

N° 2910

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juin 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

en conclusion des travaux d'une mission d'information
sur le thème de « *la mobilité stratégique en Europe et dans les territoires ultramarins* »

ET PRÉSENTÉ PAR

M. JULIEN LIMONGI ET MME SABINE THILLAYE

Députés

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS.....	7
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	11
I. L'IMPÉRATIF DE DÉFENSE EN EUROPE ET DE COUVERTURE DU TERRITOIRE NATIONAL MET AU DÉFI LES CAPACITÉS DE DÉPLOIEMENT DES ARMÉES	15
A. L'EFFICACITÉ DU TRANSPORT LOGISTIQUE EST UNE CONDITION NÉCESSAIRE DE LA CRÉDIBILITÉ OPÉRATIONNELLE ET STRATÉGIQUE.....	15
1. La mobilité stratégique, facteur historique de crédibilité militaire, est placée au premier plan dans le conflit contemporain.....	15
2. Un équilibre entre autonomie, coopérations interalliées et externalisation civile qui suscite des opportunités et des fragilités	19
B. LA GESTION D'UNE « POLYCRISE » SIMULTANÉE EN EUROPE ET EN OUTRE-MER CONSTITUE UN SCÉNARIO LIMITE POUR LA MOBILITÉ STRATÉGIQUE FRANÇAISE.....	21
1. La couverture des territoires ultramarins suscite un défi singulier de projection pour les armées françaises.....	21
2. Dans un contexte de retour de la conflictualité en Europe, la préparation d'un engagement majeur doit se traduire par un changement d'échelle de la mobilité	23
II. LES ARMÉES FRANÇAISES DISPOSENT D'UNE CHAÎNE DE PROJECTION ET D'ACHEMINEMENT ÉPROUVÉE, MAIS MALGRÉ TOUT SOUS-DIMENSIONNÉE POUR UN ÉVENTUEL ENGAGEMENT MAJEUR.....	27
A. LA GESTION DES ACHEMINEMENTS MILITAIRES REPOSE SUR UNE COORDINATION INTERARMÉES.....	27
1. La planification des opérations coordonne une chaîne de mobilité et soutien interarmées dont l'outil central est le centre du soutien des opérations et des acheminements (CSOA).....	27
2. Le choix du mode d'acheminement dépend d'un arbitrage entre réactivité, coût et volume.....	34

B. LA VOIE AÉRIENNE EST DIMENSIONNÉE POUR LA RÉACTIVITÉ ET L'ALLONGE, EN PARTICULIER DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS.....	35
1. Les capacités patrimoniales des armées en matière de transport aérien s'organisent principalement autour du binôme A400M et A330 MRTT.....	35
2. Le transport hors gabarit repose aujourd'hui sur une solution d'affrètement d'Antonov-124, mais se dirige vers une impasse capacitaire à terme	42
3. Les Armées françaises peuvent recourir à des capacités mutualisées via l'EATC et le MCCE.....	43
4. En cas d'engagement majeur, une réflexion à poursuivre sur les stratégies de mobilisation des compétences et vecteurs civils.....	44
5. Pour sa projection hors de l'Hexagone, si l'Armée de l'Air et de l'Espace peut compter sur des points d'appuis consolidés à l'étranger, les ultramarins présentent des fragilités.....	45
C. LA VOIE MARITIME ALLIE DISTANCE DE PROJECTION ET MAXIMISATION DES VOLUMES TRANSPORTÉS	51
1. Les moyens patrimoniaux de la Marine ont démontré leur capacité de projection opérationnelle, mais n'ont pas vocation à réaliser des opérations d'acheminement stratégique.....	51
2. Pour les acheminements stratégiques dans les zones d'implantations des armées à l'étranger et en Outre-Mer, les armées dépendent de l'affrètement civil.....	53
3. La capacité des infrastructures portuaires à l'étranger et dans les territoires ultramarins est inégale.....	54
4. Une réflexion reste à poursuivre sur la « flotte stratégique » qui dépasse le cadre strict de la politique de défense	57
D. LA VOIE TERRESTRE, LONGTEMPS DÉLAISSÉE, CONSTITUE DÉSORMAIS LE PIVOT DU THÉÂTRE EUROPÉEN.....	60
1. La voie routière occupe une place centrale pour le théâtre européen, bien que les capacités patrimoniales des armées restent limitées	61
2. La voie ferroviaire affiche la meilleure capacité de transport de masse.....	64
E. UN ENJEU TRANSVERSAL DE MOBILISATION DES INFRASTRUCTURES ET MOYENS DUAUX DE TRANSPORT POUR LA HAUTE INTENSITÉ OU LES CRISES NATIONALES.....	70
1. Un travail de renforcement du dialogue et de la coordination interministérielle ...	71
2. L'adaptation des dispositifs de recensement, de mobilisation et de réquisition des ressources civiles en cas de crise ou d'engagement majeur	71
3. La résilience des infrastructures doit être soutenue, en particulier sur le volet cyber.....	74

III. L'EUROPE EST UN ESPACE DE CONTRAINTE COMME DE SOLUTION POUR LA MOBILITÉ STRATÉGIQUE.....	77
A. LES FREINS CAPACITAIRE, RÉGLEMENTAIRE ET D'INFRASTRUCTURES À LA MOBILITÉ MILITAIRE EN EUROPE PERSISTENT.....	79
1. Un cadre institutionnel et opérationnel fragmenté pour la mobilité militaire, entre États, OTAN et Union européenne	79
2. Hors du cadre communautaire, des exemples de mutualisation réussis via l'European Air Transport Command (EATC) et le Movement Coordination Centre Europe (MCCE).....	81
3. Des infrastructures européennes de niveau inégal présentant des défis d'interopérabilité	86
4. Des irritants réglementaires chroniques dans les transports transfrontières	88
5. Un défi pressant de coordination de prévention de la saturation des flux et voies de soutien en cas de conflit majeur	93
B. LE PAQUET MOBILITÉ MILITAIRE EUROPÉEN DE 2025 PROPOSE UNE ÉVOLUTION SENSIBLE DU RÔLE DE L'UE	96
1. Un paquet qui entraînerait une évolution significative du rôle de l'UE en matière réglementaire et de réponse d'urgence à une crise majeure.....	96
2. La proposition d'un système de pool and sharing, dont les contours restent à préciser	110
3. Une hausse proposée des financements européens d'infrastructures duales qui reste en deçà des besoins réels et risque de défavoriser les intérêts français.....	112
EXAMEN EN COMMISSION	119
ANNEXE 1 : AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DES RAPPORTEURS	121
Auditions.....	121
Déplacements.....	122

