

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 finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Damien CAZÉ, président de la 4^e chambre de la Cour des comptes, sur le rapport remis en application du 2^o de l'article 58 de la LOLF relatif aux amendes forfaitaires délictuelles 2
- Examen, pour avis, des articles 1^{er} à 4 du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (n° 2630) (M. Christophe PLASSARD, rapporteur pour avis) 19
- Information relative à la commission 34
- Présence en réunion 35

Mercredi

15 avril 2026

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 081

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de

**M. Éric Coquerel,
*Président***



La commission entend M. Damien Cazé, président de la 4^e chambre de la Cour des comptes, sur le rapport remis en application du 2^o de l'article 58 de la LOLF relatif aux amendes forfaitaires délictuelles

M. le président Éric Coquerel. Mes chers collègues, nous sommes conduits à examiner ce matin une enquête que la Cour des comptes a effectuée à la demande de notre commission, enquête relative aux amendes forfaitaires délictuelles (AFD). Le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, M. Damien Cazé, vient nous en présenter les résultats et je l'en remercie.

M. Damien Cazé, président de la 4^e chambre de la Cour des comptes. Mesdames et Messieurs les députés, je vous remercie de nous avoir invités à présenter devant vous les principales conclusions de notre rapport relatif au bilan des amendes forfaitaires délictuelles.

Sont présents à mes côtés ceux qui ont mené à bien ce travail d'ampleur et de qualité dans les délais resserrés prévus par cet exercice normé que sont les rapports au Parlement : Charlotte Bilger, conseillère référendaire en services extraordinaires et par ailleurs magistrat ; Sylvie Le Teuff-Lefrere, vérificatrice en tant que rapporteure ; Marie-Ange Mattei, contre-rapporteure ; Nathalie Casas et Guillaume Boudy, respectivement, présidentes et présidents des 2^e et 1^{ère} sections de la quatrième chambre.

Avant de vous présenter les principales conclusions du rapport, permettez-moi d'effectuer un bref rappel de la méthode suivie. Ce rapport répond à une saisine par votre commission dans le cadre prévu au 2^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf). La loi de 2019 de programmation de réforme pour la justice prévoyait que le gouvernement remette avant le 1^{er} janvier 2026 au Parlement une évaluation du dispositif des amendes forfaitaires délictuelles portant notamment sur son efficacité, son impact sur la réponse pénale, ses effets sur les juridictions et les garanties procédurales afférentes.

En accord avec le député Nicolas Metzdorf, ce même périmètre a été retenu par la Cour pour réaliser ce travail. Si les AFD ont déjà été étudiées à l'occasion de travaux antérieurs réalisés notamment par votre commission, il s'agit toutefois du premier bilan qui leur est exclusivement consacré depuis leur création. Ce bilan arrive à point nommé, puisque l'Assemblée nationale devra examiner un projet de loi qui a déjà été examiné par le Sénat en février dernier, lequel permet de confier aux policiers municipaux la possibilité de dresser, eux aussi, des amendes forfaitaires délictuelles.

Si le contexte de cette enquête est particulier, la méthode reste classique. Cette étude a été menée en conformité avec les procédures de la Cour, dans un souci constant d'impartialité et d'objectivité, mais aussi de juste emploi des deniers publics. Les rapporteurs ont conduit une trentaine d'entretiens avec les représentants des principales administrations et organismes publics concernés, parmi lesquels la direction générale de la police nationale (DGPN), la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), la préfecture de police, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), la direction générale des finances publiques (DGFIP), l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (Antai) et la Défenseure des droits. Des entretiens ont par ailleurs été menés à l'occasion de déplacements à Rennes, Marseille, Aix-en-Provence et en Seine-et-Marne, tant en préfecture qu'auprès des parquets et des forces de sécurité intérieure.

Pour compléter ces contrôles sur place, des questionnaires ont été envoyés à l'ensemble des interlocuteurs. Enfin, cette instruction approfondie a été complétée par des comparaisons internationales. Ces travaux d'analyse ont permis de nourrir et d'étayer un rapport qui, il me semble, est riche d'enseignements sur l'état actuel du dispositif mais aussi sur ses nécessaires évolutions.

Avant d'entrer dans le cœur du sujet, je voudrais vous rappeler quelques éléments de contexte. La procédure d'amende forfaitaire délictuelle a été introduite en 2016. Elle étend, à certains délits, un dispositif qui existait déjà pour les contraventions, notamment routières, et qui était géré par l'Antai, un opérateur dépendant du ministère de l'intérieur.

Les AFD ont vocation à être inscrites au casier judiciaire. C'est pourquoi c'est une loi qui fixe les montants forfaitaires à payer, lesquels varient d'une infraction à l'autre. Les modalités de sanctions sont simples et rapides. Un agent qui constate un délit dresse immédiatement sur la voie publique, sans enquête préalable, un procès-verbal électronique. Le contrevenant ne se déplace plus dans les locaux de garde à vue pour y être entendu et ne comparaît plus devant une juridiction.

Il doit en effet payer une amende d'un montant forfaitaire inférieur au montant maximal encouru devant le juge. Il peut la payer immédiatement ou dans un délai de quarante-cinq jours ou soixante jours en cas de télépaiements. S'il ne s'acquitte pas de son amende, la DGFIP prend en charge son recouvrement pour un montant majoré.

L'objectif poursuivi était double : alléger la charge de l'autorité judiciaire face à des délits de masse et permettre aux forces de sécurité intérieure de sanctionner directement et rapidement un contrevenant auteur d'un délit. Bien que validées à deux reprises par le conseil constitutionnel, les AFD font l'objet de critiques, notamment par la Défenseure des droits, car la procédure suivie va à l'encontre de certains des principes de procédure judiciaire, parmi lesquels l'accès au juge et la personnalisation des peines.

Les principaux constats du rapport sont plus que mitigés. Entre 2019 et 2024, le nombre d'amendes forfaitaires délictuelles émises a été multiplié par neuf et atteint 497 600, soit désormais 10 % des délits enregistrés.

Il s'agit donc d'un succès pour les AFD, qui sont les plus simples à verbaliser, surtout celles relatives à l'usage de stupéfiants ou à la conduite sans permis ou sans assurance, très utilisées par les forces de sécurité intérieure. Les AFD sont pour ces dernières un moyen d'affirmer leur présence sur le territoire, notamment dans les zones urbaines denses.

À plusieurs reprises, le Parlement a choisi d'étendre le champ des AFD. Elles concernent désormais, selon le décompte de la Cour, quatre-vingt-onze incriminations principales. Toutefois, seules trente incriminations à ce jour peuvent faire l'objet de verbalisation effective. Quatorze d'entre elles sont effectivement mises en œuvre sur l'ensemble du territoire et seize incriminations supplémentaires sont en phase d'expérimentation.

Du fait de cet élargissement continu, les AFD ne correspondent plus à l'objectif initial. Alors que les amendes forfaitaires délictuelles devaient concerner des délits de masse, ont été introduites des infractions pas ou peu poursuivies par l'autorité judiciaire, comme celles relatives à la chasse ou au transport routier. Cela témoigne d'une certaine confusion entre la notion de dépenalisation, un processus par lequel on sanctionne administrativement et non plus

pénalement un comportement irrégulier, et la procédure de forfaitisation délictuelle qui, elle, entraîne une sanction pénale.

D'autre part, ont été intégrées des infractions très techniques, dont la caractérisation est incompatible avec la rapidité du processus de verbalisation par les agents sur le terrain. C'est le cas par exemple des AFD pour occupation illicite des halls d'immeubles ou du terrain d'autrui, car il ne suffit pas toujours de constater la seule présence d'un groupe de personnes pour déterminer le caractère illicite de cette occupation.

Pour les halls d'immeubles, les forces de l'ordre doivent aussi parfois examiner le règlement de copropriété, ainsi que des arrêtés relatifs à la protection contre l'incendie des bâtiments. Pour les terrains communaux, elles doivent se référer au schéma départemental d'occupation. Tous ces documents ne sont pas forcément immédiatement disponibles sur le terrain.

De même, s'agissant de l'outrage sexiste, les agents doivent apprécier la connotation sexuelle ou sexiste ou le caractère dégradant ou humiliant de l'outrage, ce qui peut être sujet à interprétation. D'autres infractions exigent des vérifications, par exemple le fait de falsifier des documents ou des données électroniques, d'exercer sans autorisation une activité. De nombreuses infractions ne peuvent être donc aisément constatées directement sans enquête ou expertise complémentaire et les AFD correspondantes sont donc peu utilisées voire inutilisables.

Par ailleurs, si la charge de l'autorité judiciaire en matière de poursuite de certains délits de masse a été allégée, notamment pour l'usage de stupéfiants, elle est grevée par l'augmentation considérable des recours et la dégradation de la solidité juridique des amendes dressées. Entre 2021 et 2024, le nombre d'AFD émises a été multiplié par 2,5 pour atteindre 497 600. Sur la même période, le nombre des contestations a été multiplié par quatre, avec des pics sur certains délits. Les contestations pour l'effet d'usage de stupéfiants ont ainsi été multipliées par quarante-neuf.

Le taux de contestation s'établit à environ 10 % des AFD délivrées. Un contrôle de la qualité judiciaire des AFD avant l'envoi des procès-verbaux pour filtrer les incohérences, erreurs et irrégularités est exercé par l'antenne du parquet de Rennes où est située l'Antai. Ainsi, 50 000 amendes forfaitaires délictuelles fragiles ont été identifiées et transmises aux parquets locaux entre 2019 et 2024 ; 79 % d'entre elles ont donné lieu à un classement sans suite, dont un tiers pour absence d'infraction ou infraction insuffisamment caractérisée. Au total, sur l'ensemble des AFD émises, le taux d'irrégularité constaté est de 8,6 %.

Par ailleurs, le niveau d'exécution des amendes est très faible et pâtit d'un manque de vision consolidée. On ne connaît toujours pas précisément le taux global d'exécution des AFD, l'Antai et la DGFIP calculant pour les créances dont elles ont la charge, respectivement avant majoration et après majoration, des taux différents selon des modalités différentes et qui ne peuvent pas être recoupées.

Le taux de paiement au stade minoré, c'est-à-dire par l'Antai, est calculé par celle-ci. Ce taux ne progresse plus, malgré le développement de facilités de paiement comme le paiement immédiat et le paiement fractionné. Depuis 2018, le taux moyen de paiement s'élève à 24,1 %. Le taux moyen de recouvrement constaté pour les amendes majorées prises en charge entre 2019 et 2023 était de 17,5 %, en amélioration néanmoins sur le dernier exercice. Ce taux

de recouvrement est inférieur à celui des amendes forfaitaires majorées contraventionnelles, qui est de 27,2 % en 2023 ; et au taux de recouvrement des décisions de justice, qui s'élève à 50,6 % en 2023. Au 31 décembre 2025, 83 % des amendes forfaitaires délictuelles majorées prises en charge par la DGFIP depuis 2019 présentaient un reste à recouvrer. Au total, il reste donc 1,1 milliard d'euros à recouvrer au titre des AFD majorées.

Plusieurs obstacles nuisent au bon recouvrement. Le premier concerne le manque de fiabilisation des adresses : on constate un taux de plis non distribués aux personnes sanctionnées en 2024 au stade minoré et forfaitaire. Il faut ensuite souligner le montant élevé des amendes et l'absence de priorité donnée au recouvrement des AFD majorées par la DGFIP. En effet, celle-ci priorise le recouvrement en fonction des capacités de paiement des redevables et des montants dus, toutes amendes confondues.

En outre, plusieurs administrations interviennent dans le processus : les forces de police, la gendarmerie, l'Antai, la DGFIP, la DACG, dans un fonctionnement en « tuyaux d'orgue » et sans échanges de données de suivi. Le dispositif n'est donc pas suffisamment piloté. Enfin, au gré des ajouts de nouvelles infractions, l'échelle des peines n'est plus lisible, ni cohérente.

Or, une sanction pénale qui n'est pas effectivement payée et qui, par ailleurs, n'est pas comprise, n'est pas une sanction efficace. En effet, le système actuel conduit parfois à sanctionner de manière plus rigoureuse un contrevenant qui reconnaît les faits et accepte de payer l'AFD que celui qui la conteste devant l'autorité judiciaire, car ce dernier peut alors bénéficier du principe d'individualisation des peines et se voir infliger par le juge une amende d'un montant sensiblement inférieur à celui de l'AFD qu'il aurait spontanément payé. Par exemple, le défaut d'assurance est sanctionné par une amende forfaitaire délictuelle de 750 euros, alors que devant les tribunaux, l'amende se situe en moyenne à 383 euros. Mais le plus souvent, les procureurs demandent à la personne de prouver qu'elle s'est assurée et classe ensuite le dossier.

Étant donné l'importance des problèmes constatés, il nous apparaît indispensable de procéder à des réformes structurelles pour sécuriser et garantir l'effectivité des AFD existantes. Les principales recommandations du rapport sont à l'aune de ces constats. Premièrement, il est indispensable de mettre en place un contrôle interne au sein des forces de sécurité intérieure pour renforcer la fiabilité juridique des amendes. En effet, les verbalisations irrégulières peuvent conduire à des classements. Or, une sanction annulée perd toute crédibilité. Contrairement à la préfecture de police et à la DGGN, la DGPN et le secrétariat général du ministère de l'intérieur sont opposés à un tel contrôle interne, soutenant qu'il ne serait pas compatible avec la célérité de la procédure.

