axes prioritaires d'innovation définis dans le rapport annexé à

(1) ASAP : Act in Support of Ammunition Production.

la LPM. Le but est de développer et de protéger des filières souveraines tant sur le segment des capteurs quantiques que sur celui du calcul quantique.

La LPM n'a pas détaillé de montant financier spécifique pour le quantique. Toutefois, en juin 2025, le ministre des armées a lancé un plan pour le quantique de défense, piloté par la DGA, doté de 250 millions d'euros jusqu'à la fin de la période couverte par la LPM. Comme l'a indiqué le ministre, « *maîtriser le quantique n'est pas un choix, c'est une condition de notre souveraineté et de notre sécurité. Comme l'atome en son temps et l'intelligence artificielle, il marquera une rupture entre les États capables et ceux qui n'auront pas su le faire : nos compétiteurs ne nous attendent pas* ⁽¹⁾.» Un peu plus d'un an plus tôt, en mars 2024, le ministère des Armées avait lancé le programme PROQCIMA, visant à développer deux prototypes d'ordinateurs quantiques universels tolérants aux fautes, chacun doté de 128 qubits logiques ; l'AID et l'Agence nationale de la recherche (ANR) ont conclu un partenariat pour le suivi de ce programme.

Auditonné par vos rapporteurs, l'ingénieur général de l'armement Patrick Aufort, directeur de l'AID, a indiqué que la France était en avance sur les calculateurs et les capteurs quantiques – les capteurs quantiques sont déjà une réalité - mais qu'elle souffrait encore d'un retard sur les communications quantiques, notamment par satellites, en raison d'un manque d'investissements.

Proposition n° 13 : Consacrer les investissements nécessaires en matière de communication quantique pour préserver notre souveraineté.

2. L'intelligence artificielle : un rendez-vous à tenir

L'intelligence artificielle (IA) constitue le second domaine stratégique d'innovation à avoir fait l'objet d'investissements et de soutiens importants en vue de garantir son développement souverain. Ces soutiens passent en particulier par l'AID et par l'Agence ministérielle pour l'intelligence artificielle de défense (AMIAD). L'AID conclut elle-même, avec des organismes tels que le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), des partenariats qui participent à la maturation de technologies innovantes en IA, au service des forces armées, des directions et des services. L'IA de défense est susceptible de contribuer à l'analyse des flux numériques, au traitement du langage et de la parole, à l'identification de cibles, au contrôle de navigation en robotique autonome, etc. La révolution technologique dont elle est porteuse contribuera aussi à la militarisation de l'espace.

Vos rapporteurs appellent à poursuivre le soutien à l'innovation en matière d'IA de défense. L'un des moyens de faciliter l'innovation serait d'accroître la liberté laissée aux différents acteurs de proposer des solutions innovantes, notamment grâce à un large accès aux données permettant le développement en architectures ouvertes.

(1) <https://x.com/SebLecornu/status/1932759021313773760>

Les grands industriels pourraient notamment accepter d'intégrer davantage dans leurs équipements des briques d'IA issues d'acteurs innovants.

Proposition n° 14 : Accroître la liberté laissée aux différents acteurs pour proposer des solutions innovantes en matière d'intelligence artificielle (IA) de défense, notamment grâce à un large accès aux données permettant le développement en architectures ouvertes.

III. LE NOUVEAU MODÈLE DE RESSOURCES HUMAINES DES ARMÉES : UNE TRANSFORMATION EN COURS

La LPM s'est fixé pour objectifs d'œuvrer au « *renforcement du modèle des ressources humaines des armées* ⁽¹⁾ » et de mettre en place une « *politique de ressources humaines modernisée* ⁽²⁾ », en faisant par ailleurs toute sa place à la réserve opérationnelle militaire. Une série de mesures normatives, couplée à des crédits significatifs, a été prévue en ce sens. Si de nets progrès ont été accomplis en termes de recrutement et de fidélisation, de même que dans la promotion de la réserve opérationnelle, des efforts restent à fournir en matière d'accompagnement et de soutien des personnels.

A. RECRUTEMENT ET FIDÉLISATION DES MILITAIRES : DES RÉSULTATS À SALUER

La LPM poursuit un double objectif de recrutement et de fidélisation. On sait en effet – et le conflit en Ukraine notamment le montre bien – que le volume des effectifs est un facteur-clé de la capacité des armées à durer. Comme l'indique le rapport annexé de la loi, il s'agit de « *gagner la bataille de l'attractivité, des compétences et de la fidélisation des personnels militaires et civils* ⁽³⁾ ». La loi a fixé une cible d'effectifs du ministère de la défense s'élevant à 275 000 équivalents temps plein (ETP) en 2030. Elle prescrit notamment d'augmenter les effectifs de 700 ETP en 2024 et du même nombre en 2025 ⁽⁴⁾.

Comme l'a déclaré M. Olivier Bouchery, directeur des ressources humaines du ministère de la défense (DRHMD), lors de son audition, « *après deux années* ⁽⁵⁾ *qui ont été extrêmement difficiles, on a collectivement réussi en 2024 à poser un garrot sur l'hémorragie des effectifs et pour l'instant on est sur une très bonne tendance en 2025 (...) On termine au 31 décembre 2024 avec 264 824 ETP (...) Avec le jeu des personnes qui arrivent en cours d'année, en 2024, on a recruté 26 500 personnes et on en a vu partir 22 000, c'est-à-dire qu'on a fidélisé 15 % de mieux que l'année précédente* ». L'enjeu est en effet d'arriver à maintenir des niveaux de volume satisfaisant en tenant compte des départs.

En ce qui concerne l'année 2025, le DRHMD a indiqué à vos rapporteurs que les chiffres de recrutement étaient très bons jusqu'à présent, étant précisé au surplus

(1) Point 2.2.1 du rapport annexé : « *Un modèle d'armée au format humain renforcé, fidèle à notre histoire* ».

(2) Ibid.

(3) Cf. rapport annexé de la LPM 2024-2030, point 2.2.1. Le mot « attractivité » a été ajouté en commission à la demande expresse de votre rapporteur Yannick Chenevard (amendement n° DN572) pour encourager à « accroître la progressivité des grilles indiciaires de l'ensemble des militaires en augmentant leur indice brut » (exposé sommaire).

(4) L'article 7 de la LPM prévoit une cible d'augmentation nette des effectifs, en équivalents temps plein, de + 700 en 2024 et de + 700 en 2025 (puis + 800 en 2026, + 900 en 2027, + 1 000 en 2028, + 1 000 en 2029 et + 1 200 en 2030).

(5) 2022 et 2023.

que l'essentiel du recrutement se fait au mois d'octobre. Les chiffres sont meilleurs encore s'agissant de la fidélisation des personnels. Ces résultats sont très encourageants, notamment en ce qui concerne les sous-officiers, dont la fidélisation en 2025 s'est encore accrue de 20 % par rapport à la même période en 2024. C'est absolument crucial tant les sous-officiers forment la colonne vertébrale de la structure humaine des armées. Si l'atteinte des cibles de fidélisation est un profond motif de satisfaction pour la DRHMD, elle représente aussi pour elle un enjeu technique et surtout financier. Des ajustements permanents sont en effet nécessaires, notamment en termes de masse salariale, car fidéliser coûte plus cher qu'embaucher (puisque il s'agit de conserver quelqu'un déjà présent dans les effectifs, avec son grade, son indice et son ancienneté).

L'atteinte de ces bons résultats est due notamment à la révision des grilles indiciaires prévue par la LPM et dont elle constitue l'un des axes majeurs. Conformément à l'article 7 de la loi, les grilles indiciaires des militaires du rang ont été révisées en 2023 (décrets n° 2023-1001 et 1002 du 30 octobre 2023) et celles des sous-officiers en 2023 et 2024 (décret n° 2023-1003 du 30 octobre 2023 et décret n° 2024-1121 du 4 décembre 2024). Les travaux interministériels sur la révision des grilles indiciaires des officiers sont en cours de finalisation et devraient, selon la DRHMD, aboutir avant la fin de l'année 2025. La réforme des grilles indiciaires des officiers a été construite avec l'ensemble des forces armées et formation rattachées, dont la gendarmerie nationale, l'unicité du statut militaire impliquant un parcours indiciaire globalement commun à tous les officiers⁽¹⁾. Vos rapporteurs insistent sur l'importance primordiale que revêt l'aboutissement de la révision des grilles indiciaires des officiers dans les meilleurs délais. L'attente du corps des officiers est forte sur ce point, et amplement justifiée, compte tenu des responsabilités liées à leurs missions et de la disponibilité élevée qu'elles requièrent. L'absence à ce jour de révision des grilles indiciaires les concernant tend, d'une part, à dissuader un certain nombre de sous-officiers de rejoindre leurs rangs, faute de compensation financière à la hauteur du surcroît de responsabilités, et pousse, d'autre part, un certain nombre de jeunes diplômés intéressés par le secteur de la sécurité et de la défense à opter pour une carrière civile plutôt que militaire.

Proposition n° 15 : Mener à bien, dans les meilleurs délais, la révision des grilles indiciaires des officiers.

Sur le plan indemnitaire, la NPRM prévoit un surplus de 452 millions d'euros par an. La réforme, mise en place entre 2021 et 2023, a instauré un système indemnitaire jugé plus juste et plus lisible, avec huit primes et indemnités liées aux compensations des sujétions militaires, à l'exercice de responsabilités et aux qualifications et compétences. Cette réforme complexe, à la technicité poussée, a été

(1) *À l'instar d'autres corps, comme les praticiens des armées, les spécificités des besoins et du modèle RH de la gendarmerie nationale nécessitent néanmoins des adaptations par rapport aux grilles de droit commun prévues pour les corps d'officiers du ministère des Armées. Les principales différences avec les officiers des armées concernent les grades de commandant et de lieutenant-colonel.*

mise en œuvre sans problèmes ni dépassements de la somme allouée, y compris dans ses aspects liés au système de paye et au système d'information « RH » ainsi que dans ses aspects de prévision et de modélisation financières ⁽¹⁾. Au-delà de cette réussite, que vos rapporteurs saluent, il s'agira de mesurer si les effets plus qualitatifs de la NPRM ont été atteints. Loin d'être un saupoudrage d'augmentations, la NPRM reflétait au contraire des choix forts visant à encourager et récompenser l'acquisition de compétences, la mobilité, certains types ou profils de carrière, etc. Le rapport du Gouvernement au Parlement, prévu à l'article 7 de la LPM et dont la transmission devra intervenir avant la fin de l'année 2026, sera très précieux à cet égard. On peut noter d'ores et déjà qu'une appréciation positive de la NPRM ressort de l'indicateur de mesure du moral (I2M), un baromètre robuste fondé sur un questionnaire stable depuis quinze ans, adressé à 80 000 personnels du MINARM et mesurant 33 dimensions du moral. Ce baromètre indique que la satisfaction du personnel militaire quant à sa rémunération a significativement augmenté en 2024 ⁽²⁾.

Un certain nombre de mesures de type normatif, enfin, prévues par la LPM, ont contribué à stopper l'hémorragie des effectifs du ministère de la défense. On peut citer la prolongation au-delà de la limite d'âge pour certains militaires ⁽³⁾, la possibilité de réengagement des militaires ayant quitté l'armée ⁽⁴⁾, la sanctuarisation de l'apprentissage militaire grâce à la cohérence donnée à différents dispositifs de jeunesse qui coexistaient auparavant ou encore la pérennisation de la promotion fonctionnelle. Le DRHMD, lors de son audition, a souligné que tous ces dispositifs étaient aujourd'hui mis en œuvre et donnaient de bons résultats. À titre d'illustration, il a indiqué que le nombre de militaires ayant été réengagés après avoir quitté les armées, dans les cinq ans suivant leur départ, s'élevait en 2024 à près d'un millier, chiffre loin d'être anecdotique. Les militaires réengagés sont à 82 % des militaires du rang, comme le montre le tableau ci-après. Leur ancienneté moyenne est de quatre ans.

(1) On se souvient que le logiciel Louvois (logiciel unique à vocation interarmées de la solde), système informatique de paie des militaires, mis en service en 2011, avait accumulé de très nombreux déboires, conduisant à son abandon en 2021.

(2) Cf. réponses écrites de la DRHMD du ministère des Armées adressées à vos rapporteurs le 17 juillet 2025.

(3) Article 32 de la LPM créant un nouvel article L. 4139-17 du code de la défense aux termes duquel « les militaires de carrière, à l'exclusion des officiers généraux, les officiers sous contrat, les militaires commissionnés, les militaires de la réserve opérationnelle, les militaires engagés et les volontaires dans les armées peuvent, sur demande agréée, être maintenus en service pour répondre aux besoins des forces armées et des formations rattachées pendant une période qui ne peut excéder trois ans à compter de l'atteinte de leur limite d'âge ou de leur limite de durée de service ».

(4) Les dispositifs de réengagement des militaires radiés des cadres sont ainsi ouverts à ceux qui ont quitté l'armée depuis moins de cinq ans, contre trois ans auparavant (nouvel article L. 4132-4-1 du code de la défense créé par l'article 32 de la LPM).

VOLUME ET RÉPARTITION DES MILITAIRES RÉENGAGÉS EN 2024

	Volumes 2024	Répartition (officiers/sous-officiers/militaires du rang)
Armée de Terre	478	1/4/473
Marine nationale	95	1/46/48
Armée de l'Air et de l'Espace	340	Essentiellement des militaires du rang
Service du commissariat aux Armées	1	1/0/0
Service de l'énergie opérationnelle	6	NC
Service de santé aux armées	2	1/1/0
Service d'infrastructure de la défense	2	2/0/0
TOTAL	924	

Source : DRHMD

Le DRHMD a tenu à rappeler lors de son audition que l'ensemble de ces mesures normatives (prolongation au-delà de la limite d'âge, réengagement, promotion fonctionnelle), pour efficaces qu'elles soient en termes de maintien des effectifs, restaient à la main des gestionnaires des armées au regard des besoins du service. Tous les militaires qui le souhaitent ne sont pas réengagés, de même que tous les militaires qui le souhaitent ne dépassent pas leur limite d'âge.

Si vos rapporteurs saluent ces résultats, ils invitent aussi à un effort particulier en matière de recrutement concernant les segments critiques où il est essentiel d'attirer les meilleurs talents, en particulier les segments de l'intelligence artificielle (IA), du renseignement et du cyber. Il importe de se donner les moyens - financiers et réglementaires - de recruter plus massivement ce type de profils pour lesquels la concurrence du secteur privé est évidemment très rude.

Proposition n° 16 : Mettre l'accent, en matière de ressources humaines, sur les segments critiques que sont l'intelligence artificielle (IA), le renseignement et le cyber et se donner les moyens normatifs et financiers d'y augmenter le recrutement.

B. LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE : UNE DYNAMIQUE ENCOURAGEANTE À CONFIRMER

La LPM a apporté une nette inflexion au modèle de ressources humaines des armées fondé jusqu'alors très principalement sur la professionnalisation. Les réserves sont vues désormais à la fois comme une part intégrante des ressources humaines – caractérisée par sa souplesse d'utilisation et son coût modéré –, comme un facteur d'augmentation des effectifs contribuant à la recherche d'un effet de « masse » et comme un moyen de renforcer le lien armée-Nation. Vos rapporteurs rappellent que, quelques mois avant l'adoption de la LPM, la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI) avait prévu de manière similaire que « *le recours aux réserves opérationnelles de la gendarmerie et de la police sera accru, puisqu'elles passeront en cinq ans de 30 000 aujourd'hui à 50 000 réservistes pour la gendarmerie nationale et de 6 000 à 30 000 réservistes pour la police nationale* ».

L’article 29 de la LPM, complété par le décret n° 2024-665 du 2 juillet 2024⁽¹⁾, contient une série de dispositions destinées à promouvoir l’engagement et le parcours au sein de la réserve opérationnelle des armées ainsi qu’à renforcer les moyens et l’efficacité. La loi prévoit ainsi par exemple le report de l’âge limite à 72 ans pour tous les réservistes opérationnels (ROPS). En termes de cible d’effectifs, l’objectif fixé par la LPM est d’atteindre 80 000 réservistes opérationnels en 2030 et 105 000 au plus tard en 2035, soit un militaire de réserve pour deux militaires d’active. L’employabilité des réservistes recouvre trois grandes fonctions : la protection du territoire et des emprises militaires, le renforcement des chaînes de soutien et le combat.

Les résultats sont au rendez-vous puisque les effectifs de la réserve opérationnelle ont progressé pour atteindre 43 794 « engagements à servir dans la réserve » (ESR) à la fin de l’année 2024, contre 40 000 fin 2023 (base zéro du doublement). La cible d’une augmentation nette des effectifs de 3 800 volontaires ayant souscrit un ESR en 2024, prévue par l’article 7 de la LPM, a été atteinte. Le début de gestion de l’année 2025 laisse envisager une réalisation de l’objectif identique fixé pour cette année (+ 3 800), avec 46 % de la cible de recrutement déjà atteinte à fin avril. La modification des critères de recrutement de la réserve a donc incontestablement produit ses fruits. L’attractivité de la réserve, notamment auprès des étudiants (25 % des effectifs) et des retraités (19 % des effectifs)⁽²⁾, a connu une croissance confortée par les nombreux partenariats conclus avec les entreprises et les universités. 216 conventions ont ainsi été signées en 2024 entre le Secrétariat général de la garde nationale (SGGN) et des entreprises, ce qui représente une augmentation de près de 30 % par rapport à 2023. Par ailleurs, la physionomie de la population des réservistes se caractérise en 2024 par une augmentation de 2 % de la part d’*ab initio*⁽³⁾, un taux de féminisation stable et plus élevé que l’active à hauteur de 23 % et une répartition territoriale globalement en adéquation avec la carte des implantations militaires.

Si ces résultats sont encourageants, plusieurs axes de progrès permettraient toutefois de renforcer encore la réserve opérationnelle.

Tout d’abord, la procédure de recrutement des réservistes doit être plus rapide. Les nouvelles règles en matière de visite médicale d’aptitude à l’emploi devraient, selon la DRHMD, y contribuer. Les centres médicaux des armées (CMA) ont pu en effet doubler le nombre de visites d’aptitude depuis la mise en place de ces nouvelles règles. Pour absorber la montée en puissance de la réserve, il est aussi prévu le recrutement de personnels de santé réservistes supplémentaires et l’ouverture des CMA les week-ends. Il semble qu’on pourrait encore optimiser la procédure de recrutement en améliorant la gestion administrative des réservistes. Des pistes existent autour de la réduction et de l’harmonisation de la liste des documents à fournir pour

(1) Décret n° 2024-665 du 2 juillet 2024 modifiant diverses dispositions relatives à la réserve militaire.

(2) Les 56 % restant des effectifs de la réserve sont composés d’actifs.

(3) Les réservistes dits « ab initio » sont des civils sans passé militaire.

la rédaction des contrats d'ESR. La fusion des pôles RH – actuellement dissociés selon le recrutement de personnels d'active ou de réserve – permettrait également de gagner en efficacité. Des difficultés ont aussi été remontées concernant le système d'informations ROC (réservistes opérationnels connectés), avec des blocages de dossiers de candidats souhaitant intégrer la réserve, difficultés qu'il est urgent de résoudre.

Proposition n° 17 : Accélérer la procédure de recrutement des réservistes opérationnels, en optimisant leur gestion administrative et en améliorant la « relation usager » avec les candidats.

Il convient ensuite de progresser sur la réduction du délai de paiement de la solde. Ce délai est actuellement de 60 jours en moyenne. 50 % des réservistes sont néanmoins soldés en moins de 45 jours. L'objectif doit être d'atteindre ce délai de 45 jours pour toute la population des réservistes.

Proposition n° 18 : Poursuivre les efforts de réduction du délai de paiement de la solde des réservistes opérationnels.

En troisième lieu, il est ressorti des auditions que la prévision d'emploi des réservistes, en termes de missions et de jours d'activité, devait encore être améliorée.

Proposition n° 19 : Améliorer la prévision d'emploi des réservistes opérationnels en termes de missions et de jours d'activité.

Il existe enfin un besoin en formateurs supplémentaires pour les militaires réservistes. Ce besoin, qui n'avait pas été programmé par la LPM, est estimé à un millier par la délégation du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM). Le manque de formateurs est porteur d'un risque de concurrence néfaste entre unités de réserve et unités d'active. À ce propos, vos rapporteurs tiennent à souligner que le renforcement de l'armée d'active doit permettre une montée en puissance optimale de la réserve et inversement, l'une et l'autre devant marcher de conserve. C'est pourquoi il importe de poursuivre les travaux sur la complémentarité entre réserves opérationnelles et unités d'active.

Proposition n° 20 : Augmenter le nombre de formateurs pour les militaires réservistes.

Proposition n° 21 : Poursuivre les travaux sur la complémentarité entre réserves opérationnelles et unités d'active.

C. DES AVANCÉES ENCORE ATTENDUES SUR LA CONDITION MILITAIRE

La transformation du modèle « RH » des armées, avec notamment la révision des grilles indiciaires, la NPRM et la montée en puissance de la réserve, est donc bien engagée et produit de bons résultats. Elle doit s'accompagner de progrès sur d'autres aspects de la condition militaire. Il n'y aura pas en effet de recrutement et de fidélisation durables sans amélioration des problématiques de logement, de parcours professionnel et de conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle. Le plan « Fidélisation 360 » (F360), présenté par le ministre des armées en mars 2024, vise à répondre à cette ambition. Les premiers résultats sont encourageants, avec par exemple 153 opérations d'aménagements et + 16 % d'investissements dans la construction et la rénovation de lits pour les hébergements enceinte, ou encore + 10 % de solutions de garde d'enfants en un an. L'actualisation en cours de l'Instruction n° 1136/ARM/SGA/DPMA/SDL/BL du 6 décembre 2021 sur le classement, les conditions d'attribution et d'occupation des logements relevant du ministère de la défense en métropole est également une bonne chose, de même que la poursuite des travaux des gestionnaires de ressources humaines sur l'individualisation des parcours.

Dans le cadre du présent rapport et pour rester dans le champ de la mise en œuvre de la LPM, vos rapporteurs insisteront sur le cas de l'assistance aux militaires blessés. L'article 21 de la LPM a renforcé le régime d'indemnisation des militaires blessés en service, ou ayant contracté une maladie au cours d'opérations militaires, en leur ouvrant droit à une indemnisation de l'intégralité du préjudice subi. Il est ressorti des auditions que la mise en œuvre de ce régime au niveau du commandement de proximité pouvait encore être améliorée. La communication sur l'existence de procédures d'accompagnement pour les militaires blessés est décrite comme insuffisante. Certains militaires, par méconnaissance de ces procédures, ressentent un sentiment d'abandon. Les cellules d'aides ne sont pas en place dans l'ensemble des régiments. L'accompagnement à l'employabilité des blessés, que ce soit dans l'institution ou ailleurs, est également un enjeu fondamental et doit être renforcé. En effet, pour se reconstruire, de nombreux militaires devenus inaptes au service ne souhaitent ni quitter l'institution, ni renoncer à l'uniforme. Une réflexion doit donc être menée, au titre de la reconnaissance de leurs services exceptionnels, afin de faciliter leur réintégration dans un poste civil, ou leur maintien sous statut militaire dans un emploi adapté à leur état physique ou psychique.

Proposition n° 22 : Améliorer l'assistance de proximité aux militaires blessés en faisant mieux connaître les procédures d'accompagnement, en poursuivant la mise en place des cellules d'aides dans l'ensemble des régiments et en travaillant sur l'accompagnement à l'employabilité des militaires concernés.

IV. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN PHASE AVEC LA LPM MAIS DES INFRASTRUCTURES QUI PEINENT À SE RÉNOVER

La première annualité budgétaire prévue par la LPM a été exécutée avec une relative efficacité. Les crédits prévus par la loi de finances pour 2024 ont en effet été intégralement ouverts et consommés. Les rigidités de gestion budgétaire de la mission défense suscitent toutefois la préoccupation de vos rapporteurs. Cette exécution budgétaire peine par ailleurs à se traduire pour l'instant dans une amélioration des infrastructures.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME À LA LPM

1. Une trajectoire conforme à la programmation malgré un contexte budgétaire tendu

La LPM 2024-2030 a acté un effort majeur en termes budgétaires pour la défense et les armées. Elle prévoit, sur une période de sept années, un budget de 413,3 milliards d'euros (400 milliards de crédits et 13,3 milliards de ressources extrabudgétaires). Ce montant représente 40 % de plus que celui prévu dans la précédente LPM, dont l'ambition avait consisté, après plusieurs années de sous-investissement, à « réparer » les armées. Le budget de la mission « Défense » est ainsi appelé à s'accroître chaque année d'une « marche » comprise entre 3,2 et 3,5 milliards d'euros⁽¹⁾. L'article 4 de la LPM prévoit le passage des crédits de la mission « Défense » de 47,2 milliards d'euros en 2024 à 67,4 milliards d'euros en 2030⁽²⁾. Si ces montants, mesurés en euros courants, doivent certes être relativisés pour tenir compte de l'inflation, ils n'en représentent pas moins un progrès considérable. Le Président de la République a par ailleurs annoncé, dans son discours aux armées prononcé à l'Hôtel de Brienne le 13 juillet 2025, que « *s'ajoutera à la loi de programmation militaire actuelle un effort de 3,5 milliards d'euros en 2026 et de 3 milliards d'euros supplémentaires l'année suivante* »⁽³⁾ pour poursuivre la montée en puissance, la modernisation et la transformation de nos armées.

L'année 2024 a vu un respect strict de cette trajectoire financière. Les 47,2 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) prévus par la LPM pour la mission « Défense » ont été effectivement adoptés en loi de finances initiale pour 2024. Sur ces 47,2 milliards d'euros, l'exécuté s'établit à 48,2 milliards. À cet exécuté, il convient d'ajouter les autres dépenses décomptées dans l'effort national de défense pour un montant de 10,1 milliards d'euros, dont 9,2 milliards au titre du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». L'effort national de défense a représenté ainsi 2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2024, atteignant ainsi par avance l'objectif

(1) L'article 4 de la LPM prévoit une augmentation de 3,3 milliards d'euros en 2024, puis + 3,3 en 2024, + 3,2 en 2026, + 3,2 en 2027, + 3,5 en 2028, + 3,5 en 2029 et + 3,5 en 2030.

(2) Ressources extrabudgétaires comprises.

(3) <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/07/13/discours-aux-armees-depuis-lhotel-de-brienne>

fixé par l'article 3 de la LPM⁽¹⁾. Par ailleurs, le ralentissement de l'inflation, plus important que prévu, a eu un effet positif sur les dépenses. Le ministère estime l'allégement théorique des coûts à 791,7 millions d'euros, notamment au profit des programmes 178⁽²⁾ (+ 402 millions d'euros) et 146⁽³⁾ (+ 379 millions d'euros). Ces économies dégagées restent toutefois indicatives car elles ne sont ni traçables ni exclusives d'autres facteurs pouvant jouer en sens inverse.

La gestion budgétaire de l'année 2024 est donc en cohérence avec la programmation militaire. Le respect de la trajectoire financière prévue a été obtenu malgré un contexte de fortes tensions budgétaires, avec un déficit public qui s'est établi à 5,8 % du PIB en 2024⁽⁴⁾. Vos rapporteurs tiennent à rappeler que si l'indépendance de la Nation et la défense de sa souveraineté reposent sur sa capacité à nous défendre, cela passe nécessairement par une amélioration des comptes publics et de la cohésion sociale.

2. Une soutenabilité à long terme fragilisée par la croissance des autorisations d'engagement et des restes à payer

Si la trajectoire financière prévue a bien été respectée, la situation budgétaire du ministère des Armées révèle néanmoins des rigidités particulièrement préoccupantes, avec un volume global des restes à payer et des autorisations d'engagement (AE) qui s'est considérablement accru. Comme le souligne la Cour des comptes dans des observations formulées en mars 2025⁽⁵⁾, « *la dynamique d'investissement du ministère a entraîné un accroissement significatif des autorisations d'engagement affectées non engagées (qui atteignaient 30,3 milliards d'euros à fin 2023) et, surtout, des restes à payer (passés de 52,1 milliards d'euros en 2017 à 97,4 milliards d'euros en 2023). Le volume très significatif de ces derniers, dépenses inéluctables, rigidifie la gestion des crédits de paiements du ministère, et porte un risque de soutenabilité à moyen terme.* »

Comme l'a indiqué la direction du budget du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique à vos rapporteurs, « *les investissements massifs dans les programmes d'armement, souvent de long terme, conduisent à une augmentation logique des restes à payer, qui sont la traduction budgétaire de l'écart qui sépare la signature d'un contrat avec un industriel, matérialisé par l'engagement d'autorisations d'engagement, du versement des crédits de paiement associés et qui peut s'étaler sur plusieurs années. Ces engagements*

(1) Article 3 de la LPM : « (...) fixant l'objectif de porter l'effort national de défense à hauteur de 2 % du produit intérieur brut entre 2025 et 2027 ».

(2) Le programme 178 « Préparation et emploi des forces », piloté par le chef d'état-major des armées, finance l'organisation, le fonctionnement, l'entraînement et l'engagement opérationnel des forces armées.

(3) Le programme 146 « Équipement des forces », co-piloté par le chef d'état-major des armées et le délégué général pour l'armement, vise à mettre à disposition des armées les armements et matériels nécessaires à la réalisation de leurs missions.

