

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi
23 octobre 2024
Séance de 15 heures 30

Compte rendu n° 8

- Examen, ouvert à la presse, d'un avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2025 (n° 324) :
 - Examen pour avis des crédits de la mission *Défense* (M. Laurent Mazaury, rapporteur pour avis) 2

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Présidence
de M. Bruno Fuchs,
Président



La commission poursuit l'examen, ouvert à la presse, de ses avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2025 (n° 324).

La séance est ouverte à 15 h 30

Présidence de M. Bruno Fuchs, président.

• **Examen pour avis et vote des crédits de la mission *Défense*** (M. Laurent Mazaury, rapporteur pour avis)

M. le président Bruno Fuchs. La suite de l'ordre du jour appelle l'examen pour avis par notre commission des crédits de la mission *Défense* du projet de loi de finances (PLF) pour 2025. L'annuité 2025 sera la deuxième de la période couverte par la loi de programmation militaire (LPM) du 1^{er} août 2023, qui porte sur la période 2024-2030. Les dotations de la mission *Défense* sont portées à un peu plus de 50 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 3,2 milliards d'euros. Dans le contexte international que nous connaissons, nous ne pouvons que nous féliciter de cet effort très substantiel en faveur de nos armées.

Dans le cadre de la préparation budgétaire, le rapporteur pour avis M. Laurent Mazaury s'est notamment rendu aux Émirats arabes unis pour apprécier sur place les actions menées par nos forces navales et nos partenaires. Il a également consacré une partie thématique de ses travaux à la contribution de la marine nationale à la sûreté maritime en mer Rouge et dans le golfe d'Aden.

M. Laurent Mazaury, rapporteur pour avis. Mes chers collègues, nous examinons donc cet après-midi pour avis les crédits de la mission *Défense* du projet de loi de finances pour 2025. Le présent budget prévoit en effet une augmentation des crédits consacrés à la mission *Défense* de 3,2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2024, conformément à la trajectoire fixée dans la loi du 1^{er} août 2023, relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030.

Il s'agit, avec ce projet de budget, de poursuivre l'accélération de la transformation des armées françaises et de maintenir le rang de la France parmi les grandes puissances militaires mondiales. La poursuite d'un tel effort au profit de la défense, dans un contexte général marqué par des mesures de réduction de la dépense publique s'explique en tout premier lieu par un durcissement de la conflictualité à l'échelle mondiale. Dans un environnement de plus en plus dangereux, la nécessité pour la France de disposer d'une armée aux capacités opérationnelles renforcées apparaît plus pressante que jamais.

Par ailleurs, une armée forte et bien équipée ne protège pas seulement les intérêts nationaux, mais renforce également notre position sur la scène internationale, permettant à notre pays de jouer un rôle actif dans la préservation de la paix et de la stabilité. En investissant dans nos capacités militaires, nous visons en priorité à assurer notre propre défense, mais nous réaffirmons également par la même occasion la place et le rôle de la France en Europe et dans le monde.

Dans la thématique de cet avis, j'ai souhaité me pencher sur une de ces crises nouvelles qui menace la stabilité du monde et contre laquelle nos forces sont pleinement mobilisées. J'ai ainsi fait le choix d'étudier les déploiements de la marine nationale en mer

Rouge et dans le golfe d'Aden, mis en œuvre pour lutter contre les menaces que font peser les rebelles yéménites houthis sur la liberté de la navigation dans cette zone, l'un des axes maritimes les plus importants pour le commerce mondial et, bien évidemment, pour le commerce européen.

Depuis octobre 2023, prétextant un soutien aux Palestiniens de Gaza, les Houthis ont fortement dégradé la sûreté maritime en mer Rouge en lançant, d'une part, des frappes directement sur le territoire israélien et en ciblant, d'autre part, des navires de commerce réellement ou prétendument liés à Israël, par le pavillon ou son évolution dans le temps, par sa cargaison ou certaines parties de la cargaison, par ses actionnaires. Ils ciblent ainsi désormais très majoritairement des navires commerciaux portés par des intérêts occidentaux.

Par ailleurs, les attaques menées par la milice rebelle s'apparentent davantage à des événements de guerre, avec l'emploi d'armes lourdes de plus en plus efficaces et de plus en plus précises. Les Houthis bénéficient visiblement d'un important appui de l'Iran, comprenant des appuis en formation délivrés par les spécialistes iraniens, des livraisons d'armes pour des drones aériens, des drones maritimes, voire des missiles terre-terre ce qui peut sembler étrange compte tenu d'une utilisation en mer. Toutefois, ils parviennent à immobiliser les navires, ce qui permet de les utiliser.

Il est en outre possible, comme cela a été souligné au cours de mes travaux, que la coopération militaire entre la Russie et les Houthis se soit intensifiée récemment. Depuis octobre 2023, on relève 166 actes hostiles maritimes et 657 objets tirés par les Houthis contre les navires en mer Rouge. Ces chiffres saisissants donnent une idée précise de l'étendue de la menace que les rebelles yéménites font peser sur la sûreté maritime dans la zone. Ainsi, depuis un an, il ne se passe quasiment pas une semaine sans une attaque.