AVANT-PROPOS

La mobilité stratégique des armées françaises, envisagée comme la capacité à se déployer depuis leur lieu de garnison vers leur théâtre d'opérations, s'appuie sur un appareil de projection autonome et éprouvé. Axé aujourd'hui largement sur des moyens aériens et maritimes, il a fait ses preuves pour la gestion des engagements des armées, essentiellement expéditionnaires depuis la fin de la Guerre Froide. Cet appareil de mobilité est par ailleurs fortement tributaire de l'externalisation civile. Les acheminements stratégiques des armées françaises reposent en effet aujourd'hui à 90 % sur des acteurs civils, avec un niveau d'externalisation très variable selon les voies d'acheminement.

Le contexte stratégique dans lequel évoluent les armées françaises s'est profondément dégradé. La guerre de haute intensité est redevenue possible sur le continent européen depuis l'invasion à grande échelle de l'Ukraine en 2022. L'accroissement des rivalités de puissance, qui s'inscrit jusque dans les espaces communs comme les couloirs maritimes et aériens, impose de réévaluer les conditions de la projection militaire. **Comme le souligne la Revue nationale stratégique actualisée en 2025, ce contexte est marqué par un « risque particulièrement élevé d'une guerre majeure de haute intensité en dehors du territoire national en Europe ».**

Conséquemment, la capacité de la France à déplacer rapidement des forces, des équipements et les soutiens afférents en Europe est vitale pour la crédibilité de nos opérations et de nos engagements vis-à-vis des États alliés. Cette réflexion s'inscrit d'abord dans le cadre européen et otanien, mais doit tenir compte des contraintes opérationnelles propres des armées françaises, notamment des responsabilités singulières qui sont les leurs vis-à-vis du territoire hexagonal et des territoires ultramarins.

Dans ce contexte, **la fonction de mobilité stratégique est mise au défi d'assurer un double contrat opérationnel, qui constitue le point d'entrée de cette mission d'information,** et fait l'objet d'un développement dédié au sein de la première partie de ce rapport

D'une part, les armées doivent être capables de soutenir la projection et les flux stratégiques afférents à un engagement majeur en Europe, afin d'être préparées face à l'hypothèse d'un engagement majeur en Europe. Plus largement, le pivot vers le théâtre européen suscite des impératifs renouvelés pour la fonction de mobilité. Outre le soutien pérenne des missions de réassurance sur le flanc Est de l'OTAN et de soutien à l'Ukraine, les armées doivent être capables d'assurer une projection majeure de leurs forces et d'appuyer des éléments alliés, ainsi que d'assurer les flux réguliers entre l'arrière et la zone de contact dans le cadre d'un conflit de haute intensité. Cette ambition appelle en particulier un effort renouvelé sur le segment terrestre de la mobilité, longtemps délaissé, mais qui présente la

meilleure capacité pour le transport massifié de matériel et personnels sur le continent.

L'exercice *Dacian Fall*, conduit en 2025, a permis de démontrer les capacités de la France à déployer des forces importantes sur le flanc Est. Il a visé à engager et désengager une brigade de combat sur le flanc Est de l'Europe, illustrant la crédibilité de ses capacités de nation-cadre dans l'OTAN. **Il a toutefois montré que certains freins subsistent dans la conduite d'opérations logistiques en Europe**, notamment réglementaires (difficultés de passages de certaines frontières, réglementations spécifiques pour certains matériels), d'infrastructures et d'interopérabilité.

D'autre part, la capacité d'acheminement des armées est essentielle pour assurer la couverture des territoires ultramarins face aux crises. Avec 13 territoires ultramarins dans des zones géographiques très éloignées, les armées ont choisi un équilibre entre logique de projection des forces et de pré-positionnement. Elles sont aujourd'hui en mesure de réaliser des opérations logistiques d'ampleur, pour faire aux multiples crises ultramarines et pallier aux limites des capacités civiles, comme illustré par les déploiements aériens et maritimes en Nouvelle-Calédonie pendant les récents troubles, ainsi qu'à Mayotte, après le passage du cyclone Chido.

En outre, les armées françaises, qui ont opéré ces dernières années dans le cadre de conflits asymétriques garantissant une forte liberté de mouvement, **doivent intégrer toujours plus le paradigme d'une « logistique contestée »**. Si l'approvisionnement stratégique a de tout temps été une cible de guerre, les conflits contemporains, en particulier en Ukraine et au Proche-Orient, montrent que celui-ci est toujours plus exposé. Le développement et la prolifération des drones et armes balistiques de longue portée permettent d'atteindre les flux et nœuds logistiques lointains et de paralyser le dispositif d'un adversaire. À cela s'ajoute l'utilisation croissante des moyens de lutte hybride (cyber en particulier), susceptibles de frapper l'ensemble de l'appareil logistique civil et militaire quel que soit l'éloignement géographique.

Pour faire face, vos rapporteurs reviennent, dans le cadre de la deuxième partie de ce rapport, sur le besoin de renforcement et d'adaptation de certaines capacités et infrastructures, en particulier sur le segment terrestre. Les capacités de transport des Armées ont bénéficié d'une amorce de remontée en puissance engagée par la LPM 2024-2030, mais qui présente encore des domaines critiques. Des efforts sont attendus sur le domaine ferroviaire, sur la logistique routière, sur le soutien carburant, sur le transport aérien lourd.

Par ailleurs, les travaux de vos rapporteurs ont permis de mettre en exergue des **lacunes d'infrastructures militaires et duales dans les territoires ultramarins**, qui limitent les capacités de déploiement des Armées. Celles-ci sont particulièrement prégnantes à Mayotte, où l'aéroport de Dzaoudzi comme le port de

Longoni présentent un état très préoccupant. À la Réunion, les infrastructures du port maritime présentent un risque de saturation à moyen terme.