(4) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8540375>

(5) Rapport de la 4^e chambre de la Cour des comptes, 13 mars 2025, *L'organisation budgétaire de la mission défense*, p. 9.

passés mobilisent chaque année un certain montant de crédits de paiement, nécessaires pour honorer les termes des contrats. L'indisponibilité de ces crédits de paiement pour d'autres dépenses que le paiement de ces dettes est appelée rigidité. Une rigidité de 100 % signifie qu'une fois ces dettes payées, il ne reste aucun crédit de paiement disponible. La rigidité peut être supérieure à 100 %, ce qui signifie que le montant des crédits disponibles ne suffit pas à couvrir les dépenses dues contractuellement. C'est ce qui est arrivé au programme 146 début 2025 : ayant accumulé trop de dettes vis-à-vis de ses fournisseurs, il ne disposait d'aucun crédit pour payer les nouveaux investissements prévus en 2025⁽¹⁾.»

Le sénateur Dominique de Legge confirme cette analyse, dans un rapport d'information remis en mai 2025⁽²⁾ : « *Les rigidités les plus contraignantes pesant sur la mission « Défense » portent sur le poids des paiements nécessaires pour honorer les engagements pris antérieurement. En particulier, les restes à payer, c'est-à-dire le stock de crédits de paiement ayant vocation à être consommé pour payer les autorisations d'engagement (AE) mobilisées dans les années précédentes, représentent aujourd'hui un montant cumulé de 99 milliards d'euros fin 2024. Près de 90 % des crédits de paiement prévus en 2025, hors dépenses de personnel, seront ainsi destinés à apurer ce stock, qui continue par ailleurs d'être alimenté par l'engagement d'AE.* »

Le sénateur Dominique de Legge relève par ailleurs une hausse anormale du report de charges (c'est-à-dire des dépenses qui auraient dû être réglées au cours de l'année mais dont le paiement a été reporté), dont le stock a plus que doublé en deux ans. L'augmentation des reports de charge s'élève ainsi à 8 milliards d'euros sur l'année 2024⁽³⁾. Cette augmentation apparaît cependant plutôt conjoncturelle, contrairement à celle des restes à payer qui apparaît nettement structurelle. Interrogée par vos rapporteurs, la direction des affaires financières du ministère des Armées souligne d'ailleurs que le report de charge constitue un outil de pilotage budgétaire de la LPM de longue date, comme c'est aussi le cas dans d'autres ministères fonctionnant avec des investissements pluriannuels de très longue durée, tandis que les restes à payer sont liés à la récente remontée en puissance des acquisitions d'armement, les contrats engagés consommant des crédits pendant toute leur durée d'exécution.

Ces rigidités dans le budget du ministère tendent, quoi qu'il soit, à s'accroître, en raison de la hausse continue des engagements. Elles font obstacle à toute souplesse capacitaire et complexifient l'investissement dans des innovations récentes. Elles expliquent le niveau relativement faible, aux dires des industriels, des commandes fermes reçues au cours des derniers mois, avec les effets négatifs que cela entraîne sur la trésorerie des PME⁽⁴⁾. Les retards dans le volume des commandes en 2025 ne sont

(1) Audition du 24 juin 2025.

(2) Rapport d'information n° 615 (2024-2025), de M. Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances du Sénat sur les perspectives de financement des objectifs fixés par la loi de programmation militaire, déposé le 14 mai 2025.

(3) Contre 6,1 milliards d'euros en 2023.

(4) Cf. supra.

pas à imputer seulement au renversement du Gouvernement de M. Michel Barnier le 4 décembre 2024, et ses conséquences sur l'adoption du budget. Certes l'exécution budgétaire 2025 en a été retardée, avec une période de services votés et une adoption du projet de loi de finances seulement le 14 février 2025, ce qui a empêché de lancer les premiers engagements dès le début d'année. Toutefois, le poids des autorisations d'engagement antérieures et des restes à payer a constitué un frein important. De ce point de vue, on ne peut que s'étonner que le rapport annuel d'exécution budgétaire prévu à l'article 9 de la LPM pour l'exercice 2024 ne fasse aucune allusion ni à cette problématique de « crise de croissance » se traduisant par un important volume des restes à payer, ni à ses conséquences, pas plus qu'au report des livraisons d'équipements prévues en 2024.

En résumé, pour vos rapporteurs, si la LPM, dans sa forme actuelle, reste pour l'instant soutenable, les rigidités croissantes dans le budget du ministère apparaissent préoccupantes. Ces rigidités de gestion budgétaire de la mission défense soulèvent la question du maintien de la capacité de l'État à répondre à moyen et long terme aux aléas géopolitiques et à satisfaire les besoins émergents des armées.

Si, comme l'a annoncé le Président de la République, la trajectoire financière de la LPM est rehaussée, il sera indispensable de mettre à profit la hausse des crédits annuels du budget de la défense pour garantir la soutenabilité de l'exécution de la programmation, limiter les reports de charges et recréer des marges de manœuvre. La reconstitution de telles marges de manœuvre budgétaires au sein de la mission « Défense » devra être une priorité.

Proposition n° 23 : Mettre à profit un éventuel rehaussement de la trajectoire financière de la LPM pour assainir l'exécution budgétaire de la mission « Défense » et garantir la soutenabilité des dépenses.

3. Des pratiques budgétaires qui font débat

Auditionnée par vos rapporteurs, la direction du budget a pointé deux types de pratiques budgétaires contestables à ses yeux.

La première a trait à la réserve de précaution. Prévue à l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), elle consiste à rendre indisponible, en début de gestion, une fraction des crédits ouverts en lois de finances. Elle constitue une enveloppe de crédits plus facilement mobilisables pour faire face aux aléas survenant en cours de gestion. Elle s'effectue au niveau du programme budgétaire. La direction du budget reproche au ministère des Armées d'utiliser systématiquement sa réserve de précaution (5,5 % du budget hors T2⁽¹⁾) pour des dépenses qui ne sont pas de l'ordre de l'imprévu. Ce traitement de la réserve de précaution ne correspondrait pas à la doctrine classique des ministères et contribuerait à l'insincérité dans la budgétisation initiale du ministère des Armées. Cette intégration de fait des réserves

(1) Le Titre 2 (T2) couvre les dépenses de personnel, essentiellement la masse salariale.

de précaution dans la programmation du ministère des Armées n'est pas nouvelle, selon la direction du budget. La direction des affaires financières du ministère des Armées n'a toutefois pas la même interprétation de l'article 51 de la LOLF et conteste que la réserve de précaution soit à la seule main du Gouvernement.

La seconde pratique concerne les opérations extérieures (OPEX) qui sont, selon la direction du budget, systématiquement sous-budgétisées. La provision annuelle au titre des opérations extérieures et des missions intérieures (MISSINT)⁽¹⁾ a été fixée par l'article 5 de la LPM à 800 millions d'euros pour 2024 et à 750 millions d'euros de 2025 à 2030. Dans les faits, les surcoûts complets se sont élevés au total en 2024 à 1,2 milliard d'euros pour les OPEX-MISSINT. Ils avaient été d'1,3 milliard d'euros en 2023⁽²⁾. La direction du budget regrette là encore le manque de sincérité consécutif à cette sous-budgétisation d'autant plus que la gestion des surcoûts des OPEX peut avoir un impact sur d'autres budgets opérationnels de programme⁽³⁾.

On pourrait, à côté de ces deux pratiques, mentionner ici la question des ressources extrabudgétaires. L'article 4 de la LPM précise qu'elles comprendront « *notamment le retour de l'intégralité du produit des cessions immobilières du ministère de la défense* », et les estime à un montant total de 5,8 milliards d'euros pour la période 2024-2030. Le même article précise aussi que « *si les ressources extrabudgétaires sont inférieures au montant de la prévision (...), elles seront complétées à hauteur de ce montant par des crédits budgétaires dans la loi de finances initiale de l'année suivante* ». 7,4 milliards sont par ailleurs escomptés de reports de charges et de marges frictionnelles. Le total des ressources hors crédits de paiement, prévues par la LPM, s'élève donc à 13,3 milliards d'euros. Ce type de ressources non budgétaires ne présente évidemment pas la même sécurité que les crédits de paiement et le législateur devrait sans doute y recourir avec précaution. On peut en tout cas noter que, lors de l'audition de la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) du ministère des Armées, il a été indiqué que les ressources extrabudgétaires, issues de cessions immobilières, n'avaient pas encore été mises à disposition pour 2025, et que « *l'activation ou non de l'article 4 était une décision relevant du ministère* ».

(1) *Les MISSINT (mission intérieures) en matière de sécurité civile se caractérisent par le soutien direct de l'armée aux populations.*

(2) Cf. *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission Défense, avril 2025*, p. 28.

(3) *La Cour des comptes nuance toutefois cette analyse dans ses « Observations définitives » du 13 mars 2025 consacrées à « L'organisation budgétaire de la mission défense Exercices 2019-2023 » (pages 24-25) : « Les surcoûts OPEX-MISSINT résultent du niveau et de l'intensité de l'engagement des forces, qui découlent eux-mêmes de la situation sur les théâtres d'opérations et des décisions de l'autorité politique mises en œuvre par le chef d'état-major des armées. S'il s'avère difficile d'établir au stade de la programmation des hypothèses précises d'engagement des armées françaises et donc de chiffrer *a priori* ces surcoûts, il apparaît néanmoins que, de façon récurrente, la provision budgétée pour ces opérations s'avère insuffisante. Cette situation peut, au premier abord, sembler avantageuse pour le ministère puisque le financement des surcoûts excèdent la provision peut s'appuyer sur la solidarité interministérielle prévue par l'article 4 de la LPM. Cependant, en 2018 et en 2019, les surcoûts nets des OPEX-MISSINT ont été financés par redéploiement de crédits au sein de la mission Défense. Les arbitrages interministériels ont ainsi conduit à une auto-assurance complète de la mission Défense pour couvrir ces surcoûts nets, provoquant l'inquiétude de la commission sénatoriale des affaires étrangères. »*

Trancher sur ces débats touchant à la technique budgétaire excéderait le cadre du présent rapport. Vos rapporteurs invitent néanmoins à les prendre en compte, dans la perspective d'une actualisation de la LPM et d'une future loi de programmation. Quelle que soit la position que l'on adopte sur les différents points évoqués, il reste que la recherche de la sincérité et de la sécurité les plus grandes dans la programmation budgétaire ne peut qu'être souhaitable.

Proposition n° 24 : Renforcer la sincérité et la sécurité de la programmation budgétaire du ministère des Armées dans la perspective d'une actualisation de la LPM ou de la prochaine loi de programmation. Il convient de trancher le débat doctrinal entre le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère des Armées afin de sécuriser l'exécution budgétaire.

B. DES INFRASTRUCTURES ENCORE TROP DÉGRADÉES

Si les crédits budgétaires prévus par la LPM ont à ce jour été exécutés de manière conforme, cette exécution budgétaire peine à se traduire pour l'instant dans une amélioration des infrastructures. Les rigidités budgétaires dont il vient d'être question, la priorité donnée aux grands programmes d'équipement ainsi que l'absence de mise à disposition de certaines ressources extrabudgétaires peuvent expliquer, entre autres facteurs, la maigreure des progrès réalisés.

La « dette grise ⁽¹⁾ » du ministère des Armées est estimée à 4,4 milliards d'euros. Les dépenses de maintien en condition du quotidien (petits travaux) s'élèvent approximativement à 450 millions d'euros par an, somme qui apparaît très insuffisante, l'investissement minimum nécessaire étant plutôt évalué à 600 millions d'euros. Sur les gros travaux, les sommes investies actuellement permettent d'éviter une dégradation de la situation mais pas de l'améliorer. Le sous-investissement ne fait qu'augmenter le coût global final des travaux à réaliser.

Les membres de la délégation du CSFM ont souligné, lors de leur audition, à quel point la vétusté des emprises militaires (dégâts des eaux, chauffages défaillants, etc.) pouvait engendrer une perte de motivation chez les militaires et contrecarrer la politique de fidélisation engagée. Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), dans son rapport « Perspectives 2035 de la condition militaire », alerte lui aussi sur ce sujet. Le mauvais état des infrastructures immobilières n'épargne pas non plus, comme cela est remonté lors des auditions, les écoles militaires.

Auditionnée par vos rapporteurs, la DTIE a indiqué que sa politique immobilière visait à privilégier la rénovation aux constructions neuves et à systématiquement déconstruire les infrastructures obsolètes. Cette approche permet, selon la DTIE, de maîtriser les coûts de maintenance (respect de la limitation à l'extension des surfaces bâties). La DTIE a précisé qu'environ 25 milliards d'euros d'investissements dans l'immobilier devaient être réalisés sur la période de la LPM,

(1) La notion de « dette grise » désigne la somme des crédits nécessaires pour remettre à niveau le patrimoine immobilier.

ce qui représente une augmentation de 33 % par rapport à la LPM précédente ; ce montant doit permettre de stabiliser l'état des infrastructures. En 2024, les crédits consommés pour la politique immobilière sur le programme 212⁽¹⁾ se sont élevés à environ 480 millions d'euros en AE et 640 millions d'euros en CP. En 2025, l'effort particulier consacré à la remise à niveau des infrastructures de soutien et du quotidien (P212) et à l'entretien courant (financement P178) se poursuit⁽²⁾.

Vos rapporteurs appellent à prolonger et à amplifier, de manière urgente, l'effort d'amélioration de la salubrité et de la qualité des infrastructures immobilières, et au premier chef des logements et des hébergements destinés aux militaires.

Proposition n° 25 : Prolonger et amplifier, de manière urgente, l'effort d'amélioration de la salubrité et de la qualité des infrastructures immobilières, et au premier chef des logements militaires.

Sur le plan organisationnel, il est ressorti des auditions que le fonctionnement global des soutiens gagnerait à voir se mettre en place une meilleure articulation entre les commandants de base de défense (COMBdD) et les services de soutien. Dans ce cadre, les commandants de base de défense pourraient, selon une logique de déconcentration, se voir confier davantage de responsabilités. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle est arrivée la Cour des comptes dans son rapport du 22 février 2024 au bilan de la création des bases de défense. Elle y écrivait en effet : « *Compte tenu de la maturité du modèle actuel, un renforcement des prérogatives des commandants de base de défense leur confiant davantage d'autorité sur les services locaux de soutien paraît de nature à améliorer le fonctionnement général. Une telle évolution, qui peut passer par des prérogatives nouvelles - pouvoir de notation renforcé sur les chefs de service des soutiens locaux, renforcement de leurs équipes dans les bases de défense - va dans le sens souhaité par l'état-major des armées d'une plus grande déconcentration et d'une responsabilisation accrue du niveau local*⁽³⁾.»

Proposition n° 26 : Renforcer les prérogatives des commandants de base de défense en leur confiant davantage d'autorité sur les services locaux de soutien.

(1) Le programme 212 « Soutien de la politique de la défense », piloté par le secrétaire général pour l'administration du ministère des Armées, finance les politiques transverses de ce ministère : transformation numérique, politique immobilière, aménagement du territoire et politique environnementale, politique culturelle, reconversion des militaires, logement familial, action sociale. Il porte également plusieurs fonctions de soutien mutualisé : ressources humaines, expertise juridique, systèmes d'information d'administration et de gestion, etc.

(2) Source : réponses écrites de la DTIE au questionnaire de vos rapporteurs.

(3) Cour des comptes, 4^e chambre, 4^e section, 22 février 2024, *Le bilan de la création des bases de défense*, p. 7.

V. RENSEIGNEMENT ET CYBERDÉFENSE : DES OUTILS DE SOUVERAINETÉ ESSENTIELS À L'EFFICACITÉ ACCRUE

La LPM prévoit, au profit des trois services de renseignement relevant de la tutelle du ministère des Armées⁽¹⁾, des crédits à hauteur de 5,4 milliards d'euros⁽²⁾, et contient des dispositions normatives relatives en particulier à la contre-ingérence et à la cybersécurité. L'enjeu est de renforcer à la fois les capacités de renseignement et les capacités cyber de premier rang en vue respectivement de fournir à l'autorité politique une information fiable et pertinente et de protéger nos systèmes d'information. Ces moyens financiers comme ces dispositions normatives ont permis depuis l'entrée en vigueur de la LPM une montée en puissance des services de renseignement et un renforcement des moyens d'action de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Les progrès enregistrés se révèlent particulièrement précieux dans le contexte actuel de dégradation de l'environnement stratégique. Celui-ci s'est en effet nettement détérioré depuis 2023 avec les avancées de l'armée russe en Ukraine, l'arrivée d'une nouvelle administration américaine, le remplacement de Bachar al-Assad par Abou Mohammed al-Joulani à la tête de la Syrie, les affrontements à Gaza et au Liban, la poursuite du retrait des forces françaises en Afrique, etc. Ces bouleversements ont influé sur les priorités des services de renseignement et souligné davantage encore la nécessité de soutenir et de protéger notre BITD. Vos rapporteurs tiennent à rappeler au passage que le recul de la présence militaire française en Afrique a contribué à la diminution du nombre de capteurs dont disposent nos services de renseignement dans la région. Il faut prendre garde, de ce point de vue, à ce que « *l'hypothèse d'un engagement majeur de haute intensité dans le voisinage de l'Europe à horizon 2027-2030*⁽³⁾ », scénario central de la Revue nationale stratégique 2025, ne conduise pas à alléger par trop nos moyens de renseignement en Afrique et dans l'Indopacifique.

A. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

- 1. Une Direction du renseignement militaire (DRM) en cours de transformation**
 - a. Une triple transformation de la DRM en vue de remplir ses missions dans un contexte renouvelé***

Lors de son audition par vos rapporteurs, le général de corps d'armée (GCA) Jacques Langlade de Montgros, directeur du renseignement militaire, a souligné que le durcissement du contexte international depuis l'entrée en vigueur de la LPM, encore intensifié au premier semestre 2025, renforçait la nécessité pour la France de maîtriser

(1) Ces services (DRM, DRSD, DGSE) font tous trois partie du « premier cercle » des services de renseignement (aux côtés de la DGSI, de la DNRED et de TRACFIN).

(2) Cf. Point 2.2.3 du rapport annexé.

(3) Revue nationale stratégique 2025, p. 30.

son niveau de dépendance vis-à-vis de ses partenaires, de diversifier ses partenariats et de maintenir pour ses « accès » (ses canaux d'information) un équilibre entre le patrimonial (c'est-à-dire la détention en propre), le partenarial et l'achat de services. Il a appelé à maintenir une telle diversité d'accès dans le temps long, au-delà de 2030.

Confrontée à cet environnement stratégique de plus en plus difficile, la DRM a souhaité, depuis l'entrée en vigueur de la LPM, réaliser une triple transformation :

- une transformation stratégique pour adapter ses « accès » au nouveau contexte ;
- une transformation organisationnelle, pour passer d'une logique de moyens à une logique plus dynamique fondée sur les finalités poursuivies, le but étant de parvenir à davantage de réactivité et à un accroissement de la qualité de l'analyse ;
- une transformation numérique – actuellement en cours –, centrée sur la donnée et son usage, avec le début de l'utilisation opérationnelle de la plateforme d'intelligence artificielle (IA) « Artémis » et de son utilisation à des fins de renseignement ; entamée au printemps 2025, cette transformation numérique permettra de faire évoluer profondément le métier d'analyste.

b. L'évolution des moyens de la DRM depuis la LPM

La LPM a permis un net renforcement des moyens de la DRM, avec un doublement de son budget opérationnel de programme (BOP) sur la période couverte par la loi (2024-2030). 335 postes supplémentaires ont été prévus pour la DRM afin d'y consolider les métiers socles du renseignement en mettant l'accent sur la donnée et sur le soutien opérationnel en appui. Lors de son audition, le directeur du renseignement militaire a précisé que ces 335 postes permettraient d'atteindre à terme un volume de personnel de 2 016 postes. À la fin de l'année 2025, la DRM devrait disposer d'un effectif de 1 940 personnes, dont 700 personnels civils et 1 240 militaires. Les plans de recrutement sont élaborés sur une base annuelle, en fonction à la fois des droits ouverts (masse salariale) et des départs prévus (plan annuel de mutation pour les militaires, démissions ou mobilité pour le personnel civil). Les profils les plus recherchés et les plus difficiles à attirer sont les spécialistes de la donnée ou du cyber, les linguistes rares (chinois, russe, persan, arabe) et les spécialistes du renseignement d'origine électromagnétique (ROEM).

Le personnel de la DRM est actuellement composé de 35 % de militaires et de 65 % de civils. L'accroissement de la part de civils au cours des dernières années a visé à compenser les difficultés rencontrées dans le recrutement de militaires. Pour le personnel civil, on constate une explosion de l'attractivité : 1 800 *curriculum vitae* ont été déposés depuis le début de 2025 pour quarante postes à pourvoir. Le défi aujourd'hui consiste à trouver, avec les gestionnaires « RH » des armées, la bonne adéquation en ressources militaires, en prenant en compte les besoins en qualifications particulières. Cela s'inscrit dans le temps et passe si besoin par la création de filières *ad hoc* comme celles du renseignement d'origine électromagnétique (ROEM) ou des

officiers mariniers de la filière renseignement. Les durées moyennes d'affectation sont de trois ans pour le personnel militaire. La DRM souhaite pouvoir obtenir des armées une plus grande durée d'affectation afin de pouvoir rentabiliser l'intégration dans le service et le parcours de formation interne. Concernant le personnel civil, la durée moyenne d'affectation est de huit ans, moyenne qui masque toutefois des disparités entre des personnels anciens totalisant plus de vingt années de présence et des plus jeunes qui sont plus mobiles.

Proposition n° 27 : Réfléchir aux moyens (y compris sur le plan indemnitaire) d'augmenter la durée d'affectation, aujourd'hui seulement de trois ans en moyenne, des personnels militaires au sein de la DRM.

Le DRM a appelé l'attention de vos rapporteurs sur un certain nombre d'autres points de vigilance. Il a souligné l'importance de simplifier le cadre normatif, notamment pour ce qui concerne les soutiens⁽¹⁾. Concernant les capacités spatiales de renseignement, il a insisté sur la nécessité de renouveler, comme le prévoit le rapport annexé à la LPM, « *à l'horizon 2030, nos capacités spatiales d'observation et d'écoute (...) au sein d'architectures, militaires ou duales, performantes et résilientes* ». Les moyens de renseignement magnétique spatiaux devront maintenir le même niveau de capacités qu'aujourd'hui afin de garantir la souveraineté du renseignement français, et par voie de conséquence celle de la décision politique qu'il a pour vocation d'éclairer. La LPM prévoit ainsi que la constellation CELESTE⁽²⁾ prendra la succession de CERES⁽³⁾ dans le renseignement d'origine électromagnétique radio et radar à horizon 2030. Elle prévoit aussi, dans le domaine de l'imagerie, le lancement du premier satellite IRIS à l'horizon 2030, pour prendre progressivement le relais des satellites CSO⁽⁴⁾. Le DRM a pointé la nécessité que ces renouvellements correspondent bien aux besoins opérationnels identifiés en termes de renseignement. Ainsi, dans le domaine de l'imagerie, la recherche de qualités d'image toujours plus importantes apparaît désormais secondaire par rapport à l'exigence de revisites régulières.

(1) Cf. supra.

(2) CELESTE : Capacité ELEctromagnétique Spatiale.

(3) CERES : CapacitÉ de Renseignement Électromagnétique Spatiale.

(4) CSO : Composante spatiale optique. La LPM prévoit que deux satellites CSO seront encore opérationnels à l'horizon 2030, CSO-1 ne devant plus être en service à cette échéance, sa durée de vie étant de dix ans.

Proposition n° 28 : Assurer en priorité, et dans le respect des délais prévus, les renouvellements prévus par la LPM en termes de capacités spatiales, et en particulier le lancement d'un satellite CELESTE en 2030, et de deux satellites CELESTE et IRIS à horizon 2035.

2. Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) : renforcer une attractivité fragile

a. Le bilan de la mise en œuvre des dispositions de la LPM intéressant la DRSD

S'agissant des dispositions normatives de la LPM et de leurs textes d'application, la DRSD a été principalement concernée par l'article 42 de la loi. Celui-ci a créé un dispositif de protection contre le transfert à l'étranger de savoir-faire militaires opérationnels. Aux termes de cet article, les militaires ou anciens militaires ayant occupé des fonctions sensibles ou très techniques et souhaitant travailler pour un État étranger ou une organisation ou une entreprise étrangère doivent désormais en faire la déclaration préalable auprès du ministre de la défense, qui peut s'opposer à leurs nouvelles fonctions. Ce dispositif a été rendu nécessaire par la multiplication en France, au Royaume-Uni ou encore aux États-Unis, de tentatives de recrutement de militaires, notamment de pilotes de Rafale, par des États compétiteurs. Le décret et l'arrêté prévus par la loi ont bien été pris, dans des délais restreints, à la suite d'un travail interservices au sein du ministère des Armées ; l'arrêté n'a pas été publié, pour des raisons de confidentialité, ainsi que l'avait requis le législateur⁽¹⁾. Le rôle de la DRSD dans la procédure de l'article 42 est de diligenter une enquête, sur sollicitation du cabinet du ministre, afin de pouvoir proposer à celui-ci un avis concernant la demande de l'intéressé. Cette enquête administrative, réalisée sur le fondement de l'article R. 114-2 du code de la sécurité intérieure, concerne à la fois la personne physique (le demandeur) pour vérifier les vulnérabilités que son profil pourrait présenter et la personne morale (l'entité que le demandeur entend rejoindre) pour s'assurer de son honorabilité. À ce jour, la DRSD n'a été saisie que de quatre demandes d'avis. Le caractère dissuasif de la loi et la publicité qui lui a été faite ont probablement constitué une première réponse efficace au phénomène.

En termes de dispositions normatives, la DRSD a également été concernée par l'accès ouvert au bulletin n° 2 du casier judiciaire dans le cadre des enquêtes administratives de sécurité, prévu par l'article 40 de la LPM⁽²⁾. L'ouverture du B2 aux services de renseignement répondait, selon la DRSD, à la nécessité pour ceux-ci de disposer d'un même niveau d'information qu'un service d'enquête administrative « classique ». Cette amélioration des conditions de consultation permet un retour très rapide des éléments (et non plus un retour courrier) et conduit à un traitement accéléré des dossiers ainsi qu'à une meilleure prise en compte des suites judiciaires. Le GCA Philippe Susnjara, directeur du renseignement et de la sécurité de la défense, a souligné que le traitement des dossiers pour lesquels une procédure judiciaire est en

(1) Cf. supra.

(2) Ayant modifié l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure.

cours demeure néanmoins lourd puisque, dans ce cas, la DRSD est tenue de saisir le procureur de la République concerné pour connaître les suites envisagées ; seul le retour du procureur (qui n'est pas toujours garanti) met la DRSD en mesure d'apprécier le risque que représentent le comportement ou les agissements de l'intéressé pour la défense nationale.

b. Des moyens accrus mais insuffisants pour pallier des difficultés de recrutement

La DRSD s'est vu allouer un budget de 233 millions d'euros par la LPM, dont 30 millions pour le réaménagement du siège de sa direction centrale au fort de Vanves, avec un palier à 30 millions d'euros de budget annuel à partir de 2028. 49 créations d'emplois sont prévues sur la même période 2024-2030, avec une cible d'effectifs définie à 1701 ETP permettant au service de préserver sa militarité et de renforcer les compétences indispensables à la réalisation de ses missions, tant en matière de renseignement que dans le domaine cyber. Fin 2023, la DRSD disposait de 1 585 agents ; elle comptait 1 631 agents en 2024 ; la cible en effectifs est fixée, en 2025, à 1 666 agents.

La DRSD rencontre toutefois des difficultés de recrutement qui s'expliquent par plusieurs facteurs. Tout d'abord, la DRSD recrute, en ce qui concerne les militaires, plutôt des personnels en deuxième partie de carrière. Elle ne bénéficie donc pas pour l'instant du regain que l'on constate dans le recrutement des armées ; elle ne devrait en percevoir les bénéfices qu'avec un décalage de cinq ou six ans. En deuxième lieu, les armées étant relativement sous tension en termes de personnel, elles sont tentées de faire preuve d'une forme de rétention, en ne donnant pas leur feu vert à des personnels qui souhaiteraient rejoindre la DRSD, notamment pour exercer les fonctions d'inspecteur de sécurité de la défense (ISD). Troisièmement, il existe des contraintes propres à la DRSD en termes de mobilité et de mutations (de nombreux postes se situant outre-mer ou à l'étranger en accompagnement des forces) qui sont de nature à dissuader les candidatures.

Enfin, la revalorisation de la rémunération des militaires, notamment en matière de primes, a paradoxalement fait perdre la DRSD en attractivité. À titre d'illustration, un sous-officier venant à la DRSD exercer les fonctions d'inspecteur de sécurité de la défense touchait, avant la NPRM, environ 400 euros de plus, contre 100 à 150 euros aujourd'hui. Le différentiel de rémunération en faveur de la DRSD s'est donc amoindri et ne suffit plus à compenser les contraintes citées plus haut. Il existe par ailleurs, en matière de politique de rémunération, des effets secondaires qui n'ont pas été anticipés. Ainsi, en 2015, a été créée une « indemnité d'activité opérationnelle » (IAO) pour le personnel de la DRSD exerçant des fonctions de recherche, d'inspection et de contrôle dans le cadre de missions opérationnelles⁽¹⁾. Cette mesure – positive en soi – a toutefois rigidifié le système car les personnels percevant cette prime ne veulent plus venir travailler en direction centrale à Paris pour ne pas en perdre le bénéfice. Vos rapporteurs invitent, dans la perspective de la

(1) Décret n° 2015-767 du 29 juin 2015.