En 2024, deux navires ont sombré – le *Rubimar* et le *Tutor* – tandis que deux autres – le *Marin Luanda* et le *Sounion* – ont dû être évacués avec l'aide et l'intervention de la France. Au 1^{er} octobre 2024, presque un an après le début des attaques houthies, une cinquantaine de navires touchés étaient ainsi dénombrés. Cette situation très dégradée pour la sûreté maritime a conduit à un important détournement du trafic vers le cap de Bonne-Espérance, allongeant de neuf à douze jours la durée de transit, ce qui entraîne des coûts supplémentaires, y compris des aspects écologiques indirects. Cette situation a également un impact géostratégique puisque des pays qui disposent de marines en théorie capables de résister à ce type d'attaques ont démontré leur incapacité à y faire face.

Pour répondre à cette situation et préserver autant que possible la liberté de navigation, deux opérations navales internationales ont été mises en œuvre dans la zone, une opération européenne et une opération américano-britannique. L'Union européenne a lancé, en février 2024, avec une forte implication de la France, une action défensive afin de rétablir la liberté de navigation et la sûreté maritime en mer Rouge, et plus particulièrement aux abords du détroit de Bab-el-Mandeb, zone d'attaque systématique des Houthis. Cette opération, dénommée *Aspides*, a fait l'objet d'un large consensus des États membres. Grâce à son lancement rapide, l'opération a fait état de résultats opérationnels satisfaisants, voire très satisfaisants. Depuis sa création, elle a ainsi accompagné plus de 250 navires commerciaux. L'accompagnement est offert à tous les navires, quel que soit leur pavillon, à l'exception des États sous sanction.

L'opération *Aspides* est bien perçue par les pays riverains, grâce à son bilan très satisfaisant et grâce à la bonne réputation locale de l'opération *Atalante*, qui lutte contre la

piraterie dans cette région. Les États-Unis et le Royaume-Uni ont pour leur part adopté une approche offensive radicalement différente de celle de la France et des Européens, procédant directement à des frappes contre les installations militaires des Houthis. Cette opération, baptisée *Gardien de la prospérité (Prosperity Guardian)* n'a pas donné de résultats probants, les frappes menées n'ayant pas permis d'affecter les capacités adverses. Elles ont en revanche très sûrement eu pour effet de renforcer l'hostilité à l'égard des intérêts américano-britanniques dans la zone.

Je tiens à attirer l'attention de la commission sur plusieurs points de vigilance qui sont ressortis des différents entretiens et de notre déplacement, au cours duquel nous avons rencontré les principaux éléments de la flotte. Premièrement, se pose la question de l'enjeu d'une génération de force durable. Il y a aujourd'hui trois navires engagés au sein de l'opération *Aspides*, avec des navires en soutien associés de façon ponctuelle, alors que quatre navires seraient nécessaires pour remplir pleinement cette mission. Les trois navires engagés actuellement sont grec, italien et français ; les navires italiens et français étant les seuls aptes à mener une défense aérienne adaptée en cas d'attaque.

Généralement, la méthode d'attaque des Houthis est double. Dans un premier temps, ils utilisent un drone maritime ou aérien pour placer le navire en panne ou le faire ralentir afin de pouvoir effectuer des réparations. Dans un deuxième temps, ils ciblent les navires avec des missiles terre-terre. Il faut savoir que l'on est capables de détecter le point de départ de ces missiles avant de les perdre, puis de les retrouver entre quinze et trente secondes avant qu'il ne frappe. Cela nécessite d'avoir des bateaux de la qualité de ceux de la France pour pouvoir intervenir dans ce court délai.

Le deuxième point de vigilance concerne l'actuelle incapacité à lutter contre le trafic d'armes, qui n'est pas inclus dans le mandat de l'opération *Aspides*. Il s'agit en effet d'une problématique de taille, les Houthis parvenant à reconstituer régulièrement et rapidement leurs capacités, par voie maritime ou terrestre. À ce sujet, la frontière entre le Yémen et Oman constitue un sujet d'inquiétude.

Enfin, la coexistence de deux opérations maritimes européennes simultanées dans le nord-ouest de l'océan indien (*Aspides* et *Atalante*) interroge la redondance des dispositifs. J'estime qu'il est indispensable de procéder à un élargissement du mandat de l'opération *Aspides* à la lutte contre le trafic d'armes, pour lui permettre de gagner en efficacité et réduire drastiquement les atteintes à la sécurité et à la sûreté maritime dans la zone. En outre, je plaide pour que les efforts de coordination et d'articulation entre les opérations *Aspides* et *Atalante* conduisent, éventuellement, à terme, à une fusion des deux dispositifs pour une meilleure efficacité.

En conclusion, la dégradation importante de la sûreté maritime dans cette partie du monde et les risques qu'elle fait peser sur les intérêts stratégiques de la France, de l'Europe et de nos alliés illustrent la nécessité de disposer de forces armées réactives et efficaces. Comme l'écrivait le prince de Joinville : « *En marine, rien ne s'improvise, pas plus les bâtiments que les hommes. Pour avoir une marine, il faut la vouloir beaucoup et surtout la vouloir longtemps* ».