Deuxièmement, la mise en œuvre des AFD doit être pilotée de manière coordonnée par l'autorité judiciaire, le ministère de l'intérieur et la direction générale des finances publiques. La gouvernance par un opérateur technique, l'Antai, ne suffit pas à fédérer les acteurs autour d'une stratégie commune. Doivent être également définis sans délai des indicateurs communs et produits des données communes qui seront examinées au sein d'une instance réunissant toutes les administrations concernées.

Troisièmement, un travail d'harmonisation et de simplification du régime juridique des AFD doit être engagé rapidement, afin que le système soit plus lisible. Les régimes juridiques sont différents d'une AFD à l'autre, compliquant la tâche des forces de sécurité. En effet, ce ne

sont pas toujours les mêmes règles qui s'appliquent sur la récidive ou sur la tentative de commission d'une infraction. Une refonte de l'échelle des peines pourrait être pertinente au regard du manque de cohérence constatée. Un primo-délinquant reconnaissant les faits peut être plus sévèrement sanctionné qu'une mise en cause présentant un profil pénal plus problématique.

Quatrièmement, il faut inciter les contrevenants à payer leur amende en facilitant le paiement fractionné en augmentant la période de paiement et en encourageant le paiement immédiat à l'agent, éventuellement par une minoration de son montant. Mais les contrevenants doivent aussi, en tant qu'usagers, être mieux accompagnés et informés grâce à la mise en œuvre d'outils simples, par exemple des formulaires plus lisibles, des procédures mieux expliquées, des numéros d'appels joignables. Enfin, l'autorité judiciaire doit retrouver l'entière responsabilité de ses prérogatives et pouvoir opter, si elle le juge utile, pour d'éventuelles alternatives aux poursuites.

En conclusion, la mise en place des AFD représente une idée certainement pertinente, mais elle demeure inachevée. Il persiste d'importants effets de bord, qu'il convient de corriger rapidement, dans un souci d'efficacité. Ce renforcement de l'efficacité des AFD en tant que sanctions effectives nous paraît devoir être réalisé préalablement à toute extension du dispositif à de nouvelles infractions ou à de nouveaux agents verbalisateurs.

M. le président Éric Coquerel. Je vous remercie pour cet excellent rapport. Le constat que livre la Cour sur le dispositif d'amende forfaitaire délictuelle est sévère, mais juste. Il fait écho, à partir de chiffres et de données incontestables, aux critiques formulées par la Défenseure des droits, qui relève des atteintes majeures aux droits fondamentaux et au principe d'égalité des citoyens.

Ce dispositif instaure en effet une forme de pénalisation quasi-automatique sans véritable recours au juge, ni garantie effective des droits de la défense, contribuant ainsi à renforcer le sentiment d'injustice chez les personnes concernées. Cela est d'autant plus marquant que vous mentionnez une formation insuffisante des forces de l'ordre et un déficit d'information des usagers afin de faire valoir leurs droits.

En pratique, ces amendes apparaissent surtout comme un outil de contrôle, ciblant plus particulièrement les publics des quartiers populaires. Pour être témoin dans ces quartiers de l'utilisation de l'amende forfaitaire, on comprend aussi pourquoi elle est faiblement recouvrée. En effet, dans bien des cas, en réalité, elle complète le contrôle d'identité qui constituait une façon de contrôler ces quartiers sans forcément de raison légitime.

La plupart du temps, la manière de dresser ces amendes est disproportionnée par rapport au délit et, dans certains cas, il est bien difficile de trouver l'origine du délit. Ainsi, lors de l'épisode du Covid, dans certains quartiers de Seine-Saint-Denis, des personnes ont reçu jusqu'à 1 500 euros d'amende de ce type, y compris certaines d'entre elles qui n'avaient pas été contrôlées. On comprend aisément que, dans de tels cas, les amendes ne soient pas recouvrées ce qui participe de l'inefficacité du dispositif.

D'autre part, ce dispositif ne remplit pas les objectifs qui lui étaient assignés. Censé simplifier le traitement de certains délits, il n'a en réalité pas permis d'alléger la charge pesant sur l'autorité judiciaire, ce qui était quand même l'objectif. À la lumière de ces constats, la nécessité de supprimer le recours aux amendes forfaitaires pour certaines infractions apparaît évidente, notamment pour ce qui concerne la consommation de stupéfiants. En effet, l'AFD n'a pas engendré d'effets sur la consommation de stupéfiants.

Je souhaite vous poser quelques questions concernant le champ des délits susceptibles de faire l'objet d'une AFD. Le rapport interroge très explicitement le champ qui a été étendu par le gouvernement dans différentes lois successives. Pouvez-vous nous rappeler les délits précis qui apparaissent les plus mal adaptés à cette procédure et confirmer que ce champ ne permet pas une réponse pénale cohérente et efficace ?

Ensuite, votre rapport précise qu'à ce jour, seules trente amendes forfaitaires délictuelles sur près d'une centaine créées par la loi sont effectivement utilisées ou en phase d'expérimentation. Ne faut-il pas en conclure qu'une réduction du champ des amendes est nécessaire ? Enfin, face à la très forte hausse du nombre de ces amendes, vous expliquez que les équipes de l'Antai de Rennes ont été mises sous tension. Pour autant, vous ne recommandez pas d'augmenter ses effectifs. Pourquoi ?

M. Damien Cazé. D'abord, la Cour cherche à conserver une posture, compte tenu à la fois de l'état des finances publiques et de l'ampleur des engagements déjà pris pour l'avenir. L'idée consiste à privilégier la définition de priorités claires plutôt qu'à recommander l'augmentation des effectifs publics. Tant que les processus existants n'auront pas été améliorés, ajouter des effectifs ne produirait pas les effets attendus, compte tenu des arbitrages à opérer. Le ministère de l'intérieur est évidemment libre d'en tirer les conséquences qu'il juge nécessaires, mais l'analyse conduit à penser que le cœur du problème relève davantage de l'organisation que du niveau des effectifs.

Ensuite, les dispositifs plus adaptés sont ceux qui sont les plus simples à mettre en œuvre. Il existe, à l'inverse, des infractions très techniques, marginales ou difficiles à constater immédiatement sur-le-champ. Prenons l'exemple du délit de non-assurance de véhicule : l'absence de papiers sur place permet une constatation immédiate et limite les contestations ultérieures par la production tardive de documents. Il apparaît que les infractions qui devraient être privilégiées sont précisément celles pour lesquelles la contestation, qu'elle soit technique ou humaine, est la moins probable. À l'inverse, certaines infractions, comme l'usage de stupéfiants, posent des difficultés réelles lorsque la nature du produit ne peut être analysée immédiatement, ce qui conduit fréquemment à l'effondrement du délit au stade contentieux. L'intention initiale du dispositif consistait bien à décharger les forces de l'ordre de délits massifs et simples ; c'est dans cette direction que l'effort devrait rester concentré.

Par ailleurs, la mise en œuvre opérationnelle soulève déjà des difficultés importantes. Pour les infractions actuellement en expérimentation, il est nécessaire de déployer des outils informatiques adaptés, de former les forces de sécurité intérieure et de sécuriser juridiquement les procédures. Pour résumer, il nous semble que le dispositif devrait se concentrer sur les infractions les plus massives, les plus simples techniquement et les plus faciles à confirmer, tout en évitant celles qui sont trop contestables ou difficiles à établir sur le moment.

Il convient également de mesurer l'impact sur l'opinion publique. Le fait que certains délits puissent être réglés immédiatement, ou donner lieu à la simple remise d'un document, peut donner le sentiment d'une banalisation du délit, assimilé à une contravention, avec un effet potentiellement négatif. En outre, un délit est en principe inscrit au casier judiciaire. Or, l'absence d'inscription, l'absence de prise d'empreintes et la non-prise en compte au titre de la récidive peuvent produire des effets délétères sur la politique pénale. Cet outil est donc à manier avec précaution : il est difficile à mettre en œuvre, faiblement recouvert et peut altérer les dispositions judiciaires.

Étendre son champ à quatre-vingt-dix infractions ne présenterait, selon nous, que peu de bénéfices, tout en accentuant les risques. Il est donc essentiel de rechercher un juste équilibre entre l'avantage opérationnel attendu et le coût induit pour la politique pénale. À ce stade, cet équilibre ne nous paraît pas encore atteint.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Sur le principe, l'idée initiale était évidemment intéressante : il s'agissait d'accélérer la réponse pénale ; de la rendre plus efficace, plus rapide ; d'obtenir un taux de recouvrement plus élevé ; de renforcer l'exemplarité et d'améliorer l'efficacité de la sanction. Toutefois, à la lecture de votre rapport, plusieurs éléments induisent des questionnements.

Je relève d'abord des taux de recouvrement relativement faibles, de l'ordre d'un quart, ce qui signifie que l'un des objectifs initiaux n'est que partiellement atteint. Je suis également très frappé par le taux d'irrégularité des procédures que vous mentionnez, multiplié par quatorze entre 2021 et 2024. Cela recouvre à la fois des cas de double verbalisation pour un même individu, représentant 34 %, mais aussi des situations d'absence caractérisée d'infraction. Une telle hausse interroge profondément sur l'application du droit. Quelles explications pouvez-vous apporter à ce phénomène ? Peut-on envisager que des outils d'intelligence artificielle puissent aider les forces de l'ordre à sécuriser juridiquement leurs procédures ?

Ensuite, vous indiquez qu'il ne serait pas opportun, tant que les procédures ne sont pas améliorées, tant que les taux de recouvrement et l'appréhension de la complexité des situations ne progressent pas, d'étendre le dispositif à d'autres délits. Pensez-vous qu'une fois la machinerie stabilisée, une extension soit envisageable et, le cas échéant, sur quels types d'infractions ? Vous évoquez également des infractions dites de niche, récemment sanctionnées, dont certaines pourraient être retirées du champ des AFD ; je souhaiterais connaître votre analyse à ce sujet.

Enfin, quel est précisément le montant perçu par l'État au titre des amendes forfaitaires délictuelles ? Comment expliquer que le produit de ces amendes diminue alors même que la procédure est censée être mieux maîtrisée ?

M. Damien Cazé. En réalité, les deux systèmes de comptabilisation ne se parlent pas. Le rapport montre que le taux de recouvrement par l'Antai est relativement faible, de l'ordre de 20 %, et qu'il est encore plus faible pour la DGFIP. De surcroît, la DGFIP applique des modalités de calcul différentes, si bien que l'on ne peut pas additionner ces deux taux, car ils ne reposent pas sur les mêmes bases. Au total, nous sommes sur un niveau d'environ un tiers de recouvrement, ce qui demeure particulièrement faible.

Ce faible taux s'explique par plusieurs facteurs liés à la nature même du dispositif, dont le rapport tente d'illustrer les faiblesses. Vous pouvez évidemment contester cette analyse, mais les constats sont là : l'adresse n'est pas nécessairement correcte, il peut y avoir des erreurs lors de la déclaration de l'identité, et, inversement, il est plus aisé pour la DGFIP de recouvrer les impôts, car elle s'adresse à des contribuables déjà identifiés et généralement plus solvables. Ici, nous parlons de délits, dont certains sont graves, commis par des personnes parfois peu solvables, difficiles à identifier ou à localiser, ce qui rend le recouvrement particulièrement complexe.

Nous sommes donc face à un dispositif à l'efficacité limitée, en partie parce qu'il s'applique à des individus pris sur le fait, non nécessairement solvables, et sans garanties de

domiciliation. Le taux de recouvrement faible s'explique donc aussi par la nature même de l'exercice. Par ailleurs, il est difficile de déterminer si les coûts sont couverts, car ceux-ci sont très diffus et ne peuvent être globalement consolidés. L'une des faiblesses du système tient précisément au fait que nous ne savons pas clairement quel montant a été effectivement recouvré. En effet, les dispositifs actuels de finances publiques ne permettent pas d'obtenir une vision consolidée du produit effectivement encaissé.

La seule donnée que nous avons pu estimer concerne le montant non recouvré, qui dépasse le milliard d'euros. C'est un constat objectivement préoccupant. Pour autant, sur les amendes forfaitaires délictuelles non routières, on observe une progression des recettes pour la DGFIP, soit 7 millions d'euros en 2021, 38 millions d'euros en 2024 et 48 millions d'euros en 2025.

Vous posez ensuite la question d'un éventuel élargissement du dispositif. À ce stade, il nous paraît indispensable de stabiliser d'abord le système. Les faiblesses et dysfonctionnements sont trop nombreux pour envisager une extension. Il faut aussi revenir à l'objectif initial. Ainsi, il s'agissait de décharger les forces de sécurité intérieure de tâches lourdes, notamment le transport des personnes interpellées vers les commissariats, afin de leur permettre de rester sur le terrain tout en assurant une réponse pénale visible. Or les sanctions de niche ne répondent pas pleinement à cet objectif.

En outre, lorsque les délits nécessitent une technicité élevée, des expertises ou une interprétation réglementaire fine, ils ne peuvent être efficacement traités sur le terrain. Même avec des outils complexes, le rapport coût-bénéfice apparaît défavorable. Enfin, la baisse du taux de recouvrement s'explique aussi par l'augmentation des contestations, des irrégularités de procédure et par un phénomène d'apprentissage des failles du dispositif. À cela s'ajoute l'augmentation du nombre de verbalisations, qui accroît le dénominateur et fait mécaniquement baisser les taux.