En outre, le défi de la mobilité pour un engagement majeur dépasse largement le périmètre du ministère des Armées, et appelle une action transversale.

D’abord, la résilience des infrastructures duales constitue un objectif prioritaire. Les infrastructures de transport critiques constituent des cibles pour les compétiteurs. En cas de conflit ou dans le cadre de stratégies hybrides, elles sont susceptibles d’être visées par des attaques cinétiques ou cyber. Face à l’impossibilité de protéger l’intégralité des réseaux de transport, l’effort doit se concentrer sur les nœuds critiques, notamment via le cadre juridique des opérateurs d’importance vitale (OIV), dont les obligations de protection et de continuité d’activité sont renforcées par le projet d’actualisation de la LPM 2024-2030. Le projet de loi « résilience », encore en suspens, doit parachever ce dispositif en transposant la directive européenne sur les entités critiques (REC).

L’État doit aussi anticiper la mobilisation des capacités civiles et interministérielles. Vos rapporteurs rendent compte dans ce rapport de la montée en puissance de la coordination interministérielle pour la logistique, en particulier pour la gestion de crise, qui doit être poursuivie. Ils ont aussi l’occasion de revenir sur les leviers de mobilisation dont disposent l’État et les armées, dont certains connaissent des évolutions sensibles dans le cadre du projet de loi d’actualisation de la LPM.

À l’heure où est évoquée la mise en œuvre d’un « Schengen militaire », vos rapporteurs ont l’occasion d’analyser, dans la troisième partie de leur rapport, les enjeux européens de la mobilité militaire, et en particulier les travaux menés par l’Union européenne (UE) sur ce sujet.

L’Europe constitue encore un espace de contrainte car la conduite de mouvements militaires à travers le continent se heurte à de nombreux obstacles (réglementaires, mais aussi infrastructurels), que vos rapporteurs ont l’occasion d’aborder en détail dans ce rapport. Toutefois, des espaces de coopération existent également. Les armées françaises opèrent aux côtés d’alliés européens et extra-européens et doivent être en mesure de travailler avec eux dans différents cadres, qu’il s’agisse de l’OTAN, de coopérations bilatérales ou d’initiatives multilatérales. La réussite du Commandement européen du transport aérien (EATC) et le fonctionnement éprouvé du *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE) attestent des vertus que peut receler la mutualisation pour optimiser les actions de transport, ou soutenir les phases aiguës de la projection des forces. Enfin, en cas de conflit majeur sur le sol européen, la coopération entre États européens relèvera de la nécessité opérationnelle.

L’OTAN et l’UE mènent des politiques de mobilité militaire qui se sont densifiées depuis 2022. Pour votre rapporteur Mme Thillaye, ces deux approches sont complémentaires. L’OTAN est responsable de la défense collective et de la planification militaire. À ce titre, elle identifie des besoins opérationnels, qui définissent les besoins en termes de capacité de transport, d’infrastructures, de délai de réactivité. L’UE, quant à elle, dispose de compétences et de ressources dans des domaines critiques de la mobilité militaire, comme la résilience des réseaux, la réglementation des transports, le financement des infrastructures, l’harmonisation administrative et douanière, ou encore la coordination entre États-membres.

Faisant suite à un livre blanc sur la défense publié en 2025, qui a placé explicitement la mobilité militaire parmi les priorités communautaires, **le paquet « mobilité militaire » de l’UE a été présenté en 2025.** Il vise à faciliter le déploiement rapide de troupes et de moyens militaires dans l’ensemble de l’UE et accroître les capacités des États membres en la matière.

Ce paquet fait l’objet d’une appréciation divergente de vos rapporteurs.

Pour M. Limongi, certaines mesures envisagées dans le cadre du paquet mobilité militaire peuvent présenter un intérêt lorsqu’elles visent à simplifier des procédures administratives ou à favoriser une meilleure harmonisation des règles de transport entre États européens. De telles évolutions relèvent des compétences reconnues à l’Union européenne et peuvent contribuer à fluidifier les mouvements militaires sur le continent. Toutefois, ces objectifs ne sauraient justifier la mise en place d’une gouvernance européenne susceptible d’empiéter sur les prérogatives souveraines des États en matière de défense. Votre rapporteur estime qu’il existe un risque réel de voir la Commission européenne étendre son champ d’action à des domaines qui relèvent exclusivement de la compétence nationale, tel que la planification des capacités ou la coordination des politiques de mobilité de défense. Si une simplification réglementaire peut être utile, elle ne doit en aucun cas servir de fondement à un transfert implicite de compétences dans un domaine qui demeure au cœur de la souveraineté des États. La défense nationale n’entre pas dans le mandat de l’Union européenne et doit rester sous le contrôle exclusif des nations.

Pour Mme Thillaye, ce paquet constitue l’un des leviers les plus pertinents pour soutenir la posture de défense européenne et la mobilité des Armées, en particulier française. L’UE dispose d’une position unique pour assurer la coordination et la mutualisation des efforts et d’instruments juridiques contraignants adéquats pour faire aboutir des chantiers qui sont bloqués depuis trop longtemps. L’articulation entre l’UE et l’OTAN illustre la logique de complémentarité évoquée plus haut. L’OTAN définit les objectifs militaires, l’UE accompagne la préparation de ces objectifs sur ses domaines de compétences et ses actions de financement.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Propositions communes aux deux rapporteurs

Proposition : Augmenter et pérenniser les ressources du centre de soutien des opérations et des acheminements (CSOA), en particulier les ressources spécialisées sur les systèmes d'information

Proposition : Renforcer le développement des capacités opérationnelles de l'A400M, en particulier sur les mesures d'autoprotection

Proposition : Étudier la mise en place d'une « flotte aérienne civile de réserve stratégique », en développant les efforts de recrutement de réservistes vers les opérateurs de flottes d'appareils de transport civils, ainsi qu'en établissant des marchés à accès garanti avec des grandes compagnies nationales

Proposition : Démarrer au plus vite les travaux planifiés sur les infrastructures des sites de Bouaké (Côte d'Ivoire) et de la base aérienne de Cayenne

Proposition : Modifier les critères de la commande publique afin de mieux prendre en compte les impératifs de défense dans le renouvellement des concessions aéroportuaires, en particulier ultramarines