Ce projet de loi de finances pour 2025 est conforme à l'objectif de renforcement des capacités opérationnelles de nos armées, tel que défini dans la LPM 2024-2030. Pour cette raison, je vous invite, chers collègues, à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Défense* pour 2025.

M. le président Bruno Fuchs. Je cède la parole aux représentants des groupes.

Mme Amélia Lakrafi (EPR). L'enveloppe de la mission *Défense* prévoit 50,5 milliards d'euros de crédits budgétaires pour 2025, soit 3,3 milliards de plus par rapport à la loi de finances initiale pour 2024, en conformité avec la trajectoire fixée par l'article 4 de la LPM. Le respect de cette trajectoire est un choix responsable, qui nous permettra de poursuivre l'accélération de la transformation de nos armées, de maintenir le rang de la France parmi les grandes puissances militaires, dans un contexte de durcissement de la conflictualité à l'échelle mondiale.

Ce budget est donc à la fois à la hauteur des enjeux et des menaces. Il constitue également une étape importante sur la route ouverte en 2017, qui devrait aboutir à doubler le budget de nos armées en 2030. Ces crédits contribueront à financer les priorités du ministère, avec une attention particulière portée à la modernisation de notre dissuasion nucléaire, à la préparation opérationnelle pour faire face à un conflit de haute intensité, au renouvellement des équipements, à l'émergence de certains domaines stratégiques, comme l'innovation, l'espace et les drones, à améliorer des conditions d'entraînement et le soutien des soldats et de leurs familles. Mon groupe votera donc les crédits de cette mission.

Au sein de votre rapport, vous évoquez, parmi les surcoûts prévisionnels de la mission *Défense* en 2024, le soutien direct à l'Ukraine, caractérisée par les reconstitutions de cessions portée par les programmes 178 et 146, les actions de formation et la contribution nette à la Facilité européenne pour la paix ; et, en corollaire du contexte ukrainien, les opérations de renforcement du flanc oriental de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur la prise en charge de l'effort national du soutien à l'Ukraine ? À ce sujet, j'ai notamment noté lors de l'audition du ministre, que d'importants gains d'inflation avaient été réalisés cette année, créant des marges de près de 400 millions d'euros à 600 millions d'euros. Il précisait que ceux-ci serviraient aussi à aider l'Ukraine.

M. Laurent Mazaury, rapporteur pour avis. Trois axes concernent l'aide à l'Ukraine, qui a pu se réaliser sans entraîner un impact direct sur la LPM. Le premier axe concerne la gestion prévisionnelle, qui a permis d'anticiper les coûts de l'inflation et, *in fine*, de dégager des marges de manœuvre directement sur le budget. Le deuxième axe a trait à l'application d'un programme de remplacement de véhicules. En l'espèce, le programme *Scorpion* a permis de livrer à l'Ukraine des véhicules qui, de toute façon, étaient appelés à la réforme et qui ont pu être transférés. Le troisième axe est relatif à l'intégration d'un risque de conflit, qui avait été pris en compte par le ministère des armées. Aujourd'hui, nous aidons l'Ukraine de manière très significative, en appliquant le programme déjà mis en place.

M. Pierre Pribetich (SOC). Au nom de l'ensemble des Socialistes et apparentés, je me félicite de l'ambition qui est poursuivie, résultat à la fois d'un débat et d'arbitrages opérés lors de la commission mixte paritaire sur la LPM 2024-2030, poussés notamment par nos collègues socialistes. S'agissant de l'objectif à atteindre de 2 % du produit intérieur brut (PIB) d'ici à 2027, la marche est respectée et je tiens donc à saluer l'effort qui a été réalisé. Cette trajectoire est en effet conforme à ce qui a été voté. Mais le diable se niche toujours dans les détails et sans doute dans les choses cachées.

Nous pourrions voter pour, mais avant de le faire, il faudrait nous dire sur quel budget sont financées les opérations extérieures (OPEX) inattendues. Pour mémoire, le soutien à l'Ukraine appartenait initialement aussi au budget au titre de l'interministériel, à

l'image de ce qui se pratiquait pour les OPEX depuis de nombreuses années. En raison du contexte, le ministre des armées a ramené ces éléments dans son budget et la marche n'est donc plus respectée. Les dépenses concernant le Liban, le Yémen, la corne de l'Afrique, le soutien à l'Ukraine sont maintenant intégrées au budget des armées, pour un montant de plus de deux milliards d'euros, auxquels il faut ajouter les bons de commande pour le porte-avions de nouvelle génération. Le flou règne donc sur les moyens. Que compte faire le ministre ? À partir de quels crédits ? Comment reporter ces paiements pour justement assumer ces opérations extérieures ?

Le rapport pour avis n'évoque pas, ou quasiment pas, la question de l'armement du futur, notamment l'innovation dans l'armée. Je souhaiterais que nous puissions nourrir un échange sur les systèmes d'armes létales autonomes, lesquels constituent un élément préoccupant du point de vue de l'éthique, mais aussi des moyens, nonobstant tout ce qui concerne les nouveaux drones, les micro-drones, lesquels doivent faire partie des nouveaux systèmes pour permettre d'avoir une armée efficace au service de notre pays et de la démocratie.