M. le président Éric Coquerel. Je cède la parole aux orateurs de groupe.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Je tiens à vous faire part de mon effarement à l'écoute de certains des propos tenus. Le dispositif est en place depuis 2020, mais le rapport n'est pas en mesure d'indiquer le nombre d'amendes forfaitaires qui ont été recouvrées, le taux de recouvrement, ni son montant. Il est regrettable de ne pas disposer de suffisamment d'éléments pour améliorer l'efficacité de ce dispositif.

Les AFD constituent un réel moyen de lutte contre le narcotrafic, en permettant notamment de sanctionner les consommateurs. Or, nous voyons que dans un grand nombre de cas, le dispositif est remis en question par les délinquants. Par exemple, lorsqu'une personne est arrêtée pour détention de stupéfiant, il faut être en capacité de prouver qu'il ne s'agit pas de cannabidiol (CBD), mais de cannabis. En conséquence, le taux de résolution est très faible.

Quelles sont vos recommandations pour rendre ce dispositif plus efficace, notamment dans le cadre de la lutte contre le narcotrafic ? Existe-t-il à l'heure actuelle des formations ou des éléments à transmettre aux forces de l'ordre pour renforcer la solidité juridique de ces amendes et permettre leur recouvrement ?

M. Damien Cazé. Monsieur le député, il convient d'abord de relativiser la situation concernant le narcotrafic. C'est en effet dans ce domaine que l'on observe le taux de

recouvrement le plus élevé, puisqu'il atteint 34 %, quand la moyenne générale est de 24 % et que, pour les délits routiers, le taux ne dépasse pas 18 %.

Deuxièmement, la question principale est d'ordre technique. Il serait indispensable de pouvoir tester la substance sur place, afin de s'assurer qu'il s'agit réellement de produits stupéfiants. Les gendarmes sont actuellement en phase d'expérimentation, mais ces dispositifs ne sont pas encore étendus à l'ensemble du territoire.

Troisièmement, les forces de l'ordre doivent également être mieux formées, tant sur la question particulière de l'usage des stupéfiants que, plus largement, sur l'ensemble des délits. Cette formation doit porter sur la caractérisation précise des infractions, sur l'identification des faiblesses potentielles des procédures et sur les questions pertinentes à poser lors des contrôles. Nous avons constaté qu'il existe à la fois une faiblesse en matière de formation et une insuffisance du contrôle interne, qui devraient être renforcés au sein des forces de l'ordre.

Il est par ailleurs important de rappeler que nous parlons ici uniquement de la consommation de stupéfiants. Le narcotrafic, en tant que tel, relève d'autres dispositifs et les AFD ne constituent pas un outil adapté pour lutter contre celui-ci. Elles permettent uniquement de traiter la consommation de masse. Elles ne sont ni étendues à l'ensemble des délits ou des crimes, ni appropriées pour des enquêtes complexes ou des infractions techniques, qui nécessitent des investigations approfondies et pourraient fragiliser les procédures.

Les AFD doivent donc être utilisées pour ce qu'elles peuvent faire, à savoir traiter des délits de masse. À cet égard, elles fonctionnent mieux pour l'usage de stupéfiants que pour d'autres infractions. Les données figurant à la page 38 du rapport montrent une forte hausse des AFD pour usage de stupéfiants entre 2020 et 2023, ce qui atteste d'un effet positif. En revanche, pour la conduite sans permis ou l'installation illicite sur le terrain d'autrui, les chiffres stagnent ou régressent, traduisant un dispositif inadapté. Les personnes concernées préfèrent contester les faits devant un juge plutôt que d'acquiescer une AFD, ce qui confirme que ce mécanisme ne fonctionne pas pour ces infractions, à la différence de l'usage des stupéfiants, où le recouvrement est supérieur et les poursuites moins fréquentes.

M. Paul Midy (EPR). Je salue à mon tour la qualité et la rigueur de votre rapport. Le dispositif des AFD est utile pour lutter contre la délinquance, mais il doit être amélioré pour le rendre plus efficace.

Il y a deux ans, à l'occasion du projet de loi numérique, nous avons débattu de la possibilité d'étendre les AFD en ligne, en reprenant le dispositif d'AFD mis en place pour les outrages sexistes et sexuels dans la rue. Il s'agissait ainsi de constater en flagrance des propos racistes ou antisémites, des harcèlements en ligne et d'interrompre l'acte de délinquance avant qu'il ne provoque des conséquences parfois beaucoup plus graves. Que pensez-vous de cette idée ? Vous paraît-elle effective ? Dans quelles conditions pourrait-on utiliser cet outil pour sanctionner les comportements délictuels en ligne ?

M. Damien Cazé. Je ne suis pas certain que les comportements délictuels en ligne constituent réellement l'usage le plus simple des AFD. En effet, la présence et la menace immédiate de la sanction jouent un rôle dissuasif important pour les contrevenants. Ensuite, il faut s'interroger sur les suites données : comment relever l'identité, comment organiser le paiement en ligne, autant d'éléments qui ne sont pas nécessairement faciles à mettre en œuvre. De plus, les délits constatés en ligne nécessitent souvent une analyse approfondie, une audition,

et la vérification d'éventuelles récidives. Comme je l'ai indiqué, l'une des faiblesses majeures des AFD réside dans l'absence d'inscription au casier judiciaire. Le fait de ne pas être inscrit au casier pose un réel problème pour ce type de délits. Techniquement, je ne suis donc pas convaincu que ce soit simple à déployer.

Il faut rappeler qu'il existe également un coût lié aux AFD car la procédure pénale se trouve en partie déformée ; il n'y a pas d'individualisation, pas de comparution devant le tribunal, pas de prise en compte de la récidive, ni de publicité de la sanction. Autant de raisons qui justifient une approche prudente, car, dans l'état actuel, le dispositif paraît difficile à étendre techniquement.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). « *Je suis à 9 000 euros d'amendes, monsieur. J'ai 16 ans, ce n'est pas normal* ». « *J'ai 19 ans et je suis à 6 000 euros d'amendes, des amendes à 14 heures 56, 14 heures 57, 14 heures 58 et 14 heures 59* ». Ces mots sont ceux de jeunes de mon département, l'Essonne, victimes du phénomène de multiverbalisation. Certains reçoivent cinq amendes en une minute.

La multiverbalisation consiste à enchaîner des amendes contre une même personne, souvent en très peu de temps, parfois même sans contrôle direct. Des amendes sont parfois prononcées à distance, sans aucun contact avec la police. Ainsi, certains jeunes sont verbalisés alors qu'ils sont en classe ou en vacances. L'AFD est d'abord un outil arbitraire, celui d'une justice sans juge, rendue par le pouvoir exécutif des policiers.

Mais elle peut aussi être mobilisée à des fins racistes. Selon le rapport de la Défenseur des droits de 2025, des documents internes de la police contiendraient le terme « indésirable » comme catégorie d'action policière. Consignes seraient données aux agents de chasser des « indésirables », mais qui sont-ils ? Ce sont les jeunes perçus comme noirs et arabes des quartiers populaires, qui ont vingt fois plus de chances d'être contrôlés par la police. En 2016, la justice a d'ailleurs condamné l'État pour contrôle au faciès. En 2023, il a été reconnu que cela ne relevait pas de cas isolés.

Aujourd'hui, un policier peut donc décider seul, sans procès, sans contradictoire, sans motivation, de condamner des jeunes au surendettement. Mais ces jeunes ne sont pas des indésirables. Ce sont des citoyens de la République française et ils ne demandent pas grand-chose ; ils demandent simplement que la République soit à la hauteur de sa promesse d'égalité. Selon votre rapport, la double – voire davantage – verbalisation d'un même individu pour des infractions différentes représente 34,4 % des irrégularités ayant entraîné une fin de forfaitisation sur les 70 % d'amendes contrôlées.

Impayables par des jeunes en situation déjà précaire, ces amendes sont donc majorées. Elles donnent lieu à des saisies bancaires et plongent les jeunes dans l'extrême pauvreté. Comment construire un avenir quand on commence la vie avec une dette écrasante sur le dos ? Comment faire confiance à une République qui vous sanctionne sans motif, de manière répétée, et vous enfonce la tête dans la pauvreté plutôt que de vous aider à vous en relever ? Quelles solutions propose la Cour des comptes pour empêcher ce type de multiverbalisation, qui plonge les jeunes dans l'extrême pauvreté ?

M. Damien Cazé. Il nous paraît d'abord essentiel de disposer d'une procédure conforme à l'ordre public et aux principes fondamentaux de l'État de droit. Ainsi, la Défenseure des droits nous a fait part de l'ensemble des faiblesses qu'elle identifie dans ce dispositif. Je ne

reviendrai pas sur tous les dysfonctionnements, puisque vous en avez déjà donné plusieurs exemples. Je note d'ailleurs que vous n'avez pas précisé quels types de délits avaient été relevés.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Il s'agissait en l'espèce de « déversement de produits insalubres dans des espaces non autorisés », alors même que des jeunes concernés n'avaient pas procédé à de tels déversements. Il arrive aussi que quatre ou cinq amendes soient dressées successivement pour des motifs différents, sans qu'il y ait nécessairement eu de rencontre ou de vérification approfondie.

M. Damien Cazé. Il faut effectivement reconnaître l'existence de faiblesses structurelles, notamment la multiverbalisation. Le caractère automatique du dispositif empêche toute adaptation au profil de la personne concernée. À l'inverse, les juges, y compris pour des délits perçus comme graves dans l'opinion publique, peuvent faire preuve de clémence parce qu'ils tiennent compte du contexte, d'une éventuelle récidive, de l'insertion sociale, de la capacité de paiement ou d'autres éléments de situation personnelle.

Le contrevenant conserve par ailleurs le choix : soit il accepte de payer, soit il décide de se présenter devant un juge. Dans certains cas, il a davantage intérêt à aller devant le juge, car il bénéficiera d'une individualisation de la sanction, d'une prise en compte de son contexte et, surtout, de la possibilité de contester la matérialité des faits reprochés.

Un autre point que nous soulignons concerne la perception, parfois, d'une forme de harcèlement de la part des forces de l'ordre. Au-delà de cette perception, force est de constater qu'il existe un très faible suivi post-verbalisation. La personne paie, puis n'est plus informée ni de ses droits, ni de la suite de la procédure, ce qui est souvent difficilement compréhensible pour nos concitoyens. Enfin, les forces de l'ordre elles-mêmes sont les premières à se plaindre de ces difficultés. Elles manquent parfois de formation juridique et ne disposent pas toujours des outils adaptés, ce qui peut les placer dans des situations compliquées, sur le plan opérationnel.

Vous évoquez la possibilité d'abus ; je ne m'aventurerai pas sur ce terrain. En revanche, nous relevons l'existence de risques sérieux pour l'État de droit, notamment lorsque les faits sont insuffisamment établis. La solution ne consiste certainement pas à démanteler le dispositif, mais bien de mieux préparer ceux qui doivent l'appliquer et de mettre en place un contrôle effectif, afin d'éliminer les dysfonctionnements, notamment ceux qui conduisent ensuite à l'annulation par le juge de ces procédures.

M. Mickaël Bouloux (SOC). Je remercie la Cour des comptes pour ce travail utile, qui éclaire enfin une réforme dont les implications financières avaient initialement été insuffisamment documentées. Les députés socialistes étaient opposés à l'extension des amendes forfaitaires au délit et avaient exprimé des réserves constantes face à l'extension progressive de ce dispositif que nous avons vécue ces dernières années, qui avait été conçu fin 2016 comme expérimental, ciblé et limité. En effet, l'AFD transforme profondément la réponse pénale, engendrant un risque d'inégalité accrue et une logique de gestion de flux plutôt que d'une justice individualisée.

Votre rapport permet d'y voir plus clair. Tout d'abord, le dispositif génère effectivement des recettes, mais leur réalité doit être relativisée, en grande partie sur des publics fragiles. Nous retrouvons une caractéristique de ces neuf dernières années : être fort avec les

faibles et faible avec les forts, en ciblant les publics fragiles en priorité. Une amende non payée n'est pas une recette ; elle génère même des coûts supplémentaires.

Ensuite, des économies existent, notamment via le désengorgement des juridictions, mais elles sont en partie compensées par des coûts de mise en œuvre (système informatique, mobilisation des forces de l'ordre, gestion administrative). Au fond, nous ne sommes pas face à un véritable gain budgétaire, mais à un déplacement de la dépense.

Dès lors, une question centrale se pose : ce dispositif est-il réellement un outil de rendement ou simplement un outil de gestion administrative de la délinquance ? Au regard de vos analyses, pouvez-vous nous dire si, une fois les coûts complets et les impayés pris en compte, le bilan financier est réellement positif pour les finances publiques ?

M. Damien Cazé. Je ne sais pas si le bilan financier peut être considéré comme globalement favorable du point de vue des finances publiques. Comme je l'ai indiqué, nous ne savons pas avec précision combien est effectivement recouvré, et nous ne connaissons pas non plus le taux exact de recouvrement, car les dispositifs mis en œuvre ne permettent pas d'obtenir ces données consolidées.

Deuxièmement, c'est plus d'un milliard d'euros décidés au titre de délits et de peines qui, à ce jour, n'ont pas été recouverts. Cela constitue à la fois une perte importante pour les finances publiques et un effet très négatif sur l'ordre public interne. Le fait que des délits soient commis sans que les amendes soient payées, dans près de 80 % des cas, ne favorise en rien l'adhésion aux valeurs publiques.