« clause de revoyure » de la NPRM en 2026⁽¹⁾, à remettre les choses à plat en vue de s’assurer du maintien de l’attractivité de la DRSD.

Proposition n° 29 : Veiller au maintien de l’attractivité de la DRSD, en particulier à l’occasion de la « clause de revoyure » en 2026 de la Nouvelle Politique de Rémunération des Militaires (NPRM).

3. Une Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) aux moyens démultipliés

a. Des dispositions normatives jugées incomplètes

La mise en œuvre du dispositif prévu à l’article 42 de la LPM est saluée par la DGSE qui le juge efficace pour entraver le départ des profils sensibles hautement spécialisés vers des États ou des organismes étrangers. Depuis la mise en place du dispositif, la DGSE a été sollicitée pour traiter deux dossiers en coopération avec la DRSD. Tandis que la DRSD intervient plutôt sur la recherche et le recueil de renseignements relatifs à la sensibilité des connaissances du demandeur ainsi qu’aux fonctions exercées par celui-ci, la DGSE joue surtout un rôle de recherche et de renseignement sur les États ou organismes étrangers vers lesquels un départ est envisagé. En effet, si la DGSE est « menante » au sein de la communauté nationale du renseignement en matière de promotion économique, elle est seulement « concourante » en matière de protection économique.

En ce qui concerne l'accès des services de renseignement spécialisés au bulletin n° 2 du casier judiciaire dans le cadre des enquêtes administratives de sécurité – accès prévu par l’article 40 de la LPM –, la DGSE en bénéficie désormais au même titre que la DRSD. Le service dispose donc désormais d'un droit de consultation du B2 du casier judiciaire national automatisé sur le fondement de l’article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure qui encadre la plupart des enquêtes administratives. Cette consultation est opérée *via* un portail internet du ministère de la Justice, après la délivrance au service d'une habilitation générique et d'un couple « identifiant-mot de passe »⁽²⁾. Cela lui permet de contrôler la transparence des agents sur leurs situations judiciaires et d'identifier ceux éventuellement mis en cause et condamnés, en complément utile de la consultation du fichier TAJ (Traitement d'antécédents judiciaires). L'information obtenue peut amener le service à se séparer de certains agents dans les cas les plus graves ou, au moins, à réviser un avis de sécurité concernant un agent ayant fait l'objet d'une condamnation. La consultation est

(1) Cf. Remise, avant la fin de l'année 2026, après information du Conseil supérieur de la fonction militaire, du rapport du Gouvernement au Parlement évaluant les effets de la nouvelle politique de rémunération des militaires (article 7 de la LPM).

(2) Avant l'entrée en vigueur de la LPM, la DGSE n'avait pas de droit de consultation du B2 mais pouvait seulement en solliciter une délivrance dans les conditions prévues aux articles 776 et 776-1 du code de procédure pénale.

également de nature à assurer l’application par le service de l’Instruction du ministère des Armées relative aux violences sexuelles ou sexistes⁽¹⁾.

Interrogée par vos rapporteurs, la DGSE a fait part de l’existence d’un certain nombre de besoins qui restent selon elle d’actualité et auxquels il devrait être répondu par voie législative, dans les domaines suivants : le traitement de données génétiques, la mise en place d’un dispositif de déclaration au ministre préalable à toute publication portant sur les activités professionnelles exercées dans un service spécialisé de renseignement⁽²⁾, l’accès à certains fichiers financiers et patrimoniaux ou encore l’intégration des adresses complètes d’internet (URL) dans la technique de renseignement de l’algorithme⁽³⁾. Sans nécessairement reprendre à leur compte l’ensemble des besoins ainsi exprimés, vos rapporteurs invitent à leur prêter l’attention nécessaire et à les expertiser, en vue de les intégrer le cas échéant dans notre droit.

Proposition n° 30 : Expertiser et, le cas échéant, prendre en compte, dans le cadre d’une éventuelle actualisation de la LPM ou d’un autre texte législatif, tout ou partie des besoins opérationnels exprimés par la DGSE, s’agissant notamment du traitement de données génétiques, de la mise en place d’un dispositif de déclaration au ministre préalable à toute publication portant sur les activités professionnelles exercées dans un service spécialisé de renseignement, de l’accès à certains fichiers financiers et patrimoniaux ou encore de l’intégration des adresses complètes d’internet (URL) dans la technique de renseignement de l’algorithme.

b. Des moyens financiers et humains en forte hausse

Le montant des ressources accordées à la DGSE au titre de la LPM s’élève à 4,6 milliards d’euros pour la globalité de la période 2024-2030, soit une augmentation de 1,6 milliard d’euros par rapport à la précédente LPM 2019-2025, comme le montre le tableau ci-après.

(1) Instruction ARM/CAB du 28 juin 2024 sur la mise en œuvre d’un programme de lutte contre les violences sexuelles et sexistes au sein du ministère des Armées.

(2) La DGSE a exprimé sa préoccupation à la suite de la parution d’ouvrages publiés par des anciens du service et susceptibles, de son point de vue, de dévoiler des informations classifiées ou des éléments d’identification de sources. Elle a soutenu l’idée d’une législation qui imposerait aux ex-officiers de renseignement de soumettre leurs projets rédactionnels à approbation ou déclaration préalable.

(3) La technique dite de l’« algorithme » fait partie des techniques de renseignement définies par la loi.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA DGSE

	CP – en millions d'euros												
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
LPM 2019/2025	343	348	398	402	441	506	595						3 033
LPM 2024/2030						450	490	535	685	750	815	905	4 630
LFI	343	348	388	374	418	425	480						-
Variation LPM/LFI	0 %	0 %	- 3 %	- 7 %	- 5 %								

Source : DGSE

Interrogée par vos rapporteurs, la DGSE a indiqué que la forte hausse de ces crédits la mettait à même de répondre à l'élargissement de ses missions et de ses zones d'action ainsi qu'aux défis technologiques concernant notamment l'intelligence artificielle, la « lutte informatique active » (LIA), l'exploitation des données massives ou le renforcement des capacités d'action dans l'espace numérique. Elle garantit en particulier le financement des dépenses socles de la DGSE et le maintien à niveau de ses capacités métiers, qui constituent un impératif pour le fonctionnement du service.

Cette ressource permet également de financer la réalisation du nouveau siège du service au Fort-Neuf de Vincennes, objectif figurant expressément dans le rapport annexé de la LPM⁽¹⁾. Annoncé lors d'une visite du Président de la République le 6 juin 2021, ce projet représente plus qu'un programme immobilier ; il constitue un projet de transformation de grande ampleur destiné à garantir l'adaptation du service à ses futures missions de renseignement. Le site actuel du boulevard Mortier, composé d'ensembles immobiliers disparates construits au fil de l'eau depuis le XIX^e siècle, sera en effet saturé aux alentours de 2031.

S'agissant des effectifs de la DGSE, ceux-ci s'élevaient au 31 décembre 2024 à 6 450 agents (hors service action et ressource LIA⁽²⁾), soit une augmentation proche de 140 ETP par rapport à 2023. Le service a pour objectif d'atteindre à la fin de l'année 2025 l'objectif qui lui a été fixé par le ministère des armées, soit environ 6 500 agents. Environ 58 % des effectifs de la DGSE se répartissent entre des agents à profil généraliste, spécialisés dans des zones géographiques ou des domaines thématiques, et des agents du soutien général. Les 42 % restants sont spécialisés dans différents domaines techniques. Il existe, au sein de la DGSE, une très grande variété de métiers répartis selon huit domaines principaux de spécialité : renseignement, cyber, sciences et technologies, langues étrangères, administration générale, affaires immobilières, soutien et logistique, sécurité et protection.

B. UNE PROTECTION RENFORCÉE DES SYSTÈMES D'INFORMATION

La LPM comporte, à côté du volet consacré au renseignement et en lien avec celui-ci, un volet d'importance majeure relatif à la cybersécurité, vue comme une condition essentielle de défense de notre souveraineté. Comme l'indique le rapport

(1) Point 2.2.3 : « Efforts prioritaires pour les armées du futur ».

(2) Lutte informatique active.

annexé, « *l'ambition est de poursuivre le développement d'une cyberdéfense de premier plan, robuste et crédible face à nos compétiteurs stratégiques, apte à assurer, dans la durée, la résilience des activités critiques du ministère et l'interopérabilité avec nos alliés* ⁽¹⁾ ». La multiplication des attaques cyber en provenance notamment d'États compétiteurs ou hostiles ou d'organisations criminelles appelait de la part du législateur une réponse forte. Le budget que la LPM consacre au cyber est ainsi multiplié par trois par rapport à la précédente loi de programmation. 4 milliards d'euros sont prévus à ce titre dans le rapport annexé ⁽²⁾, et ce alors même que l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) – autorité nationale en matière de cybersécurité et de cyberdéfense – constitue un service du Premier ministre placé sous l'autorité du SGDSN et ne relevant donc pas budgétairement de la mission « Défense ».

1. Une efficacité renforcée du dispositif national de cyberdéfense

La LPM contient, outre une forte augmentation de crédits, plusieurs mesures normatives destinées à permettre à l'ANSSI d'augmenter sa connaissance des modes opératoires des cyberattaquants, de mieux les contrer (par filtrage, blocage ou suspension des noms de domaine) et d'alerter plus efficacement les victimes des incidents ou menaces.

Les articles 64 à 68 de la LPM (constituant son chapitre V intitulé : « *Sécurité des systèmes d'information* ») touchent ainsi au domaine de compétence de l'ANSSI. Ils créent les nouveaux articles L. 2321-2-3, L. 2321-3-1 et L. 2321-4-1 du code de la défense et modifient les articles L. 2321-2-1 et L. 2321-3 du même code ainsi que diverses dispositions du code des postes et des communications électroniques. Selon l'ANSSI, auditionnée par vos rapporteurs, ces dispositions, complétées par celles du décret n° 2024-421 du 10 mai 2024, ont désormais doté l'État et les entités les plus critiques d'un niveau de sécurisation en adéquation avec la menace dont nous avons connaissance et à laquelle nous devons faire face. Elles positionnent aujourd'hui la France au premier rang des nations cyber.

Le nouvel article L. 2321-2-1 du code de la défense ⁽³⁾ adapte le dispositif de prévention et de caractérisation des menaces préexistant qui permettait le recueil de données de connexion (métadonnées) chez les hébergeurs. Dorénavant, l'ANSSI est autorisée à recueillir des données réseaux et systèmes en plus des données de connexions afin de caractériser une menace contre une autorité publique ou un opérateur d'importance vitale (OIV) ⁽⁴⁾ ou de détecter des événements susceptibles

(1) Point 2.2.3. : « Efforts prioritaires pour les armées du futur ».

(2) *Ibid.*

(3) *L'article L. 2321-2-1 du code de la défense, qui a fait l'objet de débats nourris lors de l'examen de la LPM, permet de recueillir des données sur les attaques informatiques et les victimes de ces attaques.*

(4) *Introduits dans le code de la défense par la loi de programmation militaire de 2013, les opérateurs d'importance vitale (OIV) doivent s'entendre des « 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 » (article L. 1332-1).*

d'affecter la sécurité des systèmes d'information de ces entités. Ces deux capacités peuvent être mises en œuvre séparément ou conjointement. Ces éléments permettent ensuite de signaler aux victimes l'attaque qu'elles subissent souvent à leur insu.

Le nouvel article L. 2321-2-3 du même code octroie à l'ANSSI les moyens d'agir sur des noms de domaines dont l'exploitation porte atteinte à la défense et la sécurité nationale. Dans ce cadre, l'ANSSI peut demander le blocage (ou la suspension) ou la redirection (ou le transfert) du nom de domaine afin de faire cesser l'attaque. L'approche se fait graduellement, le blocage ou la redirection étant le dernier recours. Par ce biais, l'ANSSI peut notamment identifier des machines victimes et ainsi en informer leur propriétaire.

L'article L. 2321-3-1 autorise les fournisseurs de résolveur DNS⁽¹⁾ à transmettre à l'ANSSI les données de leur cache. Ces données enregistrées de manière temporaire par le résolveur permettent à l'Agence de connaître les associations entre les noms de domaine et leurs adresses IP, à l'image d'un annuaire. Lorsqu'elle a connaissance d'éléments d'une infrastructure d'attaque, l'ANSSI peut en déterminer d'autres en consultant ces archives. L'Agence est alors en mesure de mieux comprendre l'infrastructure et l'activité de l'attaquant et ainsi mieux le contrer.

L'article L. 2321-4-1 oblige les éditeurs de logiciels à informer l'ANSSI et leurs clients de tout incident ou vulnérabilité significatifs affectant leur produit. Cette mesure, ayant un équivalent dans le règlement européen sur la résilience cyber (*Cyber Resilience Act*)⁽²⁾, a vocation à être adaptée dès lors que le règlement entrera en pleine application en droit national, à compter du 11 septembre 2026.

L'article L. 33-14 du code des postes et communications électroniques (article 67 de la LPM) a vu son deuxième alinéa évoluer afin de rendre obligatoire un dispositif autorisé depuis la LPM précédente pour les opérateurs de communications électroniques qui sont opérateurs d'importance vitale. Ce dispositif oblige ces opérateurs à disposer de dispositifs de détection et à y exploiter pour l'ANSSI des marqueurs techniques qu'elle pourrait leur fournir. Ce dispositif est un autre moyen de détecter des entités victimes et de leur signaler un incident.

L'entrée en vigueur des nouveaux dispositifs à l'aube des Jeux olympiques et paralympiques de Paris a obligé l'ANSSI à s'organiser afin de pouvoir les opérationnaliser pour l'évènement. Deux ans après le vote de la loi, l'ANSSI a pu mettre en œuvre l'ensemble des dispositifs au moins une fois⁽³⁾. Comme l'a indiqué le directeur général de l'ANSSI à vos rapporteurs, « *les dispositifs octroyés par la LPM sont utilisés seulement lorsque l'ANSSI a connaissance d'une menace grave* ».

(1) DNS : « Domain Name System ».

(2) *Règlement (UE) 2024/2847 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 concernant des exigences de cybersécurité horizontales pour les produits comportant des éléments numériques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013 et (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2020/1828 (règlement sur la cyberrésilience)*. Ce règlement CRA permet de généraliser à l'ensemble des produits numériques les principes essentiels de cybersécurité.

(3) Cf. *Rapport d'activité ANSSI 2024*.

contre des autorités publiques, des OIV ou opérateurs de service essentiel (OSE) ». La mise en œuvre de ces dispositifs se fait sous le contrôle strict de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP), conformément à l’article L. 2321-5 du code de la défense⁽¹⁾. Quatre opérations ont ainsi été conduites en 2024 dans le cadre de l’article L. 2321-2-1 et trois en 2025. Deux autorisations pour des campagnes de redirection DNS (article L. 2321-2-3 du code de la défense) et deux campagnes de mise en détection de marqueurs (article L. 33-14 alinéa 2 du code des postes et des communications électroniques) ont été mises en œuvre en 2025 et une en 2024. Ces opérations ont permis d’acquérir des connaissances sur des menaces importantes pour la sécurité nationale et de détecter des victimes au niveau national mais aussi des victimes européennes et internationales. Le dispositif de blocage de nom de domaine, prévu par le nouvel article L. 2321-2-3 du code de la défense et qui permet d’appliquer un frein d’arrêt d’urgence en cas d’attaque massive en coupant le lien entre l’attaquant et le logiciel malveillant, a déjà été utilisé deux fois. La première fois a été un échec ; la deuxième utilisation a été plus concluante.

2. Une sécurité à renforcer dans la chaîne de valeur des opérateurs d’importance vitale (OIV)

Le dispositif ANSSI apparaît donc aujourd’hui efficace. Le niveau de cybersécurité des OIV, au moins pour leurs systèmes les plus critiques, est jugé élevé et parmi les plus performants de l’Union européenne, la France ayant été précurseur dans ce domaine. L’enjeu principal des OIV réside désormais dans leur chaîne de valeur (clients, fournisseurs, prestataires, sous-traitants) qui inclut des victimes potentielles - souvent mal sécurisées et imprudentes - qui sont des proies faciles pour les cyberattaquants. La menace cyber s’est en effet étendue à tous les pans de notre tissu économique, administratif et social. La sécurisation de la chaîne de valeur apparaît d’autant plus essentielle qu’elle est connectée aux réseaux internes de ses grands clients.

Pour répondre à ce besoin, la France a soutenu l’évolution du cadre réglementaire européen avec le règlement sur la résilience cyber et la directive *Network and Information Security (NIS2)*⁽²⁾, déjà transposée entièrement ou partiellement par plus de 60 % des États membres de l’Union européenne. Le directeur général de l’ANSSI a indiqué à vos rapporteurs que le projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité⁽³⁾ – qui vise notamment à transposer la directive NIS2 – « *permettra d’élargir considérablement la cyberprotection de la nation et de l’Union européenne, en élargissement le nombre d’entités auxquelles seront imposées des exigences de cybersécurité* ». Il a insisté sur

(1) *À ce jour, l’ANSSI a toujours reçu un avis conforme à ses demandes.*

(2) *Directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l’ensemble de l’Union, modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 et la directive (UE) 2018/1972, et abrogeant la directive (UE) 2016/1148 (directive SRI 2).*

(3) *Ce projet de loi a été adopté en première lecture par le Sénat le 12 mars 2025 et, à l’Assemblée nationale, le 10 septembre 2025 par la commission spéciale chargée de l’examiner.*

le fait que cette réglementation devait « être proportionnée et adaptée à la nature des entités et à la menace à laquelle elles font face » (le niveau d'exigences ne pouvant pas être le même que pour les OIV) et qu'il fallait « un délai de mise en œuvre des mesures, au-delà de celles relatives à l'enregistrement et à la notification, suffisamment important pour permettre aux entités de se mettre en adéquation avec ces exigences. L'ANSSI estime ce délai raisonnable à trois ans. »

Vos rapporteurs partagent la conviction que la sécurisation des systèmes d'information doit désormais progresser au sein de la chaîne de valeur des OIV, de manière bien sûr proportionnée et adaptée à la taille de ces entreprises, et que la mise en œuvre de la directive NIS2 peut y contribuer. Cette sécurisation croissante doit s'accompagner d'un développement de l'écosystème français de cybersécurité, autour notamment du groupement d'intérêt public (GIP) ACYMA⁽¹⁾. Il convient également de souligner que les collectivités territoriales, acteurs essentiels de la résilience nationale en matière de cybersécurité, risquent de supporter des coûts supplémentaires pour se conformer aux nouvelles exigences, sans qu'aucune étude d'impact chiffrée sur le plan financier et en ressources humaines n'ait été réalisée.

Proposition n° 31 : Mettre l'accent sur le renforcement de la protection des systèmes d'information dans la chaîne de valeur (clients, fournisseurs, prestataires, sous-traitants) des opérateurs d'importance vitale (OIV).

(1) Action contre la cybervolonté.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 30 septembre 2025, à 16 heures 30, la commission a procédé à l'examen du rapport de la mission d'information sur l'application de la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

M. le président Jean-Michel Jacques. Vous le savez, j'ai l'honneur d'avoir été le rapporteur de la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030 (LPM), promulguée le 1^{er} août 2023. J'ai tenu à mener ce travail jusqu'au bout, en présidant, avec votre assentiment, la mission d'information qui a examiné sa mise en application, comme le prévoit l'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale.

Nos travaux ont été intenses – ils ont duré plus de quatre mois – mais se sont déroulés dans un climat cordial, malgré nos différences. Je salue l'engagement de nos deux rapporteurs.

Mme Valérie Bazin-Malgras, MM. Édouard Bénard et Matthieu Bloch, Mme Geneviève Darrieussecq, MM. Yannick Favenec-Bécot, Damien Girard, Laurent Jacobelli et Arnaud Saint-Martin étaient également membres de cette mission d'information. Je les remercie également et ils pourront publier une contribution en annexe du rapport.

En lien avec les deux rapporteurs et considérant le moment de bascule stratégique que nous connaissons, nous avons souhaité ensemble que ces travaux soient plus ambitieux que le simple recensement des textes d'application. Le rapport identifie donc plusieurs axes d'efforts pour mieux renforcer notre outil de défense, ce qui sera particulièrement utile dans la perspective de l'actualisation prochaine de la loi de programmation militaire.

Je voudrais vous exposer mes constats et les axes d'effort qui me semblent prioritaires.

Il faut d'abord constater que la première annuité de la LPM a été exécutée conformément à ce qui était prévu, comme cela avait été le cas pour la précédente.

En 2017, le budget de la défense s'élevait à 32,3 milliards d'euros ; en 2025, à 50,5 milliards d'euros. D'ici à 2027 et en dix ans, ce budget aura doublé. C'est le fruit d'un engagement politique exigeant, amorcé en 2015 par le président François Hollande et porté par le ministre Jean-Yves Le Drian, puis accéléré de façon significative par le président Emmanuel Macron et mis en œuvre par les ministres Florence Parly et Sébastien Lecornu.

Je remercie les parlementaires qui ont soutenu et voté ces efforts budgétaires. Chacun doit avoir conscience que, dans le contexte stratégique actuel, ceux-ci sont indispensables : la paix et la liberté ont un prix.

Il faut aussi constater que l'impulsion donnée depuis 2017 a permis d'engager une modernisation capacitaire appréciée sur le terrain, et qui a eu des effets positifs sur le moral et le quotidien de nos militaires. Des efforts sans précédent ont été réalisés dans des domaines stratégiques tels que le cyber, le spatial, le renseignement, les munitions ou encore l'intelligence artificielle.

Les adaptations apportées à la trajectoire capacitaire durant cette première année ont été justifiées par le besoin de donner la priorité à certains domaines majeurs : la dronisation dans les différents milieux – spatial, aérien, terrestre, maritime, sous-marin –, la guerre électronique, la très haute altitude, le spatial, le quantique ou l'intelligence artificielle. Nous savons nous adapter : la loi de programmation militaire, sans doute encore plus que les autres lois de programmation, doit être vivante, et revisitée au besoin, si elle veut conserver toute sa force et sa cohérence.

Nous avons l'ambition de garantir à la France son autonomie d'analyse, de décision et d'action en tout temps et en tout lieu ainsi que de renforcer son statut de puissance d'équilibre et de pays-cadre pour d'autres nations. Pour atteindre ces objectifs, j'identifie cinq axes d'effort.

Le premier axe, c'est l'humain : les femmes et les hommes qui s'engagent, civils ou militaires, constituent la première richesse de notre défense nationale. Beaucoup a été fait, mais il nous faut aller plus loin encore en matière de recrutement, de fidélisation et de préparation opérationnelle.

Le deuxième, c'est la cohésion et la résilience de la nation : nous devons accentuer nos efforts pour permettre à nos concitoyens de s'engager en servant comme volontaire ou dans la réserve. Plus largement, nous devons rechercher davantage de synergies entre militaires, citoyens, élus locaux et entrepreneurs. Chacun d'entre nous a ici un rôle à jouer.

Le troisième, c'est la supériorité technologique et l'innovation, qui font déjà l'objet d'un fort investissement – 10 milliards d'euros dédiés d'ici à 2030 – que nous devons muscler. Nous devons mieux capter et encore mieux accompagner les pépites partout dans nos territoires. Nous devons continuer de valoriser l'esprit d'initiative, d'alléger les normes et de simplifier les processus d'accompagnement et d'accès au marché de la défense.

Le quatrième, c'est le soutien accordé à nos entreprises de la défense, en particulier à nos petites et moyennes entreprises et industries (PME et PMI), qui ont besoin d'une trésorerie solide pour se structurer et entrer dans une logique d'économie de guerre. Pour cela, les groupes bancaires doivent poursuivre leurs efforts et nous devons favoriser la structuration de fonds d'investissements dans le domaine de la défense. Nous devons également veiller à ce que nos PME bénéficient de la même

visibilité que celle donnée par la LPM aux grands groupes. C'est nécessaire pour garantir leur développement et leur pérennité.

Le cinquième, c'est l'autonomie stratégique de notre pays, qui est indispensable si nous voulons rester les maîtres de notre destin. Nous devons continuer d'avoir une lecture indépendante et fiable des enjeux stratégiques grâce à nos services de renseignement et à nos investissements dans le spatial. Nous devons continuer de faire porter notre voix singulière dans le monde et d'assumer notre ferme attachement au droit international. Nous devons également continuer à agir pour l'autonomie stratégique européenne et conserver ce statut d'allié fiable au sein de l'Otan.

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Vous évoquez l'état d'esprit dans lequel nous avons mené nos travaux. Je voudrais souligner aussi la conscience aigüe que nous avons de la gravité du contexte : en ce moment même, le président Donald Trump réunit tous ses généraux à Washington. Le budget américain de la défense est proche du trillion de dollars.

La commission nous a confié, peu avant l'été, la tâche de nous pencher sur la mise en application de la LPM. Il s'agissait d'examiner si tous les décrets nécessaires à la bonne application de cette loi avaient bien été publiés – nul n'ignore ici combien c'est important – et plus généralement de vérifier si toutes les mesures d'application avaient bien été prises. Deux ans après l'adoption de la LPM, c'était aussi l'occasion d'en dresser un premier bilan concernant plus particulièrement certains enjeux : l'exécution budgétaire de la loi, la montée en puissance capacitaire de nos armées, la transformation de leur modèle de ressources humaines, la simplification des normes, la rénovation des infrastructures ou encore les moyens des services de renseignement – cette liste n'est pas exhaustive.

Le moment politique et stratégique particulier que nous traversons rendait particulièrement opportun ce tour d'horizon. Une nouvelle revue nationale stratégique (RNS) est parue ; le Président de la République a annoncé en juillet dernier vouloir un effort budgétaire supplémentaire de 6,5 milliards d'euros en faveur du ministère des armées pour la période 2026-2027 ; les tensions s'accroissent chaque jour sur le flanc Est de l'Europe, voire sur l'ensemble du continent.

Nous avons, en un temps resserré, entendu de nombreux services, agences et directions du ministère des armées, industriels, et responsables de services de renseignement. Nous vous présentons aujourd'hui nos conclusions, accompagnées d'une trentaine de recommandations.

La quasi-totalité des décrets prévus a été publiée. Leur élaboration n'a pas soulevé de difficulté majeure, y compris quand il fallait une coordination interministérielle. Le décret concernant le nucléaire de défense, qui limite le recours à la sous-traitance pour certaines activités touchant à la sûreté des installations, n'a été publié que le 16 avril 2025, mais cela s'explique par le caractère délicat des arbitrages – le sujet est sensible.

Un seul texte manque encore. Il est relatif à la fin de carrière des officiers et sous-officiers. Sans rentrer dans le détail, nous recommandons qu'il soit publié, dans un souci de sécurité juridique.

La publication rapide des décrets n'est pas un exercice de style : elle rend l'action possible. L'exemple des drones hostiles le montre bien. Le décret du 12 mars 2024 et les arrêtés du 14 juin 2024 fixent qui décide, avec quels moyens et comment. Face aux survols constatés récemment au Danemark, ce cadre évite le double écueil des interdictions générales et des interdictions hésitantes, qui laissent passer la menace. Il permet une réponse proportionnée, rapide et traçable. Autrement dit, publier les décrets en temps et en heure, c'est transformer une loi en capacité d'agir sur le terrain. L'exemple danois, je le répète, montre que ce n'est pas là une question théorique.

Plus grave à nos yeux, sept des dix-huit rapports dont la LPM prévoit la remise au Parlement ne lui ont pas été transmis alors que le délai prévu pour ce faire a déjà expiré. On parle ici des rapports sur l'évolution de la présence militaire française en Afrique, sur les possibilités de réquisitions pour la sécurisation des approvisionnements des forces armées, sur la mise en place du plan « famille », sur les utilisations de la technologie quantique dans les armées... L'absence de transmission de ces rapports ne relève pas d'un simple retard administratif : elle traduit un manque de respect de la volonté du législateur et de son rôle de contrôle. Au vu des montants financiers considérables alloués au ministère des armées, le Parlement doit disposer des faits, des résultats, des écarts : c'est un impératif démocratique et la condition d'un débat éclairé, tant lors de l'examen du projet de finances que pour une éventuelle actualisation de la LPM – qui relève, comme l'indique la Constitution, d'un choix du Parlement et non d'une déclaration présidentielle.

Au-delà de l'affaiblissement du contrôle parlementaire, il s'agit ici du lien entre armée et nation : dans une période politique exigeante, nos concitoyens ont besoin de sens ; publier ces rapports, c'est rendre compte, dans une logique de transparence, de ce qui est fait, pourquoi et avec quels résultats. Pour entretenir le lien de confiance entre les citoyens, les acteurs et les responsables du secteur de la défense, il faut expliquer les choix.

Nous appelons donc le gouvernement à nous transmettre ces documents dans les plus brefs délais. À défaut, notre commission devra probablement se saisir elle-même de ces sujets en organisant des auditions et des missions d'information. Il y va du bon fonctionnement de notre régime parlementaire, de la crédibilité de notre trajectoire de défense et du respect dû aux Français qui consentent un effort financier important.

M. Yannick Chenevard, rapporteur. Afin de faire plus vite, moins cher, plus adapté, la LPM donnait la priorité à la simplification des normes et des procédures, en particulier dans le cadre des marchés publics et de la commande publique.