M. Laurent Mazaury, rapporteur pour avis. Vos questions sont justifiées, notamment concernant les OPEX et l'Ukraine. À la suite de nos questions, il nous a été indiqué que ces sujets étaient par essence interministériels.

S'agissant de l'innovation dans la défense, nous n'avons pas obtenu de retour concernant la philosophie qui sous-tend ces enjeux, notamment l'usage des micro-drones et de l'intelligence artificielle au service des interventions armées, qui reviendraient à déléguer la décision humaine sur une partie des questions traitées. Notre mission portant sur le volet budgétaire, le ministère des armées n'a pas souhaité nous donner de réponse. Cependant, je pense qu'elle devra être abordée plus précisément par la commission de la défense ; d'autant plus que certains pays progressent très fortement dans ce domaine.

M. le président Bruno Fuchs. Lors de débats précédents menés dans cette enceinte la question inverse s'était posée, c'est-à-dire comment rattacher la partie OPEX au budget des armées.

Par ailleurs, la commission de la défense a initié une mission d'information sur l'entrée de l'intelligence artificielle dans les stratégies militaires. Il semble intéressant de se rapprocher de nos collègues de la commission de la défense, afin de travailler de manière plus partenariale sur certains sujets spécifiques comportant des dimensions militaires, mais aussi de politique étrangère.

M. Alexis Jolly (RN). Ce budget de la défense 2025 affiche une hausse de 3,3 milliards d'euros, ce qui porte l'effort national à 50,5 milliards d'euros. Le groupe Rassemblement national reste néanmoins très prudent sur ces chiffres. Les investissements dans les équipements et les capacités cyber sont indispensables, mais il faut aller au-delà des effets d'annonce. Nous avons besoin d'une véritable autonomie stratégique parce que nous dépendons encore trop de l'étranger pour les munitions, pour les composants critiques et même certains équipements de défense élémentaires. La relocalisation de la production, la réduction des délais de fabrication et le soutien à nos petites et moyennes entreprises (PME) de défense doivent constituer des priorités absolues. Par exemple, les réductions des délais de production du camion équipé d'un système d'artillerie (Caesar) constituent un bon début, mais il faut multiplier les efforts pour atteindre une véritable indépendance.

Ensuite, parlons des effectifs et des conditions de vie de nos militaires. Augmenter les salaires et le renforcement des infrastructures est nécessaire, mais il faut que cela se traduise concrètement sur le terrain. Nos soldats et leurs familles ne peuvent plus se contenter de promesses. Le plan Famille 2 représente un véritable pas en avant, mais les moyens doivent suivre pour lui permettre de fonctionner. Les hausses de salaires doivent être substantielles et ciblées dans les domaines en tension, comme le cyber ou le renseignement, par exemple.

N'oublions pas non plus les outre-mer. L'allocation de 1,5 milliard d'euros supplémentaires pour renforcer notre présence dans ces zones stratégiques constitue une bonne nouvelle, mais cet argent doit être dépensé efficacement pour améliorer la sécurité et pour renforcer les infrastructures militaires. En effet, les outre-mer sont en première ligne de défense. Il s'agit d'un enjeu d'influence et de souveraineté de premier plan, que nous ne pouvons pas négliger.

Enfin, si nous voulons relever le défi de demain, notamment sur le cyber, l'intelligence artificielle et l'espace, les investissements doivent être à la hauteur des enjeux. Ce budget prévoit 1,2 milliard d'euros pour l'innovation, mais les technologies de rupture demandent des efforts colossaux et rapides, à l'image de ce que les Américains déploient pour leur complexe militaro-industriel, en lien avec des entreprises privées comme SpaceX et Starlink.

Ce budget est donc un bon début, mais le chemin est encore long. Notre groupe continuera, quant à lui, de défendre une politique de défense ambitieuse, fondée sur l'autonomie stratégique, le soutien massif à notre industrie nationale, pour la reconquête de notre souveraineté industrielle mise à mal par nos adversaires politiques, et la protection inconditionnelle des intérêts vitaux de la France. En conséquence, nous nous abstenons sur ce rapport.

M. Laurent Mazaury, rapporteur pour avis. Je partage naturellement vos propos concernant les objectifs. Nous avons également eu des entretiens sur la partie ressources humaines et les conditions d'accueil : il faut non seulement recruter des militaires, mais il faut aussi savoir les accueillir avec leurs familles, dans des conditions satisfaisantes. Sur le programme 212, figurent 630 ETP et 700 ETP pour la mission *Défense*, qui sont bien conformes à la trajectoire LPM, mais l'on pourrait certainement aller plus loin. L'effort accordé à l'activité opérationnelle et à l'entraînement des forces est très important ; de même que l'effort consenti pour fidéliser les militaires recrutés. J'ai particulièrement insisté sur cet aspect : une fois que l'on a formé des personnes, il faut pouvoir les conserver.