En revanche, il est établi que, pour un nombre très élevé de délits, plusieurs centaines de milliers, ceux-ci n'ont pas été portés devant les tribunaux. Si l'on raisonne de manière contrefactuelle, il est d'ailleurs difficile de déterminer comment cette masse de délits aurait autrement été traitée. Il faut toutefois rappeler l'engorgement actuel des juridictions et l'allongement des délais de traitement. De ce point de vue, il existe un effet positif pour les forces de l'ordre, qui peuvent demeurer plus présentes sur le terrain sans avoir à se déplacer systématiquement vers les commissariats ou les brigades pour formaliser les procédures.

Cela étant, nous insistons sur trois points. Premièrement, le dispositif apporte un bénéfice opérationnel, mais sans que l'on puisse en mesurer précisément le coût. Deuxièmement, il fragilise l'ordre public, dans la mesure où l'absence de paiement affaiblit l'effectivité de la sanction. Troisièmement, il altère la compréhension du système pénal, en l'absence d'individuation de la peine, de reconnaissance de la récidive et d'inscription au casier judiciaire.

Enfin, des phénomènes de contestation organisée apparaissent, certains contrevenants exploitant les failles du dispositif. Nous ne savons pas exactement ce que cela rapporte à l'État, mais nous savons ce que cela coûte, y compris en termes d'adhésion de nos concitoyens à l'ordre public pénal. Nous ne remettons pas en cause le principe des amendes forfaitaires délictuelles, mais nous considérons qu'en l'état actuel de leur mise en œuvre, le dispositif doit être rectifié.

M. Nicolas Ray (DR). Le sujet du recouvrement des amendes n'est pas nouveau. Il a toujours été compliqué, que ce soit pour les AFD, les amendes routières ou les amendes SNCF. Il est plus difficile de recouvrer ce qui relève des amendes que les créances fiscales ou les

produits locaux. Cependant, si nous avons conservé le même système de jugements correctionnels, de relevés de condamnations pécuniaires prononcées par les tribunaux, ces derniers seraient complètement engorgés. Avions nous réellement le choix, face à cet effet volume ?

Ensuite, vous proposez de fixer un objectif en matière de recouvrement. Je pense qu'il existe déjà : la DGFIP connaît un objectif de recouvrement global des amendes. Celui-ci est faible en raison des problèmes de saisissabilité et d'insolvabilité d'un grand nombre des auteurs. Les saisies administratives sur les comptes se révèlent inefficaces ; les trafiquants, les consommateurs, ne déposent pas l'argent sur des comptes. De la même manière, il est très compliqué de verbaliser efficacement, les adresses indiquées étant peu fiables.

La DGFIP avait développé un dispositif : la saisie potentielle du numéraire détenu par des personnes gardées à vue. Cette procédure est-elle en œuvre ? Par ailleurs, il faut naturellement développer l'accès aux référentiels pour l'Antai, conformément aux dispositions de la loi sur la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, afin de faciliter l'accès aux informations et permettre un meilleur recouvrement.

Enfin, je suis surpris que vous ne disposiez pas de données de prise en charge par la DGFIP. Celle-ci sait pourtant combien d'amendes elle prend en charge chaque année, et combien elle en recouvre.

M. Damien Cazé. Je tiens à préciser qu'il ne faudrait pas donner une tonalité excessivement négative sur les amendes forfaitaires délictuelles. Notre démarche consiste avant tout à dresser un constat sur l'état actuel du dispositif. Nous ne remettons pas en cause l'intention initiale. Cette intention, compte tenu de l'engorgement des tribunaux, était sans doute nécessaire et elle existe dans d'autres pays, qui savent mettre en œuvre ce type de mécanisme.

Il est par ailleurs vrai que, sur certains territoires ou pour certaines infractions, ce dispositif s'applique et produit des effets. Le taux de recouvrement n'est pas élevé, mais, compte tenu de la nature des délits concernés, il n'est pas non plus totalement négligeable. Cela a d'ailleurs été pour nous une surprise concernant l'usage de stupéfiants, où l'on observe un taux de recouvrement relativement meilleur que pour d'autres infractions. Les forces de l'ordre se sont globalement approprié le dispositif, ont cherché à le mettre en œuvre, tout en demandant des moyens, notamment techniques, qui ne sont pas toujours disponibles.

En revanche, l'organisation administrative est défailante. À cela s'ajoutent des faiblesses majeures, comme le taux élevé d'irrégularités de procédure, la multiverbalisation pour une même infraction ou encore l'absence d'inscription au casier judiciaire, qui nous paraît particulièrement problématique au regard de l'acceptation de la peine pénale.

Enfin, je n'ai pas d'éléments plus étayés à vous fournir sur la question précise des gardes à vue.

Mme Eva Sas (EcoS). Je remercie la Cour des comptes pour son rapport très intéressant consacré aux amendes forfaitaires délictuelles, introduites en 2016 et dont le nombre a été multiplié par neuf. L'extension du champ de ces amendes et l'usage qui en est fait par les forces de l'ordre posent aujourd'hui difficulté. Il convient de rappeler les critiques formulées par la Défenseure des droits, notamment sur l'usage abusif de ces amendes et de la

multiverbalisation, afin de déplacer des populations considérées comme indésirables, souvent des jeunes racisés dans les quartiers populaires.

Vous soulignez d'ailleurs que les infractions sanctionnées sont difficiles à caractériser. S'agissant, par exemple, des occupations illicites de halls d'immeubles, la simple présence d'un groupe ne suffit pas à caractériser l'infraction. Ces amendes sont largement contestées, et à juste titre, puisque le taux d'irrégularité a été multiplié par quatorze et que le taux de classement sans suite atteint 79 %, dont près d'un tiers pour absence d'infraction ou infraction insuffisamment caractérisée. Vous relevez enfin que ces amendes sont rarement recouvrées, puisque le taux de paiement est seulement de 24 %.

En résumé, les amendes forfaitaires délictuelles sont de plus en plus utilisées, alors que les infractions ne sont pas nécessairement caractérisées et qu'elles ne sont pas payées. Je partage votre point de vue : une sanction qui n'est ni comprise ni exécutée n'est pas une sanction efficace. Dans le 12^e et le 20^e arrondissement de Paris, certains jeunes cumulent ainsi des dettes de plus de 10 000 euros, ce qui pénalise lourdement leur insertion professionnelle. Quelles seraient vos recommandations pour le règlement de ces dettes qui pénalisent l'insertion professionnelle de ces jeunes, qui voient leur premier salaire saisi dès leur entrée dans la vie active ?

Ensuite, sur le fond, vous avez évoqué le fait de sortir du champ de ces amendes des faits trop contestables ou impossibles à caractériser. Pourriez-vous préciser lesquels ? Plus largement, pensez-vous que le ministère et les forces de l'ordre ont pris conscience de l'échec de cette politique d'AFD ?

M. Damien Cazé. Deux questions différentes se posent en matière de règlement des dettes : d'une part, leur paiement ; et d'autre part, la nature même des amendes forfaitaires délictuelles qui seraient finalement les plus adaptées. Deux constats peuvent être dressés. D'une part, les AFD, pour certaines populations et pour certains délits, il est plus intéressant pour elles d'aller devant le juge, qui peut moduler la sanction, prendre en compte le contexte, exercer pleinement son rôle de juge pénal. Les AFD ne sont donc pas conçues pour ce type de situations, et nous estimons que conseiller d'aller devant le juge peut parfois paradoxalement constituer une meilleure option pour des personnes qui, sinon, se voient infliger une sanction sans pouvoir pleinement faire valoir leurs droits face aux forces de l'ordre.

Par ailleurs, sur la technique de paiement elle-même, pour des personnes difficilement solvables, il nous semble que la possibilité d'étaler le paiement, notamment en portant le délai à quatre-vingt-dix jours en cas de paiement fractionné, constituerait une amélioration réelle. Je sais que cette proposition peut paraître décalée pour certaines populations, mais elle nous paraît, en tout état de cause, aller dans le bon sens. De la même manière, la possibilité d'une minoration en cas de paiement rapide, c'est-à-dire une réduction de la sanction lorsque le contrevenant accepte de s'acquitter rapidement de l'amende, pourrait être envisagée. Encore une fois, il s'agit bien d'un outil technique qui, lorsqu'il est mal appliqué ou lorsque la personne concernée ne connaît pas ses droits, ne sait pas comment les exercer et ignore qu'elle pourrait être mieux prise en compte par un juge, devient inadapté.

Ensuite, les infractions qui selon nous ne devraient pas relever des AFD, sont celles qui sont trop anecdotiques, trop techniques, nécessitant une formation approfondie des forces de l'ordre et ne produisant aucun effet de masse. Lorsque l'on examine la liste des infractions figurant en annexe du rapport, on constate que certaines sont difficiles à constater sur le terrain

sans éléments techniques spécifiques, comme « la détention d'un chien de première catégorie non stérilisé » ou « l'exercice d'une activité de dressage sans certificat de capacité ».

Ces infractions sont complexes à caractériser, peu fréquentes, difficiles à contester mais sans impact réel sur le désengorgement des juridictions ni sur la présence des forces de l'ordre sur le terrain. Si l'on veut revenir à un fonctionnement plus efficace, éprouvé sur certains territoires et à l'étranger, il faut se concentrer sur l'objectif initial : des délits de masse, faciles à constater, difficiles à contester, bien compris par les contrevenants et susceptibles de donner lieu à un paiement rapide, idéalement sur place, immédiatement. Cela suppose toutefois un changement culturel et des moyens adaptés, notamment des terminaux de paiement, même si les forces de l'ordre ne se considèrent pas comme des agents de recouvrement.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Notre groupe a toujours soutenu la modernisation de notre arsenal pénal. L'amende forfaitaire délictuelle est en théorie un excellent outil. Elle permet une réponse pénale immédiate, visible et dématérialisée. Cependant, à la lecture de votre rapport, une question de fond se pose sur notre conception de l'état de droit.

La rapidité ne doit pas se réaliser au détriment la vérité juridique. Or, vous révélez un chiffre qui doit nous alerter : un tiers des procédures contestées font l'objet d'un classement sans suite, pour absence d'infraction ou infraction insuffisamment caractérisée. La sixième recommandation de votre rapport est la suivante : « *Après fiabilisation juridique des amendes, généraliser effectivement le paiement immédiat* ». Qu'entendez-vous par « fiabilisation juridique » ?

M. Damien Cazé. Vous parlez de l'État de droit. Il nous paraît indispensable de faire en sorte que, lorsque le délit est constaté, il soit ensuite incontestable, qu'il n'y ait pas d'effet de passage en force vis-à-vis du contrevenant, et que la caractérisation du délit soit claire. Si le délit est effectivement incontestable, la possibilité d'un paiement immédiat prend tout son sens. En revanche, lorsque la commission du délit est techniquement contestable, il faut permettre la contestation, et dans ce cas le paiement immédiat perd de sa pertinence.

L'enjeu est donc de fiabiliser la procédure pour les délits simples, incontournables et clairement établis, afin de pouvoir recourir au paiement immédiat sans ambiguïté. Si le contrevenant a le sentiment qu'on lui force la main, qu'il se retrouve confronté à un terminal de carte bancaire dans les heures qui suivent, alors le paiement n'a plus de sens. À l'inverse, pour des infractions comme le défaut d'assurance, il ne doit pas y avoir de récidive possible : la production du justificatif et la preuve du paiement doivent empêcher toute nouvelle poursuite pour un délit déjà sanctionné.

Le paiement n'a de sens que s'il est techniquement possible, compris par celui qui l'effectue et perçu comme un moyen de clore définitivement l'affaire, à l'image d'un défaut de billet dans un train. Pour les AFD, il faut donc s'assurer que le délit est incontestable, qu'il n'y aura pas de récidive possible et que le paiement clôt réellement l'affaire.

M. François Jolivet (HOR). Votre travail très détaillé et très minutieux met en évidence la déroute systémique des « services d'intendance » des AFD : ministère de l'intérieur, ministère de la justice, ministère de l'économie des finances. Elle se matérialise par l'absence de pilotage, de contrôle interne et finalement pour les parlementaires que nous sommes, le triste constat que la loi que nous votons ne s'applique pas sur le terrain, alors même que l'idée est plutôt bonne au départ.

Ma première question concerne le « taux de chute », c'est-à-dire les procédures qui parviennent à l'Antai à Rennes, puis renvoyées dans les départements. Avez-vous connaissance de ces informations par département ?

Ensuite, je m'interroge sur le recouvrement, puisqu'un milliard d'euros d'amendes demeurent non payés. Qui sont les comptables publics dédiés à ces fonctions ? S'agit-il des comptables publics des départements ou du comptable public basé à Rennes ?

Par ailleurs, vous parlez longuement de la non-inscription au casier judiciaire. Le bloc normatif existant permet pourtant d'inscrire un délit dans un casier. Si malgré tout, il fallait passer par voie législative, quelle loi faudrait-il modifier ? Quelles orientations faudrait-il prendre ?

M. Damien Cazé. Le parquet de Rennes, qui est rattaché à l'Antai, examine d'abord la nature du délit. Il exerce ensuite une forme de contrôle de qualité. S'il estime que les faits ne sont pas suffisamment étayés, il peut classer l'affaire. Il peut également renvoyer le dossier au parquet du lieu de commission du délit pour un complément, afin de préciser les éléments nécessaires. L'objectif est de s'assurer que l'affaire n'est pas classable sans suite, qu'elle tient juridiquement et qu'il est effectivement possible de mettre en recouvrement l'amende forfaitaire délictuelle.