De réels progrès ont été accomplis, notamment par la direction générale de l'armement (DGA), dans la continuité du document unique de besoin introduit par l'instruction ministérielle 1618. La DGA a également mis en place au printemps 2023, afin d'accélérer les procédures d'acquisition de matériels, une « force d'acquisition réactive » (FAR), qui a démontré son efficacité, notamment à l'occasion des Jeux olympiques. Je rappelle aussi que la Commission européenne a présenté en juin dernier un paquet de mesures dit Omnibus, visant notamment à introduire un régime d'autorisation accéléré pour les projets de défense, à réduire la charge administrative pour les candidats au Fonds européen de défense, à encourager les achats groupés, à relever les seuils contractuels pour faciliter la passation de marchés et à accélérer les transferts transfrontières de produits de défense. Le réveil est partout présent.

Malgré ces progrès, la complexité du cadre normatif et des procédures d'achat demeure un obstacle tant pour les armées et les services du ministère que pour notre base industrielle et technologique de défense (BITD). C'est le cas par exemple dans le domaine des soutiens, où la complexité des normes freine la mise à niveau indispensable, ou en matière d'innovation, où les procédures d'acquisition demeurent inadaptées à un soutien efficace. Trente années de réductions budgétaires et d'imposition de normes civiles à des sujets militaires ne s'effacent pas facilement.

C'est pourquoi nous appelons à amplifier la politique de simplification des normes. La distinction entre-temps de paix et temps de guerre tend à s'estomper : cela ouvre des fenêtres d'opportunité pour l'assouplissement de la réglementation, notamment en matière de commande publique militaire. Il convient de s'appuyer sur la classification Stadef – stades de défense – afin de placer le curseur à sa juste place à l'instant T. La revue nationale stratégique 2025 le relève d'ailleurs en appelant à « la préparation de [...] régimes juridiques intermédiaires entre l'état de paix et celui de guerre ».

Il faut rassurer les acheteurs du ministère des armées, soucieux de ne pas voir leur responsabilité pénale engagée – préoccupation qui entraîne parfois une multiplication de précautions qui ne sont en rien imposées par le droit, le fameux « ceinture et bretelles ». Pour cela, un accent particulier doit être mis sur leur formation à des pratiques contractuelles beaucoup plus agiles et à la gestion dynamique du risque pénal. Nous renvoyons ici au rapport de Christian Vigouroux, président de section honoraire au Conseil d'État, sur la sécurisation de l'action des autorités publiques, qui contient des pistes tout à fait intéressantes.

Nous avons souhaité ensuite savoir où en sont les programmes d'équipements de nos armées. C'est ici la question cruciale de leur adaptation à un conflit de haute intensité en Europe qui est posée, scénario qui est d'ailleurs au cœur de la RNS.

La mise en œuvre de la LPM en 2024 a certes marqué une amélioration incontestable de la satisfaction des besoins capacitaires. De nombreux véhicules blindés ont été livrés – 35 Jaguar, 150 Griffon, 103 Serval – et 21 chars Leclerc ont été rénovés. Le renforcement de nos capacités navales se poursuit avec un bâtiment ravitailleur de forces, un sous-marin nucléaire d'attaque et un patrouilleur outre-mer,

le deuxième ayant été livré en 2025. Les Atlantique 2 au standard 6 sont désormais livrés, après quelques mois de glissement, tout comme la première frégate de défense et d'intervention. Je suis cependant inquiet du glissement qui concerne les bâtiments de guerre des mines, dont nous mesurons pourtant tous les jours l'importance capitale notamment en mer Noire : pour maîtriser l'entrée et la sortie d'un port comme la navigation dans un canal ou un détroit, il faut pouvoir déminer.

Des décalages sont prévisibles dans la livraison d'hélicoptères de manœuvre, de systèmes de drones tactiques, de postes de communication, de systèmes de lutte anti-drones. Le trou capacitaire lié à l'arrêt d'utilisation des C-160G, comblé par la location de Saab 340, doit impérativement être comblé par l'arrivée dans les plus brefs délais des Falcon 8X Archangel, indispensables dans le renseignement électromagnétique. Trois de ces appareils auraient dû être livrés à partir de 2025.

La montée en puissance capacitaire prévue par la LPM, bien réelle à présent, doit être accélérée afin d'atteindre les cibles prévues pour l'horizon 2030.

Au vu du contexte stratégique en Europe et de la possible bascule d'une partie des moyens des États-Unis vers la mer de Chine, nous ne pouvons pas laisser s'opérer de tels glissements dans la transformation de nos armées, si durement touchées par les réductions budgétaires des années des « dividendes de la paix ». Sur certains segments capacitateurs, comme le ravitaillement en vol, la défense sol-air ou la guerre électronique, les forces armées des pays européens pourraient paraître, faute d'appui américain, insuffisamment robustes en cas d'engagement de haute intensité.

Nous appelons donc instamment à respecter les calendriers et à mettre à profit les surcroûts de moyens financiers qui seront alloués aux armées pour répondre aux besoins capacitateurs les plus pressants, notamment en matière de défense sol-air, de lutte anti-drones, de frégates de défense et d'intervention, de patrouilleurs hauturiers et de bâtiments de guerre des mines. La construction du futur porte-avions de nouvelle génération comme la fabrication de drones et de munitions ne doivent prendre aucun retard.

Il conviendra aussi de prolonger l'effort déjà engagé en matière d'innovation, pour laquelle, je le rappelle, la LPM a prévu 10 milliards d'euros de besoins programmés sur la période 2024-2030.

Ainsi, en matière de quantique, si la France est en avance sur les calculateurs et les capteurs, elle souffre encore d'un retard sur les communications, et il est impératif d'y consacrer les investissements nécessaires si nous voulons préserver notre souveraineté. C'est une course qui est lancée !

L'intelligence artificielle constitue le second grand domaine stratégique d'innovation. Dans le domaine de la défense, elle est susceptible de multiples usages, de l'analyse des flux numériques au traitement de la parole, de l'identification des cibles au contrôle de la navigation. Il faut ici laisser une plus grande marge de

manceuvre aux acteurs, notamment aux PME et aux sous-traitants, dont les solutions innovantes pourraient ensuite être davantage intégrées par les grands industriels.

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. La montée en puissance capacitaire suppose, entre autres prérequis, une capacité de la BITD à produire rapidement des quantités importantes de matériel, capacité qui est aussi un gage de résilience en cas de conflit. Nous appelons donc à la vigilance.

Les efforts menés depuis le début de la guerre en Ukraine, et accélérés depuis l'entrée en vigueur de la LPM, ont permis de réduire les délais de production et d'augmenter les volumes pour certains matériels. Le délai de production des missiles Aster devrait passer de quarante-deux mois en 2022 à dix-huit mois en 2026, pour un volume de production de moitié supérieur. Les progrès réalisés concernant les canons Caesar – camion équipé d'un système d'artillerie – et les obus de 155 millimètres sont remarquables.

Il faut que les commandes soient à la hauteur ; or, selon beaucoup d'industriels, leur niveau est faible. Il existe une dissonance entre les discours prononcés depuis l'Élysée et la réalité observée depuis les ateliers.

Le Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres (Gicat), qui compte près de 500 adhérents, a réalisé à notre demande une enquête interne afin que nous ayons une vue objective de la situation. Il en ressort que le volume des commandes depuis janvier 2025 est en net recul par rapport aux années précédentes. Des projets sont décalés, parfois sans explication et sans visibilité sur une éventuelle date de reprise. Ces reports pénalisent tout spécialement les PME et les ETI (entreprises de taille intermédiaire). Concernant la filière aéronautique, le Gifas – Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales, pendant du précédent pour l'industrie aéronautique – a confirmé la faiblesse des nouvelles commandes ainsi que les reports de livraisons, qui mettent en difficulté en particulier les PME, dont la trésorerie se trouve ainsi fragilisée.

Il faut saluer le plan en faveur des ETI, PME et start-ups (Peps) mis en place par la DGA en 2024 : les maîtres d'œuvre industriels se sont engagés à répercuter la visibilité dont ils disposent de la part de la DGA vers leur chaîne de sous-traitance, et notamment vers les industriels de rang 1. Il n'en reste pas moins que, si la DGA a une bonne vision des PME et ETI avec lesquelles elle contracte directement, sa communication semble en revanche moindre avec les prestataires de rang inférieur dont elle connaît moins les vulnérabilités. La coordination et la communication entre ceux-ci et la DGA doit ainsi impérativement être renforcée.

Les industriels que nous avons auditionnés ont par ailleurs fait valoir que les précédentes LPM contenaient un échéancier plus détaillé que l'actuelle LPM. Il nous semblerait donc important qu'une actualisation de la LPM ou une prochaine loi de programmation prévoient un calendrier de livraisons plus précis, s'inspirant de l'échéancier figurant dans la LPM 2019 2025.

Tout cela doit être mis en regard des rigidités budgétaires qui seront évoquées par Yannick Chenevard.

En matière de ressources humaines, la LPM fixait un cap clair : recruter et fidéliser afin d'atteindre 275 000 équivalents temps plein (ETP) en 2030. Les premiers résultats sont positifs : les recrutements sont effectués, les départs se calment. Ces résultats sont liés à la revalorisation des grilles indiciaires des militaires du rang et des sous-officiers ainsi qu'à la réforme du système indemnitaire.

Trois grands chantiers restent à conduire.

Le premier doit viser à une meilleure reconnaissance des responsabilités des officiers, qui font preuve d'une grande disponibilité. La révision de leur grille indiciaire, annoncée pour 2025, doit vite aboutir : l'attente est forte et légitime ; l'absence d'action a des effets pervers. Sans cette révision, nous continuerons à perdre de jeunes diplômés, qui se tourneront vers le civil, et à dissuader les sous-officiers de franchir le pas.

Le deuxième est relatif à l'attractivité dans certains domaines critiques. C'est, nous le savons tous, un enjeu central. En matière d'intelligence artificielle, de renseignement et de cyber, la concurrence du secteur privé est frontale : il faut donc prévoir des parcours dédiés, des primes ciblées, du recrutement latéral et des passerelles avec nos écosystèmes académiques et industriels.

Le troisième, qui n'est pas le moindre, est celui de la condition militaire au quotidien. La solde ne fait pas tout : le logement, la garde des enfants, la gestion des temps et des parcours comptent tout autant. Le plan Fidélisation 360 a enclenché une dynamique, avec notamment une augmentation de 16 % des investissements dans la construction et la rénovation de lits et de 10 % pour les solutions de garde d'enfants. Mais le parc immobilier demeure un point noir, avec une « dette grise » estimée à 4,4 milliards d'euros. Force est de constater qu'on stabilise plus qu'on ne rénove.

Un mot enfin sur la réserve : l'objectif est d'atteindre 80 000 réservistes opérationnels en 2030, puis 105 000 d'ici à 2035. Il paraît ambitieux au vu des chiffres atteints à la fin de l'année 2024 : nous avions alors un peu moins de 44 000 réservistes. C'est positif, mais ce chiffre reste inférieur à ceux atteints dans de nombreux pays. Ainsi, l'Estonie – notre alliée, et directement menacée par la Russie – compte environ 40 000 réservistes actifs pour 230 000 potentiels et 1,3 million d'habitants. Si l'engagement des citoyens français s'exprime différemment, des améliorations simples paraissent possibles : raccourcir les délais de recrutement, verser la solde plus rapidement, mieux planifier les missions de ces Françaises et Français qui donnent de leur temps libre tout en occupant un emploi civil, augmenter le nombre de formateurs. Ce dernier point est critique : près d'un millier de formateurs manquent, selon le Conseil supérieur de la fonction militaire. Il faut aussi clarifier sur le terrain la complémentarité entre réserve et active, afin que chaque journée de service soit aussi efficace que possible.

M. Yannick Chenevard, rapporteur. La première annualité budgétaire prévue par la LPM a été exécutée avec efficacité. Les 47,2 milliards d'euros de crédits de paiement prévus pour la mission *Défense* ont été effectivement adoptés en loi de finances initiale pour 2024, ouverts et consommés. L'effort national de défense a ainsi représenté 2 % du PIB en 2024, atteignant par avance l'objectif fixé par l'article 3 de la LPM.

Si la trajectoire financière a bien été respectée, la situation budgétaire du ministère des armées révèle néanmoins plusieurs rigidités, le volume global des restes à payer et des autorisations d'engagement s'étant considérablement accru. Les investissements massifs dans les programmes d'armement, souvent de long terme, ont conduit à une augmentation des restes à payer, c'est-à-dire du stock de crédits de paiement ayant vocation à être consommés pour payer les autorisations d'engagement. Les restes à payer sont ainsi passés de 52,1 milliards d'euros en 2017 à 97,4 milliards en 2023, représentant un montant cumulé de 99 milliards à la fin de l'année 2024. Le volume très significatif de ces restes à payer, qui constituent par nature des dépenses inéluctables, a pour effet de tendre la gestion des crédits de paiement du ministère.

À moyen ou long terme, il ne faudrait surtout pas fragiliser la trajectoire financière de la LPM. Les reports de charges – c'est-à-dire les dépenses qui auraient dû être réglées au cours de l'année mais dont le paiement a été reporté – sont ainsi en hausse, atteignant 8 milliards d'euros en 2024 contre 6,1 milliards en 2023. S'ils peuvent être considérés comme un outil de pilotage, ainsi que le souligne la direction des affaires financières du ministère, ces reports n'ont pas le caractère structurel des restes à payer. Il n'en demeure pas moins qu'ils contribuent, eux aussi, à rigidifier le budget du ministère des armées.

Il nous apparaît donc essentiel de mettre à profit le rehaussement annoncé de la trajectoire financière de la LPM pour assainir l'exécution budgétaire de la mission *Défense* et garantir la soutenabilité des dépenses.

Nos auditions ont montré que sur deux points au moins, il existait un désaccord entre la vision du ministère des armées et celle du ministère de l'économie et des finances. Le premier point a trait à l'utilisation de la réserve de précaution prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : la direction du budget reproche au ministère des armées de l'intégrer systématiquement dans sa programmation pour des dépenses qui ne sont pas de l'ordre de l'imprévu. Le second point concerne les opérations extérieures (Opex) qui, selon la direction du budget, sont systématiquement sous-budgétisées. Ces différences d'interprétation ne sont pas saines et nous appelons à leur clarification.

J'en viens aux services de renseignement relevant de la tutelle du ministère des armées : la DRM (direction du renseignement militaire), la DRSD (direction du renseignement et de la sécurité de la défense) et la DGSE (direction générale de la sécurité extérieure). La LPM a prévu en leur faveur des crédits à hauteur de 5,4 milliards d'euros.

L’article 42 de la LPM impose aux militaires, anciens militaires et agents civils de l’État ayant occupé des fonctions sensibles ou très techniques et souhaitant travailler pour un État étranger, une organisation ou une entreprise étrangère, de faire une déclaration préalable auprès du ministre de la défense. Le décret et l’arrêté prévus par la loi ont bien été pris ; l’arrêté n’a cependant pas été publié, pour des raisons de confidentialité. En pratique, la DRSD est chargée de diligenter une enquête, sur sollicitation du cabinet du ministre, afin de proposer à celui-ci un avis. À ce jour, elle a été saisie de quatre demandes d’avis. Le caractère dissuasif de la loi et la publicité qui en a été faite ont probablement constitué une première réponse efficace au phénomène de transfert à l’étranger de savoir-faire militaires opérationnels.

Nous souhaitons attirer votre attention sur le manque d’attractivité financière de la DRM et de la DRSD en particulier. Ces deux services ont du mal à attirer et surtout à conserver suffisamment longtemps les personnels militaires. Je n’entre pas dans le détail mais il s’agit d’un sujet fondamental que nous devons garder présent à l’esprit. Vous trouverez par ailleurs dans notre rapport un certain nombre de points sur lesquels les services ont souhaité appeler notre vigilance, qu’il s’agisse de la préservation de nos capacités spatiales, en ce qui concerne la DRM, ou de certains besoins opérationnels exprimés par la DGSE.

Notre dispositif national de cybersécurité, supervisé par l’ANSSI (Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information) et faisant l’objet des articles 64 à 68 de la LPM, présente un bilan positif. Le niveau de cybersécurité des opérateurs d’importance vitale (OIV) apparaît parmi les plus performants de l’Union européenne, au moins pour leurs systèmes les plus critiques ; notre pays a été précurseur dans ce domaine. Nous devons cependant progresser s’agissant de leurs clients, fournisseurs, prestataires et sous-traitants. La menace cyber s’est en effet étendue à tous les échelons de la chaîne de valeur et à tous les pans de notre tissu économique, administratif et social. Les acteurs les plus éloignés dans la chaîne de valeur sont souvent moins sécurisés et plus imprudents alors qu’ils sont en général connectés aux réseaux internes de leurs grands clients : nos efforts doivent également porter sur eux.

Il nous semble essentiel, dans le contexte actuel de dégradation de l’environnement stratégique, que l’adaptation de nos armées demeure une priorité. Les efforts engagés en 2017 doivent être maintenus sans baisse de régime. Nous ne pouvons nous permettre le moindre retard, la moindre pause. Tous les secteurs – humain, technique, juridique, capacitaire et financier – sont concernés. La LPM 2024-2030 est une étape fondamentale sur le chemin du redressement. Deux ans après l’adoption de ce texte refondateur, nous espérons avoir permis, avec ce rapport, un premier bilan et un état des lieux utiles dans la perspective des échéances qui nous attendent.

Permettez-moi enfin de citer un homme dont les mots résonnent singulièrement aujourd’hui. Le 10 décembre 1945, en pleine préparation du budget des armées pour 1946 et dans le contexte politique que l’on connaît, le général de Gaulle déclarait : « L’hiver qui vient nous place devant de plus grands soucis

publics et privés. Gagnons le sommet d'où l'on voit l'ensemble. Nous serons ensuite plus hardis à regarder en face les difficultés qui subsistent et qui sont l'inévitable lot d'un grand peuple en plein redressement. » Mes chers collègues, nous avons tous un devoir envers celles et ceux qui servent nos armées. Nous souhaitons, en votre nom, leur rendre hommage.

M. le président Jean-Michel Jacques. La parole est aux orateurs des groupes.

M. Frédéric Boccaletti (RN). Je remercie messieurs les rapporteurs pour le travail effectué dans le cadre de ce rapport.

La loi de programmation militaire est un pilier de notre souveraineté. Loin d'être un exercice de communication, elle conditionne la capacité de la nation à se défendre et à tenir son rang. Son élaboration et son exécution devraient être irréprochables. Visiblement, M. Lecornu ne l'a pas compris. L'enjeu, en effet, est bien celui-ci : la LPM, qui présentait déjà des failles capacitaire constamment dénoncées par le Rassemblement national, sera-t-elle seulement exécutée ? Votre rapport montre deux failles majeures qui, comme nous le soulignons depuis 2023, minent la crédibilité de cette loi.

La première concerne la sincérité budgétaire. Pour appuyer un ton faussement martial, l'ancien ministre des armées a construit un budget trompeur qui accumule les artifices comptables. Le recours aux autorisations d'engagement et aux reports de charges explose, hors de contrôle. La constitution d'une dette massive aboutit pour certains programmes à une rigidité budgétaire totale, comme vous l'avez indiqué. Nous n'avons plus la moindre marge de manœuvre pour faire face aux évolutions stratégiques et la « surmarche » annoncée par le Président de la République en juillet dernier ne comble pas ce gouffre. Cela pose un problème démocratique : le prochain chef de l'État pourra-t-il encore agir dans ce domaine réservé ?

La deuxième faille concerne la situation de la BITD. Au lieu de sécuriser nos industriels, la LPM les a plongés dans l'incertitude. Les annonces gouvernementales non suivies d'effets ont envoyé des signaux dramatiques. De nos champions industriels jusqu'aux PME sous-traitantes, tous les industriels constatent le fossé entre le discours et les actes du ministre des armées. Cette situation se combine à l'acharnement dangereux du bloc central à maintenir sous perfusion les programmes Scaf (système de combat aérien du futur) et MGCS (système principal de combat terrestre). Elle met en péril notre souveraineté et notre autonomie, contre l'avis même des industriels concernés.

En un mot, la LPM est-elle encore un instrument de défense ou est-elle définitivement devenue un instrument de communication politique du gouvernement ?

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Je vous rejoins en partie sur la rigidité budgétaire et sur une certaine forme d'insincérité – alors que la sincérité est, comme vous le savez, l'un des grands principes budgétaires à respecter. Les budgets

de défense peuvent néanmoins soulever des questions : Giorgia Meloni, par exemple, intègre dans les dépenses militaires la construction d'un pont entre l'Italie continentale et la Sicile !

Au-delà de la polémique que l'on peut chercher à entretenir, la rigidité a des conséquences concrètes sur notre capacité à adapter nos investissements dans un contexte très mouvant. Je salue à cet égard l'inventivité du ministère des armées, qui a recyclé des canons datant des années soixante-dix et y a intégré de l'intelligence artificielle pour faire face à une menace nouvelle sur notre sol, celle que constituent les drones.

Il est vrai ensuite que les industriels de la BITD, en particulier en bout de chaîne, soulignent un manque de lisibilité. Les PME et ETI font face à des problèmes de trésorerie qui peuvent leur être préjudiciables. C'est un point de vigilance majeur, et nous appelons à ce que cette situation soit corrigée.

Je voudrais enfin rappeler, s'agissant des programmes européens que vous avez cités, que la France est bénéficiaire du budget européen : elle perçoit des financements du Fonds européen de la défense et de l'Asap – règlement relatif au soutien à la production de munitions. Alors que notre budget de défense est inférieur à celui de l'Allemagne, et que la population française représente 15 % de celle de l'Union, la France bénéficie de 17 % de l'effort de défense. Face aux États-Unis comme face à la Russie – l'un étant son allié ou partenaire contractuel, l'autre son ennemi –, elle a intérêt à adopter une stratégie européenne. Je ne partage donc pas votre analyse sur ce point : les programmes européens sont plus une trajectoire à soutenir qu'un chemin à redouter.

M. Yannick Chenevard, rapporteur. Imaginons un instant qu'à partir de 2017 – alors que la situation internationale n'était pas celle que nous connaissons depuis l'attaque russe contre l'Ukraine –, le budget de la défense ait suivi la courbe qui avait été initiée à partir de 1992 ! Cette trajectoire était irresponsable : en 2017, on a fermé un régiment sur deux et onze bases aériennes ; on est passé de 135 à 85 bâtiments de combat. Imaginons que nous n'ayons rien fait dans le cadre de la précédente LPM, qui était une loi de réparation, et que nous ne poursuivions pas nos efforts avec la LPM actuelle, dont le budget est deux fois supérieur !

À l'arrivée, nous avons évidemment beaucoup d'autorisations d'engagement, qu'il faut couvrir avec des crédits de paiement. Mais il y a tant de grands programmes qui avaient été complètement ignorés ; tant de besoins d'adaptation et de configurations internationales jusqu'alors impensables. Avant la guerre de 1914-1918, certains de nos généraux pensaient encore en fonction de celle de 1870. De la même façon, qui aurait pu imaginer il y a trois ans la révolution stratégique que provoquerait l'arrivée des drones sur les champs de bataille, dans le domaine naval et dans les fonds marins ?

Certes, il reste du travail à accomplir, mais félicitons-nous d'avoir réajusté la trajectoire depuis 2017. Regardons l'Allemagne : la reconstruction de son armée prendra plus de dix ans, peut-être quinze. Depuis 2017, nous reconstruisons et nous nous efforçons, petit à petit, d'adapter notre outil à la guerre de nouvelle génération – pas seulement frontale, mais aussi hybride.

M. le président Jean-Michel Jacques. Les chiffres ne mentent pas. De 32,3 milliards d'euros en 2017, le budget de la défense est passé à 50,5 milliards en 2025. Ne sous-estimons pas l'effort qui est réalisé, même si vous avez raison de souligner qu'il faut éviter les crises de croissance liées à l'afflux de commandes. N'oublions pas non plus que ces dépenses bénéficient aux entreprises dans nos territoires, comme beaucoup d'entre vous peuvent le constater.

Mme Corinne Vignon (EPR). Je tiens d'abord à vous féliciter pour la grande qualité de votre rapport et de votre présentation.

Le 25 septembre dernier, à Cherbourg, a eu lieu la cérémonie de première soudure du porte-avions de nouvelle génération (Pang) appelé à succéder au *Charles de Gaulle* en 2038. Inscrit et confirmé dans la LPM 2024-2030, ce programme structurant sera à la fois un symbole de souveraineté nationale, un outil de puissance au service de notre stratégie de défense et une vitrine de nos savoir-faire militaires et industriels. Ce bâtiment hors normes deviendra le plus imposant navire de combat d'Europe et l'un des plus avancés au monde. Véritable pivot de notre capacité aéronavale, il intégrera les dernières innovations, notamment deux réacteurs nucléaires K22. Sa durée de vie est projetée jusqu'en 2080, il aura une capacité d'emport de quarante aéronefs et il sera compatible avec le système de combat aérien du futur.

Ce bâtiment représente un défi technologique, industriel et militaire majeur, mais il faut tenir le calendrier prévu pour éviter une rupture capacitaire. Disposons-nous de toutes les garanties pour respecter le calendrier de livraison et de mise en service en 2038 ? Pourriez-vous aussi, monsieur le rapporteur Chenevard, nous présenter les bénéfices qu'aurait la construction d'un second porte-avions ?

M. Yannick Chenevard, rapporteur. Un porte-avions est un outil fondamental pour la supériorité aérienne. Rappelons que 70 % des villes dans le monde sont à portée d'ailes d'un porte-avions et que le *Charles de Gaulle*, qui fait environ 42 000 tonnes, emporte l'arme nucléaire. Il devrait être retiré du service actif en 2038, au moment de l'arrivée du porte-avions de nouvelle génération. Cela signifie que nous n'avons pas droit au moindre retard et qu'il faudra attendre son arrêt technique majeur pour aller faire un tour dans ses chaudières et déterminer si son utilisation peut être un peu prolongée.

Entre 2035 et 2038, nous aurons donc en fait deux porte-avions, avec des groupes aériens passant d'une plateforme à l'autre. Il faudra bien entraîner et qualifier l'équipage du futur porte-avions, et y préparer l'utilisation des catapultes et des brins d'arrêt. Cela pose la question de notre capacité à poursuivre l'effort, compte tenu

notamment de la situation internationale. Même si l'on ne voit que l'Ukraine actuellement, une vraie bascule est en train de s'opérer vers la mer Rouge, l'Océan indien et, surtout, la mer de Chine. Cela fait un an et demi que les Européens y ont une présence importante, avec les porte-avions et groupes aéronavals de la marine italienne et de la marine française – dans le cadre de la mission Clemenceau 25 pour cette dernière, intégrant des bâtiments d'autres pays – puis avec le *HMS Prince of Wales* britannique. Si nous n'avons qu'un seul porte-avions, cette bascule va beaucoup compliquer les choses.

Je vous renvoie à ce que je disais précédemment au sujet de la décroissance du budget de la défense jusqu'en 2017. D'abord, nous y verrons bientôt clair sur le plan financier, puisque nous saurons combien auront coûté les K22. Je pense ensuite que nous devons retrouver la situation que nous avons connue avec les porte-avions Foch et Clemenceau ; ce serait un marqueur fort de puissance.

Surtout, le moindre retard dans le projet actuel serait préjudiciable et nous priverait d'une capacité importante. Il nous faut absolument nous insérer dans le calendrier des Chantiers de l'Atlantique : n'imaginons pas qu'ils ne prendraient aucune commande de paquebot en attendant la construction du futur porte-avions !

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Rappelons qu'un porte-avions n'est ni un canon Caesar ni un Griffon. C'est un engagement financier majeur et un outil dont ne disposent pas toutes les puissances. Les États-Unis en ont onze mais la Russie n'en a plus depuis 2017 – elle en a deux en projets, mais cela semble obscur. Lorsque les porte-avions américains ont débarqué dans le golfe Persique, on a pu constater qu'ils constituaient un élément de dissuasion très fort.

Les sujets sont imbriqués : l'un des rapports dont nous déplorons l'absence concerne la possible prolongation de la durée de vie du *Charles de Gaulle*. Or notre commission a besoin d'être éclairée. Le parcours de Yannick Chenevard et son implantation locale le rendent très sensible au sujet, et sa position n'est sans doute pas partagée par tous. Ce qui est certain c'est que, compte tenu de l'engagement financier en jeu, du changement de doctrine tactique et du contexte de bascule, nos collègues ont besoin d'informations.

M. le président Jean-Michel Jacques. N'oublions pas qu'il y a aussi, derrière un porte-avions, un groupe aéronaval. Les budgets étant limités, un choix dans ce domaine nécessite une discussion très poussée. Se pose aussi la question de ce que l'on fera atterrir, demain, sur un porte-avions : des drones ? Des avions de chasse avec pilote ? Sans pilote ? Cette question a animé nos débats sur la LPM et animera sans doute encore nos débats à venir.

Enfin, le meilleur moyen d'éviter que la construction de notre porte-avions ne prenne du retard, c'est de voter les budgets au bon moment ! L'année dernière, nous avons perdu trois mois ; pour nos armées, c'était un problème. L'idéal serait de trouver un consensus à temps !