Il importe également de conserver une capacité de dilution de nos sous-marins nucléaires, qui nécessitent un certain nombre d'investissements, lesquels nous permettent de garder notre particularisme, notre capacité d'intervention. Ces éléments sont souvent invisibles, mais sachez qu'ils sont vraiment très présents.

Tous les points que vous avez cités sont, à mon sens, pris en compte. Mais vous avez raison, nous devons exécuter notre rôle de contrôle, au-delà de la LPM, pour l'exercer chaque jour, dans chaque décision.

M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP). Monsieur le rapporteur, l'escalade généralisée, la menace d'une extension des théâtres de conflits existants, comme leur multiplication, font craindre une dynamique de mondialisation de la guerre.

Cela s'inscrit dans le contexte d'une transformation profonde de l'ordre international, d'une double nature. Il s'agit d'une part de la transformation de sa hiérarchie, avec la fin d'une domination sans partage des États-Unis d'Amérique. Il s'agit d'autre part de la transformation de l'ordre international dans son architecture, particulièrement du fait du changement climatique, qui bouleversera les conditions de la production, de l'échange et de la sécurité internationale.

La politique de défense doit être pensée à cette aune. La France doit se mettre au service du multilatéralisme et refuser l'alignement sur une puissance, quelle qu'elle soit. Elle doit être une puissance de paix. La trajectoire prévue par la LPM, si elle était respectée, suppose que la France ait les moyens de se mettre au service des Nations unies.

Je pense notamment à la construction de nouveaux patrouilleurs de haute mer prévus par cette loi. Dans le cadre de l'application de l'accord onusien portant sur la biodiversité dans les zones en dehors de la juridiction nationale, connu sous le sigle anglais BBNJ, *marine Biodiversity of areas Beyond National Jurisdiction*, la France pourrait mettre au service de l'Organisation des Nations unies (ONU), de l'humanité et de l'environnement ces moyens de surveillance maritime. Au moment où la France a porté des efforts internationaux importants à la négociation BBNJ, la marine nationale doit jouer un rôle décisif. Où en sont la construction et la mise en service des patrouilleurs de haute mer ?

Ensuite, si la trajectoire budgétaire de la loi de programmation militaire est en apparence respectée, la création de dépenses non prévues ralentit son rythme de mise en œuvre. Je relaie ici l'interrogation des salariés de Thales de ma circonscription, à Brest, entreprise qui dépend largement de la commande publique. Ils s'inquiètent ainsi de la possibilité que les départs ne soient bientôt plus remplacés. L'État actionnaire s'assure-t-il que cela ne soit pas le cas ?

Par ailleurs, la question de la souveraineté de notre outil de défense est décisive. L'autonomie stratégique repose également sur l'autonomie de l'appareil de défense. De ce point de vue, la décision de donner le marché du supercalculateur militaire français au duo Hewlett-Packard – Orange inquiète légitimement. Ainsi, l'américain Nvidia fournirait les composants de ce supercalculateur. Par le passé, l'espionnage par les États-Unis de pays comme la France et l'Allemagne invite à la plus grande méfiance. Puisque nous considérons que le budget de la défense doit être employé pour permettre à la France de conserver une voix forte et indépendante à l'international, veiller à la souveraineté en matière de défense est absolument nécessaire. Quelles sont les garanties en la matière ?

La France ne doit pas contribuer à l'emballement guerrier international. C'est en préservant sa diplomatie que nous préserverons ses armées, ce qui n'est pas le cas dans le présent budget.

M. Laurent Mazaury, rapporteur pour avis. Je partage vos propos. Nous avons également eu un long échange sur la problématique du transfert – voulu ou involontaire – des technologies, mais également l'importation de technologies qui sont parfois des chevaux de Troie. L'exemple que vous citiez était tout à fait pertinent. Je connais d'ailleurs également très bien l'entreprise Thales, qui est implantée à Elancourt, dans ma circonscription. Le domaine de l'informatique est à ce titre très sensible et nous sommes très vigilants sur ce point. Mais de notre côté, nous parvenons aussi à vendre notre savoir-faire aux Américains. Par exemple, ces derniers ont choisi les systèmes de radar Thales pour équiper leurs nouveaux éléments de flotte.

Ensuite, la marine nous a assuré que la réalisation du programme des patrouilleurs et des frégates respecte le plan de marche tel qu'il avait été décidé pour la LPM ; le taux de réalisation avoisinait les 86 % au début du mois d'octobre 2024. Ici aussi, nous devons continuer à faire preuve de vigilance.

M. Michel Herbillon (DR). Je souhaite d'abord remercier notre collègue Laurent Mazaury pour son rapport, qui permet à notre commission d'étudier les crédits de la mission *Défense* dans le cadre du PLF 2025. Dix-huit mois après l'adoption de la LPM que l'ensemble du groupe de la Droite Républicaine avait voté, un budget en hausse de 3,5 milliards d'euros est proposé, malgré les fortes contraintes budgétaires que nous connaissons. Cette proposition de budget est donc en conformité avec la trajectoire de la LPM et, au nom du groupe de la Droite Républicaine, je veux d'emblée dire que nous soutenons ce choix fort et que nous voterons ces crédits.