Sur la question du montant de 1,1 milliard d'euros, le dispositif est le suivant. Si l'amende n'est pas payée auprès de l'Antai, le dossier est transmis au trésorier payeur général (TPG) du lieu de résidence ou du lieu de commission de l'infraction. Ce comptable inscrit alors la somme dans ses comptes comme créance à recouvrer. Lors des contrôles, il doit démontrer qu'il a accompli les diligences nécessaires au regard des moyens dont il dispose. En pratique, des difficultés apparaissent lorsque l'adresse est erronée, que la personne a déménagé ou que les fichiers de domiciliation ne sont pas partagés.

Enfin, deux éléments nous apparaissent problématiques concernant le casier judiciaire. Il s'agit d'une part du fait que la commission des faits ne soit pas vue comme initiant une récidive. Mais surtout, alors que la loi prévoyait l'inscription au casier judiciaire, celle-ci ne se fait pas aujourd'hui pour des raisons purement techniques, la direction des affaires criminelles et des grâces n'ayant pas pu en assurer la mise en œuvre.

M. Charles de Courson (LIOT). Je reviens également sur votre prudente sixième recommandation, « *Après fiabilisation juridique des amendes, généraliser effectivement le paiement immédiat* ». Quels sont les obstacles ? En effet, dans de nombreux pays européens, le taux de recouvrement est nettement plus élevé que le nôtre. Dans le domaine de la police de la route, il est en effet possible de bloquer le véhicule en cas de non-paiement de l'amende. La méthode est certes brutale, mais efficace. Quelles sont vos idées concernant la généralisation du paiement immédiat ?

M. Damien Cazé. Cet aspect est détaillé dans le rapport, en page 53. Il faut en effet distinguer deux éléments principaux. D'une part, les forces de l'ordre doivent être dotées de terminaux de paiement. Cette décision relève de la DGPN et de la DGGN. À ma connaissance, il s'agit du même terminal, mais en nombre très insuffisant. On en dénombre 12 en Seine-Saint-Denis, 256 dans le Nord, 59 à Paris, nombre d'ailleurs équivalent à celui qui existe dans l'Aveyron. L'ensemble représente un coût d'environ un million d'euros, ce qui n'est pas

considérable au regard des sommes à recouvrer, proches de vingt millions d'euros par an. En pratique, on observe en moyenne seulement un à deux paiements immédiats par terminal.

Il existe ensuite un second obstacle, davantage d'ordre psychologique. Les forces de l'ordre éprouvent parfois une réticence à faire payer sur place des délits, et non des contraventions. Sortir une carte bancaire pour régler une amende de plusieurs centaines d'euros leur paraît inadapté, et elles estiment que leur métier ne consiste pas à encaisser de l'argent. Cette réticence est particulièrement marquée au sein de la DGGN.

À cela s'ajoutent deux difficultés : la nécessité de s'assurer de l'identité de la personne et le refus fréquent de reconnaître les faits. Même lorsque le terminal est disponible, le paiement immédiat n'est donc pas systématiquement possible, hormis pour certaines infractions routières.

M. Charles de Courson (LIOT). Dans de nombreux pays, le non-paiement de l'amende entraîne la saisie de la voiture.

M. le président Éric Coquerel. À l'heure actuelle, un automobiliste peut se voir interdire de reprendre son véhicule, en cas de contrôle d'alcoolémie positif.

Monsieur le président, je vous remercie.

*À l'issue des échanges, la commission **autorise** la publication du rapport qui lui a été présenté.*

La commission examine, pour avis, les articles 1^{er} à 4 du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (n° 2630) (M. Christophe Plassard, rapporteur pour avis)

M. Christophe Plassard, rapporteur pour avis. Dire que le monde actuel n'est plus le même que celui de 2023 est un euphémisme. Depuis que notre commission a examiné le projet de loi de programmation militaire (PLPM) pour les années 2024 à 2030, il y a près de trois ans jour pour jour, le monde n'a pas changé, il a basculé. Il y a trois ans, nous étions confrontés au retour de la guerre sur le sol européen. Nous avons l'intuition d'être assis sur une poudrière dans différents théâtres, Europe, Proche-Orient, Moyen-Orient et Indo-Pacifique. Nous affirmions avec force la volonté des démocraties de s'armer face aux régimes autoritaires pour défendre leur existence. Ce que personne n'avait anticipé, c'est la vitesse avec laquelle cette poudrière s'est enflammée. Les conflits se sont multipliés, les champs de bataille aussi : à la terre, à l'air et à la mer, nous avons ajouté l'espace et le cyber. Il faut également prendre en compte l'économie, redevenue une véritable arme de guerre pour des puissances qui se disent alliées, et l'information, qui est l'outil de déstabilisation favorisé par nos adversaires qui avancent encore masqués. Dans le contexte d'alors, la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030 était ambitieuse, mais, dans l'actuel, elle ne suffit plus.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi de finances (PLF) pour 2026 prévoyait une surmarche de 3,5 milliards d'euros à la hausse initiale de 3,2 milliards pour cette année, traduction d'une annonce du président de la République le 13 juillet 2025 dans un discours aux armées.

La dégradation du contexte géostratégique ayant toutes les raisons de se poursuivre, l'actualisation de la programmation militaire obéit au double souci de lucidité politique et de cohérence budgétaire.

Ce projet d'actualisation de la programmation militaire est une œuvre de lucidité : il intègre le fait que les menaces qui pèsent sur la France ont vocation à durer et à nous toucher plus vite et plus en profondeur que ce que tout le monde ici pouvait estimer il y a trois ans. Il envoie à nos partenaires comme à nos concurrents le message que la France n'est pas crédule : la page des dividendes de la paix est tournée et le chapitre de la naïveté pacifiste est révolu. Nous sommes prêts à défendre notre modèle démocratique et social et nous mettons les moyens pour le faire. L'effort de réarmement est essentiel : plus que le poursuivre, nous l'accélérons.

Ce projet d'actualisation est également une œuvre de cohérence : la surmarche de 2026 a été intégrée par nécessité face à l'urgence de la situation, mais nous ne pouvons pas voter de surmarche chaque année. En effet, une telle approche annulerait tout l'intérêt prévisionnel de la programmation et priverait les opérateurs de la capacité d'anticiper au mieux les moyens budgétaires mis à leur disposition pour les exploiter de façon optimale.

Dans un contexte marqué par une forte contrainte budgétaire, je ne peux que me féliciter du surcroît de crédits proposé par le projet de loi actualisant la programmation militaire : il atteint 36 milliards sur les années 2026 à 2030, soit une augmentation de 8,7 % par rapport à la LPM, qui prévoyait une enveloppe de 400 milliards de crédits budgétaires.

Grâce à cet effort supplémentaire, les crédits de la mission *Défense* auront plus que doublé entre 2017 et 2027. Ce sont ainsi 6,5 milliards supplémentaires prévus dès 2027, 8 milliards en 2028 et 9 milliards en 2029 et 2030. Au total, les crédits atteindront 76,3 milliards d'euros en 2030, hors dépenses de pensions.

L'objectif fixé est cohérent avec nos engagements pris dans le cadre de l'Otan : les dépenses militaires ont atteint 2 % du PIB en 2025 et nous nous fixons désormais un objectif de 2,5 % d'ici à 2030.

Nous examinons le texte dans des délais particulièrement contraints, puisqu'il ne nous a été transmis que le 8 avril.

La commission des finances s'étant saisie des articles 1^{er} à 4, relatifs à la programmation financière, je me concentrerai sur ces aspects. Je fais confiance à nos collègues de la commission de la défense pour revenir en détail sur les choix capacitaires et l'ensemble des dispositions normatives du projet de loi. Nous pourrions ensemble en débattre en séance publique.

J'en viens maintenant aux grandes priorités financées par le projet d'actualisation.

L'augmentation prévue en 2026 bénéficiera en premier lieu aux équipements des armées, afin de renforcer les capacités jugées les plus critiques à court terme, sans remettre en cause la cohérence d'ensemble de la programmation. La dissuasion nucléaire devrait continuer à représenter près de 13 % de la mission *Défense* : cette stabilité par rapport à la LPM en cours permettra notamment de poursuivre le renouvellement des capacités et de tirer les conséquences des engagements récemment pris par le président de la République à l'île Longue.

En matière d'équipements conventionnels, un effort particulièrement important est consacré aux munitions, puisque les crédits qui leur sont dévolus augmentent de 8,5 milliards d'euros pour les années 2026 à 2030, pour atteindre 26,3 milliards sur la période de la LPM. Nous accompagnons la montée en cadence de nos industriels grâce à la création annoncée de France Munitions. En outre, 3,9 milliards supplémentaires seront dédiés à l'espace pour un total de 10,1 milliards pour les années 2024 à 2030. Il y aura également 2 milliards en plus pour les drones, dont on connaît la part décisive dans les conflits en cours, soit 8,4 milliards d'euros pour les années 2024 à 2030. Seront également attribués 1,6 milliard d'euros supplémentaires pour les feux dans la profondeur : cela permettra notamment de financer une première capacité de frappe dans la très grande profondeur, à travers le développement d'un missile sol-sol balistique conventionnel à très longue portée, dès 2030, pour une première capacité prévue à l'horizon de 2035.

Les capacités des trois armées seront durcies. Les forces aériennes recevront 6,3 milliards d'euros supplémentaires, dont 3,4 milliards pour l'aviation de combat et 2,9 milliards pour l'aviation de transport. L'engagement terrestre verra son financement augmenter de 1,7 milliard d'euros et celui du combat naval progressera de 700 millions d'euros. Néanmoins, cet effort ne se traduira pas par une évolution du format de nos armées : il n'y aura pas de Rafale, ni de frégates de premier rang supplémentaires. L'actualisation vient compléter la LPM actuelle mais elle n'infléchit pas ses orientations. Elle conforte ainsi notre modèle d'armée complet. Je continue de penser qu'une nouvelle loi de programmation militaire, précédée de la rédaction d'un Livre blanc, serait l'occasion de réfléchir en profondeur à l'adaptation de nos formats, une fois l'échéance présidentielle passée.

Compte tenu de l'ampleur des besoins militaires exprimés, le projet de loi procède à certains arbitrages en matière capacitaire.

Tout d'abord, des décalages de cibles sont constatés sur plusieurs programmes. Dans le domaine spatial, sont concernées la constellation de satellites Celeste et l'infrastructure de

résilience et d'interconnexion sécurisée par satellite (Iris). Sont également touchés les hélicoptères interarmées légers (HIL), les nouveaux bâtiments de guerre des mines, l'aménagement des livraisons du Serval de la gamme de synergie du contact renforcée par la polyvalence et l'infovalorisation (Scorpion) ou encore les véhicules blindés d'aide à l'engagement (VBAE).

En outre, l'actualisation prend opportunément en compte certains aléas et retards liés aux coopérations internationales. C'est faire preuve de pragmatisme, comme je l'appelais de mes vœux dans mon rapport spécial sur le PLF pour 2026, que d'envisager une capacité de char intermédiaire pour éviter toute rupture capacitaire avant l'arrivée du char du futur, système principal de combat terrestre (MGCS). Il en va de même pour l'intégration dans la programmation du financement national du standard F5 du Rafale, en l'absence de financement émirati, ou encore de l'arrêt du programme Eurodrone, qui ne correspondait manifestement pas aux besoins de nos forces.

Toutefois, certains points de vigilance demeurent. C'est notamment le cas du système de combat aérien du futur (Scaf). Nous verrons bien où mènera la médiation en cours entre les deux industriels concernés, Dassault et Airbus, mais, pour l'instant, la programmation financière n'intègre pas le coût d'un possible échec de la coopération.

S'agissant de la dimension humaine de la programmation, les objectifs sont confortés. Le maintien de la cible ambitieuse de 275 000 équivalents temps plein (ETP) à l'horizon 2030 apparaît crédible, compte tenu du contexte plus favorable au recrutement que constatent nos armées depuis un an et demi. Ainsi, la cible sera atteinte pour les années 2025 et 2026. Les mesures de revalorisation et le déploiement du plan Fidélisation 360 commencent à porter leurs fruits, ce qui devrait permettre de rattraper le retard – de l'ordre de 4 000 ETP – constaté lors des deux premières années de la LPM.

Par ailleurs, une mesure nouvelle sera financée : 2,3 milliards d'euros seront consacrés à la montée en puissance du service national, qui sera instauré dès la rentrée 2026. L'objectif est d'avoir 10 000 appelés en 2030, cette population pouvant également constituer un vivier de recrutement pour nos forces.

Le projet d'actualisation procède en outre à une opération de sincérité bienvenue de la provision pour les opérations extérieures (Opex) et les missions intérieures (Missint) : régulièrement sous-budgétisée, elle bénéficie d'une revalorisation à hauteur de 2,5 milliards sur cinq ans. Le ministère prévoit de compenser dans la provision de 2026 la baisse de 250 millions de la mission *Défense*, intervenue dans le cadre du rabout général sur les dépenses publiques qui figurait dans la version finale du projet de loi de finances pour 2026.

Malgré ces motifs de satisfaction, la programmation n'est pas dénuée d'incertitudes.