Proposition : Assurer la connexion des hinterlands des ports français avec les réseaux ferroviaires et fluviaux

Proposition : Soutenir le développement capacitaire des quais du port de La Réunion pour éviter une saturation capacitaire à terme

Proposition : Rénover les quais du port de Longoni à Mayotte pour faciliter l'accueil de navires rouliers

Proposition : Mettre en place des partenariats privilégiés avec des acteurs du transport en établissant des conventions nationales avec des organisations représentatives du secteur du transport routier pour le cas d'un engagement de haute intensité

Proposition : Étudier les conséquences de la loi de 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire sur la prise en compte des impératifs de défense par le groupe SNCF et ses filiales

Proposition : Étudier des solutions pour assurer un flux de rapatriement massif en cas d'engagement majeur, dont des trains sanitaires

Proposition : Étudier un soutien à l'acquisition de locomotives bi-modes pour le parc ferroviaire de la SNCF

Proposition : En cas d'adoption du paquet mobilité militaire, adapter les délais contraignants prévus pour les autorisations de mouvements transfrontières dans le cadre du futur règlement européen sur le transport militaire, afin de tenir compte des difficultés propres de chaque mode de transport

Proposition : En cas d'adoption du paquet mobilité militaire, adapter le délai prévu par le cadre d'urgence de mobilité militaire EMERS proposé dans le futur règlement européen sur la mobilité militaire

Proposition : Préciser les modalités de gouvernance du pool de solidarité afin de garantir la pleine maîtrise opérationnelle par les États des vecteurs inscrits dans le pool

Proposition : Mettre en œuvre une stratégie de valorisation des corridors Sud et des projets français dans le cadre des futures enveloppes de financement des infrastructures à double usage

Proposition : Défendre l'éligibilité des projets situés dans les territoires ultramarins dans le cadre des financements européens d'infrastructures à double usage

Propositions de M. Limongi

Proposition de M. Limongi : Soutenir le renouvellement capacitaire des centres de mise en œuvre spécialisés de Monthléry et de Toulon, en particulier s'agissant des matériels capables d'opérer en environnement dégradé et du parc de grues

Proposition de M. Limongi : Soutenir la remontée en puissance capacitaire du SEO, en particulier sur les infrastructures de soutien carburant de Mayotte et de la Nouvelle-Calédonie

Proposition de M. Limongi : Renforcer la fonction de hub stratégique de la Nouvelle-Calédonie dans l'Indo-Pacifique en modernisant les infrastructures militaires, en développant les capacités de surveillance et de projection, et en améliorant les moyens de coordination régionale afin de soutenir la mobilité stratégique française dans la zone

Proposition de M. Limongi : Développer les infrastructures aériennes de Mayotte dans le cadre du futur aéroport de Grande Terre, vers la mise en place d'un véritable détachement aérien ou une base aérienne

Proposition de M. Limongi : Étudier l'opportunité de créer une nouvelle base navale à Mayotte afin de renforcer la présence française dans le sud-ouest de l'océan Indien, d'améliorer les capacités de soutien à la mobilité stratégique et de consolider la souveraineté nationale dans cette zone d'intérêt majeur

Proposition de M. Limongi : Placer la gouvernance du « Groupe Transport Mobilité Militaire » européen sous la responsabilité exclusive des États membres

Propositions de Mme Thillaye

Proposition de Mme Thillaye : Soutenir le développement d'un formulaire unique européen et dématérialisé pour harmoniser les procédures douanières et réglementaires afin de réduire les délais

Proposition de Mme Thillaye : Mettre prioritairement à l'ordre du jour du Parlement l'examen du projet de loi résilience afin d'assurer la transposition des directives européennes REC et NIS 2

Proposition de Mme Thillaye : Pourvoir les postes français prévus au sein des structures de l'OTAN compétentes pour le commandement et la coordination des opérations logistiques

Proposition de Mme Thillaye : Soutenir la hausse des financements européens pour les infrastructures de transport à double usage dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel

Proposition de Mme Thillaye : Prioriser les investissements d'infrastructures duales sur les corridors stratégiques identifiés par l'UE et l'OTAN

I. L'IMPÉRATIF DE DÉFENSE EN EUROPE ET DE COUVERTURE DU TERRITOIRE NATIONAL MET AU DÉFI LES CAPACITÉS DE DÉPLOIEMENT DES ARMÉES

A. L'EFFICACITÉ DU TRANSPORT LOGISTIQUE EST UNE CONDITION NÉCESSAIRE DE LA CRÉDIBILITÉ OPÉRATIONNELLE ET STRATÉGIQUE

1. La mobilité stratégique, facteur historique de crédibilité militaire, est placée au premier plan dans le conflit contemporain

a. *La mobilité stratégique renvoie au déploiement des Armées vers leurs théâtres d'opérations*

i. La mobilité stratégique, composante de la mobilité militaire

La mobilité militaire consiste à mouvoir des forces et matériels militaires en grande quantité, qu'il s'agisse des mouvements initiaux de mise en place ou des mouvements ultérieurs permettant d'assurer le soutien logistique ou les relèves.

Elle doit être considérée à **trois niveaux** :

– **la mobilité tactique** ; elle renvoie aux mouvements des armées sur la zone de contact et dans l'arrière immédiat du front et se caractérise par une forte menace d'engagement et des feux adverses ;

– **la mobilité opérative** ; elle renvoie aux mouvements effectués dans la zone arrière du théâtre, dans le cadre des bascules de dispositifs, de ravitaillement logistique ou d'évacuations ;

– **la mobilité stratégique** ; elle renvoie aux mouvements entre les **garnisons d'origine et le théâtre d'opérations**. Très souvent multimodales, ces opérations font, dans les armées contemporaines, largement appel aux opérateurs civils.

ii. La mobilité stratégique, condition universelle d'efficacité des Armées

L'efficacité de la mobilité stratégique s'impose comme une condition universelle d'efficacité des Armées. La qualité d'une force militaire ne vaut que par sa capacité à être engagée là où elle est attendue et quand elle est attendue afin de produire les effets recherchés. Les réseaux logistiques, notamment routiers, ont historiquement été essentiels aux succès militaires ; il s'est par exemple dit que Napoléon Bonaparte « gagnait les batailles avec les jambes de ses armées ».