Dans un contexte géopolitique particulièrement difficile, l'augmentation de ce budget est une nécessité impérieuse pour assurer notre défense et pour préparer celle de demain. Les effectifs du ministère poursuivent leur hausse régulière, en passant à 271 000 en 2025, avec un objectif de 275 000 en 2030. Je profite de cette occasion pour saluer et remercier l'ensemble des militaires et des civils qui agissent pour notre pays et pour assurer la sécurité de nos concitoyens en France et à travers le monde.

Par ailleurs, nous appelons à ce que le fonds d'aide à l'Ukraine de 200 millions d'euros demeure hors budget de la défense, comme cela est indiqué dans le bleu budgétaire, car ce fonds ne peut être une variable d'ajustement. Aussi, nous souhaitons le maintien, au sein du ministère des crédits des OPEX, et ce même si ceux-ci sont en baisse en raison du désengagement de nos armées dans la bande sahélo-saharienne.

Monsieur le rapporteur, vous avez souhaité étudier les déploiements de la marine nationale en mer Rouge et dans le golfe d'Aden pour lutter contre les menaces que font peser les rebelles yéménites houthis sur la liberté de navigation dans cet axe. À ce sujet, vous estimez indispensable un élargissement du mandat de l'opération *Aspides* à la lutte contre le trafic d'armes, pour lui permettre de gagner en efficacité. Aussi, vous plaidez pour une fusion des opérations *Aspides* et *Atalante*, que vous jugez redondantes. Pouvez-vous nous indiquer en quoi cela permettrait d'agir plus efficacement face aux rebelles yéménites houthis ?

M. Laurent Mazaury, rapporteur pour avis. L'élargissement du mandat voire la fusion permettrait d'être plus efficace d'un point de vue opérationnel. À l'heure actuelle, sur le plan du droit international, le mandat confié limite le rayon d'action de l'opération, surtout pour le transport des petites armes. Or le soir, à certaines heures, des centaines de frêles esquifs traversent le détroit pour relier les deux points de côte en transportant les composants nécessaires pour fabriquer des drones, légers ou lourds. L'élargissement de la mission et du mandat est donc nécessaire. Il vaut mieux arrêter les drones avant leur fabrication plutôt qu'après leur utilisation.

M. Michel Herbillon (DR). Avez-vous bon espoir que ce mandat puisse être effectivement élargi, dans les faits ?

M. Laurent Mazaury, rapporteur pour avis. La demande doit être formulée clairement et je ne suis pas sûr que cette démarche ait jusqu'à présent été portée avec toute la volonté nécessaire. J'en profite pour indiquer qu'à l'occasion des contrôles d'arme, d'autres éléments sont mis à jour comme de très nombreux stupéfiants. Typiquement, l'élargissement

de ce mandat pourrait permettre très certainement de récupérer bon nombre d'éléments qui portent atteinte directement à notre territoire, de manière directe ou indirecte.

Mme Dominique Voynet (EcoS). Nous parlons ici d'un budget considérable, qui porte néanmoins la marque des affres et aléas budgétaires : gels sur gels, dégels partiels, reports, annulations de crédits. En l'absence des jaunes budgétaires, il est difficile de reconstituer ce qui est précisément financé, mais aussi d'identifier les programmes qui avancent au rythme voulu dans la LPM. Sont prévus, pour 2025, 58 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 47 milliards d'euros en crédits de paiement, qui méritent un examen approfondi.

J'ai lu votre travail avec attention, Monsieur le rapporteur, et suis frappée par la pudeur de violette avec laquelle vous abordez de façon elliptique le budget de la dissuasion nucléaire. Or il s'agit tout de même du troisième poste du ministère des armées, qui représente une dépense en constante hausse. Elle a augmenté de 3,9 milliards par an en 2009 à 5,6 milliards d'euros en 2023 et devrait dépasser 7 milliards par an d'ici 2027.

Vous parlez des « *opérations portées par la dissuasion* », soit une curieuse formule puisque la dissuasion ne porte rien. Dans le paragraphe consacré au programme 146 d'équipement des troupes, vous nous offrez, pour y voir plus clair, une liste des principaux programmes à effet majeur ainsi que leur coût. On y trouve des investissements qui relèvent de la dissuasion, mais d'autres n'y figurent pas.

Il a été affirmé à plusieurs reprises par les ministres successifs que le coût du nucléaire militaire ne dépasserait pas 13 % du montant global de la LPM. En vérité, l'opacité est totale sur un point si important de notre défense et notre budget. Ni le taux, ni le montant ne sont affichés dans la LPM ou dans les budgets qui nous sont présentés. Le rapport n'évoque pas non plus la sous-action 14, qui concerne les nouveaux missiles balistiques M51, ni la sous-action 24 relative aux sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de troisième génération. Pourtant, ils représentent dix-neuf milliards d'euros d'autorisations d'engagement. Personne, en vérité, ne sait ce que coûtera cette aventure. La loi de programmation ne dit rien non plus de la déconstruction et du démantèlement des sous-marins nucléaires mis au rebut. Nous avons besoin d'y voir plus clair sur l'ensemble du cycle de vie de ces équipements.