M. Arnaud Saint-Martin (LFI-NFP). Je vous remercie pour la présentation de ce rapport utile, et j'aimerais vous interroger sur votre proposition 23 : « Si, comme l'a annoncé le président de la République, la trajectoire financière de la LPM est rehaussée, il sera indispensable de mettre à profit la hausse des crédits annuels du budget de la défense pour garantir la soutenabilité de l'exécution de la programmation, limiter les reports de charges et recréer des marges de manœuvre. » L'air de rien, cette proposition pointe l'insincérité du texte voté il y a deux ans seulement et vanté encore aujourd'hui par le président de notre commission. Depuis qu'il est au pouvoir, Emmanuel Macron a fait voter deux LPM, inabouties et pas respectées.

Notre groupe pointe depuis le début l'insincérité de cette programmation qui n'a pas tenu compte de façon exhaustive des besoins réels des armées – une programmation qui fluctue parfois en mode agile, en fonction des exigences atlantistes. Plusieurs retards sont à déplorer, notamment dans l'intégration de systèmes contre les drones de toutes catégories, alors que les murs et dômes anti-drones poussent dans le monde entier et qu'il faudrait urgentement travailler à renforcer notre protection. Un livre blanc de la défense s'impose en la matière pour élaborer des solutions souveraines et planifier efficacement l'acquisition de capacités.

La programmation est défaillante aussi parce qu'elle conduit à l'augmentation de dettes, qu'une nouvelle programmation aura à éponger. La sous-budgétisation des surcoûts des OPEX et les retards d'investissement dans les infrastructures sont ainsi estimés à 4,4 milliards d'euros. Quelle est donc la soutenabilité de la programmation actuelle ? Emmanuel Macron a présenté l'actualisation de la LPM et la marche supplémentaire de 3 milliards d'euros par an comme indispensables à de nouveaux investissements. À la lecture du rapport, on se dit cependant que cette somme servira davantage à corriger les sous-estimations de la LPM.

En résumé, confirmez-vous dans ce bilan d'étape – dont j'espère qu'il n'est pas un dépôt de bilan – que la loi de programmation militaire est insincère ? Comment corriger le tir et comment assurer à moyen terme les nouveaux investissements promis *in extremis*, ainsi que ceux qui restent à anticiper à l'horizon 2030 et au-delà ?

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Le principe de sincérité budgétaire, qui est fondateur, est aujourd'hui remis en question ; nous l'évoquons dans notre rapport. L'effort supplémentaire demandé par le Président de la République permettra-t-il de dégager des marges de manœuvre ou visera-t-il à « purger » les sous-évaluations ? La question, légitime, mérite d'être posée, même si nous ne sommes pas en mesure d'y répondre. Le retard pris dans le budget est-il lié à la censure par le Parlement ou à l'incapacité du gouvernement à réunir les conditions pour que les députés puissent adopter le budget ? La question de la responsabilité reste entière.

L'état des lieux n'est pas nouveau : il a été dressé par Dominique de Legge, sénateur Les Républicains appartenant au socle commun. Ce constat objectif souligne la nécessité de renforcer les missions de contrôle du Parlement dans l'exécution du budget. Celle-ci pose en effet de véritables problèmes opérationnels. Au-delà des débats sur la réallocation des moyens pour faire face aux besoins qui se font jour,

notamment la lutte anti-drones, il faut de l'agilité et de l'intelligence car la capacité de nos forces à réinventer des solutions en mode « low cost » a ses limites.

Je partage donc globalement votre analyse, tout en soulignant le fait que l'insincérité ne relève pas du mensonge volontaire – le mot est un peu équivoque – mais renvoie à un principe budgétaire.

M. Yannick Chenevard, rapporteur. La difficulté, c'est de s'adapter. C'est un peu comme quand on réalise des travaux chez soi : le montant à payer à l'arrivée n'est pas tout à fait le même que celui figurant dans le devis, et il faut s'adapter. Cela peut d'ailleurs être positif. La LPM a été préparée en 2023 avec une inflation à 4,9 % ; en juillet dernier, elle était de 0,9 %. Le bénéfice, sur l'ensemble de la LPM, s'élève à 791 millions d'euros, qui seront ventilés au profit du programme 178, à hauteur de 402 millions, et du programme 146, à hauteur de 379 millions. Cette adaptation positive permettra de financer les correctifs que vous avez évoqués.

Les marches actuelles permettent de faire grossir l'enveloppe budgétaire. Les « surmarches » qui pourraient venir contribueront, pour partie, à renforcer la capacité à faire. Les autorisations d'engagement ont débuté de façon très massive ; il faut passer à l'étape des crédits de paiement. Cela nécessite des adaptations, qui peuvent être positives – c'est le cas de la réduction de l'inflation – mais aussi négatives.

M. le président Jean-Michel Jacques. Contrairement à ce que vous avez affirmé, cher collègue Saint-Martin, la loi de programmation militaire n'a pas été conçue en réponse à une attente atlantiste. Elle a été élaborée avec nos armées, en cherchant non pas à combler les manques mais à définir une ambition pour la France. C'est ainsi que nous avons déterminé qu'il était nécessaire pour notre pays de se doter de son propre renseignement. Vous qui travaillez beaucoup sur l'espace, vous savez qu'il est indispensable de disposer d'une capacité d'analyse et d'action en tout temps et en tout lieu.

La loi de programmation militaire est le fruit de cette réflexion menée sous l'angle des objectifs nationaux, avec la dissuasion nucléaire comme clé de voûte et le tableau capacitaire afférent. Bien sûr, on pourra toujours considérer qu'il n'y a pas assez d'avions, pas assez de chars, pas assez de bateaux. Néanmoins, la cohérence globale de cette loi permet à la France d'être un pays cadre pour d'autres nations et d'être une puissance d'équilibre.

Mme Isabelle Santiago (SOC). Je tiens tout d'abord à saluer le travail des rapporteurs, qui met en lumière non seulement les avancées mais aussi des fragilités préoccupantes, que mon groupe avait déjà soulignées.

La première fragilité tient à la faiblesse du contrôle parlementaire – ce n'est pas nouveau. Cela nuit profondément à l'action du Parlement et à l'éclairage des choix stratégiques. Lors de l'examen de la LPM, tous les groupes avaient insisté pour échanger sur la revue nationale stratégique et le Livre blanc. Cela s'est traduit par des

amendements et des demandes de rapports. Comment faire pour les partager et, ainsi, valoriser le rôle du Parlement ?

La deuxième fragilité relève de la crise de croissance. Près de 97 milliards d'euros devront être payés dans le cadre d'engagements contractuels concernant le Rafale, les frégates, le Scaf, le porte-avions, etc. Ils ne sont pas encore financés et devront l'être sur deux décennies. De plus, les reports de charges en 2024, autrement dit les factures dues aux industriels mais non encore réglées, s'élèvent à 8 milliards d'euros. Au vu de cette double réalité, comment préserver notre capacité à financer les besoins nouveaux, qui sont nombreux et importants, tout en conservant des marges pour ne pas figer nos engagements pluriannuels ? Il nous faudra entrer dans le détail des dispositifs, par exemple sur le porte-avions. Comment répondre à ces enjeux en tenant compte de cette difficulté ?

Quand je présenterai mon rapport sur le budget des forces terrestres, je vous apporterai des précisions à la suite des auditions que je mène, notamment sur la question des marchés publics destinés à nos armées – je tiens à les saluer parce qu'elles font le maximum.

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Tout d'abord, je vous rejoins sur le contrôle parlementaire. Qu'il s'agisse du porte-avions, des technologies de rupture comme le quantique – 250 millions d'euros ont été mobilisés – et du retard pris dans le volet des communications quantiques, l'éclairage des députés est indispensable.

L'annonce de la création d'un livret d'épargne consacré à l'investissement en matière de défense n'a pas été suivie d'effet, alors même que les Français semblent prêts à concourir à l'effort dès lors qu'on leur fournit un véhicule financier adapté. Il nous faudrait nous montrer plus créatifs pour dégager des marges de manœuvre, par exemple en revoyant les critères ESG (critères environnementaux, sociaux et de gouvernance). Beaucoup, dans le monde bancaire, sont prêts à travailler : le Parlement peut être force de proposition sur ce sujet.

Les inquiétudes concernant ces rigidités sont légitimes et renvoient à la capacité des parlementaires à faire des propositions positives. Il faut souligner que ce sujet est relativement consensuel, même si quelques crispations ont pu s'exprimer. Le groupe socialiste a voté la LPM en commission mixte paritaire, démontrant ainsi qu'il existe une conscience de la nécessité de faire l'unité sur ces enjeux.

M. Yannick Chenevard, rapporteur. La première règle est de ne pas prendre de retard dans l'exécution budgétaire, ce qui suppose de voter le budget en temps et en heure. Nombre d'entreprises ont dû attendre la fin du mois de juin pour être payées en raison du décalage budgétaire.

Je partage l'avis de mon collègue sur la nécessité d'être inventif, notamment dans la collecte financière. La création d'un livret défense permettrait aux citoyens de flécher leur épargne vers cette industrie, quelles que soient leurs capacités financières. Ce serait une excellente façon d'associer l'ensemble de la nation à l'effort général – on

sera étonné de voir à quel point les citoyens français sont attachés à la défense et prêts à participer à cet effort.

M. le président Jean-Michel Jacques. Vous avez raison de rappeler l'importance des travaux parlementaires. Que ce soit dans le cadre du contrôle parlementaire, dans les avis budgétaires ou dans les missions d'information, ils sont conséquents et doivent être exploités. Nous sommes une véritable force de proposition et c'est lorsque nous parlons d'une seule voix que nous sommes les meilleurs.

Mme Catherine Hervieu (EcoS). Nous proposons la création d'un institut parlementaire disposant de moyens humains pour exercer la mission de contrôle parlementaire, afin notamment de publier des indicateurs de disponibilité des matériels. La France ne préserve pas une position de supériorité technologique et industrielle : elle ne fait que rattraper un retard important, comme cela est rappelé dans le rapport.

Le cadre de la conflictualité contemporaine voit le remplacement du triangle paix-crise-guerre par le triptyque compétition-contestation-affrontement. Où se trouve la coopération ? Nous sommes à un moment charnière pour le renforcement de notre défense aux niveaux national et européen. La France doit s'engager pour une Europe de la défense plus cohérente. Or il y a une incapacité à se fédérer autour de grands projets, au point que nous exprimons des préoccupations pour le MGCS (système principal de combat terrestre) et pour le Scaf.

Par ailleurs, nous constatons un manque de visibilité et de trajectoire pour l'industrie : des PME et des PMI sont en souffrance ; il y a eu des glissements dans les calendriers. Ainsi, la livraison de trois systèmes de lutte anti-drones, prévue en 2024, a été décalée à 2026, alors même que la menace venant de l'Est nous montre l'urgence de développer de tels systèmes. Une prise de conscience sur ce point serait bienvenue.

En conclusion, une simplification est envisageable, sans toutefois sacrifier les exigences environnementales. L'acceptation de la population est indispensable pour soutenir l'augmentation du budget de la défense. Nous promouvons donc une approche transversale et hors silos, notamment pour la rénovation des bâtiments de l'ensemble des personnels.

Comment pouvons-nous renforcer la confiance des citoyens, des industriels, de l'économie et des investisseurs pour financer la défense, alors même que l'accès à l'information est limité et que le contexte politique et budgétaire est incertain ?

M. Yannick Chenevard, rapporteur. Nous n'avons aucun intérêt à publier des indicateurs – sauf à vouloir faire plaisir à nos compétiteurs –, surtout dans le contexte international actuel.

La coopération est fondamentale, tant sur le plan industriel que sur le plan opérationnel. Ainsi, l'opération Aspides réunit des marines européennes pour protéger les porte-conteneurs, les méthaniers et les pétroliers empruntant le canal de Suez – la marine française se faisant même tirer dessus avec des missiles balistiques. La transformation de l'organisation administrative européenne et le renforcement des capacités consacrées à ce type de mission vont dans le bon sens et doivent se poursuivre.

L'accélération est réelle. Nul n'imaginait, il y a encore trois ans, que les problèmes de taxonomie des entreprises de défense seraient résolus et que nous pourrions bénéficier de fonds européens avec le paquet de mesures dit Omnibus et la Facilité européenne pour la paix. Tout cela est donc positif. La guerre qui se déroule à quelques kilomètres des frontières européennes nous a rendus réalistes.

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Je partage l'avis de mon collègue sur les indicateurs. Il faut cependant souligner que l'effort de transparence est réel. Le rapport évoque très clairement les retards des segments capacitaires, l'hélicoptère de manœuvre qui manque, les drones tactiques, la flotte navale, le renseignement aéroporté... Nous avons la chance, en démocratie, de pouvoir exercer un contrôle et d'assurer la transparence, à condition bien entendu que cela ne mette pas en défaut nos armées et notre capacité de dissuasion.

Je tiens à préciser, car cela a fait l'objet de discussions soutenues, que la simplification ne doit pas se faire au détriment des enjeux environnementaux : c'est explicitement mentionné à la page 25 du rapport. La volonté d'accélérer les procédures ne doit pas prendre le pas sur les enjeux environnementaux. Il serait inacceptable d'aboutir à une hiérarchisation des priorités.

Mme Josy Poueyto (Dem). Je souhaiterais obtenir des précisions sur le chapitre consacré à la montée en puissance capacitaire, que vous qualifiez de tangible et de perfectible. Auriez-vous d'autres éléments d'information à nous communiquer, même s'ils ne méritent pas de figurer dans votre rapport ? Je pense notamment aux résultats actualisés des efforts attendus en faveur des petites munitions. Le groupe Les Démocrates insiste régulièrement sur cette question.

Au moment où l'Europe s'interroge sur la fiabilité de son allié américain au sein de l'OTAN et alors que nous devons faire face à la perspective de la haute intensité dans la durée, le retard de la France en matière de petites munitions constitue un enjeu fondamental. Dans le contexte actuel – ce « point de bascule » mentionné par le président de la République dans la nouvelle revue nationale stratégique –, je pense même que parler des seules munitions de petit calibre n'est pas suffisant. Avez-vous pu obtenir des informations actualisées, par exemple sur le coût d'un rattrapage capacitaire de nature à assurer une défense sol-air tout aussi qualitative qu'adaptée à la réalité des menaces, comme avec les essaims de drones ?

Enfin, il est important de souligner que la population souhaite être associée. La réunion que j'ai organisée avec le général Jean Laurentin a été un succès auprès des citoyens, qui sont très demandeurs d'explications et même désireux de s'inscrire dans la réserve.

M. Yannick Chenevard, rapporteur. J'en profite pour saluer la réouverture de l'usine de Bergerac. Rendez-vous compte : on ne fabriquait plus de poudre à munitions en France ! Il fallait vraiment vivre dans un monde de Bisounours pour en arriver à laisser à d'autres pays le choix de nous en livrer ou pas.

La prise de conscience s'étend au-delà des petites munitions. L'objectif est d'être en capacité de produire 100 000 obus de 155 par an. La production a été accélérée pour les missiles Aster – elle est passée de quarante-huit à dix-huit mois –, pour les canons Caesar – de deux à six par mois – et pour le Rafale – de deux à cinq par mois. La situation de dépendance que nous connaissons dans certains secteurs tend à disparaître. Cette prise de conscience est la traduction d'une maxime que nous connaissons tous : « Les États n'ont pas d'amis, ils n'ont que des intérêts ».

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Je partage l'avis de mon collègue sur la question des munitions, qui n'est pas propre à la France mais se pose également outre-Atlantique. Nos collègues Damien Girard et Thomas Gassilloud ont rédigé un rapport, intitulé *Masse et haute technologie : quels équilibres pour les équipements militaires français ?*, qui présente ces enjeux. Toute la difficulté est d'avancer au bon rythme et de rattraper notre retard sur des choses qui paraissent basiques mais sont indispensables.

Concernant la réserve, la proposition n° 17 de notre rapport est un peu iconoclaste car elle vise à promouvoir une logique d'amélioration de la relation usager. Nos concitoyens qui souhaitent s'engager dans la réserve témoignent, pour dire les choses d'une façon polie, d'un accueil qui peut être rugueux, ou bien d'une volonté qui n'est pas suivie d'effet en raison d'un manque de places. Un changement de paradigme est sans doute nécessaire : nos forces armées devraient réinventer leur modèle d'accompagnement des citoyens qui expriment le désir de s'engager, afin de le rendre plus conforme à ce à quoi ils sont habitués en matière de réponse de l'administration. Cela éviterait ainsi la perte en ligne que l'on peut constater. Cette question doit faire l'objet d'une attention très soutenue parce que le lien armée-nation est précieux.

M. le président Jean-Michel Jacques. La fourniture de munitions de petit calibre peut également faire l'objet de synergies européennes, comme il en existe entre la France et la Belgique dans le cadre du partenariat stratégique CaMo (capacité motorisée) – nous leur vendons des blindés et eux nous vendent des munitions de petit calibre. Une telle synergie ne se fait pas avec n'importe qui ni n'importe comment, mais c'est du gagnant-gagnant et cela permet de développer un lien très fort.

Mme Lise Magnier (HOR). Je remercie les rapporteurs pour la qualité de leur rapport. Leurs analyses sur la simplification des normes, sur l'agilité dans les procédures d'acquisition et sur le plan d'action du ministère des armées en faveur des ETI, des PME et des start-up sont précieuses.

Une attention particulière est accordée à la question du financement de la BITD, l'objectif étant d'orienter davantage l'épargne et les investissements privés vers les entreprises, en particulier les PME et les ETI, de faciliter leur accès au crédit et de s'assurer que les normes financières européennes, notamment en matière de taxonomie et de finance durable, ne constituent pas un obstacle à l'investissement dans le secteur de la défense. Nous n'avons pas grandement avancé sur ces sujets, même si la volonté semble être unanime.

Dans vos propos liminaires, vous avez évoqué la situation concrète des industriels, de leurs fournisseurs et de leurs sous-traitants, soulignant que si la DGA entretenait une très bonne relation avec les entreprises de rang 1, celle-ci était qualifiée de « plus distante » avec les entreprises de rang inférieur qui, pourtant, seraient volontaires pour participer à notre production industrielle de défense. Quelles sont vos préconisations en la matière ?

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. En effet, nous n'avons pas beaucoup avancé dans cette réflexion. Certes, des acteurs comme France Invest interviennent, ou encore des banques qui, de façon autonome, proposent des produits financiers, mais ce n'est pas à la hauteur des enjeux.

Une véritable réflexion, technique et exigeante, doit donc être menée. Dans ce cadre, notre commission pourrait faire œuvre utile avec son rapport parce que force est de constater que l'on a du mal à trouver le bon équilibre entre tous ces enjeux. La durabilité étant nécessaire pour ce type d'investissement, un livret d'épargne classique serait sans doute moins adapté qu'une assurance vie. Peut-être y a-t-il là matière à réflexion, mais ce n'est qu'une remarque personnelle.

Dans le dialogue avec la DGA, une PME de dix ou quinze personnes travaillant dans l'IA (intelligence artificielle) de défense est sans doute moins bien outillée qu'un grand groupe. Je n'adresse aucun reproche à la DGA, qui fait avec les moyens dont elle dispose. L'hétérogénéité des acteurs dans ce domaine, avec la présence de start-up, ne rend pas le dialogue particulièrement fluide. De plus, la DGA a elle-même beaucoup de travail et il est vrai que certains acteurs, qu'ils soient directement en lien avec la DGA ou bien des sous-traitants de grands groupes, sont parfois traités comme des prestataires de second rang.

Nous devons donc être attentifs à cette question parce que la richesse de notre tissu industriel réside notamment dans ses PME et dans leur capacité à innover. Si l'on n'y prend garde, des ruptures technologiques majeures peuvent intervenir dans le quantique ou dans l'intelligence artificielle. Je partage donc votre analyse, même si nous ne sommes pas allés au bout de la réflexion en la matière.

M. Yannick Chenevard, rapporteur. Si l'on veut que tout le monde réagisse à l'instant T et avance du même pas, il faut que tout le monde soit éclairé de la même façon. C'est pourquoi nous devons absolument trouver le moyen de mieux associer les sous-traitants à la DGA. Je ne doute pas que cela se fera : ces trois dernières années nous avons enfilé nos bottes de sept lieues dans des secteurs où l'on pensait que c'était impossible. Regardez l'organisation actuelle de la DGA ! Qui aurait pu penser qu'elle améliorerait ainsi sa capacité de réaction ? Un ingénieur, qui y serait entré il y a trente ans, aura connu une longue période avec ceinture et bretelles. Tout était vérifié, survérifié et contrevérifié. Actuellement, la DGA vit une véritable transformation. Nous avons raison de continuer à nous adapter. Vous connaissez la formule : « S'adapter, c'est dominer. »

M. le président Jean-Michel Jacques. On reconnaît la députée de terrain au contact des entreprises, madame Magnier. En effet, il faut continuer à travailler sur les normes. La direction des affaires juridiques fait des propositions en ce sens. L'information et les bonnes pratiques doivent circuler dans d'autres secteurs, que ce soit à la DGA ou à la DRH-MD (direction des ressources humaines du ministère de la défense). Certains doutent et s'abstiennent, se bridant tout seuls. La direction des affaires juridiques peut accompagner ces acteurs pour diminuer leurs freins.

Quant au soutien des petites entreprises, des acteurs sont mis en avant depuis quelques années par la direction générale de l'armement : les délégués régionaux. Nous disposons de bons outils, qui autorisent tous les espoirs. Voyez par exemple l'inauguration de la direction de l'industrie de défense au sein de la DGA. Il faut aller plus loin.

Concernant les groupes bancaires, que nous avons auditionnés à l'Assemblée et secoués collectivement, pour avoir assisté au forum économique breton à Saint-Malo, il y a trois semaines, j'ai pu constater que les choses bougent. La banque Arkea, par exemple, ainsi que la Banque populaire Grand Ouest, ont travaillé sur ces sujets. Nous avons de l'influence et réussissons à faire bouger les choses. Continuons !

Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Laurent Jacobelli (RN). Votre rapport met en lumière une réalité accablante. Alors que la France contribue massivement au financement des coopérations européennes de défense – Fonds européen de la défense, Asap (Action de soutien à la production de munitions), programme Edip (programme européen pour l'industrie de la défense) –, elle n'a, selon vos propres mots, aucune véritable stratégie pour en tirer un retour sur investissement équitable. Malheureusement, vous ne tirez aucune leçon de cet état de fait et allez jusqu'à proposer, page 35, que la France s'investisse davantage dans les coopérations européennes, ce qui signifie payer toujours plus pour recevoir toujours moins. Ce n'est pas parce que ça ne marche pas qu'il ne faut pas continuer ! Messieurs les rapporteurs, plutôt que d'aller quémander quelques miettes à Bruxelles, le bon sens ne commande-t-il pas de rompre avec cette logique funeste et de flécher le même montant vers nos investissements et notre base

industrielle et technologique de défense nationale, la seule autonome de l’Union européenne et en mesure de défendre les intérêts français ?

Mme Caroline Colombier (RN). Vous soulignez dans votre travail une contradiction croissante entre l’exigence de technologies de rupture – ordinateurs quantiques, intelligence artificielle, cyberdéfense – et la rigidité budgétaire liée à l’envolée des restes à payer qui fragilise notamment les PME de la BITD. Vous recommandez un choc de simplification – une formule désormais usée qui n’a jamais produit beaucoup de résultats – pour redonner de la souplesse et soutenir les acteurs clés. Comment garantir que l’économie de guerre ne se traduise pas *in fine* par une asphyxie de nos PME innovantes, alors même qu’elles portent une part décisive de notre souveraineté technologique ?

M. Thibaut Monnier (RN). À l’occasion de la visite du ministre des armées au premier régiment de spahis à Valence pour une revue de l’état des forces de la sixième brigade légère blindée, nous avons été stupéfaits de constater les maigres dotations de matériel, notamment en drones, en véhicules blindés ou en missiles antichar. Vous revenez d’ailleurs longuement sur ces failles capacitaire dans votre projet de rapport d’information. Notons un effort de modernisation avec l’arrivée de nouveaux équipements à haute valeur technologique. Nous sommes toutefois encore très loin d’atteindre la masse suffisante pour prétendre exposer nos forces à un conflit de haute intensité. Dès lors, le mieux étant l’ennemi du bien, ne devrait-on pas conserver et maintenir en condition opérationnelle nos équipements plus rustiques comme les VAB (véhicules de l’avant blindé) ou les AMX-10 RC, qui sont soit remplacés conformément au programme Scorpion, soit livrés à d’autres pays comme l’Ukraine ? Pouvez-vous nous dire combien de ces engins sont encore en dotation ? De la même façon, pour ce qui concerne la décroissance de la flotte d’avions, ne devrait-on pas prolonger la mise en service de nos Mirage 2000, dont le retrait est prévu en 2029, et conserver nos Rafale d’occasion plutôt que de les céder à la Grèce ou à la Croatie ?

M. Yannick Chenevard, rapporteur. Monsieur Jacobelli, nous avons eu l’occasion d’évoquer ce sujet, lorsque nous avons été rapporteurs sur le bilan de la précédente loi de programmation militaire. Il y a un véritable réveil de l’Union européenne, qui se traduit par plusieurs programmes, notamment le programme de réarmement Safe qui mobilisera quelque 180 milliards d’euros, afin de permettre à des États d’emprunter pour acheter du matériel européen. Voilà une révolution ! Certains se plaindront que des États achètent des F-35. Mais s’ils le font, c’est pour des questions de compatibilité avec leur armement nucléaire américain. Globalement, on a intérêt à poursuivre ces efforts. Mes travaux me conduisent à penser que le problème, en réalité, c’est qu’on ne se sert pas assez de l’Union européenne. Regardez comme nos amis italiens savent utiliser d’une manière redoutable un certain nombre de programmes, en en prenant la direction. Quand on sait bien se servir de l’Europe, les résultats sont au rendez-vous.

Monsieur Monnier, je ne sais absolument pas combien d'AMX-10 ou de VAB sont encore en service ni combien ont été transférés. Et quand bien même je le saurais, je ne pourrais pas le dire. Le VAB a 45 ans. Tous ceux qui ont servi à son bord, notamment sur le théâtre africain, connaissent ses failles. Je ne parle même pas de ceux qui nous ont malheureusement quittés mais des militaires qui ont été blessés, parce que le véhicule était insuffisamment protégé. Vous évoquez Valence, mais on pourrait aussi mentionner Carpiagne. Les dotations commencent à arriver. Si l'on peut toujours être insatisfait de ne pas être à 100 ou à 110 % de ce que nous voulons, ce qui est important, c'est de constater que, si nous n'avions rien fait, nous serions dans une situation catastrophique. Il faut reconnaître que, à partir de 2017, la loi de programmation dite de réparation puis celle qui a suivi et dont nous parlons nous ont permis de retrouver les moyens d'assurer la défense de la nation.

M. le président Jean-Michel Jacques. J'étais avec vous à Valence, monsieur Monnier. Il est vrai que, en matière de dotation de drones, par exemple, il y a un effort à faire. Mais il faut trouver un équilibre : la technologie évoluant très vite, il est inutile d'en avoir trop. J'ai été ravi de voir les nombreuses initiatives du régiment dans le domaine de la dronisation, que ce soit en termes de formation, d'invention et d'adaptation aux armées de drones plus classiques. Les choses bougent. Ce secteur doit être investi. C'est là toute l'importance de réactualiser la loi de programmation militaire pour qu'elle reste forte et cohérente.

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Monsieur Jacobelli, nous n'avons pas écrit dans le rapport que la France n'avait aucune stratégie pour ses investissements mais qu'elle « ne disposait pas encore d'une véritable stratégie ». Plutôt que de nous battre sur les mots, examinons la situation d'un point de vue pratique. Notre rapport est critiquable en ce qu'il aurait dû être plus étayé sur ce point. Les données de 2023 dont je dispose montrent que la France a un retour sur investissement positif sur les deux fonds. C'est donc un appel à être encore plus exigeant. Dans la mesure où de l'argent est disponible pour soutenir les technologies de rupture ou l'achat de munitions, nous devons déployer une vraie stratégie pour profiter de ces financements.

Ce serait une erreur que la France, un grand pays qu'il ne faut pas voir plus grand qu'il ne l'est dans le concert des nations, adopte une stratégie isolationniste. Nous avons tout intérêt à coopérer. Pour quelques échecs, il y a surtout beaucoup d'externalités positives.

Nous n'avons pas donné d'avions à la Croatie, nous lui en avons vendu. Le Rafale est un outil qui s'exporte. Il faut avoir des lectures objectives. Aspirer à un repli n'est pas conforme à la réalité des besoins, surtout quand on voit combien la Chine ou les États-Unis sont puissants.

La rigidité budgétaire sur les technologies de rupture est réelle. Il faut tout de même savoir dans quoi on investit. J'ai pu observer, lors d'un déplacement à l'étranger, des drones libellules qui coûtaient très cher mais qui n'étaient plus opérationnels dès que le vent se levait. C'est l'aspect pratique et opérationnel qui doit

guider notre politique d'achat des équipements, derrière lesquels il y a des femmes et des hommes qu'il nous faut protéger.

M. Yannick Chenevard, rapporteur. Madame Colombier, les restes à payer, que j'ai évoqués tout à l'heure, sont en effet un point de vigilance. Il ne faut pas que nous prenions de retard dans le vote du budget et son exécution.