D'une part, la rigidité de la mission *Défense* doit demeurer un point de vigilance important. Au-delà des débats techniques sur le montant des restes à payer, l'enjeu porte avant tout sur l'acceptabilité de choix qui nous engagent sur le très long terme et réduisent *de facto* nos marges de manœuvre futures. Toutefois, la trajectoire des restes à payer se stabilisera à mesure de l'avancée de la programmation. Au fil de mes auditions, j'ai constaté la volonté du ministère de limiter le montant des reports de charges : l'objectif est fixé à près de 13 % des crédits ouverts en 2030, contre 20 % actuellement. Comme chaque année, j'accorderai une particulière vigilance, dans mon rapport spécial, à leur évolution effective.

D'autre part, comme l'a pointé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis, d'importants aléas demeurent quant à l'évolution du niveau d'inflation et du prix des facteurs, qui pourraient se traduire par des surcoûts élevés. Selon les informations qui m'ont été fournies, les hypothèses macroéconomiques ayant servi à la construction de l'actualisation pour 2026 sont celles inscrites dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2026. Elles devront certainement faire l'objet d'une actualisation si la crise venait à perdurer, mais force est de constater que la période actuelle est plus qu'incertaine. En cas de hausse prolongée du prix des énergies opérationnelles, le mécanisme de compensation prévu à l'article 6 de la LPM pourra être activé afin de préserver la préparation et l'activité opérationnelles des forces.

Enfin, l'effort en faveur de nos armées s'inscrit dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques, qui nous invite au réalisme. La multiplication des lois de programmation sectorielles réduit mécaniquement nos marges de manœuvre en matière d'évolution de la dépense si nous voulons tenir nos engagements européens. Nous devons donc être conscients des pressions que ces choix impliquent pour les autres ministères. C'est le prix de notre souveraineté. En revanche, compte tenu de l'effort consenti par la nation, le ministère des armées se doit d'être exemplaire dans la maîtrise de ses coûts de fonctionnement et la recherche constante de l'efficience.

Je salue les récentes initiatives prises par la direction générale de l'armement (DGA) pour installer une équipe dédiée à la mobilisation des financements européens, lesquels doivent bénéficier à notre base industrielle et technologique de défense (BITD).

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, malgré quelques points d'attention, je donne un avis favorable au projet d'actualisation de la LPM et je vous invite à l'adopter.

M. le président Éric Coquerel. Vous avez dit qu'une nouvelle loi de programmation militaire serait nécessaire, précédée de la rédaction d'un Livre blanc. C'est une façon d'admettre que le dernier ne répond plus à la complexité du monde que nous affrontons. Je l'ai dit hier lors de l'audition des ministres Catherine Vautrin et Alice Rufo, je suis très étonné des propos du général Mandon, la semaine dernière en commission de la défense, sur la permanence de la menace que ferait peser la Russie d'une guerre ouverte sur notre continent – j'ai d'ailleurs cru comprendre que l'avis des ministres était quelque peu différent –, menace qui constitue sa préoccupation première dans la préparation des armées. Tout le monde convient qu'il y a une menace russe en Ukraine mais, dans un contexte où les États-Unis s'affranchissent totalement du droit international, déclenchent des guerres illégales et affirment, par la voix de leur président, que ses alliés de l'Otan n'en sont plus, il me paraît délicat de ne voir qu'un seul adversaire. En outre, penser qu'un autre pays détenteur de l'arme nucléaire puisse déclencher une guerre contre la France imposerait de modifier la doctrine de la dissuasion. Je reste sur ma faim quant à l'utilité et à l'objectif de cette actualisation de la loi de programmation militaire. En quoi répond-elle à la menace des cyberattaques, des ingérences, du déplacement de la guerre vers l'espace ? Quel est notre degré de souveraineté et d'autonomie ? La LPM n'affronte pas la multiplicité des dangers et ne porte pas assez sur la mission principale des armées, qui est, selon moi, de défendre le territoire national et non d'épauler ceux qui déclenchent des conflits dans le monde.

Vous défendez l'idée selon laquelle les crédits supplémentaires alloués aux armées doivent être pris sur les autres dépenses publiques. Cette approche ne me semble pas raisonnable. Le HCFP est d'ailleurs un peu de cet avis, puisqu'il a balayé la perspective de retombées keynésiennes de la hausse de l'investissement en matière de défense ainsi que celle

de nouvelles recettes – je ne reviendrai pas sur ce débat qui nous anime. Si on voulait financer l'effort pour la défense par une ponction sur les autres dépenses, on se heurterait à une certaine réalité, faite d'autres urgences, par exemple sur le climat. Pour passer de 400 milliards à 436 milliards, je ne vois pas trop d'où l'argent viendrait avec une enveloppe de ressources extrabudgétaires de 13,3 milliards pour la LPM d'origine.

Troisième interrogation, à laquelle les ministres ont apporté hier une réponse que je n'ai pas comprise : pourquoi ne recourons-nous pas, comme l'Allemagne et quatorze autres pays, à l'autorisation de sortir les dépenses militaires du total des dépenses publiques pour respecter les critères de Maastricht ? Mme Vautrin affirme que ce mécanisme revient à maquiller les déficits. En fait, rien n'est maquillé, mais cette tolérance permet de rester en dessous de certains seuils et de ne pas subir les procédures que peut enclencher Bruxelles. Les Allemands ont décidé d'investir 60 milliards d'euros supplémentaires par an, dont la moitié en faveur de leur défense, donc cette dérogation commence à les intéresser. L'Allemagne sera l'an prochain le plus gros émetteur de dette en Europe, devant l'Italie et la France. Je ne comprends pas pourquoi la France s'ingénie à jouer les bons élèves en la matière, alors que l'apport de notre pays en matière de défense, entre autres pour la dissuasion, est unique dans l'Union européenne (UE).

M. Christophe Plassard, rapporteur pour avis. J'évoque un Livre blanc, mais j'évoque surtout l'échéance de 2027. Il est évident que le nouvel exécutif procédera à une révision. La LPM initiale contient d'ailleurs une clause de revoyure en 2027. Il faut six mois pour produire un Livre blanc. Faut-il suivre une telle démarche ? En tout cas, les différents candidats à l'élection présidentielle devront exposer leur vision de l'armée et des besoins du pays ; j'imagine que le vainqueur traduira ses convictions dans le budget de la défense et révisera la LPM, de la même façon que la revue nationale stratégique (RNS), autre outil destiné à éclairer les décisions futures, a été récemment mise à jour.

La menace russe peut ne pas être la seule, nous sommes d'accord, mais si nous devons l'affronter en ne bénéficiant que d'un soutien limité des Américains – au regard de ce qui était imaginable il y a quelques années –, il nous faudrait modifier notre posture pour affronter non pas un ennemi différent, mais un conflit mené avec des alliances différentes.

L'espace représente plus de 3,9 milliards d'euros dans l'enveloppe de l'actualisation. Sur l'innovation opérationnelle, les crédits progressent de 1,4 milliard d'euros. Dans la LPM, le volet cyber représente 4 milliards d'euros pour les années 2024 à 2030. Les nouveaux enjeux stratégiques et de souveraineté sont pris en compte dans la loi de programmation et sont confortés dans le projet de loi d'actualisation.

Nous avons forcément une lecture différente sur les sources de financement : l'alerte qui nous est adressée porte sur la diminution des marges de manœuvre : ce constat me semble factuel, nous n'avons pas d'autre choix que de l'intégrer. Cela ne signifie pas que nous ne pouvons pas agir, cela veut dire que nous devons consentir des efforts et effectuer des arbitrages, que nous avons d'ailleurs déjà rendus dans la loi de programmation militaire. L'actualisation devait être de plus grande ampleur, mais les armées ont réduit la voilure pour aboutir au montant de 36 milliards.

Le projet de loi d'actualisation ne procède à aucune évolution de l'enveloppe de 13,3 milliards d'euros, donc les ratios restent stables et le poids de ce financement diminue mécaniquement en pourcentage – je ne reprends pas le débat d'hier sur le détail de sa composition.

Quant à la dérogation sur le calcul du déficit, il est vrai qu'elle offre un levier, mais celui-ci consiste à créer de la dette, qu'il faudra tout de même rembourser. Certes, cela peut aider à remplir certains critères européens, on peut appeler cela masquer ou déguiser, chacun utilisera le vocabulaire qu'il souhaite. N'oublions pas que nous sommes soumis à la notation, laquelle se fonde sur tout ce qui affecte le coût de la dette française ; les agences de notation réussiraient parfaitement à voir que nous sommes davantage endettés si nous avions de tels outils.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Emeric Salmon (RN). En tant que rapporteur spécial des crédits des programmes 178 et 212 de la mission *Défense*, je souhaite tout d'abord affirmer que ce texte répond à une nécessité stratégique. Et je me permets de reprendre la recommandation n° 2 de mon rapport spécial de juin 2025, dans laquelle j'appelais à élaborer un nouveau texte de programmation militaire sans attendre 2030. Dans un monde marqué par le retour des conflits de haute intensité et par des menaces croissantes sur notre souveraineté nationale, la France doit renforcer son outil de défense. Je m'inquiète en revanche de la soutenabilité budgétaire de ce projet de loi, car la montée en puissance des crédits militaires n'est financée par aucune économie. Elle absorbe à elle seule presque la totalité des marges de manœuvre budgétaires de l'État. Hier, les réponses, ou plutôt l'absence de réponses précises, de Mme la ministre des armées et des anciens combattants aux questions de M. de Fleurian, de M. de Courson et de moi-même ne nous a pas rassurés.

Le deuxième point d'alerte a trait aux risques budgétaires intrinsèques à ce texte. D'une part, il repose sur des hypothèses fragiles. Un durcissement du contexte international ou une hausse durable des prix de l'énergie pourraient rapidement entraîner des besoins supplémentaires. D'autre part, les reports de charges atteignent un niveau préoccupant, autour de 9 milliards d'euros par an. Cela signifie que nous repoussons dans le temps une partie significative de nos dépenses, ce qui réduit d'autant notre capacité à faire face à des imprévus. Enfin, les restes à payer explosent : de 60 milliards en 2019, ils ont atteint près de 100 milliards en 2024. Autrement dit, nous engageons aujourd'hui des dépenses qui pèseront durablement sur les budgets de demain, bien au-delà de l'horizon de cette programmation. C'est pourquoi nous nous abstenons sur les articles 1^{er} et 2, non par opposition de principe mais par refus de soutenir des dispositions qui ne répondent pas à l'exigence de soutenabilité financière. En revanche, nous donnerons un avis favorable à l'adoption des articles 3 et 4, qui procèdent à des ajustements nécessaires, qu'il s'agisse de la prise en compte des surcoûts opérationnels ou de l'évolution des effectifs vers l'objectif de 275 000 ETP à l'horizon 2030.

Le groupe Rassemblement national promeut une défense forte et souveraine, mais aussi des finances publiques maîtrisées. Ce texte va dans la bonne direction sur le plan stratégique, mais il reste insuffisant sur le plan budgétaire.

M. Marc Ferracci (EPR). Le texte que nous examinons part d'un constat simple mais brutal : le monde a changé plus vite que nous. La guerre en Ukraine, les frappes en Iran, un Moyen-Orient en feu et une Amérique de Trump qui ne garantit plus rien : on peut dire que les certitudes d'hier ont disparu. Dans ce monde-là, l'illusion serait de ne rien faire, la faute serait d'attendre. Le président de la République l'a dit avec clarté, pour être libre, il faut être craint, et pour être craint, il faut être puissant.

Les articles 1^{er} à 4 que nous examinons pour avis traduisent budgétairement ce choix politique, en consacrant une trajectoire concrète et actualisée, avec 36 milliards d'euros supplémentaires prévus pour les années 2026 à 2030. La provision pour surcoûts opérationnels, portée à 1,45 milliard en 2026, est enfin sincère ; la trajectoire d'effectifs est revue à la hausse ; les crédits progresseront de 8,5 milliards d'euros pour les munitions, de 2 milliards pour les drones, de 3,9 milliards pour l'espace, de 1,4 milliard pour l'intelligence artificielle et l'innovation. Ce sont des engagements chiffrés, programmés et vérifiables.

Ce budget de la défense n'est pas une dépense comme les autres. C'est un investissement pour notre souveraineté, notre sécurité, mais aussi notre économie. Notre BITD représente déjà 240 000 emplois directs et indirects dans nos petites et moyennes entreprises (PME) et nos entreprises de taille intermédiaire (ETI). Les commandes de la DGA atteignent 31 milliards d'euros dès 2026, dont 80 % au profit de nos entreprises. Chaque euro investi dans la BITD génère jusqu'à 1,7 euro de richesse pour notre pays.

Ce texte s'inscrit dans une continuité claire, celle engagée depuis 2017 par notre majorité. Nous ne changeons pas de cap, nous accélérons parce que le monde accélère. Au fond, le choix est simple : soit nous acceptons de dépendre des autres pour notre sécurité, soit nous faisons le choix d'une France forte, capable de se défendre et de peser. C'est cette seconde voie que le groupe Ensemble pour la République (EPR) assume pleinement d'emprunter. Pour toutes ces raisons, nous donnerons un avis totalement favorable à l'adoption de ces articles.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). De notre point de vue, ce projet de loi actualisant la loi de programmation militaire pose un problème fondamental et récurrent de sincérité budgétaire, dans la mesure où cette rallonge était prévisible. Mes collègues du groupe La France insoumise de la commission de la défense avaient d'ailleurs souligné à plusieurs reprises que l'on pouvait s'attendre à une présentation en plusieurs tranches de la facture aux Françaises et aux Français.