Je ne rappelle pas ici les raisons de notre hostilité à la dissuasion qui ne nous protège d'aucun des risques d'aujourd'hui, comme le terrorisme au cœur de nos villes ou les attaques numériques. En revanche, la dissuasion nous empêche de réaliser les investissements nécessaires pour d'autres secteurs de notre armée, sans que rien ne démontre son efficacité à prévenir un conflit armé, même avec une autre puissance nucléaire.

Enfin, je regrette la manière dont vous décrivez l'agression russe envers l'Ukraine dans votre rapport. Vous parlez de « *la guerre opposant l'Ukraine et la Russie* », des termes qui renvoient dos à dos l'agresseur et l'agressé.

M. Laurent Mazaury, rapporteur pour avis. Je vous remercie pour l'allusion à la violette, même si je préfère franchement le myosotis. Les données concernant la partie nucléaire sont effectivement en apparence diluées. Des questions complémentaires doivent donc être posées afin de récupérer de nouveaux éléments et nous nous efforcerons de le faire, même si je ne suis pas sûr que nous y parviendrons.

S'agissant de l'évocation de la Russie et de l'Ukraine, je vous prie de m'excuser si les termes employés n'étaient pas suffisamment clairs à vos yeux. Je ne mélange pas l'agresseur et l'agressé, loin de là. J'ai reçu encore hier les représentants de la diaspora ukrainienne dans mon bureau pour évoquer la question avec eux.

M. Frédéric Petit (Dem). Avant de poser ma question, je voudrais rappeler que l'inflation n'était pas initialement prévue dans la LPM ; le sujet a été soulevé au cours de la discussion parlementaire.

J'ai été très intéressé par votre focus sur la mer. Notre commission a beaucoup travaillé sur le sujet de la mer dans sa dimension civile. Un rapport d'information a d'ailleurs été réalisé par nos anciens collègues Jean-Luc Mélenchon et Joachim Son-Forget en 2019 sur cette question. La France dispose du deuxième espace maritime mondial, avec onze millions de kilomètres carrés, dont 90 % sont situés dans nos outre-mer, qui sont très difficiles à surveiller. Avez-vous évoqué ce sujet avec la marine nationale ?

M. Laurent Mazaury, rapporteur pour avis. Lors de nos échanges avec les marins sur place, ceux-ci nous ont indiqué que nos forces et notre espace maritime devenaient une proie physique et politique. Le programme de frégates, aussi important soit-il, ne sera pas suffisant. Il est bien évident que si la France veut continuer à garantir la sécurité de ses territoires d'outre-mer, il faudra aller au-delà, avec des patrouilleurs de moins grand tonnage, des patrouilleurs positionnés dans nos outre-mer. Par ailleurs, notre marine agit dans la détection de structures potentiellement ennemies présentes dans les territoires riverains. À ce jour, nous ne disposons que d'un seul bâtiment pour remplir cette mission, le *Dupuy-de-Lôme*, prévu pour durer trente ans. Son remplacement sera donc, lui aussi, essentiel. Quoi qu'il en soit, la LPM ne suffira pas si nous voulons continuer à pouvoir garantir la sécurité concrète de l'ensemble du territoire d'outre-mer. Il faudra aller au-delà.

Mme Laetitia Saint-Paul (HOR). L'honneur m'avait été donné d'être rapporteure, au nom de la commission des affaires étrangères, des deux dernières LPM 2019-2025 et 2024-2030, soit les lois de programmation militaire les plus ambitieuses depuis la fin de la guerre froide, après des décennies d'attrition. Ensuite, la loi de programmation militaire a toujours été exécutée à l'euro près.

Il existe effectivement un durcissement de la conflictualité à l'échelle mondiale, qui couvre les champs terrestres, maritimes, aériens, mais aussi les nouvelles sphères de conflictualité (cyber, spatial, nucléaire, intelligence artificielle). À ce sujet, existe-t-il une recherche militaire sur l'intelligence artificielle ? Pourriez-vous présenter davantage la stratégie sur l'intelligence artificielle évoquée par le ministre en mars 2024 ?

M. Laurent Mazaury, rapporteur pour avis. J'aimerais avoir à la fois les compétences et la capacité de temps pour présenter la stratégie du ministre. Grâce à nos entretiens avec le ministère des armées, il m'est apparu que la collaboration public-privé pour mettre au point des éléments d'intervention de sécurité et militaires dans ces domaines est désormais mieux prise en compte qu'il y a une vingtaine d'années. Aujourd'hui, j'ai vraiment le sentiment que la cohésion d'action entre les grandes entreprises nationales françaises et les armées est totale, à la fois en termes de commandes, mais également en termes de plan de travail, notamment en matière d'innovation. Ces aspects devraient d'ailleurs selon moi faire l'objet d'un rapport spécifique.

M. le président Bruno Fuchs. Nous allons prendre attache avec la commission de la défense pour évoquer cet aspect et aborder la possibilité de mener un travail collaboratif à ce sujet.