Comme a pu le rappeler le général (2S) Philippe Gueguen lors de son audition par vos rapporteurs, **cette efficacité de la mobilité stratégique repose sur plusieurs piliers :**

- la disponibilité des vecteurs de transport ;
- la disponibilité de points d'embarquement et de débarquement adaptés, reconnus et fonctionnels ;
- la liberté de mouvement pour les convois, en particulier s'agissant des convois sensibles, qui dérivent du cadre commun ou civil ;
- la mise en place de structures de commandement de planification et de coordination.

b. Le conflit contemporain remet la fonction logistique au premier plan

Dans le contexte géostratégique contemporain, **la fonction logistique redevient centrale** pour plusieurs facteurs.

D'abord, parce que ce contexte est marqué par **le retour d'affrontements conventionnels de haute intensité entre États, dans lesquelles la logique d'attrition joue à plein régime**. Citons notamment la guerre en Ukraine, l'agression de l'Azerbaïdjan envers l'Arménie, mais aussi les nombreuses phases d'opposition récentes entre l'Iran et Israël ou les États-Unis. Ces conflits ont montré que **la capacité à soutenir des hostilités de longue durée, à régénérer et renouveler les matériels et personnels sur les zones de contact est essentielle**. À titre d'exemple, dans la première semaine du conflit l'opposant à Israël et les États-Unis en 2026, l'Iran a ainsi tiré plus de 50 missiles balistiques par jour ⁽¹⁾. Les États-Unis ont tiré plus de 1 000 missiles Tomahawk et plus de 1 000 missiles anti-aérien Patriot entre février et avril 2026 ⁽²⁾.

Ensuite, le conflit contemporain témoigne d'une **accélération des cycles d'innovation et de prolifération sur les armes balistiques de longue portée et de drones, qui permettent d'atteindre massivement les flux et nœuds logistiques**, toujours plus loin en arrière de la zone de contact. Cela est particulièrement visible dans le conflit ukrainien, où les armées russe et ukrainienne ciblent régulièrement les flux et vecteurs de transport militaire afin de paralyser les mouvements de l'adversaire. Ainsi, en mai 2026, plusieurs observateurs du conflit mettent en exergue l'activité croissante des drones ukrainiens près de Marioupol ⁽³⁾, qui ciblent les lignes logistiques russes le long de l'autoroute H-10 et menacent désormais aussi l'autoroute M-14 reliant la côte de la mer d'Azov à la Crimée, grâce

(1) « *Iran Update Special Report, March 27, 2026* », Institute for the study of war.

(2) « *Last Rounds? Status of Key Munitions at the Iran War Ceasefire* », Center for Strategic and International Studies, avril 2026.

(3) « *Russian Offensive Campaign Assessment, May 11, 2026* », Institute for the study of war.

à une portée pouvant atteindre 200 km et un traitement des cibles s'appuyant sur l'intelligence artificielle.

Les attaques hybrides, et tout particulièrement les moyens de lutte cyber, peuvent viser les infrastructures logistiques d'une armée ou d'une Nation afin de la désorganiser. Cela concerne tout particulièrement les infrastructures civiles ou duales, qui peuvent être moins protégées que les cibles militaires.

Comme évoqué par Mme Murielle Delaporte dans son audition par vos rapporteurs, **si les logisticiens ont toujours été des combattants, ils doivent dorénavant affronter en permanence le spectre d'un environnement dégradé.** Les armées occidentales, habituées à opérer ces dernières décennies dans des environnements permissifs doivent désormais opérer dans un environnement que la doctrine américaine définit comme celui d'une « logistique contestée » (*contested logistics*). Il se caractérise par un cumul de menaces mêlant celles issues de la guerre froide et remises au goût du jour sous des formes plus sophistiquées (défense anti-aérienne, guerre électronique, frappes balistiques etc.) et les nouvelles formes de risques allant des attaques en profondeur par drones aux cyber-attaques.

En outre, les armées contemporaines doivent composer avec une juxtaposition croissante d'exposition **entre les niveaux de mobilité tactique, opératif, et stratégique,** en raison de l'accroissement de la portée des armements, de la massification des armes de moyenne ou longue portée et du développement des moyens dronisés, ainsi que du perfectionnement des moyens de lutte cyber. Si l'approvisionnement stratégique a de tout temps été une cible de guerre, les conflits contemporains, en particulier en Ukraine et au Proche-Orient, montrent que celui-ci est toujours plus exposé. Les vecteurs et nœuds de transport stratégique sont plus que jamais à portée des menaces cinétiques et hybrides, ce qui impose de nouvelles stratégies de protection active et passive jusqu'ici dévolues aux moyens tactiques.

Face à ces menaces, et dans un contexte de transparence croissante du champ de bataille, la mobilité militaire ne doit pas reposer sur des chaînes logistiques linéaires et prévisibles, créant des concentrations de forces et de matériel vulnérables. **La préparation d'un éventuel conflit de haute intensité suppose d'allier à la logique de projection de forces, héritée des engagements expéditionnaires post Guerre froide, une logique accrue d'opération en réseaux,** plus fragmentés et redondants, capables d'absorber la perte d'un nœud ou de vecteurs de transport sans que cela ne provoque une rupture d'ensemble.

c. La mobilité militaire française a surtout appuyé ces dernières années un modèle expéditionnaire et de dissuasion

- i. Un déclin de la mobilité militaire terrestre et européenne depuis la fin de la Guerre froide

Lors de la période de la Guerre froide, en prévention d'un éventuel engagement, les budgets militaires ont permis **l'acquisition et le financement de larges moyens patrimoniaux** pour la mobilité des Armées françaises. À titre

d'illustration, alors qu'en 1984, l'Armée de Terre alignait neuf camions pour soutenir une pièce d'artillerie de 155 mm, ce ratio est aujourd'hui tombé à 3,5 camions ⁽¹⁾. Au-delà de cette érosion quantitative, l'Armée de Terre disposait également de capacités spécialisées et désormais disparues, à l'image des camions super-lourds de 38 tonnes destinés à pallier toute rupture sur le réseau ferroviaire ⁽²⁾.