La France est une grande nation, bien sûr, qui a une grande histoire. C'est un pays qui pèse dans les affaires du monde. Pour continuer à le faire, il faut une diplomatie mais il n'y a pas de diplomatie sans puissance militaire ni puissance économique. Et il n'y a pas de puissance militaire sans puissance économique, à moins d'écraser ses habitants, comme le font les Russes, qui ont augmenté la TVA de 2 points et dont l'économie est tournée à 40 % vers la défense. Nous, qui avons tous conscience de ce qu'est la France, devons poursuivre les efforts en restant objectifs et en pointant ce qui mériterait d'être amélioré.

M. Julien Limongi (RN). Le fiasco du Scaf, ce système de combat aérien du futur en coopération avec l'Allemagne, était écrit d'avance. Depuis des années, le Rassemblement national vous alerte. Ce programme ne peut pas être imposé par un fanatisme eurobéat, alors que la France et l'Allemagne ont des besoins radicalement différents en matière d'aviation de combat. Pourtant, M. Sébastien Lecornu, ministre des armées pendant plus de trois ans, s'est obstiné. Il a multiplié les rencontres, se rendant à plusieurs reprises à Berlin, recevant aussi son homologue allemand. Tout cela pour sauver un projet condamné ! Au bout du compte, il a déjà dilapidé plus de 3 milliards d'euros pour imposer une coopération vouée à l'échec. C'est son échec et il faut le dire aux Français ici même, dans l'enceinte de notre prestigieuse commission de la défense nationale et des forces armées. Désormais, Berlin cherche à nous écarter du projet en courtisant d'autres partenaires, alors que nous n'avions nul besoin de cette dépendance. Nos industriels eux-mêmes avaient lancé des alertes que les ministres macronistes n'ont pas voulu écouter. Nous avions raison. Mais à quel prix ? Des milliards gaspillés, des années perdues et la souveraineté militaire de la France affaiblie. Messieurs les rapporteurs, quel bilan tirez-vous de cet échec stratégique majeur ?

M. Frank Giletti (RN). Je souhaiterais obtenir deux précisions. Alors que nous avons besoin de clarté, j'aimerais connaître la position du groupe Renaissance sur les projets de porte-avions. Alors que l'ancien président de la commission de la défense souhaitait, dans un rapport, le report du projet de construction, j'entends M. Chenevard dire qu'il serait bon d'en avoir même un deuxième. Quelle est la position de votre groupe ?

Par ailleurs, je ne vous ai pas entendu évoquer l'article 5 de la LPM aux termes duquel « les surcoûts des opérations extérieures et des missions intérieures, nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par cette provision font l'objet d'un financement interministériel ». Ce sont des centaines de millions d'euros qui doivent être trouvés sur d'autres programmes, au détriment du capacitaire.

M. Arnaud Saint-Martin (LFI-NFP). Chers collègues rapporteurs, j'aimerais insister lourdement sur un aspect que vous avez signalé. Vous pointez le fait qu'un nombre non négligeable de rapports tardent à être remis au Parlement, alors que la loi oblige le gouvernement à le faire : sur l'évolution de la présence militaire en Afrique, sur la stratégie française et les besoins à Mayotte, sur le porte-avions après 2040 ou sur le bilan de la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'Otan. C'est préjudiciable de n'être pas éclairés dans ces domaines si stratégiques. Entre les retards de transmission de rapports et l'obsolescence programmée des informations qui y sont contenues, quand l'Assemblée nationale et les représentants du peuple seront-ils enfin pris au sérieux s'agissant des questions de défense nationale ? C'est, pour le moins, la garantie d'un contrôle parlementaire robuste et fiable qui s'en trouve fragilisée.

Votre rapport semble un peu hors de propos, notamment concernant les réserves. Vous ne faites aucune mention d'un éventuel service militaire volontaire, alors même qu'il a été annoncé. Êtiez-vous au courant de cette option au moment de votre rédaction et l'avez-vous prise en compte ?

M. Yannick Chenevard, rapporteur. Monsieur Giletti, le rapport auquel vous faites référence présentait la position de corapporteurs. J'ai d'ailleurs eu l'occasion de préciser ma pensée – qui s'était exprimée dans un amendement cosigné à trois – sur le besoin impératif de réfléchir à la possibilité de construire un *sister ship* au futur Pang. Il n'y a donc là rien de nouveau. C'est pour ça qu'il faudra examiner les infrastructures du *Charles de Gaulle* lors de son prochain arrêt technique majeur, afin d'estimer les possibilités de prolongation et de planifier la suite. Dans cette LPM, 5 milliards sont prévus pour le futur porte-avions et 5 autres le sont pour la suivante, car il faut du temps pour construire un tel bâtiment.

Monsieur Limongi, je vous laisse la responsabilité de vos propos concernant l'échec majeur que serait le Scaf. Tant que le bal n'est pas fini, on ne paie pas les musiciens. Attendons et nous verrons. Nous sommes censés avoir le *lead* parce que, en réalité, nous pourrions faire seuls, comme l'a rappelé le président de Dassault. La contrainte n'est donc pas absolue. D'ailleurs, si nous ne trouvons pas les compromis techniques nécessaires, nous ne nous interdisons pas de penser que nous aurons, après le Rafale, un avion de combat français que nous exporterons aussi bien. Cela a été le cas avec l'Eurofighter. Le Rafale est un succès : il se vend bien et est redouté.

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Chers collègues, un peu d'humilité ! Vous auriez tout prévu pour le Scaf, tout anticipé, tout dénoncé. Les convictions sont les ennemis de la vérité, pour citer Nietzsche. Le problème du Scaf, comme on nous l'a dit en audition, est plus interindustriel qu'interétatique. Le PDG de Dassault a pris position. Il y a des annonces publiques. On verra ce qui se passe dans un projet d'une telle envergure et dont les enjeux sont multiples – navalisation, cloud de combat. Restons humbles face à ces sujets complexes.

Nous avons parlé des Opex, monsieur Giletti. Leur coût considérable est signalé dans le rapport. C'est un point de vigilance majeur, relevé par la direction du budget, d'autant que ce n'est pas la première fois. Quand les dépassements s'élèvent à plus d'1 milliard, la sincérité budgétaire s'en trouve questionnée, même si ce n'est évidemment pas volontaire. Nous en revenons au contrôle exercé par le Parlement. Je rejoins les propos de M. Saint-Martin : l'exigence de transparence est d'autant plus grande dans la configuration parlementaire actuelle. Il ne peut plus y avoir un domaine réservé et des députés godillots. Il faut une rupture et un plus grand respect du Parlement. Cette nouvelle donne doit nous inviter à revoir nos façons de faire, au Parlement comme au gouvernement.

M. Yannick Chenevard, rapporteur. Alors que 800 millions d'euros étaient provisionnés au titre des Opex et des missions intérieures en 2024, leur coût final s'élève à 1,2 milliard. C'est la solidarité interministérielle qui comble ce déficit, dans la mesure où il est difficile de prévoir ce type d'engagements qui dépendent notamment de la situation internationale.

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Même si cela peut paraître abscons, il est fondamental de trancher entre la doctrine du ministère du budget et celle du ministère des armées. La solidarité interministérielle ne peut pas être à géométrie variable avec, d'un côté, la direction du budget qui affirme que les réserves de précaution sont préemptées par le ministère des armées et, de l'autre, le ministère des armées qui les sollicite pour des raisons légitimes. Ces querelles entre ministères nous désolent tous.

M. le président Jean-Michel Jacques. Monsieur Saint-Martin, je suis d'accord, les rapports doivent être rendus à l'heure. Avant l'échéance, j'envoie un courrier au ministère des armées pour les obtenir. S'ils sont en retard, je fais des relances. Ne dramatisons pas non plus la situation : il nous en manque huit. Le retard ne relève pas d'une volonté politique. En l'absence de gouvernement, nous sommes bloqués. Dès qu'il sera nommé, je relancerai le ministère – les courriers sont déjà prêts.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

M. le président Jean-Michel Jacques. Avant l'élection du nouveau bureau de la commission, après-demain jeudi, je tenais à vous remercier chaleureusement pour le travail accompli collectivement pendant un an. Son sérieux est reconnu à l'extérieur de l'Assemblée.

ANNEXE I : TABLEAU DES MESURES D'APPLICATION DE LA LOI

Articles de la loi	Mesure et modification législative	Mesure d'application
Article 5	Rapport sur les différentes catégories de déploiements opérationnels des forces armées françaises à l'étranger, en application de l'article 5 de la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030, transmis à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, à la commission des finances et à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale	N° 106 (2024-2025) JORF n° 0117 du 20 mai 2025
Article 5	Rapport annuel du Gouvernement au Parlement portant sur les opérations extérieures et les missions intérieures de la France, en application de l'article 5 de la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, transmis à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, à la commission des finances et à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.	N° 110 (2023-2024) JORF n° 0209 du 3 septembre 2024
Article 7	Rapport évaluant les effets de la nouvelle politique de rémunération des militaires	Non publié Date limite de dépôt : Fin 2026
Article 9	Bilan du Gouvernement au Parlement portant sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour la période 2019-2023, en application de l'article 9 de la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, transmis à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, à la commission des finances et à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale	N° 68 (2023-2024) JORF n° 0072 du 26 mars 2024
Article 9	Rapport du Gouvernement au Parlement sur le bilan de l'exécution de la programmation militaire couvrant la période du 1 ^{er} janvier 2024 au 31 mars 2024, en application de l'article 9 de la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août	N° 102 (2023-2024) JORF n° 0151 du 28 juin 2024

	2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, transmis à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, à la commission des finances et à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale	
Article 9	Rapport du Gouvernement au Parlement sur le bilan de l'exécution de la programmation militaire couvrant la période du 1 ^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2024, en application de l'article 9 de la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, transmis à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et à la commission des finances.	N° 127 (2024-2025) JORF n° 0165 du 18 juillet 2025
Article 10	Rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur les enjeux et les principales évolutions de la programmation budgétaire de la mission « Défense » (juin 2024), en application de l'article 10 de la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, transmis à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, à la commission des finances et à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.	N° 109 (2023-2024) JORF n° 0209 du 3 septembre 2024
Article 22, I, 2°, a)	Conditions de participation à des actions de feu ou de combat dans lesquelles les militaires des forces armées françaises et les civils peuvent prétendre à la qualité de combattant et durée minimale de service pour prétendre à la même qualité	Décret n° 2023-1215 du 20 décembre 2023 relatif à la carte du combattant et modifiant la composition des conseils départementaux pour les anciens combattants et victimes de guerre et la mémoire de la Nation
Article 29, I, 3°, c)	Conditions d'application de l'alinéa de l'article L. 4138-14 du code de la défense qui dispose que le militaire placé en congé parental peut demander à souscrire un engagement à servir dans la réserve opérationnelle militaire	Décret n° 2024-665 du 2 juillet 2024 modifiant diverses dispositions relatives à la réserve militaire

Article 29, I, 4°	Conditions d'application du dernier alinéa de l'article L. 4138-16 du code de la défense qui dispose que le militaire placé en congé pour convenances personnelles peut demander à souscrire un engagement à servir dans la réserve opérationnelle militaire.	Décret n° 2024-665 du 2 juillet 2024 modifiant diverses dispositions relatives à la réserve militaire
Article 29, I, 5°	Conditions dans lesquelles, lorsque le militaire a souscrit un engagement à servir dans la réserve pendant un congé pour convenances personnelles ou un congé parental, il recouvre ses droits à avancement dans l'armée d'active, au prorata du nombre de jours d'activité accomplis au titre de ce contrat d'engagement à servir dans la réserve	Décret n° 2024-665 du 2 juillet 2024 modifiant diverses dispositions relatives à la réserve militaire
Article 29, I, 6°	Conditions d'application de l'alinéa de l'article L. 4139-9 du code de la défense selon lequel l'officier placé en disponibilité peut demander à souscrire un engagement à servir dans la réserve opérationnelle militaire	Décret n° 2024-665 du 2 juillet 2024 modifiant diverses dispositions relatives à la réserve militaire
Article 29, I, 9°	Définition des profils d'aptitude médicale pour les réservistes opérationnels en ce qu'ils sont désormais soumis à une aptitude à l'emploi et non plus à une aptitude à la fonction (contrairement aux militaires d'active).	Décret n° 2024-665 du 2 juillet 2024 modifiant diverses dispositions relatives à la réserve militaire
Article 29, I, 11°, e)	Conditions dans lesquelles le volontaire peut, au titre de son engagement à servir dans la réserve opérationnelle, être admis à servir, par arrêté du ministre de la défense, dans l'intérêt de la défense et pour une durée limitée, auprès d'une administration, d'un établissement public, d'un organisme public, d'une autorité publique indépendante ou d'une organisation internationale.	Décret n° 2024-665 du 2 juillet 2024 modifiant diverses dispositions relatives à la réserve militaire
Article 29, I, 13°	Conditions dans lesquelles les réservistes spécialistes peuvent être promus dans un grade supérieur lorsque leur activité dans la réserve opérationnelle les fait progresser en niveau d'expertise ou de responsabilité.	Décret n° 2024-665 du 2 juillet 2024 modifiant diverses dispositions relatives à la réserve militaire
Article 29, I, 19°, a)	Conditions dans lesquelles les volontaires dans la réserve opérationnelle formulent la demande d'être soumis à l'obligation de disponibilité dans la limite de cinq ans à compter de la fin de leur engagement	Décret n° 2024-665 du 2 juillet 2024 modifiant diverses dispositions relatives à la réserve militaire
Article 29, I, 21°, b)	Conditions d'appel ou de maintien en activité des réservistes	Décret n° 2024-665 du 2 juillet 2024 modifiant diverses dispositions relatives à la réserve militaire

Article 29, I, 24°	Conditions dans lesquelles, en cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public, les personnes soumises à l'obligation de disponibilité employées par des opérateurs publics ou privés ou par des gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative conformément aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 peuvent être dégagées des obligations prévues aux articles L. 4231-4 et L. 4231-5 du code de la défense	Décret n° 2024-665 du 2 juillet 2024 modifiant diverses dispositions relatives à la réserve militaire
Article 32, 1°	Conditions d'application de l'article L. 4132-4-1 relatif à la possibilité pour les anciens militaires de carrière radiés des cadres depuis moins de cinq ans en application de l'article L. 4139-13 ou du 8° de l'article L. 4139-14, à l'exclusion des officiers généraux, d'être recrutés dans les cadres des officiers, des sous-officiers ou des officiers mariniers de carrière	Décret n° 2023-1345 du 28 décembre 2023 relatif au recrutement des anciens militaires d'active et au maintien en service des militaires ayant atteint la limite d'âge ou la limite de durée des services
Article 32, 5°	Conditions d'application de l'article L. 4139-17 du code de la défense, selon lequel les militaires de carrière, à l'exclusion des officiers généraux, les officiers sous contrat, les militaires commissionnés, les militaires de la réserve opérationnelle, les militaires engagés et les volontaires dans les armées peuvent, sur demande agréée, être maintenus en service pour répondre aux besoins des forces armées et des formations rattachées pendant une période qui ne peut excéder trois ans à compter de l'atteinte de leur limite d'âge ou de leur limite de durée de service.	Décret n° 2023-1345 du 28 décembre 2023 relatif au recrutement des anciens militaires d'active et au maintien en service des militaires ayant atteint la limite d'âge ou la limite de durée des services
Article 33, I, 2°	Fraction du congé au moins égale à quarante jours à compter duquel au plus tard après deux ans, le militaire qui bénéficie d'un congé de reconversion est radié des cadres ou rayé des contrôles à titre définitif	Décret n° 2023-1349 du 28 décembre 2023 fixant la fraction du congé de reconversion prévue au III de l'article L. 4139-5 du code de la défense
Article 34, I, 1°, a)	Dérogations justifiées par l'intérêt de la défense ou de la sécurité nationale, dans la limite de onze heures par jour, aux huit heures par jour de temps de service des militaires mineurs admis en qualité d'élèves des établissements d'enseignement technique et préparatoire militaire et âgés de plus de seize ans et le temps de service des militaires mineurs de plus de dix-sept ans	Décret n° 2024-1096 du 2 décembre 2024 relatif à l'apprentissage militaire, au temps de service et au service de nuit des militaires mineurs
Article 34, I, 3°	Conditions d'application du chapitre intitulé « Enseignement technique et préparatoire militaire » du titre V du livre Ier de la quatrième partie du code de la défense	Décret n° 2024-1096 du 2 décembre 2024 relatif à l'apprentissage militaire, au temps de service et au service de nuit des militaires mineurs

Article 38, I	Conditions requises, pour chaque grade, pour bénéficier de la promotion fonctionnelle prévue à l'article L. 4139-9-1 du code de la défense, qui tiennent à l'ancienneté de l'intéressé dans le grade détenu et à l'intervalle le séparant de la limite d'âge applicable à ce grade au 1er janvier de l'année de dépôt de sa demande	Décret n° 2023-1236 du 21 décembre 2023 relatif à la promotion fonctionnelle du personnel militaire
Article 38, I	Date limite de publication d'un arrêté annuel du ministre de la défense ou du ministre de l'Intérieur pour les militaires de la gendarmerie nationale et des ministres chargés du budget et de la fonction publique, qui fixe, pour une période de trois ans, le contingent mentionné au premier alinéa du I de l'article L. 4139-1 du code de la défense	L'arrêté a été publié : Arrêté du 28 décembre 2023 fixant le contingent annuel de promotions fonctionnelles dont peuvent bénéficier certains militaires pour les années 2024 à 2026 En revanche le décret ayant pour objet de fixer la date limite de publication de cet arrêté n'a pas été publié ⁽¹⁾ .
Article 38, II,3°,b)	Modalités de calcul du pécule modulable d'incitation au départ versé aux officiers généraux entre un an et 3 ans de la limite d'âge de leur grade.	Décret n° 2023-1347 du 28 décembre 2023 modifiant le décret n° 2019-1294 du 4 décembre 2019 fixant les modalités de versement du pécule modulable d'incitation au départ en application de l'article 38 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale
Article 42	Délai de préavis que doit respecter un militaire exerçant des fonctions présentant une sensibilité particulière ou requérant des compétences techniques spécialisées, pour faire la déclaration au ministre de la défense de son souhait d'exercer une activité dont il retire un avantage personnel ou une rémunération dans le domaine de la défense ou de la sécurité au bénéfice, direct ou indirect, d'un État étranger, d'une collectivité territoriale étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation ayant son siège en dehors du territoire national ou sous contrôle étranger	Décret n° 2023-1171 du 13 décembre 2023 relatif à l'exercice par un militaire ou un agent civil de l'État et de ses établissements publics d'une activité au bénéfice d'un État étranger, d'une collectivité territoriale étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation ayant son siège en dehors du territoire national ou sous contrôle étranger

(1) Cf. supra.

Article 42	Domaines d'emploi dont relèvent les fonctions mentionnées au premier alinéa du I de l'article L. 4122-11 du code qui présentent une sensibilité particulière ou requérant des compétences techniques spécialisées	Décret n° 2023-1171 du 13 décembre 2023 relatif à l'exercice par un militaire ou un agent civil de l'État et de ses établissements publics d'une activité au bénéfice d'un État étranger, d'une collectivité territoriale étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation ayant son siège en dehors du territoire national ou sous contrôle étranger
Article 42	Conditions dans lesquelles les articles L. 4122-11 et L. 4122-12 du code de la défense s'appliquent aux agents civils de l'État et de ses établissements publics participant au développement de savoir-faire nécessaires à la préparation et à la conduite des opérations militaires	Décret n° 2023-1171 du 13 décembre 2023 relatif à l'exercice par un militaire ou un agent civil de l'État et de ses établissements publics d'une activité au bénéfice d'un État étranger, d'une collectivité territoriale étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation ayant son siège en dehors du territoire national ou sous contrôle étranger
Article 47, I, 8°, a)	Conditions dans lesquelles le Premier ministre peut ordonner le recensement, parmi les personnes, les biens et les services susceptibles d'être requis en application du livre II du code de la défense, de ceux que chaque ministre peut, dans les limites de ses attributions, soumettre à tous les essais ou à tous les exercices qu'il juge indispensables	Décret n° 2024-895 du 1 ^{er} octobre 2024 relatif aux réquisitions pour les besoins de la défense et de la sécurité nationale et à leur articulation avec les différents régimes juridiques portant sur la préparation et la gestion des crises
Article 47, I, 8°, a)	Modalités d'application du titre I ^{er} intitulé « Réquisitions pour les besoins de la défense et de la sécurité nationale » du livre II du code de la défense	Décret n° 2024-895 du 1 ^{er} octobre 2024 relatif aux réquisitions pour les besoins de la défense et de la sécurité nationale et à leur articulation avec les différents régimes juridiques portant sur la préparation et la gestion des crises
Article 47, XI	« Date d'entrée en vigueur des I à X de l'article 47, et au plus tard un an après la promulgation de la présente loi. Date d'entrée en vigueur du I, des 1 [°] à 8 [°] du IV, du V et du 6 [°] du IX de l'article 71, et au plus tard un an après la promulgation de la présente loi. »	Décret n° 2024-895 du 1 ^{er} octobre 2024 relatif aux réquisitions pour les besoins de la défense et de la sécurité nationale et à leur articulation avec les différents régimes juridiques portant sur la préparation et la gestion des crises

Article 49, I, 2°	Modalités d'application du chapitre IX relatif aux « Dispositions relatives à la sécurité des approvisionnements des forces armées et des formations rattachées » du titre III du livre III de la première partie du code de la défense	Décret n° 2024-278 du 28 mars 2024 relatif à la sécurité des approvisionnements des forces armées et des formations rattachées
Article 49, II	Date d'entrée en vigueur du I de l'article 49 de la loi, et au plus tard un an après la promulgation de la présente loi	Décret n° 2024-278 du 28 mars 2024 relatif à la sécurité des approvisionnements des forces armées et des formations rattachées
Article 51 ; 1°	<p>Pour l'application de la section 4 du chapitre VI du titre IX du livre Ier du code de la commande publique, possibilité de préciser :</p> <ul style="list-style-type: none">– La forme selon laquelle les éléments techniques et comptables mentionnés à l'article L. 2196-5 et au second alinéa de l'article L. 2196-6 du code de la commande sont présentés à l'administration, si celle-ci en fait la demande ;– La nature des charges comprises dans la détermination du coût de revient et les modalités de leur comptabilisation ;– Les modalités de prise en compte des coûts de revient des stocks constitués, le cas échéant, en application de l'article L. 1339-1 du code de la défense pour les entreprises titulaires de l'autorisation mentionnée à l'article L. 2332-1 du même code.	Décret n° 2024-308 du 4 avril 2024 relatif au contrôle du coût de revient des marchés de défense ou de sécurité de l'État et de ses établissements publics
Article 53	Rapport au Parlement relatif au bilan d'activité du comité ministériel de contrôle <i>a posteriori</i> des exportations d'armement couvrant la période du 1 ^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023, en application de l'article 53 de la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (rapport n° 1), transmis à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	N° 26 (2024-2025) JORF n° 0276 du 22 novembre 2024
Article 56	Rapport sur la mise en œuvre des articles 47 à 51 de la loi relatifs à l'économie de défense. Ce rapport présente notamment : 1° Les mesures réglementaires prises pour leur application ; 2° Le bilan des concertations réalisées avec les entreprises concernées en amont de la publication de ces mesures ; 3° Une évaluation de l'impact financier de ces mesures sur les entreprises concernées ; 4° Le cas échéant, le montant des rétributions, des réparations et des indemnisations versées par l'État ;	Publication avant le 30 septembre de chaque année à compter de 2024

	5° Le cas échéant, le nombre et le produit des amendes infligées.	
Article 57, 1°, a)	Conditions dans lesquelles les structures mentionnées aux 1° à 3° de l'article L. 1221-10 du code de la santé publique sont autorisées à conserver des produits sanguins labiles par l'autorité administrative après avis du centre de transfusion sanguine des armées	Décret n° 2024-319 du 8 avril 2024 relatif à la conservation des produits sanguins labiles pour des besoins de la défense
Article 57, 3°	Conditions géographiques, techniques, médicales et sanitaires, en prenant en compte les particularités du centre de transfusion sanguine des armées lorsque celui-ci réalise la collecte, la qualification biologique du don et la préparation de produits sanguins labiles, leur distribution et leur délivrance	Mesure déjà appliquée par l'article L. 1222-11, VI du code de la santé publique
Article 58, I	Conditions et modalités de mise en œuvre des dispositifs désignés par arrêté du Premier ministre destinés à rendre inopérant ou à neutraliser un aéronef circulant sans personne à bord, en cas de menace imminente, pour les besoins de l'ordre public, de la défense et de la sécurité nationale ou du service public de la justice ou afin de prévenir le survol par un tel aéronef d'une zone mentionnée à l'article L. 6211-4 du code des transports	Décret n° 2024-221 du 12 mars 2024 relatif à la mise en œuvre des dispositifs de protection contre les menaces résultant d'aéronefs circulant sans personne à bord
Article 60, II	Modification du décret n° 2009-643 du 9 juin 2009 relatif aux autorisations délivrées en application de la loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales	Décret n° 2024-625 du 28 juin 2024 modifiant les dispositions relatives aux autorisations des opérations spatiales
Article 61, 1°, a)	Conditions dans lesquelles, lorsque la protection contre tout acte de malveillance ou toute perte des matières nucléaires et des sources de rayonnements ionisants mentionnées à l'article L. 1333-1 du code de la défense l'exige, le recours à des prestataires ou à la sous-traitance pour la réalisation des activités soumises à autorisation en application de l'article L. 1333-2 peut être interdit, limité ou encadré	Décret n° 2025-347 du 16 avril 2025 pris en application des dispositions de l'article 61 de la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense
Article 61, 1°, b)	Conditions dans lesquelles, lorsque la sûreté nucléaire des installations et des activités nucléaires intéressant la défense l'exige, le recours à des prestataires ou à la sous-traitance pour la réalisation des activités présentant une importance particulière peut être interdit, limité ou encadré	Décret n° 2025-347 du 16 avril 2025 pris en application des dispositions de l'article 61 de la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense

Article 61, 2°	Conditions dans lesquelles, lorsque la protection des installations nucléaires intéressant la dissuasion contre les actes malveillants ou hostiles et contre les atteintes au secret de la défense nationale l'exige, le recours à des prestataires ou à la sous-traitance pour la réalisation des activités présentant une importance particulière pour cette protection peut être interdit, limité ou encadré	Décret n° 2025-347 du 16 avril 2025 pris en application des dispositions de l'article 61 de la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense
Article 61, 3°	Conditions dans lesquelles, lorsque la protection des matières nucléaires mentionnées à l'article L. 1333-14 du code de la défense contre les actes malveillants ou hostiles et contre les atteintes au secret de la défense nationale l'exige, le recours à des prestataires ou à la sous-traitance pour la réalisation des activités les mettant en œuvre peut être interdit, limité ou encadré	Décret n° 2025-347 du 16 avril 2025 pris en application des dispositions de l'article 61 de la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense
Article 63, 2°	Conditions dans lesquelles les activités d'études préalables à la pose ou à l'enlèvement d'un câble ou d'un pipeline sous-marin en mer territoriale et dans les eaux intérieures sont subordonnées à la délivrance d'une autorisation	Décret n° 2023-1419 du 29 décembre 2023 portant diverses modifications aux dispositions applicables aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et à leurs ouvrages de raccordement
Article 64	Modalités d'application de l'article L. 2321-2-3 du code de la défense, ainsi que les modalités de compensation des surcoûts identifiables et spécifiques des prestations assurées à ce titre, à la demande de l'État, par les personnes mentionnées aux 1° et 2° des I et II du même article	Décret n° 2024-421 du 10 mai 2024 pris pour l'application des articles L. 2321-2-1 à L. 2321-4-1 du code de la défense et des articles L. 33-14 et L. 36-14 du code des postes et des communications électroniques
Article 65	Modalités d'application de l'article L. 2321-3-1 du code de la défense, notamment les données techniques collectées par les agents de l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information ainsi que la fréquence et les conditions de leur transmission par les fournisseurs de système de résolution de noms de domaine	Décret n° 2024-421 du 10 mai 2024 pris pour l'application des articles L. 2321-2-1 à L. 2321-4-1 du code de la défense et des articles L. 33-14 et L. 36-14 du code des postes et des communications électroniques
Article 66	Modalités d'application de l'article L. 2341-4-1 du code de la défense, notamment les critères d'appréciation du caractère significatif de la vulnérabilité, défini en fonction des pratiques et des standards internationaux communément admis, ou de l'incident mentionnés au premier alinéa du même article	Décret n° 2024-421 du 10 mai 2024 pris pour l'application des articles L. 2321-2-1 à L. 2321-4-1 du code de la défense et des articles L. 33-14 et L. 36-14 du code des postes et des communications électroniques

Article 67, I, 1°	Modalités d'application de l'article L. 2321-2-1 du code de la défense, notamment les informations et les catégories de données conservées en application du 2° de cet article	Décret n° 2024-421 du 10 mai 2024 pris pour l'application des articles L. 2321-2-1 à L. 2321-4-1 du code de la défense et des articles L. 33-14 et L. 36-14 du code des postes et des communications électroniques
Article 67, I, 2°, b)	Modalités selon lesquelles sont compensés les surcoûts identifiables et spécifiques des prestations assurées par les opérateurs de communications électroniques en application du premier alinéa de cet article ou les personnes mentionnées au 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004, effectuées à la demande de l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information	Décret n° 2024-421 du 10 mai 2024 pris pour l'application des articles L. 2321-2-1 à L. 2321-4-1 du code de la défense et des articles L. 33-14 et L. 36-14 du code des postes et des communications électroniques
Article 71 XII	Dispositions d'application, en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint Martin, Saint Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, du régime d'autorisation des activités d'études préalables à la pose ou à l'enlèvement d'un câble ou d'un pipeline sous-marin en mer territoriale et dans les eaux intérieures.	Décret n° 2023-1419 du 29 décembre 2023 portant diverses modifications aux dispositions applicables aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et à leurs ouvrages de raccordement
Article 71 XII	Dispositions d'application, en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint Martin, Saint Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, du régime d'autorisation des activités d'études préalables à la pose ou à l'enlèvement d'un câble ou d'un pipeline sous-marin en mer territoriale et dans les eaux intérieures.	Décret n° 2024-804 du 12 juillet 2024 relatif à l'application en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie du régime d'autorisation et de notification des études préalables à la pose ou à l'enlèvement des câbles et pipelines sous-marins
Paragraphe 1.1 du rapport annexé	Rapport du Gouvernement au Parlement relatif au bilan sur la mise en œuvre du Service national universel, en application du paragraphe 1.1 du rapport annexé à la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030, transmis à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, à la commission des finances et à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.	N° 106 (2023-2024) JORF n° 0151 du 28 juin 2024

Point 4 du rapport annexé	Rapport annuel du Gouvernement au Parlement portant sur les exportations d'armement de la France pour 2024, en application du point 4 du rapport annexé à la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, transmis à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, à la commission des finances et à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.	N° 107 (2023-2024) JORF n° 0169 du 17 juillet 2024
Point 4 du rapport annexé	Rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur les exportations d'armement de la France pour 2025, en application du point 4 du rapport annexé à la loi n° 2023-703 du 1 ^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, transmis à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, à la commission des finances et à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.	N° 138 (2024-2025) JORF n° 0183 du 8 août 2025
Rapport annexé	Rapport sur le bilan de la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN et sur les gains politiques et stratégiques	Pas de délai de dépôt prévu
Rapport annexé	Rapport afin de présenter de manière approfondie l'évolution de notre présence militaire en Afrique	Date limite de dépôt : 1er juin 2024
Rapport annexé	Rapport sur l'état d'avancement de la mise en place du « plan famille II » sur tous les aspects couverts par celui-ci, en particulier sur l'insertion professionnelle des conjoints des militaires et sur les mesures d'accompagnement que le Gouvernement met en place pour leurs carrières professionnelles	Date limite de dépôt : 31 juillet 2025
Rapport annexé	Rapport de point d'étape sur les travaux réalisés pendant la phase 1B du programme SCAF destiné à préfigurer l'aviation de combat à l'horizon 2040 en Europe avec le développement de l'avion de chasse du futur (NGF) avec l'Allemagne et l'Espagne	Date limite de dépôt : avant la discussion du projet de loi de finances
Rapport annexé	Rapport sur les utilisations possibles de la technologie quantique dans les armées françaises	Date limite de dépôt : 31 juillet 2025
Rapport annexé	Rapport sur les évolutions de la menace cyber et la capacité de résilience du ministère des Armées	Date limite de dépôt : 31 juillet 2025

Rapport annexé	Rapport sur la stratégie française et les besoins à Mayotte, notamment en matière de développement des infrastructures de la marine nationale dans la baie de Longoni	Date limite de dépôt : 31 juillet 2024
Rapport annexé	Étude sur le coût et la viabilité du maintien en service après 2040 du porte-avions Charles de Gaulle à l'issue de son arrêt technique majeur prévu en 2028	
	Application de la loi (art. 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit)	Date limite de dépôt : 1er février 2024 Rapport transmis le 30 septembre 2025.