M. Pierre Pribetich (SOC). Il me semble urgent de nous pencher sur le sujet de l'intelligence artificielle sur les plans philosophique, éthique, stratégique, mais aussi industriel. Il ne faut pas renouveler les retards que nous avons pris initialement dans le domaine des drones. La Turquie vend des drones construits en partie grâce à des ingénieurs qui ont été formés en France. Nous avons besoin d'une accélération de la réflexion et de la connexion entre les sphères, dans la mesure où la stratégie des choix militaires permettra ensuite de décliner une stratégie industrielle nationale, à l'aide de moyens financiers en rapport avec l'ambition portée.

M. le président Bruno Fuchs. Je rappelle que vous avez formulé une proposition en ce sens dans le cadre du bureau. Je souscris à votre analyse sur la nécessaire stratégie politique, militaire et industrielle.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR). Lorsqu'il est question de budget, nous avons souvent tendance à nous comparer aux autres pays européens pour déplorer notre endettement. Mais nous oublions fréquemment notre singularité nucléaire : nous détenons l'arme nucléaire, alors que nos voisins n'en disposent pas. Pour ma part, j'avais estimé à 20 millions d'euros les dépenses consacrées chaque jour à cette arme, jusqu'en 2027. Nous sommes les seuls à assumer ces coûts, alors que cette dissuasion est potentiellement utile à tous. Un autre sujet concerne les moyens que notre diplomatie déploie pour les traités de désarmement nucléaire. Aujourd'hui, les pays dotés modernisent leur arsenal, ce qui revient à surarmer.

S'agissant de l'intelligence artificielle, il ne faut pas que les « robots tueurs » soient confiés aux seules mains des militaires. La commission des affaires étrangères doit se saisir de ces sujets, afin que la diplomatie internationale puisse élaborer des traités d'interdiction. Comment faire respecter le droit de la guerre avec ces nouvelles technologies ? Malheureusement, ces sujets sont absents du volet budgétaire que nous étudions.

M. le président Bruno Fuchs. Ces questions méritent d'être traitées conjointement avec la commission de la défense, pour associer les volets diplomatiques et militaires.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR). Ce matin, nous évoqué des thèmes qui dépassaient le strict cadre budgétaire.

M. le président Bruno Fuchs. Votre réflexion doit être valorisée mais il n'est pas anormal qu'elle ne soit pas traitée dans l'avis budgétaire que nous étudions à présent.

M. Laurent Mazaury, rapporteur pour avis. Ces aspects doivent faire l'objet de travaux spécifiques. Quoi qu'il en soit, nous devons élaborer une doctrine et la décliner ensuite en actes politiques, en prenant en considération ce que les autres nations produisent de leur côté. Nous avons pris du retard sur les drones et aujourd'hui, la question du spatial est assez absente des débats français, alors qu'elle continue de prospérer ailleurs.

M. le président Bruno Fuchs. Les groupes se sont tous exprimés et nous en venons à présent aux questions individuelles.

Mme Sylvie Josserand (RN). Monsieur le rapporteur, pourriez-vous nous indiquer dans quelle proportion la mission *Défense* est amputée par la Facilité européenne pour la paix,

qui aspire certains crédits au sein des programmes 178 et 146 ? Je rappelle que cet instrument créé en 2021 a pour objet de faciliter la capacité de l'Union européenne (UE) à prévenir les conflits et que ce budget est financé en dehors de l'UE.

M. Laurent Mazaury, rapporteur pour avis. Nous n'avons pas reçu d'informations spécifiques à ce sujet. Nous en prenons note et reviendrons vers vous dès que nous aurons obtenu des éléments très précis. Si j'étais un brin provocateur, je reprendrais volontiers une vieille idée qui cherchait à déduire des 3 % de déficit public les sommes que la France consacre à la protection de l'Europe, qu'il s'agisse de la dissuasion nucléaire ou, actuellement, de l'opération *Aspides*.

*

Article 42 et état B : Crédits du budget général

En l'absence d'amendement, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Défense non modifiés.

La séance est levée à 16 h 30.

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Guillaume Bigot, M. Pierre-Yves Cadalen, M. Marc de Fleurian, M. Bruno Fuchs, Mme Pascale Got, M. Michel Herbillon, M. Alexis Jolly, Mme Sylvie Josserand, Mme Amélia Lakrafi, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Alexandra Masson, M. Laurent Mazaury, M. Frédéric Petit, Mme Maud Petit, M. Kévin Pfeffer, M. Pierre Pribetich, M. Stéphane Rambaud, Mme Laurence Robert-Dehault, M. Jean-Louis Roumégas, Mme Laetitia Saint-Paul, Mme Liliana Tanguy, Mme Dominique Voynet

Excusés. - Mme Nadège Abomangoli, M. Bertrand Bouyx, Mme Eléonore Caroit, M. Éric Ciotti, M. Olivier Faure, M. Perceval Gaillard, Mme Brigitte Klinkert, Mme Marine Le Pen, Mme Mathilde Panot, M. Remi Provendier, M. Davy Rimane, Mme Sabrina Sebaihi, Mme Michèle Tabarot, M. Laurent Wauquiez, Mme Estelle Youssouffa