La mobilité militaire en Europe était alors coordonnée par l'OTAN grâce à l'application de normes standardisées (STANAG) et d'une préparation opérationnelle rigoureuse. Les réseaux de transport faisaient l'objet d'un recensement et d'un entretien régulier, en même temps que leur capacité testée dans le cadre des exercices de coalition.

Avec la fin de la Guerre froide et de la menace suscitée par le pacte de Varsovie, **les moyens patrimoniaux de mobilité terrestres comme la coordination avec les Nations alliées en Europe ont largement décliné**. Les capacités de mobilité stratégique en régie ont été réduites au strict minimum, l'essentiel des moyens étant fourni par le biais de l'externalisation et de la mutualisation avec les armées alliées.

Cette situation n'a toutefois pas contraint les opérations militaires françaises des 25 dernières années, celles-ci étant menées essentiellement sur des théâtres d'opérations lointains requérant des projections de forces par voies maritime ou aérienne.

- i. Une capacité réelle de projection de forces par voies maritime et aérienne

Les Armées françaises ont **hérité d'un appareil de projection autonome et éprouvé, largement axé sur les vecteurs maritimes et aériens, qui s'explique par l'impératif de dissuasion nucléaire et des engagements majoritairement expéditionnaires** depuis la fin de la Guerre froide.

Avant la fin des années 1960, seule la voie maritime permettait d'acheminer des troupes et des matériels en quantités notables sur d'autres continents que le continent européen. La projection était alors accomplie par les bâtiments de la Marine nationale et de la marine marchande. Ces moyens permettaient de déplacer des quantités importantes de troupes et de matériels, sur de grandes distances, mais avec des délais de déploiements élevés.

Tirant profit du développement de la dissuasion nucléaire, l'armée française a acquis dans les années soixante la capacité à projeter rapidement des moyens vers des territoires éloignés. Pour acheminer hommes et matériels en direction des terrains d'essais en Polynésie française, les armées françaises avaient alors choisi de se doter d'avions de transport civils à long rayon d'action. De même, en appui du bombardier stratégique Mirage IV, l'acquisition d'avions

(1) Audition du général (2S) Gueguen.

(2) *Idem*.

ravitailleurs (KC-135) a permis à l'armée de l'Air de construire une allonge démultipliée pour les raids nucléaires aériens.

La capacité de projection aérienne française reste aujourd'hui un modèle en Europe ; elle s'articule autour du binôme A400M et A330 MRTT, sur lesquels vos rapporteurs auront l'occasion de revenir plus tard dans ce rapport.

La réussite d'un exercice comme Pégase ⁽¹⁾ est la résultante directe de cet héritage. Tenu régulièrement depuis 2018, il permet de démontrer la capacité de la France à déployer des aéronefs en un temps limité vers des théâtres éloignés, en l'occurrence dans la zone Pacifique (en 2025, un exercice Pégase Grand Nord a également été mené).

La capacité de projection aérienne ne saurait toutefois être envisagée indépendamment des moyens de projection maritime. Les deux composantes répondent en effet à des logiques complémentaires. L'Armée de l'air et de l'espace offre la réactivité nécessaire pour déployer en quelques heures ou quelques jours des personnels, des équipements critiques ou des capacités de commandement sur un théâtre éloigné. La Marine nationale et les moyens maritimes affrétés permettent d'acheminer dans la durée des volumes de forces et de matériels sans équivalent. La voie maritime demeure ainsi indispensable dès lors qu'il s'agit de soutenir un engagement prolongé ou de projeter des équipements lourds en quantité importante.

2. Un équilibre entre autonomie, coopérations interalliées et externalisation civile qui suscite des opportunités et des fragilités

La capacité de mobilité militaire de nos armées repose aujourd'hui sur un équilibre entre capacités patrimoniales, externalisation civile et dépendance à certains soutiens, qui constitue un facteur de puissance comme de fragilités.

- i. La mobilité militaire française est fortement externalisée, de manière variable toutefois selon les segments

Les acheminements stratégiques des armées françaises reposent aujourd'hui à **90 % sur du fret civil.**

Ce chiffre se décompose de manière variable selon le segment considéré ⁽²⁾ :

– **le transport militaire par voie aérienne est le moins externalisé.** En 2024, la part d'externalisation des acheminements stratégiques aériens atteignait **7 % sur le transport de passagers, et 22 % sur le fret ;**

(1) PEGASE (initialement, Projection d'un dispositif aérien d'Envergure en Asie du Sud-Est) est un exercice de déploiement de moyens d'envergure de l'AAE, à des fins d'entraînement des capacités de déploiement, de signalement de puissance, mais aussi de renforcement des partenariats et de l'interopérabilité avec des forces aériennes étrangères.

(2) Auditions de vos rapporteurs.

– sur le transport par voie terrestre, la part externalisée de fret militaire atteignait 69 % ;

– sur le transport par voie maritime la part externalisée de fret militaire atteignait 97 %.

Le centre du soutien des opérations et des acheminements (CSOA) recense 28 contrats de prestations en lien avec les acheminements stratégiques des Armées françaises, qui se répartissent sur les voies routières, maritimes, ferrées et aériennes.

Le recours à l’externalisation présente un avantage certain qui est l’économie des moyens. Les armées bénéficient ponctuellement de capacités civiles sans en supporter le coût d’acquisition et d’entretien. Elles peuvent engager leurs moyens patrimoniaux sur les segments les plus critiques ou les plus exposés.

Il s’accompagne toutefois de fragilités, qui pourraient être préjudiciables en cas d’engagement majeur. En premier lieu, la réactivité en cas de crise n’est pas garantie dans tous les contrats. Les marchés de prestations des armées n’incluent pas systématiquement de clauses imposant un nombre minimum de prestations ou de vecteurs garantis. En second lieu, il existe un doute sur la capacité de mobilisation des prestataires s’ils doivent opérer dans un environnement dégradé. Ce risque va de pair avec la possibilité garantie aux personnels civils d’exercer un droit de retrait dans les environnements jugés dangereux. Enfin, l’économie de coûts est variable selon les contrats concernés. Le recours à des capacités critiques ou l’allongement des périodes d’utilisation peuvent déséquilibrer l’équation budgétaire.