Mis à part le problème de sincérité budgétaire, la rallonge de 36 milliards d'euros ne s'accompagne pas d'un changement du format de l'armée. Quelques capacités nouvelles sont prévues, notamment sur l'alerte avancée, le missile balistique terrestre ou la dimension des appareils de transport, mais les équipements dimensionnants, eux, n'évoluent pas. Cet immobilisme soulève des questions sur la capacité de nos armées à répondre aux défis stratégiques, géopolitiques et climatiques des décennies à venir. Il n'y a pas non plus de réponse sur les grands sujets stratégiques comme l'engagement dans le Scaf ou le MGCS. Tout cela reste en suspens.

Plus fondamentalement, en particulier du point de vue qui nous intéresse ici en commission des finances, ce projet de loi d'actualisation démontre toute l'absurdité de notre cadre budgétaire, puisque les engagements annuels que nous avons pris dans le cadre du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) seront, selon le rapport du HCFP, seulement respectés en 2026 puis ne le seront plus entre 2027 et 2030. La question de la dérogation pour les dépenses militaires pourrait parfaitement se poser pour nos investissements en matière écologique. En effet, les risques d'ordre écologique et climatique sont tout aussi systémiques et pèsent tout autant sur l'avenir de notre nation que les défis géopolitiques ou militaires *stricto sensu*. La soutenabilité de la trajectoire soulève des interrogations auxquelles ce projet de loi ne répond pas.

M. Laurent Baumel (SOC). Nous sommes, nous aussi, favorables à la hausse des dépenses militaires, budget qui a été longtemps délaissé. Compte tenu des réalités géopolitiques

qui nous rattrapent, nous avons soutenu, lors du dernier débat budgétaire, le principe d'une augmentation des crédits alloués à la défense. Néanmoins, nous déplorons les insincérités ou les approximations de gestion, lesquelles se traduisent par les mécanismes de reste à payer et de report : nous avons déposé des amendements portant sur ces aspects.

Nous sommes également sceptiques sur le financement de la progression des crédits et nous aimerions que l'utilisation de tous les outils européens soit envisagée – nous en avons débattu hier avec les ministres. Au premier rang de ces instruments figure la clause dérogatoire, que dix-sept pays ont déjà activée. Nous veillerons à ce que la légitime croissance des crédits affectés à la défense ne soit pas synonyme de coupes généralisées dans les autres budgets, notamment sociaux. À cet égard, il est toujours étonnant de voir à quel point la volonté politique du gouvernement est au rendez-vous sur des sujets de ce type, alors qu'elle est particulièrement défaillante pour la transition écologique, l'adaptation au choc démographique ou la lutte contre les inégalités les plus criantes.

M. Nicolas Ray (DR). Le groupe Droite républicaine soutiendra évidemment l'actualisation de la loi de programmation militaire. Elle est tout d'abord indispensable compte tenu du contexte international et des enjeux capacitaires de nos armées. Nous avons demandé, lors de la discussion de la loi de programmation initiale, en 2022 et 2023, une enveloppe globale de 430 milliards. Ce niveau financier nous semblait déjà nécessaire pour nos armées et la durée de la loi de programmation : nous reprenons, par cohérence, notre requête d'alors, laquelle était également celle des armées.

Il faut consentir un effort supplémentaire, dans un contexte budgétaire très dégradé. Nous pensons que l'État doit se concentrer sur le régalien – nous le disons lors de chaque discussion budgétaire –, domaine dont font pleinement partie les armées. Il est donc indispensable de faire des économies dans d'autres domaines, en premier lieu la bureaucratie, l'assistantat et l'immigration.

La sortie des dépenses militaires du calcul des déficits n'est qu'un affichage comptable vis-à-vis de la Commission européenne, lequel ne supprimera pas la nécessité de les financer. Un tel choix créerait une menace sur l'accès au financement et il ferait naître un doute sur la crédibilité de la signature française et sur notre capacité à respecter nos engagements de remboursement.

Nous nous interrogeons sur la pertinence de ne disposer que d'un seul porte-avions. L'activité du *Charles de Gaulle* pourrait être prolongée dans le cadre d'un grand carénage, pour éviter les difficultés liées aux périodes de révision du futur porte-avions, *La France libre*. Par ailleurs, nous craignons que nos capacités maritimes soient quelque peu sacrifiées par rapport à l'aérien et se révèlent insuffisantes. On parle beaucoup de drones et de capacités aériennes, mais les forces maritimes sont indispensables dans le contexte géopolitique et militaire actuel.

Mme Catherine Hervieu (EcoS). L'actualisation de la LPM permet certaines avancées, en matière de munitions ou encore de lutte antidrone, mais elle est incomplète et pourrait être remise en cause dès 2027. Le groupe Écologiste et social souligne l'urgence de soutenir une stratégie de défense globale, incluant diplomatie, défense, fin de notre dépendance aux énergies fossiles et à leurs exportations, résilience de la société, ainsi qu'atténuation et adaptation au changement climatique.

Le calendrier parlementaire est précipité, cela a été dit. Le manque de transparence et l'absence de concertation interrogent sur la qualité du processus démocratique. La Cour des

comptes met en évidence un phénomène structurel s'agissant de la trajectoire du report de charges en 2025 – cela a été aussi évoqué. Quant au HCFP, il identifie plusieurs risques, parmi lesquels les faibles marges de manœuvre budgétaires, justement en raison du report de charges élevé, ou encore la forte hausse des engagements futurs, les restes à payer devant passer de 60 à 140 milliards d'euros.

Face à cette situation, nous défendons une approche alternative fondée sur des réallocations de moyens, une hiérarchisation des priorités capacitaires et la recherche de partenariats européens. D'une part, l'exécution réelle des crédits apparaît déjà en décalage avec la trajectoire initiale, ce qui pose la question de la pleine application de la loi votée par le Parlement ; d'autre part, le niveau de report de charges continue de croître, ce qui traduit des engagements non couverts en fin de gestion, tandis que les restes à payer atteignent des montants élevés, qui pèseront mécaniquement sur les exercices futurs.

En définitive, nous avons besoin de clarifications, afin que l'actualisation de la LPM 2024-2030 soit sincère pour nos armées, nos industriels et, bien sûr, la population.

M. Didier Padey (Dem). Force est de constater que la désorganisation de l'ordre mondial, la reconfiguration des alliances et les nouveaux rapports de force constituent de nouvelles constantes avec lesquelles il faudra vivre. Nous ne pouvons plus espérer que les conflits s'arrêtent par un retour à la raison des belligérants. L'actualité au Moyen-Orient le prouve : entre attaques unilatérales et escalades tragiques au Liban, la France subit de plein fouet l'onde de choc de ces crises, faisant face à des ruptures logistiques, à l'envolée des prix de l'énergie et aux incertitudes économiques.

Ce texte entend remettre à niveau notre capacité d'adaptation, avec un effort de 36 milliards d'euros supplémentaires. Telle est l'ambition de cette actualisation : porter la trajectoire à 436 milliards d'euros d'ici à 2030, maintenir notre effort à 2 % du PIB et viser un objectif de 2,5 %, avec un renforcement indispensable de nos moyens opérationnels et humains. Nous soutenons cet effort et voterons ce texte.

Je tiens toutefois à vous alerter : le Haut Conseil des finances publiques est formel quant à nos marges de manœuvre budgétaires. Dès 2027, hors lois de programmation et charge de la dette, nos dépenses ne pourront croître que de 11 milliards d'euros au maximum si nous voulons tenir notre trajectoire. Or cet agrégat de dépenses a progressé de 36 milliards l'an dernier et devrait augmenter de 25 milliards cette année, comme l'indique la dernière loi de finances. En conséquence, le prochain PLF fera l'objet de nombreux arbitrages. Il faudra donc se mettre à la tâche le plus tôt possible, ce à quoi nous sommes prêts.

M. François Jolivet (HOR). Je vous remercie, monsieur le rapporteur pour avis, pour la qualité de votre travail.

Le groupe Horizons & indépendants souhaite accroître la puissance de la France, pour qu'elle soit crainte. Il est donc extrêmement important que la priorité soit donnée à nos armées. Pour être puissant, il faut être fort économiquement et dégager des marges budgétaires. Il faut donc être fort budgétairement pour le devenir militairement et ainsi protéger les Français contre les maux qui surgissent – la cartographie des risques que nous observons dans le monde le montre. Marc Ferracci le disait très bien : le monde semble s'être accéléré, mais nous avons regardé les choses se faire, dopés, peut-être, à une paix qui semblait être la règle, alors qu'elle était l'exception.

Nous accompagnons résolument cette actualisation de la loi de programmation militaire. L'effort de défense atteindra 2,5 % du PIB en 2030 ; c'est pour nous un minimum. Nous saluons les efforts menés concernant les munitions, les drones et la défense antidrone, la défense spatiale, les frappes dans la profondeur, la guerre dans le champ électromagnétique.

Nous saluons aussi la réactivation du service national exclusivement militaire. En effet, à en croire les multiples rapports de nos trois armées, la spécialisation de nos troupes, composées de professionnels, nous a dotés de forces spéciales, projetables, mais avec une capacité très limitée à défendre notre propre territoire. Il faut donc des renforts. Il y aura 3 000 volontaires en 2026, chiffre qui sera porté à 10 000 en 2030. D'aucuns parlent d'un objectif de 200 000 volontaires, ce que nous souhaitons.

Nous voterons donc sans réserve les quatre articles soumis pour avis à notre commission.

M. Charles de Courson (LIOT). Le groupe LIOT est favorable à l'actualisation de la loi de programmation. Nous avons cependant plusieurs interrogations.

Premièrement, comment finance-t-on ces 36 milliards d'euros supplémentaires d'ici à 2030 ? La réponse donnée par la ministre de la défense, hier, n'est pas satisfaisante. On ne peut pas se contenter de dire qu'il s'agit d'une priorité sans rien préciser. Sur le plan budgétaire, une telle augmentation suggère des économies à due concurrence dans d'autres missions. Lesquelles ? Il faut avoir le courage de dire les choses.

Notre deuxième interrogation porte sur l'utilisation de ces 36 milliards d'euros, en l'occurrence pour reconstituer nos stocks de munitions à hauteur de 26 milliards d'euros. De fait, en cas d'attaque brutale, dite de haute intensité, je ne sais pas si nous pourrions tenir huit jours ; c'est un vrai problème.

Ensuite, on ne peut pas défendre notre pays tout seuls. Nous avons des alliances et tout le monde essaie de faire des efforts – Allemands, Britanniques, Espagnols, Italiens – pour essayer de renforcer la cohésion européenne, ce qui n'est pas synonyme d'une armée européenne.

Quatrième élément : cette actualisation est modeste car, une fois retranchée la reconstitution des stocks de munitions pour 26 milliards d'euros – sauf erreur de ma part sur le chiffre –, le reste ne sera consacré qu'à de petites adaptations, relatives aux drones ou encore au spatial.

Enfin, nous sommes inquiets par l'augmentation continue des reports de charges. Mme la ministre a reconnu la situation et assuré que leur diminution était programmée. Nous aimerions néanmoins avoir des précisions à ce sujet et savoir d'où vient cette accumulation. Est-ce le fruit d'une politique budgétaire, avec une création de crédits puis leur réduction lors de l'exécution ? Ou des problèmes techniques nous empêchent-ils de tout consommer ?

M. Emmanuel Maurel (GDR). En préambule, je précise que je m'exprimerai en mon nom personnel. Mon groupe était hostile à la loi de programmation militaire, mais ce n'était pas mon cas. J'ai toujours pensé qu'elle était légitime, particulièrement dans un contexte international dangereux, les menaces s'accumulant notamment sur le flanc Est.

Le problème, c'est que nous nous sommes longtemps reposés sur l'Otan, à tel point que le budget de la défense, dans les années 2010, n'a plus représenté que 1,5 % du PIB. Je

rappelle à cet égard que nous étions à 3 % lors du premier septennat de François Mitterrand. Il nous faut donc opérer un rattrapage sur tous les équipements. Certains ont parlé des munitions, d'autres de la marine. Pour ma part, je lisais encore hier un article sur l'armée de l'air, qui est sous-dimensionnée. Nous disposons, je crois, de 180 Rafale, quand il en faudrait au moins 250 ! Et comme le disait Charles de Courson à l'instant, la situation est la même dans presque tous les secteurs ; il nous faut donc parer au plus pressé.

Cela pose bien sûr la question de l'arbitrage avec les autres budgets. Le président Coquerel le disait à juste titre : le militaire ne peut être le seul horizon de la politique nationale. Cela suggère un grand débat, qui aura lieu lors de la présidentielle 2027.

Pour revenir sur la clause dérogatoire, combat que j'ai longtemps mené au Parlement européen, il est insupportable qu'on ne puisse sortir une partie des dépenses militaires du calcul du déficit maastrichtien. Nous entendons d'ailleurs un petit discours selon lequel la France, mieux dotée, pourrait éventuellement mettre sa capacité de protection au service des autres. Il y a quand même un problème ! Je rappelle en effet que la dissuasion, dont nous reparlons depuis le récent discours du président Macron, a été payée par les seuls Français depuis des décennies. Il y a donc un vrai combat politique à mener, un combat que nous ne menons pas suffisamment.

Enfin, au-delà du lien entre investissement militaire et innovations civiles, qui est une bonne chose, et de la rénovation de notre armée, l'enjeu est évidemment de lui redonner une crédibilité qu'elle a quelque peu perdue.