ANNEXE II : CIBLES D'ÉQUIPEMENT DES FORCES, COMMANDES ET LIVRAISONS

Segment capacitaire		Cde 2024 Prévues	Cde 2024 Réalisées	Liv 2024 Prévues	Liv 2024 Réalisées	Liv 2025 Prévues	Commentaire	Parc fin 2030 (LPM)
Capacités	Renseignement EM							1 Céleste
	Renseignement image			1 satellite d'observation CSO (MUSIS)	0 (Report 2025)	1 satellite d'observation CSO (MUSIS)°		2 satellites CSO + 1 satellite Iris
	Communication				1 satellite SYRACUSE IV		Livraison prevue en 23, mais réalisées en 24	2 satellites SYRACUSE IV
	Capacité d'action dans l'espace Egide							1
	Système de commandement des opérations spatiales - C4OS							1
	Radar Graves							1 GRAVES NG
	Serval LAD		24 Serval LAD					12
	Lutte anti-drone (LAD)	LAD Naval		3 LAD naval	0		Livraison prévue en 2024 décalée à 2026	20
		Système Parade						15
	Hélicoptères Interarmées Légers (HIL)	Guépard - HIL						20
		Système sol-air SAMP-T	8 SAMP-T NG	8 SAMP-T NG				8 SAMP-T NG
		DSA terrestre d'accompagnement						24 Serval MISTRAL
		Très courte portée naval	8 tourelles MISTRAL	8 tourelles MISTRAL				8 tourelles MISTRAL
		Courte portée terrestre		8	2	2		9 VL MICA
	Communications numériques	CONTACT		1 378 postes	708 postes	960 postes	670 postes prévus d'être livrés en 2024 sont décalés à 2025	11705

Segment capacitaire			Cde 2024 Prévues	Cde 2024 Réalisées	Liv 2024 Prévues	Liv 2024 Réalisées	Liv 2025 Prévues	Commentaire	Parc horizon 2030
Forces terrestres	Chars	Chars de combat	100 chars Leclerc rénovés	100 chars Leclerc rénovés	21 Chars Leclerc rénovés	21 Chars Leclerc rénovés	21 Chars Leclerc rénovés		200 dont 160 rénovés
	Blindés	Blindés médians	45 véhicules blindés JAGUAR	45 véhicules blindés JAGUAR	33 véhicules blindés JAGUAR	35 véhicules blindés JAGUAR	33 véhicules blindés JAGUAR		238 Jaguar
		Griffon	253 véhicules blindés GRIFFON	253 véhicules blindés GRIFFON	138 véhicules blindés GRIFFON	150 véhicules blindés GRIFFON	162 véhicules blindés GRIFFON		1 437
		Serval	97 véhicules blindés SERVAL	97 véhicules blindés SERVAL + 530 SERVAL VLTP	103 véhicules blindés SERVAL	103 véhicules blindés SERVAL + 10 SERVAL VLTP	103 véhicules blindés SERVAL + 10 SERVAL VLTP		1 405
		VBCI							628
		VBAE							180
		EGC							5
	Logistique	Camion logistique terrestre	227 camions	270 camions					2 086
	Artillerie	Canons			12 CAESAR	12 CAESAR			109 CAESAR NG
	Hélicoptères	Hélicoptères de manœuvre			2 TTH	1 TTH	1 TTH	Livraison de 1 TTH décalée de 2024 à 2025	63 TTH + 24 Cougar + 18 TTH FS
		Hélicoptères de reconnaissance et d'attaque							67 Tigre
	Franchissement	SYFRALL							8 portières - 300 m
	Drones	Système de Drones Tactiques (SDT) / Vecteur Aérien (VA)	14 SDT (vecteurs)		9 SDT (VA)	1 SDT (VA)	4 SDT (VA)	La commande de 14 vecteurs prévue en 2024 a été anticipée en 2023. L'étalement des livraisons prévues en 24 n'est pas reflétée dans les prévisions 2025.	5/28 + armement

Segment capacitaire			Cde 2024 Prévues	Cde 2024 Réalisées	Liv 2024 Prévues	Liv 2024 Réalisées	Liv 2025 Prévues	Commentaire	Parc horizon 2030
			Munitions téléopérées	1 Lot de munitions	1 Lot de munitions				Au moins 1 800
	Frappe longue portée	Lanceurs frappes longue portée terrestres							au moins 13 systèmes
Forces navales	Sous-marins	SNA			1 SNA	1 SNA			6 Barracuda
	Porte-avions	Charles de Gaulle							1 rénové
		PA-Ng							Fabrication en cours
	Flotte de surface	Frégates de 1 ^{er} rang			1 FDI		1 FDI	La livraison prévue en 2024 est décalée à 2025	15 : 8 FREMM + 2 FDA rénovées + 3 FDI + 2 FLF rénovées
		Porte hélicoptères amphibie							3 PHA
		Patrouilleurs			2 POM	1 POM	2 POM		19 : 3 PAG + 6 POM + 7 PH + 3 FLF
		Frégates de surveillance							5 frégates de surveillance + 1 corvette
		Bâtiments logistiques					1 BRF		3 BRF
	Guerre des mines	Luttes anti-mines (SLAM-F)	4 BGDM	0					3 bâtiments de guerre des mines (BGDM)
					2 MLCM	1 MLCM	2 MLCM		6 systèmes de drones
									3 BBPD NG
	Hydrographie - océanographie	Capacité hydrographique							2 CHOF + 1 BHO
	Maîtrise des fonds marins	Capacité fonds marins							1 capacité moyen et grand fonds - drones et robots
	Aéronavale	Avions de patrouille maritime			4 ATL2 Std 6	2 ATL2 Std 6	2 ATL2 Std 6		18 Std 6
		Avion de surveillance et d'intervention maritime (AVSIMAR)							8 Albatros + 4 F50
		Systèmes de drones aériens marine (SDAM)							10
		Avions de guet aérien							3 E-2D
		Rafale Marine					14 Rafale		41

Segment capacitaire			Cde 2024 Prévues	Cde 2024 Réalisées	Liv 2024 Prévues	Liv 2024 Réalisées	Liv 2025 Prévues	Commentair e	Parc horizon 2030
Forces aériennes	Chasse	Rafale Air			13 Rafale Air	14 Rafale Air		Livraison anticipée en 24 non reflétée dans les prévisions de livraison 25	137
		Mirage 2000D			10 M2000D	13 M2000D	12 M2000D		48 M2000D rénovés
		SCAF (NGF)							1 démonstrateur NGF
	Transport et missions	Avions ravitailleurs et de transport stratégique nouvelle génération					1 MRTT converti		15 MRTT
		Avions de transport tactique			2 A400M	2 A400M	1 A400M		au moins 35 A400M
		Avions de surveillance et de contrôle aérien							4 C-130 J + 10 C-130H
	Drones	Systèmes de drone MALE							4 systèmes Reaper + 1 système EuroMALE
		Avions légers de surveillance et de renseignement (ALSR)							3
		Avions renseignement et guerre électronique	1 ARCHANGE	1 ARCHANGE					3 ARCHANGE
		Hélicoptère de manœuvre (HM)			1 HM	2 HM	5 HM		au moins 32 HM

ANNEXE III : LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Inviter le Gouvernement à prendre le décret mentionné au IV de l'article L. 4139-9-1 du code de la défense, créé par le I de l'article 38 de la loi de programmation militaire 2024-2030.

Proposition n° 2 : Inviter le Gouvernement à présenter au Parlement dans les meilleurs délais les rapports pour lesquels le délai de transmission prévu par le législateur a été dépassé.

Proposition n° 3 : Inviter la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale à se saisir elle-même, en particulier sous forme d'auditions ou de missions d'information, des sujets des rapports non transmis par le Gouvernement dans les délais prévus par la loi.

Proposition n° 4 : Poursuivre et amplifier, y compris par la voie législative, la politique de simplification des normes applicables aux services du ministère des Armées et aux industriels de la défense.

Proposition n° 5 : Renforcer la formation des acheteurs du ministère des Armées au recours à des pratiques contractuelles agiles ou innovantes et à la gestion souple et maîtrisée du « risque pénal ».

Proposition n° 6 : Élaborer et mettre à jour régulièrement une cartographie des risques pénaux propres aux services d'achat du ministère des Armées.

Proposition n° 7 : S'appuyer sur la relativisation de la distinction temps de paix/temps de guerre et sur la mise en place de l'échelle dite des « stades de défense » (STADEF 5 à 1) pour mieux adapter la réglementation aux besoins de la défense.

Proposition n° 8 : Inviter le Gouvernement à se donner les moyens de tenir les calendriers prévus de livraisons d'équipements afin d'atteindre les cibles fixées par la LPM pour 2030.

Proposition n° 9 : Mettre l'accent, dans le cadre d'une éventuelle actualisation de la LPM et d'une accélération du rythme de progression du budget des armées, sur la réponse aux besoins capacitateurs les plus pressants, notamment en matière de défense sol-air, de lutte anti-drones, de frégates de défense et d'intervention, de patrouilleurs hauturiers, de corvettes et de bâtiments de guerre des mines ainsi que sur l'augmentation du volume des stocks de drones et de munitions

Proposition n° 10 : Renforcer la coordination et la communication entre la direction générale de l'armement (DGA) et les prestataires ou sous-traitants de rang inférieur de l'industrie de la défense.

Proposition n° 11 : Prévoir, dans le cadre d'une éventuelle actualisation de la loi de programmation militaire ou de la prochaine loi de programmation en matière de défense, un

calendrier de livraisons plus précis, s'inspirant de l'échéancier figurant dans la LPM 2019-2025.

Proposition n° 12 : S'investir davantage dans les coopérations européennes et bâtir une réelle stratégie en vue de récupérer une part plus importante des financements européens destinés à l'industrie de défense.

Proposition n° 13 : Consacrer les investissements nécessaires en matière de communication quantique pour préserver notre souveraineté.

Proposition n° 14 : Accroître la liberté laissée aux acteurs de la BITD pour proposer des solutions innovantes en matière d'intelligence artificielle (IA) de défense, notamment grâce à un libre accès aux données permettant le développement en architectures ouvertes.

Proposition n° 15 : Mener à bien, dans les meilleurs délais, la révision des grilles indiciaires des officiers.

Proposition n° 16 : Mettre l'accent, en matière de ressources humaines, sur les segments critiques que sont l'intelligence artificielle (IA), le renseignement et le cyber et se donner les moyens normatifs et financiers d'y augmenter le recrutement.

Proposition n° 17 : Accélérer la procédure de recrutement des réservistes opérationnels, en optimisant leur gestion administrative et en améliorant la « relation usager » avec les candidats.

Proposition n° 18 : Poursuivre les efforts de réduction du délai de paiement de la solde des réservistes opérationnels.

Proposition n° 19 : Améliorer la prévision d'emploi des réservistes opérationnels en termes de missions et de jours d'activité.

Proposition n° 20 : Augmenter le nombre de formateurs pour les militaires réservistes.

Proposition n° 21 : Poursuivre les travaux sur la complémentarité entre réserves opérationnelles et unités d'active.

Proposition n° 22 : Améliorer l'assistance de proximité aux militaires blessés en faisant mieux connaître les procédures d'accompagnement, en poursuivant la mise en place des cellules d'aides dans l'ensemble des régiments et en travaillant sur l'accompagnement à l'employabilité des militaires concernés.

Proposition n° 23 : Mettre à profit un éventuel rehaussement de la trajectoire financière de la LPM pour assainir l'exécution budgétaire de la mission « Défense » et garantir la soutenabilité des dépenses.

Proposition n° 24 : Renforcer la sincérité et la sécurité de la programmation budgétaire du ministère des Armées dans la perspective d'une actualisation de la LPM ou de la prochaine loi

de programmation. Il convient de trancher le débat doctrinal entre le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère des Armées afin de sécuriser l'exécution budgétaire.

Proposition n° 25 : Prolonger et amplifier, de manière urgente, l'effort d'amélioration de la salubrité et de la qualité des infrastructures immobilières, et au premier chef des logements militaires.

Proposition n° 26 : Renforcer les prérogatives des commandants de base de défense en leur confiant davantage d'autorité sur les services locaux de soutien.

Proposition n° 27 : Réfléchir aux moyens (y compris sur le plan indemnitaire) d'augmenter la durée d'affectation, aujourd'hui seulement de trois ans en moyenne, des personnels militaires au sein de la DRM.

Proposition n° 28 : Assurer en priorité, et dans le respect des délais prévus, les renouvellements prévus par la LPM en termes de capacités spatiales, et en particulier le lancement d'un satellite CELESTE en 2030 et de deux satellites CELESTE et IRIS à horizon 2035.

Proposition n° 29 : Veiller au maintien de l'attractivité de la DRSD, en particulier à l'occasion de la « clause de revoyure » en 2026 de la Nouvelle Politique de Rémunération des Militaires (NPRM).

Proposition n° 30 : Expertiser et, le cas échéant, prendre en compte, dans le cadre d'une éventuelle actualisation de la LPM ou d'un autre texte législatif, tout ou partie des besoins opérationnels exprimés par la DGSE, s'agissant notamment du traitement de données génétiques, de la mise en place d'un dispositif de déclaration au ministre préalable à toute publication portant sur les activités professionnelles exercées dans un service spécialisé de renseignement, de l'accès à certains fichiers financiers et patrimoniaux ou encore de l'intégration des adresses complètes d'internet (URL) dans la technique de renseignement de l'algorithme.

Proposition n° 31 : Mettre l'accent sur le renforcement de la protection des systèmes d'information dans la chaîne de valeur (clients, fournisseurs, prestataires, sous-traitants) des opérateurs d'importance vitale (OIV).

ANNEXE IV : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **M. le général de corps d'armée Jacques Langlade de Montgros**, directeur du renseignement militaire (DRM), et **M. le colonel Vincent Moussu**, chargé des relations parlementaires de l'État-major des armées (EMA)
- **M. le général de corps d'armée Philippe Susnjara**, directeur du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD)
- **M. le général de corps d'armée Pierre-Yves Rondeau**, sous-chef d'état-major « appui-environnement » à l'État-major des armées (EMA), et **M. le colonel Vincent Moussu**, chargé des relations parlementaires de l'EMA
- **M. le général de corps d'armée Édouard Hubscher**, directeur des ressources humaines de la gendarmerie nationale, et **M. le général de division Samuel Machac**, sous-directeur de la politique des ressources humaines
- **M. le général de division François-Xavier Poisbeau**, secrétaire général de la Garde Nationale et secrétaire général du Conseil supérieur de la réserve militaire, et **Mme Victoria Orsini**, chef du pôle de la stratégie partenariale de la Garde nationale
- **Direction générale de l'armement (DGA) – Mme l'ingénieur générale de l'armement Corinne Lonchampt**, directrice de la préparation de l'avenir et de la programmation (DPAP), **M. Benoit Laroche de Roussane**, directeur de l'industrie de défense, et **Mme Mathilde Herman**, conseillère du délégué général pour l'armement, pour la communication et les relations avec les élus
- **M. l'ingénieur général de l'armement Patrick Aufort**, directeur de l'Agence de l'innovation de défense (AID), **Mme Maud Pichard**, responsable des relations institutionnelles et partenariats, et **M. Lucas Thiélois**, chargé des relations institutionnelles.
- **Mme Laurence Marion**, directrice des affaires juridiques (DAJ) du ministère des Armées, **M. Adam Cogan**, chef du bureau Expertise générale et légistique, et **M. Pierre Beaudin**, adjoint au chef du bureau Expertise générale et légistique
- **Mme Chloé Mirau**, directrice des affaires financières (DAF) du ministère des Armées, **M. Nicolas Dromel**, chef du bureau de la programmation budgétaire, et **Mme Marie Maublanc**, cheffe du bureau de l'exécution budgétaire
- **M. Olivier Bouchery**, directeur des ressources humaines du ministère des Armées, **M. le vice-amiral d'escadre Laurent Hermann**, directeur adjoint, **M. David Knecht**, chef du service de la politique des ressources humaines, et **M. Stéphane Le Ray**, chef du service de la réglementation des ressources humaines

- **Mme Sylviane Bourguet**, directrice des territoires, de l’immobilier et de l’environnement (DTIE) du ministère des Armées, et **Mme Géraldine Dassé**, sous-directrice de la synthèse et du pilotage financier
- **M. Clément Boisnaud**, sous-directeur de la 5^e sous-direction à la direction du budget du ministère de l’Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, et **M. Benoît Malbrancke**, directeur du bureau de la défense et de la mémoire
- **Conseil supérieur de la fonction militaire** : **M. le contrôleur général des armées Arnauld Chereil de la Rivière**, secrétaire général, et **la délégation du CSFM**
- **M. Vincent Strubel**, directeur général de l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (ANSSI), et **Mme Chloé Chabanol**, sous-directrice Opérations
- **Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS)** – **M. le général de corps aérien Frédéric Parisot**, délégué général, et **M. Jérôme Jean**, directeur des affaires publiques
- **Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestre et aéroterrestre (GICAT)** – **M. Jean-Marc Duquesne**, délégué général, et **M. Vincent Quintana**, directeur des affaires publiques France
- **Groupement des Industries de Construction et Activités Navales (GICAN)** – **M. Jean-Marie Dumon**, délégué général adjoint, chargé des questions de défense et de sécurité, et **M. Hervé Croce**, responsable des affaires publiques
- **M. Jean Belin**, maître de conférences à l’Université de Bordeaux, titulaire de la chaire Économie de Défense – IHEDN et membre du Conseil Général de l’Armement

CONTRIBUTIONS ÉCRITES DES GROUPES POLITIQUES

Contribution du groupe Rassemblement national

La Loi de programmation militaire constitue l'un des piliers essentiels de la planification de la défense nationale. Elle est le résultat d'un travail exigeant entre le législateur, le gouvernement et les différentes composantes de nos forces armées. Elle n'est pas un simple affichage budgétaire : elle conditionne directement la capacité de la Nation à se défendre et à préserver son autonomie stratégique. Dans un contexte international marqué par l'instabilité et des menaces croissantes, cet outil ne saurait être considéré comme facultatif ou secondaire. Son élaboration comme son exécution doivent reposer sur une approche rigoureuse, sincère et concertée avec l'ensemble des acteurs concernés, civils comme militaires, publics comme industriels.

Dans ce contexte, exécuter la LPM votée pour 2024-2030 est une impérieuse nécessité. Le général Burkhard disait : « il faut gagner la guerre avant la guerre ». L'avant-guerre semble malheureusement perdu, il faut donc sérieusement préparer un risque de guerre.

1. La question de la sincérité de la LPM est désormais posée

L'insincérité du budget de la Défense est désormais une constante des deux derniers quinquennats. Le gouvernement a multiplié les communications flatteuses, éludant volontairement des éléments structurants, tels que l'affaissement des perspectives de croissance du PIB ou l'impact de l'inflation sur le pouvoir d'achat réel des crédits votés.

Sous l'apparence d'une augmentation des crédits, la mission « Défense » repose massivement sur des autorisations d'engagement déjà excessives (presque 100 Mds d'euros, avec un doublement depuis 2017) et sur une accumulation préoccupante de reports de charges et des restes à payer. Cette mécanique contribue à bâtir une dette croissante sur la mission, entraînant une rigidité budgétaire étouffante pour de nombreux programmes. 90 % des crédits de paiement prévus en 2025, hors dépenses de personnel, serviront à apurer le stock des « restes à payer ».

À cela s'ajoute une dégradation sensible de la transparence. Le gouvernement a pris l'habitude de retarder, voire d'omettre, la transmission au Parlement de rapports pourtant prévus par la LPM. Cette attitude illustre la conception pour le moins déséquilibrée qu'il se fait du dialogue entre l'exécutif et le législatif. Elle s'est encore aggravée avec la décision de ne plus communiquer aux parlementaires les données budgétaires relatives à la disponibilité des matériels.

Le rapport sur la viabilité du maintien en service après 2040 du porte-avions Charles de Gaulle – pourtant fondamental pour la planification de long terme – n'a pas davantage été transmis. Cette opacité fragilise le contrôle parlementaire et affaiblit la crédibilité de la trajectoire affichée.

Enfin, la sous-évaluation systématique des crédits nécessaires aux opérations extérieures mine encore davantage la sincérité globale de l'exécution budgétaire.

2. La situation est si grave qu'elle obère la capacité à agir

La dérive budgétaire réduit drastiquement la marge de manœuvre nécessaire pour faire face aux imprévus stratégiques et opérationnels. À terme, elle limitera la capacité de l'exécutif à mobiliser les moyens militaires de manière réactive, autonome et souveraine.

Le Rassemblement national alerte tout particulièrement sur le financement des programmes structurants de demain, notamment en prévision de la caducité programmée du SCAF et du MGCS. Des segments entiers de nos armées sont en souffrance. Dans l'artillerie ou le manque de feux, renforcé par les cessions à l'Ukraine. Dans les matériels terrestres, où la rigidité des programmes ne permet de répondre qu'imparfaitement aux besoins opérationnels. Dans la Marine où les formats de la flotte – avec des renoncements successifs qui nous amènent à la ligne rouge de 15 frégates de premier rang. Dans l'Armée de l'Air et de l'Espace, où la chasse, dont la cible des 225 chasseurs polyvalents d'ici 2030 ne sera vraisemblablement pas atteinte, témoigne d'un rétrécissement capacitaire inquiétant.

Le rapport d'information souligne des glissements de calendrier dès la première annuité de la LPM : décalage de la livraison de la FDI, des Falcon Archange et de nombreux autres équipements majeurs. Ces signaux mettent en doute la capacité réelle du gouvernement à tenir les ambitions qu'il affiche.

S'ajoute à cela un constat particulièrement préoccupant : les objectifs de réalisation des équipements ne sont pas atteints (62,7 % en 2024 contre 85 % prévus).

Ces données sont édifiantes. Elles en disent malheureusement long de l'état dans lequel les capacités de l'armée seront laissées à l'issue du mandat présidentiel.

3. Une base industrielle et technologique de défense (BITD) sans boussole

La LPM devrait constituer un cadre de prévisibilité et de sécurisation pour les industriels de défense. Or, les hausses de cadence exigées sans commandes fermes, tout comme les annonces non suivies d'effets sur la reconstitution des stocks, ont généré de fortes incertitudes.

Ces signaux contradictoires fragilisent l'ensemble de la chaîne industrielle — des maîtres d'œuvre jusqu'aux PME de la sous-traitance. Ce manque de visibilité compromet directement la pérennité d'un tissu industriel stratégique, dont dépendent notre autonomie nationale et notre souveraineté technologique.

Une clarification rapide et une sanctuarisation des objectifs capacitaires, par l'ouverture d'un véritable débat parlementaire transparent, sont indispensables pour redonner de la visibilité et de la crédibilité à la trajectoire industrielle de défense.

La BITD n'est pas seulement un instrument au service de la commande publique nationale : elle est aussi l'un des fleurons exportateurs de la France, un symbole concret de puissance et un pilier de notre base industrielle nationale, en mettant en œuvre une R&D qui s'avère bien souvent duale. Dans ce contexte, les annonces sans lendemain créent de dangereuses rétentions de capacités, entretiennent une illusion de mobilisation et découragent les investissements nécessaires à la montée en puissance de la filière.

L'enjeu de la capitalisation de nos entreprises de défense se pose, sous peine de voir les appétits étrangers se tourner vers elles.

4. Un acharnement à maintenir en vie, par idéologie européiste, certains programmes de coopération

Alors même que les crédits réellement mobilisables sont sous tension, le maintien dogmatique — et contre l'avis même des industriels français — des programmes SCAF et MGCS va directement à l'encontre des intérêts nationaux. Le Rassemblement national prend l'engagement d'y mettre fin, si tant est que ces programmes ne meurent pas d'eux-mêmes, car ils sont condamnés à échouer.

Ces programmes accumulent les retards et les divergences industrielles majeures. Les industriels eux-mêmes dénoncent des blocages structurels, notamment sur la propriété intellectuelle et le partage des tâches. Cette impasse stratégique absorbe des ressources financières considérables au détriment de nos besoins opérationnels réels.

Nous ne pouvons tolérer que les maigres résidus des hausses budgétaires annoncées servent en dernier ressort à financer des matériels conçus à l'étranger.

Crever l'abcès de ces programmes mort-nés n'est plus une option : c'est une exigence.

5. Des objectifs de recrutement et de fidélisation qui doivent impérativement être tenus

Il n'y a pas d'armées sans hommes et femmes. Si les objectifs de recrutement dans les différentes armées semblent globalement respectés dans cette première phase d'exécution de la LPM, une vigilance accrue s'impose. Les signaux d'alerte relevés lors des exercices 2022 et 2023 doivent servir de leçon : ils ont révélé à quel point ces équilibres sont fragiles.

Le ratio de candidats par poste, tout comme le détail des réalisations d'objectifs dans certaines spécialisations sensibles — notamment au sein du Service de santé des armées, victime d'une tension RH intenable — doivent être suivis avec la plus grande attention. Un affaissement sur ces segments critiques aurait des conséquences immédiates sur la résilience opérationnelle de nos forces.

La fidélisation est, elle, absolument déterminante. Elle seule permet de consolider l'ossature de nos armées et de préserver ce qui en fait la singularité : un

corps de sous-officiers éprouvés. La logique de « flux » — consistant à compenser les départs par une rotation accélérée plutôt que par une stabilisation des effectifs — doit être battue en brèche. Elle affaiblit la capacité de projection et de transmission.

Par ailleurs, si les objectifs de recrutement dans la réserve sont réels, ils ne sauraient masquer les insuffisances structurelles de la politique de ressources humaines mise en place. Recruter ne suffit pas : il faut aussi permettre à chaque réserviste de disposer d'une offre d'activités cohérente, d'un encadrement solide et d'un véritable ancrage dans la communauté militaire. Faute de quoi, la réserve ne sera qu'une variable d'affichage et non une force crédible de complément et de soutien pour alléger la charge qui érode nos militaires d'active.