- ii. La mobilité militaire française s’intègre dans le cadre de réseaux d’alliances

La France, à l’instar de ses alliées, conçoit la majeure partie de ses engagements opérationnels comme s’inscrivant en coalition, et **a régulièrement recours aux infrastructures et vecteurs de nations partenaires pour ses opérations d’acheminement stratégique.** La France peut s’appuyer sur un réseau d’alliances dense, 32 États au sein de l’OTAN, 27 au sein de l’Union européenne.

Cette interopérabilité et la possibilité de mutualisation constituent un avantage, car elles **accroissent considérablement les capacités de projection.** Vos rapporteurs auront l’occasion de revenir en détail sur le bénéfice de certaines opérations de mutualisation dans la seconde partie de ce rapport, notamment s’agissant du transport aérien avec le Commandement européen du transport aérien (EATC).

Qu’il s’agisse des acheminements maritimes, aériens ou terrestres, les opérations de projection ne peuvent généralement être conduites sans s’appuyer sur les escales, points d’appui et gîtes d’étapes mis à disposition par les nations

partenaires. **L'accessibilité de ces moyens reste soumise à la convergence des intérêts des partenaires autour de la crise ou de l'opération concernées.**

L'importance des moyens américains suscite une dépendance sur certains segments critiques, en particulier sur le segment aérien. C'est notamment le cas pour l'accès des aéronefs français au réseau de dépôts de carburéacteur britannique et américain, qui est particulièrement nécessaire en région Pacifique. C'est aussi le cas sur la capacité de ravitaillement en vol ; la capacité totale cumulée de ravitaillement en vol des pays européens est aujourd'hui environ dix fois inférieure à celle des États-Unis. **Dans un contexte de possible désengagement ou pivot américain, la France (et l'Europe) s'expose à un risque de lacunes dommageables pour sa capacité de projection.**

B. LA GESTION D'UNE « POLYCRISE » SIMULTANÉE EN EUROPE ET EN OUTRE-MER CONSTITUE UN SCÉNARIO LIMITE POUR LA MOBILITÉ STRATÉGIQUE FRANÇAISE

1. La couverture des territoires ultramarins suscite un défi singulier de projection pour les armées françaises

La France occupe une position singulière parmi les États européens en raison de l'étendue de ses territoires ultramarins, ainsi que de la possession de la deuxième zone économique exclusive (ZEE) mondiale. Cette situation stratégique lui confère des responsabilités et des besoins spécifiques en matière de mobilité stratégique qui appellent avant tout une réponse nationale, adaptée à ses intérêts de souveraineté et à son empreinte géographique unique. Sa présence territoriale s'étend dans plusieurs espaces stratégiques : l'océan Pacifique avec la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna ; l'océan Indien avec Mayotte, La Réunion et les Terres australes et antarctiques françaises ; la zone caraïbe avec la Guadeloupe, la Martinique et Saint-Martin ainsi que l'Atlantique avec la Guyane et Saint-Pierre-et-Miquelon. **Cette implantation mondiale confère à la France une profondeur stratégique considérable mais elle implique des contraintes opérationnelles majeures.**

La dispersion géographique des territoires ultramarins impose aux armées françaises de maintenir une capacité de couverture opérationnelle permanente afin de répondre à des crises susceptibles de survenir simultanément sur plusieurs théâtres. Les armées sont régulièrement sollicitées pour intervenir dans ces espaces face à des catastrophes naturelles, des troubles sécuritaires ou en soutien aux autorités civiles. Les interventions conduites après le passage du cyclone Chido à Mayotte ou encore les importants déploiements logistiques et de personnels (militaires, civils, forces de sécurité intérieure) réalisés lors des troubles en Nouvelle-Calédonie en 2024 illustrent cette réalité.

Cette situation ravive un dilemme ancien entre logique de pré-positionnement des forces et logique de projection. Certains États, à l'image du Royaume-Uni privilégient des points d'appui permanents en outre-mer (par

exemple, les îles Malouines et Diego Garcia). **En raison du nombre de ses territoires et de leur éloignement, la France doit trouver un équilibre entre une d'une part une logique de projection des forces pour le soutien aux crises, et d'autre par le pré-positionnement de forces en Outre-Mer, ces dernières pouvant servir de points d'appui permanents pour les projections.**

L'évolution des menaces et la montée des tensions internationales conduisent aujourd'hui à repenser ce modèle et à renforcer les capacités d'appui françaises, notamment dans l'océan Pacifique et dans l'océan Indien. En effet, les Armées indiquent que les territoires situés dans ces deux océans représentent les environnements logistiques les plus contraignants pour leurs acheminements.

Dû aux distances importantes entre la France métropolitaine et ses territoires du Pacifique, leur desserte par voie aérienne nécessite plusieurs escales ainsi qu'un pré-positionnement d'équipages afin d'assurer la continuité des rotations. Pour Mayotte et la Réunion, les contraintes diplomatiques compliquent également les opérations puisque l'obtention de certaines autorisations de survol peut être longue (l'exemple de l'Égypte est régulièrement cité), notamment pour le transport de matières dangereuses. Certaines destinations présentent par ailleurs des limitations techniques importantes. À Mayotte, par exemple, les caractéristiques de la piste et des infrastructures de l'aéroport réduisent fortement les capacités d'emport des aéronefs (voir partie consacrée aux infrastructures aériennes).

Les contraintes sont tout aussi importantes sur le plan maritime. Les lignes logistiques vers le Pacifique représentent des trajets pouvant atteindre environ 12 000 milles nautiques, ce qui impose également des escales. Pour les acheminements du ministère des Armées, celles-ci sont servies une à deux fois par an pour des rotations de quatre mois en moyenne, soit deux mois de plus qu'un voyage équivalent pour l'océan Indien.

Les opérations menées en Nouvelle-Calédonie en 2024 illustrent l'ampleur des moyens aériens et maritimes nécessaires pour soutenir une crise majeure outre-mer. Entre mai et novembre 2024, plus de 1 150 tonnes de fret ont été acheminées vers la Nouvelle-Calédonie, dont environ 110 tonnes par voie aérienne militaire. Ces acheminements concernent des équipements de protection, des véhicules, de l'armement (dont véhicules lourds « Centaures » de la Gendarmerie nationale) et des munitions.