M. Gérard Verny (UDR). Personne ici ne conteste la nécessité d'augmenter les budgets de la défense, eu égard à la dégradation de l'environnement stratégique, au retour de la guerre de haute intensité, au réarmement rapide de plusieurs puissances. Tout le monde s'accorde à considérer qu'il est légitime de renforcer notre outil militaire.

Cela étant, la responsabilité de la commission des finances est simple : distinguer l'intention de la soutenabilité et le besoin opérationnel de la sincérité budgétaire. Sur le principe, je le redis, nous soutenons l'effort en faveur de nos armées, car la défense n'est pas une variable d'ajustement. Elle conditionne notre souveraineté, la crédibilité de notre posture stratégique, la préparation opérationnelle, le maintien en condition des matériels, la montée en puissance des stocks et des munitions et, plus largement, la solidité de notre base industrielle et technologique de défense. Mais, précisément parce que l'enjeu est vital, la trajectoire financière se doit d'être irréprochable ; or elle ne l'est pas.

D'abord, la présente programmation repose sur une hausse très importante des crédits, sans que les modalités de financement soient clairement documentées. Aucune économie précise n'est identifiée. Aucune réforme d'ampleur n'est mise sur la table. Aucun arbitrage n'est assumé.

Ensuite, la trajectoire elle-même appelle à une sérieuse réserve. Le HCFP a déjà relevé des écarts sensibles par rapport aux engagements antérieurs. Autrement dit, avant même ce nouvel effort, la norme n'était pas tenue.

Demeure enfin le sujet central des reports de charges et des restes à payer. En programmation militaire, chacun sait ce que cela signifie : on engage aujourd'hui, on paiera demain. Ce n'est pas neutre, car cela pèse sur les marges futures, cela rigidifie la dépense et cela fragilise la crédibilité de la trajectoire affichée.

Notre ligne est donc claire : oui au renforcement capacitaire de nos armées ; oui aux moyens opérationnels ; mais non à une trajectoire insuffisamment sincérisée et reposant sur des engagements massifs mais sans financement explicite.

M. Christophe Plassard, rapporteur pour avis. S'agissant d'abord des restes à payer, que vous avez été nombreux à évoquer, ils sont notamment dus au lancement, ces dernières années, d'objets de long terme, qui ont nécessairement engendré énormément d'actes d'engagement, ainsi que des décaissements progressifs. Cela crée donc une bosse : le tableau définitif, qui figurera dans mon rapport, indique un pic légèrement supérieur à 140 milliards d'euros en 2027. En valeur, la diminution commencera donc après cette date ; mais, en pourcentage, cette décrue est déjà visible, en raison de l'augmentation des crédits tout au long de la LPM. Je ne donne qu'un seul exemple : le Pang, le porte-avions de nouvelle génération, suppose nécessairement des dépenses engagées sur plusieurs années.

Les reports de charges, ensuite, sont un phénomène que j'ai régulièrement évoqué dans mes rapports. Ils peuvent en partie s'expliquer par des décalages, en toute fin d'année, entre la réception de factures et le déclenchement de paiements. Dans la mesure où cela concerne des périodes réduites, les intérêts moratoires afférents sont faibles, tout comme le coût pour nos finances publiques. Il n'empêche que le suivi doit être très rigoureux. Les reports de charges ont représenté 24 % des crédits militaires en 2024 et 22 % en 2025. Ils devraient s'élever à 20 % cette année, l'objectif étant d'atteindre les 13 % en 2030. Il revient à cette commission de surveiller que cette trajectoire sera bien respectée.

Grâce à ces éléments, j'ai répondu à Emeric Salmon au sujet de la soutenabilité budgétaire.

Marc Ferracci a raison : on a tendance à l'oublier, mais l'activité générée par notre commande publique est localisée en France à hauteur de 80 à 90 %. C'est une spécificité nationale : aucun autre pays n'atteint un tel retour sur investissement industriel.

Concernant le MGCS, le choix a été fait de construire une capacité intermédiaire ; sa dimension stratégique est donc traitée. Quant au Scaf, nous sommes en suspens puisque, comme vous le savez, une médiation est en cours, une issue étant attendue à très court terme, dans les prochaines semaines. Je l'ai dit dans mes différents rapports budgétaires, il faut que l'aiguillage ait lieu en 2026. Nous sommes donc à un moment non de rupture mais de choix, à partir duquel nous aurons à nous positionner lors de la prochaine loi de finances.

À cet égard, le HCFP ne dit pas qu'accroître nos dépenses est impossible, mais que les marges de manœuvre sont de plus en plus étroites, eu égard, notamment, aux lois de programmation qui contraignent nos finances publiques – nous ne pouvons que le reconnaître collectivement. Il reviendra à cette commission, lors de l'examen des prochaines lois de finances, de faire des arbitrages pour, justement, dégager des marges. Mais ce n'est ni le lieu ni le moment, à l'occasion de ces quatre articles qui nous sont délégués, de le faire.

Il appartiendrait plutôt à nos collègues de la commission de la défense de s'exprimer sur le capacitaire, mais le fait est qu'un porte-avions, c'est aussi un ensemble aéronaval. L'investissement ne doit donc pas être vu comme le doublement d'un seul bâtiment, mais d'un ensemble de composantes. À cet égard, il a plutôt été décidé de multiplier les FDI, les frégates de défense et d'intervention, ou encore de durcir nos équipements actuels. Comme l'indique le dossier de presse relatif à l'actualisation de la LPM, les investissements visent à davantage armer nos bâtiments actuels et à les doter de munitions pour faire face à des menaces nouvelles,

plutôt qu'à se projeter vers un deuxième porte-avions. Cela étant, vers 2038, quand le *Charles de Gaulle* arrivera à la fin de son exploitation et que le *France libre* commencera la sienne, nous aurons deux équipages pendant un temps. Ce point est anticipé en matière de ressources humaines.

Pour répondre à Charles de Courson, la LPM actualisée prévoit un total de 26 milliards d'euros pour les stocks de munitions : ce sont donc, par rapport à l'augmentation globale de 36 milliards, 8 milliards supplémentaires qui iront aux stocks, soit une augmentation de 53 %.

Je reviens aux reports de charges. On nous a fait remarquer, lors de récentes auditions, que les choses s'étaient mieux déroulées en 2025. Cela passe par des ouvertures d'engagement le plus tôt possible. En effet, comme il s'agit d'objets industriels avec une certaine inertie, plus le ministère des armées collabore de façon fluide avec Bercy au sujet des gels et des dégels de crédits, plus il est possible d'aménager la commande et la production avec les industriels – et moins on se retrouve avec des stocks de factures qui accroissent le report de charges. C'est un des leviers d'action.

Pour conclure, je crois, comme Emmanuel Maurel, que c'est en 2027 que pourront avoir lieu les choix stratégiques et de gouvernance pour notre pays, desquels découlera une évolution de la LPM.

Article 1^{er}

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} non modifié.

Après l'article 1^{er}

Amendement CF6 de M. Laurent Baumel

M. Laurent Baumel (SOC). Dans la continuité de nos échanges, cet amendement vise à obtenir, dans les trois mois suivant la promulgation du texte, un rapport de la part du gouvernement présentant les avantages et inconvénients d'une demande, auprès de l'Union européenne, de recours à la clause dérogatoire pour les dépenses de défense.

M. Christophe Plassard, rapporteur pour avis. J'ai indiqué tout à l'heure que cette clause dérogatoire ne nous donnerait pas de marges de manœuvre concernant le coût de notre dette, qui ne fera qu'augmenter. Comme nous disposons déjà de l'information, il ne paraît pas utile de produire un nouveau rapport. Je demande le retrait de l'amendement.

M. le président Éric Coquerel. Je soutiens vigoureusement cet amendement et ne comprends pas la réponse qui nous est donnée à son sujet.

J'ai personnellement interrogé le HCFP pour savoir quel volume de notre budget de défense pourrait être concerné par cette clause dérogatoire – car l'ensemble des crédits ne seraient pas éligibles. Le Haut Conseil a indiqué qu'il ne pouvait pas répondre, car cette question ne faisait pas partie de ses attributions. Un rapport nous permettrait donc de trancher cette question. En effet, l'amendement ne dit pas qu'il faut demander cette clause dérogatoire, mais que nous avons besoin d'éléments pour faire notre choix.

Sur le fond, je rappelle que nous dépassons les exigences bruxelloises depuis des années et que ce n'est pas pour cela que les agences de notation décident de dégrader notre note, ou de ne pas le faire – ni que l'appétit des financiers pour notre dette diminue. Nous voyons bien que ce critère n'est pas retenu. En revanche, Bruxelles pourrait très bien nous pénaliser financièrement et je ne vois pas pourquoi nous nous priverions de cette clause dérogatoire pour éviter que cela se produise – dix-sept autres pays le font, ce qui n'est pas rien.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). On s'en remet toujours à des rapports du gouvernement, mais la commission des finances peut très bien se saisir elle-même du sujet. Vous êtes suffisamment perspicace, monsieur le président, pour trouver des réponses à nos questions.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF4 de M. Laurent Baumel

M. Laurent Baumel (SOC). Il s'agit d'une autre demande de rapport, cette fois sur le niveau et les causes du dérapage. J'ai entendu les explications au sujet des restes à payer, mais il faudrait au moins se pencher sur les reports de charges.

M. Christophe Plassard, rapporteur pour avis. L'amendement évoque un « dérapage » avant même d'avoir étudié la question ; il y a donc d'emblée un biais de langage.

Plus généralement, je vous donnerai la même réponse que précédemment. C'est une question pour la commission des finances et pour le prochain PLF. Nous devons tous être vigilants, et moi le premier en tant que corapporteur de la mission *Défense*. Nos auditions et nos rapports devront éclairer la commission. Demande de retrait.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CF3 de M. Laurent Baumel

M. Laurent Baumel (SOC). Il vise à obtenir un autre rapport, sur les options de financement de l'augmentation de la trajectoire de la LPM, notamment le recours au prêt Safe (Sécurité pour l'action en Europe) de l'Union européenne. L'idée est de comparer ces pistes en tenant compte des enjeux de juste répartition de l'effort entre nos compatriotes et d'efficacité économique.

M. Christophe Plassard, rapporteur pour avis. Je redis que les membres de la commission ont vocation à étudier par eux-mêmes ce type de questions.

Par ailleurs, le programme Safe n'est pas un outil budgétaire susceptible de nous donner des marges de manœuvre, mais un outil de financement qui nous permettra peut-être d'emprunter à des taux plus bas. Demande de retrait.

La commission rejette l'amendement.

Article 2

Amendement CF5 de M. Laurent Baumel

M. Laurent Baumel (SOC). Cet amendement vise à compléter le tableau figurant à l'alinéa 5 par deux lignes détaillant les crédits de paiement mobilisés pour solder les reports de charges ou encore les charges à payer et ceux utilisés pour financer les dépenses réellement nouvelles.

M. Christophe Plassard, rapporteur pour avis. Disposer de plus d'éléments pourrait effectivement être utile. Cependant vous mélangez, dans une même ligne, les reports de charges, les charges à payer et les dépenses excédentaires passées, ce qui ne me semble pas opportun.

De plus, l'exposé sommaire évoque à la fois les reports de charges et le financement des fameux 13,3 milliards d'euros, qui sont deux sujets bien distincts.

Je demande donc le retrait de l'amendement et suggère, en vue de l'examen en séance, sa réécriture avec des indicateurs plus précis.

L'amendement est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 non modifié.

Article 3

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 non modifié.

Article 4

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 4 **non modifié**.*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, **modifiées**.*

*

* *

Information relative à la commission

La commission a nommé M. Nicolas Ray rapporteur de la mission d'information relative aux indus et erreurs de la caisse nationale des allocations familiales et les moyens de les résorber

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 15 avril 2026 à 9 heures

Présents. – M. Antoine Armand, M. Christian Baptiste, M. Jean-Pierre Bataille, M. Laurent Baumel, Mme Shéhérazade Bentorki, M. Carlos Martens Bilongo, M. Anthony Boulogne, M. Mickaël Bouloux, M. Michel Castellani, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, M. Jocelyn Dessigny, Mme Edwige Diaz, M. Benjamin Dirx, M. Alexandre Dufosset, M. Marc Ferracci, M. Emmanuel Fouquart, Mme Perrine Goulet, Mme Catherine Hervieu, M. François Jolivet, M. Philippe Juvin, M. Daniel Labaronne, M. Antoine Léaument, M. Aurélien Le Coq, M. Corentin Le Fur, Mme Claire Lejeune, M. Philippe Lottiaux, Mme Véronique Louwagie, M. Emmanuel Mandon, Mme Claire Marais-Beuil, M. Denis Masségli, M. Jean-Paul Mattei, M. Emmanuel Maurel, M. Kévin Mauvieux, M. Paul Midy, M. Jacques Oberti, M. Didier Padey, M. Christophe Plassard, M. Nicolas Ray, M. Matthias Renault, Mme Sophie-Laurence Roy, M. Emeric Salmon, Mme Eva Sas, M. Charles Sitzenstuhl, M. Jean-Philippe Tanguy, M. Nicolas Tryzna, M. Gérault Verny

Excusés. – M. Karim Ben Cheikh, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Éric Ciotti, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Damien Maudet, Mme Marianne Maximi, Mme Christine Pirès Beaune, M. Nicolas Sansu, M. Emmanuel Tjibaou

Assistaient également à la réunion. – Mme Gabrielle Cathala, M. Fabien Di Filippo