*

**

Clarification et sincérité : ces deux exigences devraient être les fondations naturelles de toute loi de programmation militaire. Faute de les respecter, la LPM 2024-2030 court le risque de ne jamais être exécutée.

Contribution du groupe La France insoumise – Nouveau Front Populaire

La loi de programmation militaire a été adoptée en juillet 2023 après plusieurs mois d'examen. Elle a été votée alors que la précédente était encore en vigueur. Elle reconduisait d'ailleurs sa trajectoire budgétaire pour la période où les deux textes se chevauchaient.

Le 13 juillet 2025, le président de la République, dans son traditionnel discours tenu la veille de la fête nationale, exprimait sa volonté de faire adopter dès que possible une nouvelle loi de programmation militaire adossée à une nouvelle revue stratégique dont les travaux avaient été menés en début d'année.

Un an à peine après son entrée en vigueur, ce texte d'orientation réputé fondamental, et l'analyse qui le sous-tendait étaient donc jugés obsolètes d'après ceux-là mêmes qui en avaient été les architectes et artisans.

Le sens de l'euphémisme qui caractérise la prose parlementaire ne peut décemment recouvrir la réalité de ce fiasco.

Ajoutons à cela que quelques jours à peine avant ce discours, le président de la République consentait lors du sommet de l'Otan à La Haye à porter les dépenses de défense de la Nation à hauteur de 5 % de son PIB, selon l'injonction faite en ce sens aux Européens par le président des États-Unis, Donald Trump, et cela même contre l'avis de son ministre des Armées, devenu depuis son Premier ministre - déjà démissionnaire - qui s'en était ouvert à la presse auparavant et qui confirma sa position devant l'Assemblée nationale l'unique fois où elle l'interrogea sur ce sujet, en la personne du député insoumis Aurélien Saintoul, le 2 juillet 2025.

Dans ces conditions, on doute que le respect de la loi de programmation militaire préoccupe beaucoup l'exécutif ni qu'il l'ait jamais sérieusement préoccupé.

Le groupe de la France insoumise ne peut que constater qu'en agissant avec cette désinvolture, l'exécutif lui aura donné raison de ne pas avoir voté la loi de programmation militaire. Les raisons qui avaient présidé à ce choix ont toutes été confirmées depuis : l'inféodation à la position étasunienne plus criante que jamais ; l'oubli de tous les enjeux liés à la catastrophe climatique en cours ; l'absence d'action volontariste pour la préservation et le développement de la souveraineté industrielle dont les conséquences désastreuses - et pourtant prévisibles - des programmes SCAF et MGCS seront les exemples les plus emblématiques, qu'ils parviennent à leur terme ou non ; l'incapacité à planifier à la hauteur des besoins la construction des moyens de notre souveraineté dans le domaine numérique, dont le démantèlement programmé d'Atos est un douloureux symbole...

Depuis l'adoption de cette loi de programmation militaire, le groupe de la France insoumise a aussi eu la possibilité d'émettre ses réserves inquiètes lors du débat budgétaire de l'automne 2024 pointant notamment combien la trajectoire budgétaire

prévue paraît insincère car insoutenable compte tenu du « mur des AE » qui se dresse désormais à partir de 2027.

Il faut observer également que depuis l'adoption de la LPM, on a vu disparaître le Service National Universel et émerger l'idée d'un Service volontaire dont l'avènement éventuel bouleverserait nécessairement la LPM.

Dans ces conditions, le groupe de la France insoumise renouvelle sa volonté de remettre l'ouvrage sur le métier et appelle à l'élaboration d'un véritable livre blanc qui permette la mobilisation de tous les acteurs utiles à l'édification d'un projet solide et ambitieux capable de doter la France des moyens de se défendre, de protéger ses intérêts et d'agir résolument en faveur du droit international et au service de la paix.

Contribution du groupe Socialiste et apparentés

Le rapport d'information sur **l'application de la LPM 2024-2030**, co-rapporté par le député socialiste Sébastien SAINT-PASTEUR, a permis de dresser **un premier bilan de la mise en œuvre de cette loi, deux ans après son adoption**. Les travaux se sont déroulés dans un contexte marqué par la publication de la nouvelle *Revue nationale stratégique* (RNS 2025) suivie de l'annonce par le Président de la République en juillet dernier d'un effort de défense supplémentaire de 6,5 milliards d'euros pour la période 2026-2027, et de **l'actualisation de la loi de programmation militaire**. Celle-ci avait été **réclamée par le groupe Socialistes & apparentés dès 2023**, afin de permettre d'adapter nos Armées aux évolutions du contexte stratégique et sécuritaire.

Le groupe *Socialistes et apparentés* alerte tout d'abord sur la « **crise de croissance** » induite par des rigidités budgétaires particulièrement préoccupantes, qui pèsent sur le **budget du ministère des Armées**. Mettant en péril la soutenabilité à moyen-terme de la trajectoire budgétaire, ces dernières se traduisent par :

- *Une hausse des autorisations d'engagements affectées non-engagées (AENE), qui ont atteint 30,3 milliards d'euros fin 2023* ;
- *Une hausse structurelle des restes à payer¹, lesquels sont passés de 52,1 milliards d'euros en 2017 à 99 milliards d'euros fin 2024. Près de 90 % des crédits de paiement prévus en 2025, hors dépense de personnel, ont/auront été destinés à épurer ce stock, qui continue d'être alimenté². Début 2025, la rigidité était telle que, concernant le programme 146 « équipement des forces » (c'est-à-dire le programme qui vise à mettre à disposition des armées les armements et matériels nécessaires à la réalisation de leur mission), aucun crédit n'était disponible pour financer les nouveaux investissements prévus* ;
- *Une hausse anormale du report de charges³, avec un stock de 8 milliards d'euros de 2024 vers 2025 (contre 6,1 milliards d'euros de 2023 vers 2024, et 3,88 milliards d'euros de 2022 vers 2023). Le stock a ainsi plus que doublé en deux ans* ;
- *À cela s'ajoute une pratique budgétaire discutable de la réserve de précaution, et une sous-estimation chronique des surcoûts.*

¹ *Les restes à payer sont le stock de crédits de paiement (CP) ayant vocation à être consommé pour payer les autorisations d'engagement (AE) mobilisées dans les années précédentes.*

² *Sénat, Rapport d'information sur les perspectives de financement des objectifs fixés par la loi de programmation militaire (LPM), 05.2025, [url](#)*

³ *Les reports de charge sont les dépenses qui auraient dû être réglées au cours de l'année mais dont le paiement a été reporté.*

Lors de l'examen de la LPM 2024-2030, notre groupe avait déjà dénoncé l'insincérité de la programmation budgétaire, et alerté sur la nécessité de la sécuriser¹.

Alors que ces rigidités font obstacle à toute agilité et souplesse capacitaire ainsi qu'à toute marge de manœuvre pour de futurs investissements, les surcroûts de moyens financiers annoncés en juillet 2025 permettront-ils aux armées de répondre à leurs besoins capacitaires les plus urgents² ? Ou serviront-ils uniquement à pallier la situation décrite plus haut ? Autrement dit, cet effort supplémentaire de 6,5 milliards pour la période 2026-2027 permettra-t-il de dégager des marges de manœuvre supplémentaires, qu'il s'agisse de renforcer les moyens consacrés à l'anticipation des crises, à la résilience (cybersécurité et lutte contre les manipulations de l'information), à la maîtrise des espaces maritimes, au soutien à l'Ukraine, à la disponibilité des matériels, à la préparation des forces, ou de renforcer les moyens consacrés à certaines capacités (munitions, guerre électronique, défense sol-air) et de mettre l'accent sur les ruptures technologiques (IA, espace, quantique, cyber) ? Ou cet effort supplémentaire ne pourra-t-il que « purger » les sous-évaluations faites lors de l'examen de la loi de programmation militaire 2024-2030 ? Dès lors, comment saisir l'opportunité de l'actualisation à venir de la loi de programmation militaire pour la réorienter et y intégrer les nouveaux enjeux non pris en compte et soulignés par le RETEX Ukraine (dronisation, robotisation, ou encore rôle central de l'infanterie) ?

Confrontés à la question de l'adaptation de nos armées à un éventuel conflit de haute intensité en Europe, et au moment où se profile un désengagement des États- Unis de l'architecture de sécurité de celle-ci, nous ne pouvons pas nous résoudre à accepter cette situation lorsqu'elle engendre :

- *Des retards sur plusieurs segments capacitaires, marqués par des glissements dans les calendriers de livraison d'équipements (hélicoptères de manœuvre, système de drones tactiques, postes de communication « CONTACT », patrouilleurs outre-mer, systèmes de lutte anti-drone, avions de patrouille maritime, etc.) ;*
- *Un niveau de commande faible. Le GICAT, qui représente la filière terrestre et aéroterrestre, constate ainsi sur la période janvier-juin 2025 un volume de commandes en net recul (jusqu'à moins 20 % pour certains acteurs) par rapport aux années précédentes. Sur le premier semestre 2025, leurs adhérents sont nombreux à ne pas avoir reçu de nouvelles commandes, à constater un fort ralentissement de prises de commandes, ou à avoir vu les commandes prévues décalés, gelées ou annulées. Aussi, la hausse des commandes publiques annoncées n'est pas effective. Le constat est le même du côté du GIFAS, qui représente la filière aéronautique. La contribution de notre groupe, effectuée dans le cadre du cycle « Économie de guerre »*

¹ Amendement SOC n° DN32, 3.05.2023, [url](#)

² Le rapport cite notamment, dans sa 9^e proposition : défense sol-air, lutte anti-drones, frégates de défense et d'intervention, patrouilleurs hauturiers, corvettes, bâtiments de guerre des mines, stocks de drones et de munitions.

(février 2025), soulignait à cet égard que nous assistons plutôt à une accélération de commandes existantes qu'à une réelle augmentation en volume. Nous avions alors dénoncé l'absence de visibilité donnée aux acteurs de la base industrielle et technologique de défense (BITD) ; ce qui fragilise particulièrement la trésorerie des PME-ETI du secteur. Lors de l'examen de la LPM 2024-2030, notre groupe avait déjà invité le gouvernement à procéder à un engagement financier ferme et de long terme s'agissant des contrats conclus. Nous renouvelons donc notre appel d'un « choc de commande » s'inscrivant dans le temps long.

Comme nous le rappelions dans la contribution du groupe *Socialistes & apparentés* rendue dans le cadre du cycle « Europe de la Défense » (mai 2025), les programmes en coopération représentent une part importante de la réponse aux défis posés à notre BITD en apportant de la masse et en consolidant les outils de production. **Nous ne pouvons donc qu'appuyer la proposition n° 12 des co-rapporteurs de construire une réelle stratégie européenne. La France doit davantage s'investir dans les coopérations européennes**, notamment en vue de récupérer une part plus importante des financements destinés à l'industrie de défense, qu'il s'agisse du *Fonds européens de défense* (FED), de l'*Action de soutien à la production de munitions* (ASAP) ou encore de l'instrument *Action de sécurité pour l'Europe* (SAFE) ; la France figurant parmi les 18 États ayant manifesté leur intérêt pour accéder à des prêts à ce titre. **Afin de garantir leur pouvoir de contrôle, les parlementaires devraient être destinataires d'une information claire et lisible sur les actions menées par la France à l'échelle européenne.**

Les travaux des rapporteurs ont également mis en lumière **l'affaiblissement du contrôle parlementaire**, puisque 7 des 18 rapports dont la LPM prévoyait la remise au Parlement ne lui ont pas été transmis malgré l'expiration du délai prévu. Cette situation nuit profondément à l'action de contrôle du Parlement, et à l'éclairage des choix stratégiques, lorsque ces rapports traitent d'enjeux tels que l'évolution de la présence militaire française en Afrique, la mise en place du plan famille II, l'utilisation de la technologie quantique dans les armées, ou encore les évolutions de la menace cyber et la capacité de résilience du ministère des Armées. **Plus de deux ans après l'adoption de la loi, cette situation n'est pas acceptable**. La transmission de ces rapports au Parlement est à la fois un impératif démocratique, mais également la condition d'un débat éclairé notamment lors de l'examen du *projet de loi de finances*, de celui du *projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité* ou encore dans la perspective de l'actualisation de la LPM. **Nous appelons donc le Gouvernement à transmettre ces documents à brève échéance. À défaut, nous nous faisons les relais de la proposition n° 3 des rapporteurs, d'une saisine par notre commission de ces sujets** (auditions, missions d'information, etc.). Pour nous, Socialistes, le contrôle démocratique des questions de défense par le Parlement est un impératif.

Au-delà du seul contrôle parlementaire, l'enjeu touche au **lien Armée–Nation**. Dans une période politique exigeante, l'exécutif doit rendre compte de l'effort demandé au pays. Rendre compte, c'est expliquer les choix effectués et entretenir la confiance dans l'institution de défense. Nos concitoyennes et concitoyens ont besoin de sens : savoir ce qui est fait, pourquoi et avec quels effets. Dans une période budgétaire tendue où les finances publiques sont au cœur des débats, il s'agit également de permettre le consentement des Françaises et des Français à la hausse de la dépense de Défense, au vu des efforts demandés. De la même manière, il ne peut être demandé à leur représentants au Parlement de voter « à l'aveugle » des crédits financiers supplémentaires. **Il en va du bon fonctionnement de la démocratie, de la crédibilité et de l'adhésion à notre trajectoire de défense, et du respect dû aux Françaises et aux Français qui financent cet effort important.**

Contribution du groupe Droite Républicaine

Le groupe de la Droite Républicaine (DR) salue la publication du rapport d'information sur la mise en application de la loi de programmation militaire 2024-2030, texte majeur pour la défense et la souveraineté de la France. Dans un contexte international marqué par la montée des tensions et le retour du risque de guerre de haute intensité sur le continent européen, notre devoir collectif est de garantir la crédibilité et la réactivité de nos armées.

Si le rapport montre que la quasi-totalité des décrets d'application a été publiée, le groupe de la Droite Républicaine regrette toutefois le retard persistant dans la transmission de plusieurs rapports parlementaires, notamment ceux relatifs à la présence militaire en Afrique, au maintien en service du porte-avions Charles de Gaulle ou encore à la mise en œuvre du « plan famille II ». Ces carences portent atteinte au droit de contrôle du Parlement et nuisent à la transparence nécessaire sur l'exécution de la LPM.

Sur le plan budgétaire, nous saluons la trajectoire de moyens prévue par la LPM, mais restons vigilants sur la réalité de l'exécution et la soutenabilité des investissements. Les constats du rapport sur la vétusté des infrastructures militaires et l'ampleur de la « dette grise » sont préoccupants : il est impératif d'accélérer la rénovation du parc immobilier, condition essentielle à la fidélisation des personnels et à la qualité de vie des militaires.

Le groupe DR souligne également **l'importance du chantier de simplification administrative et normative**, au cœur de la réussite de la LPM. Trop souvent, les armées et la base industrielle et technologique de défense se heurtent encore à un véritable « enfer normatif » qui freine la réactivité, notamment dans les soutiens et l'innovation. Nous partageons le constat des rapporteurs : la simplification des procédures d'acquisition doit être poursuivie et amplifiée, sans pour autant relâcher les exigences environnementales et sécuritaires.

Nous appelons à une adaptation urgente du droit de la commande publique, afin de permettre des achats plus rapides, plus agiles et mieux adaptés aux besoins opérationnels. L'expérience de la Force d'Acquisition Réactive (FAR) montre la voie à suivre. De même, la gestion du « risque pénal » doit être clarifiée pour redonner confiance aux acheteurs publics et éviter les blocages administratifs.

Enfin, le groupe DR souhaite rappeler que **la réussite de la LPM dépendra de la cohérence entre les ambitions affichées et la réalité industrielle et humaine**. Le renforcement des moyens du renseignement, de la cybersécurité et de l'innovation est un motif de satisfaction, mais il doit s'accompagner d'une vigilance constante sur la formation, la condition militaire et la continuité capacitaire.

Notre groupe appelle, malgré les conditions politiques et budgétaires particulièrement difficiles que traverse notre pays, **au strict respect de la Loi de Programmation militaire adoptée par le Parlement en 2023**. Il soutient, par ailleurs, l'augmentation du budget de la défense de 3 Mds d'€, annoncée par le Président de la République en juillet 2025.

La France doit rester une puissance militaire crédible, disposant de moyens adaptés à ses ambitions et à ses responsabilités internationales. À cet égard, notre groupe continuera d'exercer pleinement sa mission de contrôle pour garantir que la LPM soit effectivement mise en œuvre dans l'esprit de souveraineté et d'efficacité qui l'a inspirée.

Les députés du groupe de la Droite Républicaine

Contribution du groupe Écologiste et Social

Note d'analyse : l'exécution de la LPM et ses impasses budgétaires et stratégiques

Face à la multiplication des menaces – guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, désengagement américain, montée des guerres hybrides et attaques contre nos démocraties – le renforcement de l'effort de défense français et européen est une nécessité. Le groupe Écologiste et Social soutient cette orientation générale, comme il l'a déjà fait lors des débats sur la LPM, mais en rappelant deux exigences : définir clairement nos priorités stratégiques et garantir démocratiquement que cet effort ne se traduise pas par un sacrifice des budgets sociaux et écologiques. Or, la LPM actuelle échoue sur ces deux plans. Elle persiste à ne pas hiérarchiser les besoins ni faire de choix clairs, et repose sur une équation budgétaire intenable qui risque de peser sur l'équilibre budgétaire du pays, déjà menacé par l'épée de Damoclès d'une dette publique parmi les plus élevées de l'Union européenne.

Nous plaidons pour une coopération européenne renforcée qui tienne compte des complémentarités entre compétences et champs d'action au niveau européen, en fonction des réalités géographiques, des capacités industrielles, des savoir-faire et des cultures militaires de chacun des États-membres. De ce point de vue, la France doit conforter sa position de puissance aéromaritime et spatiale, sa dissuasion nucléaire, ainsi que sa capacité d'intervention prioritaire dans les territoires d'outre-mer, dans les zones atlantique et méditerranéenne. Elle doit également préserver sa capacité à être nation-cadre, peser dans les plans militaires européens, influer sur les opérations et s'assurer un rôle stratégique dans la défense du continent, notamment face à la menace russe. Elle doit s'appuyer sur ses entreprises de défense spécialisées dans le cadre de coopérations industrielles européennes et des clusters au service des PME dans nos territoires.

L'ensemble des dépenses militaires cumulées des États membres de l'UE dépasse déjà le budget de l'armée russe, ce qui montre que le problème n'est pas la quantité de ressources, mais leur fragmentation. Une mutualisation des moyens et une meilleure coordination européenne permettraient de réduire les coûts, d'optimiser l'efficacité de la défense et de garantir à chaque pays une trajectoire financièrement soutenable.

Nous plaidons également pour un financement plus juste, en particulier fondé sur une taxation accrue des grandes fortunes et des industries polluantes. La taxe Zucman, adoptée par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre groupe, pourrait rapporter 15 à 20 milliards d'euros par an ; redonnant sens à l'égalité devant les charges publiques, elle contribuerait à la soutenabilité retrouvée de nos comptes, ce qui rendrait autrement crédible le financement de notre effort de défense. À l'inverse, nous refusons que cet effort repose sur les classes populaires et moyennes, que ce soit par des hausses d'impôts, des coupes dans les services publics ou les transferts sociaux. Nous considérons au contraire que la sécurisation du modèle social français et la construction d'une République écologique réduisant les vulnérabilités liées au

changement climatique et aux dépendances extérieures (« concept élargi de la sécurité ») sont constitutives de la capacité de résilience, de cohésion et de défense de la Nation dans le nouveau contexte géostratégique.

C'est pourquoi nous défendons également la cohérence de nos politiques : l'augmentation du budget de la défense doit aller de pair avec un renforcement de notre indépendance commerciale, industrielle et énergétique. Enfin, nous portons de longue date une proposition de justice internationale : la mobilisation des avoirs russes gelés, en capital et en intérêts, afin de financer le soutien à l'Ukraine. Il est légitime que la Russie, responsable de cette guerre d'agression, contribue directement au coût de la reconstruction et de l'assistance militaire à l'Ukraine.

La loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030, présentée comme l'instrument central de la montée en puissance des armées françaises, repose sur une trajectoire financière annoncée de 413,3 milliards d'euros. Elle s'inscrit en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques 2023 (LPFP) du 18 décembre 2023, adoptée par 49-3 et désormais largement dépassée et à peine citée par le dernier Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) qui remplace le Programme de Stabilité (PSTAB) 2024-2027) et leur actualisation publiée au printemps 2025. À en croire le gouvernement, il s'agirait de l'effort de défense « le plus important depuis des décennies ». Pourtant, l'examen attentif des rapports parlementaires relatifs à son exécution – notamment celui de l'Assemblée nationale (rapport d'information n° 1890) et les analyses convergentes du Sénat – révèle un écart majeur entre l'affichage politique et la réalité des marges de manœuvre budgétaires.

Cette contribution met en lumière quatre constats : (1) une programmation budgétaire saturée par les engagements passés, (2) une trajectoire financière insoutenable qui hypothèque les finances publiques, (3) une absence de repositionnement européen alors que la dynamique continentale s'accélère, (4) des conséquences directes sur la base industrielle et technologique de défense (BITD), particulièrement pour les PME et ETI du secteur et en conséquence tous nos territoires.

Une trajectoire hors sol : l'effet d'éviction des engagements passés

La trajectoire de 413,3 Md€ annoncée masque une réalité préoccupante : l'essentiel des crédits supplémentaires est absorbé par le règlement d'engagements antérieurs. Les restes à payer ont atteint **99 Md€ fin 2024**, soit une masse budgétaire colossale qui réduit la capacité de financer de nouveaux projets. Selon les chiffres cités, près de **90 % des crédits de paiement (CP) 2025 hors masse salariale** sont déjà pré-affectés.

Dès 2024, **1,2 Md€ de besoins n'ont pu être couverts**, malgré les ouvertures de crédits. Dans le même temps, le report de charges s'est envolé, doublant en deux ans : de **3,9 Md€ en 2022 à plus de 8 Md€ en 2024**. L'arbitrage budgétaire consiste donc moins à programmer l'avenir qu'à solder le passé. La logique d'accumulation et de reconduction limite *de facto* la liberté d'action du ministère des Armées et traduit une programmation « hors sol » par rapport aux marges de manœuvre réelles.

Depuis 2017, la Défense subit, comme les autres ministères, les gels et annulations de crédits décidés par Bercy *via* la réserve de précaution. Résultat : un « stop and go » budgétaire qui fragilise la programmation militaire, sa lisibilité et son sérieux, retarde les infrastructures et renchérit les équipements. En 2017, 850 M€ avaient été annulés, provoquant la démission du chef d'état-major ; en 2024, près de 800 M€ sont restés gelés et reportés. Alors même que l'exécutif invoque la guerre en Europe et l'urgence stratégique, on traite la Défense comme n'importe quel poste budgétaire, avec une austérité rampante incompatible avec les cycles longs militaires.

La conséquence directe est un **report de charges croissant**, qui fragilise les capacités de planification à long terme du ministère des Armées, dans un contexte de tensions stratégiques croissantes qui exigent réactivité et adaptation. Des programmes structurants comme le **SCAF** (Système de combat aérien du futur), le **MGCS** (char de combat franco-allemand), ou encore la **reconstitution des stocks de munitions** souffrent d'effets de « stop and go » délétères. Faute de visibilité, les industriels de la base de défense retardent investissements et recrutements, ralentissant la remontée en puissance indispensable. Plus grave encore, certaines commandes prioritaires sont soit décalées, soit scindées en tranches budgétaires incohérentes, comme ce fut le cas récemment pour le programme d'artillerie **CAESAR** ou la modernisation du parc **Leclerc**.

Une équation budgétaire intenable

Les rapports parlementaires le soulignent : la LPM met le gouvernement face à une équation insoluble. Trois options sont implicites :

Creuser la dette publique, en contradiction avec les engagements affichés de redressement budgétaire ;

Accroître les prélèvements obligatoires, hypothèse écartée dans un premier temps par le ministre Lecornu, notamment pour les contribuables les plus aisés ;

Réduire d'autres dépenses publiques, au détriment des services essentiels. Les dépenses sociales sont particulièrement visées. Elles sont pourtant une priorité nécessaire à notre solidarité et l'assentiment au renforcement de nos armées et l'effort planifié pour elles.

La LPM n'est donc pas financée par des ressources nouvelles pérennes, mais par un empilement d'hypothèses fragiles. Au-delà des notes annuelles d'exécution budgétaire de la Cour des comptes déjà préoccupantes sur la Mission Défense, le rapport De Legge au Sénat a notamment souligné le caractère exorbitant des « ressources complémentaires » attendues des armées : **13,3 Md€** à trouver, dont **5,9 Md€ extrabudgétaires**, **1,2 Md€ interministériels** et **6,2 Md€ d'ajustements**. Or, la réalisation de ces ressources est, de l'avis même des rapporteurs, **hautement incertaine**.

La conséquence est claire : la France s'engage dans une trajectoire de défense dont le financement réel repose sur des paris, et non sur des garanties.

Le décrochage budgétaire dans le contexte européen

Au-delà de l'aspect budgétaire, la LPM n'apparaît pas en phase avec les dynamiques européennes. Le rapport d'actualisation se contente d'une page de constats sommaires sur les évolutions des partenaires, alors que ceux-ci ont déjà enclenché des hausses massives de leurs budgets de défense :

- *Allemagne : +47 % entre 2021 et 2024 ;*
- *Pologne : +93 % sur la même période.*

Dans le même temps, la Commission européenne a publié en mars 2025 un **Livre blanc pour la défense européenne** et lancé le plan « **ReArm Europe** » qui nous paraissent insuffisants. Le cadre européen doit s'affranchir de certaines contraintes institutionnelles et d'une dépendance à la relation transatlantique, qui n'est pas interrogée. Les modalités de mise en commun (achat, standards, partage des ressources) restent floues sans mécanisme clair pour imposer ou inciter fortement à l'harmonisation.

La France doit aller plus loin, jouer un rôle moteur historique pour la coopération européenne en matière de défense, et l plaider pour un financement mutualisé et un assouplissement des règles afin de soutenir les industries stratégiques. Il est pourtant déterminant d'agir collectivement pour demeurer solidaires de nos partenaires européens et pour obtenir les économies d'échelle nécessaires afin de rationaliser démocratiquement et rendre efficiente notre dépense publique de défense.

Enfin, les programmes européens doivent être évalués afin de les rendre plus efficaces. La LPM prévoit que des rapports d'avancement soient présentés à la représentation nationale sur les programmes européens en cours (SCAF, MGCS, Eurodrone) avant l'examen du Projet de Loi de Finance. Notre groupe demande à ce que ces rapports soient transmis à la représentation nationale dans les meilleurs délais.

Des conséquences lourdes pour la BITD et le tissu industriel

Cette fragilité budgétaire a un effet direct sur la **base industrielle et technologique de défense (BITD)** française. Les grands groupes (Dassault, Naval Group, Thales) disposent du carnet de commandes, de la trésorerie et de la surface financière nécessaires pour absorber retards et incertitudes et valoriser les derniers engagements de l'État. Mais les **PME et ETI**, maillon essentiel de l'innovation et de la sous-traitance, ne bénéficient pas de la même résilience.

Elles subissent les conséquences de :

- *Retards de paiement récurrents, qui obèrent leur trésorerie ;*
- *Incertitudes sur les commandes, qui freinent l'investissement productif ;*
- *Difficultés d'accès au crédit, renforcées par le contexte financier général.*

En clair, l'absence de visibilité et la volatilité des financements risquent de fragiliser durablement le tissu industriel français, alors même que la souveraineté technologique est proclamée comme une priorité nationale. L'effet pervers est double : renforcement de la dépendance vis-à-vis des grands groupes et affaiblissement dans nos territoires du maillage industriel sur lequel repose l'autonomie stratégique française.

Portés par un contexte de commandes soutenues et un régime fiscal des gouvernements Macron toujours plus avantageux pour les grandes entreprises, Safran, Thales, Dassault Aviation et Airbus Defence & Space notamment affichent tous récemment des résultats en forte hausse : marges élevées, trésorerie excédentaire, carnets de commandes record et même rachats d'actions, confirmant la profitabilité renforcée des multinationales de la BITD française. Tout euro d'argent public investi dans l'armement doit l'être de manière responsable, sans générer des profits de guerre. Les efforts en matière de défense ne peuvent servir à enrichir les actionnaires des industries militaires.

Conclusion

La LPM 2024-2030 est présentée comme l'expression d'une ambition historique, mais son exécution révèle une réalité bien différente :

les crédits supplémentaires absorbés par le passé ;
des marges budgétaires inexistantes ;
une équation financière intenable, reposant sur des ressources incertaines ;
un décrochage stratégique dans le concert européen ;
un risque industriel majeur pour la BITD, particulièrement pour ses PME et ETI.

Au total, la programmation actuelle ne constitue pas une trajectoire crédible. Elle expose la défense française à un double danger : celui d'un financement illusoire, et celui d'un isolement croissant au moment même où l'Europe accélère ses efforts communs.

Une révision lucide de la LPM paraît donc inévitable, non seulement pour réaligner les moyens et les objectifs, mais aussi pour replacer la France au cœur de la dynamique européenne, seule capable d'assurer la soutenabilité financière, la cohérence stratégique de l'effort de défense et son rôle comme puissance aéronavale et nation-cadre.