Si ces opérations ont été considérées comme des réussites sur le plan de la réactivité et de l'efficacité opérationnelle, elles ont néanmoins nécessité d'importantes priorisations capacitaires, au détriment d'autres activités opérationnelles. Elles ont également engendré des coûts humains, financiers et matériels significatifs. **Dans un contexte d'hypothèse d'engagement majeur (HEM) ou de conflit de haute intensité en Europe, la survenue simultanée de crises durables outre-mer pourrait donc placer les armées**

françaises dans une situation de saturation logistique et opérationnelle conduisant nécessairement à des arbitrages.

Face à cette perspective, le renforcement des partenariats régionaux apparaît comme une nécessité stratégique. Le développement de coopérations logistiques avec les États alliés présents dans les zones concernées permet d'améliorer la réactivité des armées françaises et de réduire les contraintes liées aux distances. L'exercice PEGASE 2024 illustre cette orientation. Pendant huit semaines, l'Armée de l'air et de l'espace a démontré sa capacité à conduire simultanément deux projections de puissance aérienne vers l'Asie du Sud-Est. Cet exercice visait notamment à garantir la capacité française à protéger les ressortissants et territoires français de la région indopacifique grâce à des déploiements rapides et lointains. Cette capacité s'appuie sur le soutien de partenaires stratégiques régionaux tels que les Émirats Arabes Unis, Singapour, la Malaisie ou encore le Japon. Cette logique a également été mise en œuvre lors de la crise en Nouvelle-Calédonie en 2024 où ont été mis en place des relais opérationnels avec des dispositifs de ravitaillement en Australie et des escales à Vancouver (Canada) ainsi qu'à Hawaï, assurant le bon déploiement des ponts aériens vers l'archipel. Le renforcement de ces partenariats logistiques régionaux contribuerait à améliorer la résilience et la rapidité de la réponse française dans un environnement stratégique de plus en plus dégradé.

2. Dans un contexte de retour de la conflictualité en Europe, la préparation d'un engagement majeur doit se traduire par un changement d'échelle de la mobilité

a. Des impératifs de changement d'échelle du soutien logistique pour le scénario d'engagement majeur en Europe

La revue nationale stratégique 2025 évoque explicitement la possibilité d'un engagement majeur en Europe pour les Armées françaises : « L'hypothèse d'une participation des armées françaises à une guerre majeure de haute intensité dans le voisinage de l'Europe et le risque d'actions concomitantes déstabilisatrices de nature hybride pour la sécurité intérieure de la France atteignent un niveau inégalé depuis la fin de la guerre froide » ⁽¹⁾.

La perspective d'un engagement majeur sur le flanc Est suscite un pivot stratégique vers l'Europe, et des impératifs nouveaux pour la mobilité des Armées françaises :

– **le soutien des missions de réassurance sur le flanc Est et les actions de soutien à l'armée ukrainienne supposent des acheminements réguliers.** Dans le cadre de la mission Aigle (Roumanie), les Armées acheminent du fret régulier, à hauteur de plusieurs centaines de tonnes par mois, et doivent organiser des rotations régulières des effectifs. Des mêmes besoins existent pour le soutien de la mission

(1) Paragraphe 112 de la revue nationale stratégique actualisée, 2025.

Lynx (Estonie), bien que moins importants en raison d'un dimensionnement moindre (1 400 militaires de l'Armée de Terre et 100 militaires de l'Armée de l'Air et de l'Espace en Roumanie, contre 350 militaires en Estonie). À cela s'ajoute le soutien des missions de déploiement ponctuel, notamment des missions de l'AAE dans le cadre de la mission *Enhanced Air Policing* (pays baltes), mais aussi la mission Gerfaut (Pologne), qui vise la formation d'éléments ukrainiens ;

– **l'ambition des armées françaises est de soutenir une projection majeure sur le flanc Est.** L'Armée française, nation-cadre otanienne, doit être capable de projeter une division à deux brigades (dont une brigade multinationale) en 30 jours ; elle vise d'atteindre le niveau corps d'armée en 2030 ;

– **dans le cadre du concept de *Host Nation Support*, le territoire national et les Armées françaises doivent pouvoir assurer l'accueil, le soutien et participer au transit de forces alliées sur le territoire national.** Elle doit être capable de constituer une base arrière otanienne.

La mobilité stratégique française est mise ainsi au défi d'allier la réactivité et la masse, suscitant une rupture par rapport à un historique récent d'opérations « choisies », avec un engagement limité.

b. La résurgence des stratégies otaniennes de réassurance et de mobilité pour le flanc Est et le développement du rôle de l'UE

L'annexion de la Crimée en 2014, puis l'agression russe contre l'Ukraine en 2022, ont conduit l'Alliance atlantique à réactiver et à approfondir ses dispositifs de réassurance sur le flanc Est du continent européen.

Ce mouvement de revivification stratégique s'est **accompagné d'une prise de conscience croissante des contraintes de mobilité** pesant sur le déploiement rapide de forces en Europe, et a ouvert la voie à une montée en puissance progressive du rôle de l'Union européenne dans un domaine demeuré jusqu'alors quasi exclusivement otanien.

Ainsi, en 2017, un rapport confidentiel de l'OTAN relayé par le magazine allemand *Der Spiegel* mettait en exergue les difficultés que rencontrerait l'Alliance si elle devait réagir à une agression sur le flanc Est et concentrer des forces sur ce théâtre d'opération.

Au sein de l'OTAN, la promotion de la mobilité en Europe relève, sous l'autorité de l'état-major international, du Comité Logistique, chargé d'en définir les priorités. **La planification et la coordination opérationnelles de la mobilité militaire sont confiées au *Joint Support and Enabling Command (JSEC)*, basé à Ulm.** Il constitue l'instrument central de la conduite logistique interallié sur le théâtre européen.

La France maintient un rôle de nation-cadre dans le cadre des plans de l'OTAN. La prise d'alerte du commandement, par la France, de la Force de réaction alliée (ARF) est un jalon important ; les armées françaises doivent être capables d'organiser le déploiement de l'ARF, force multinationale et multi-domaines, sous court préavis.

L'Union européenne s'est dotée de sa propre architecture pour suivre les enjeux de mobilité militaire. Le Comité militaire de l'Union européenne, assisté de l'État-major de l'UE, est chargé de promouvoir la mobilité militaire en Europe, tandis qu'au sein de la Commission, la direction générale de la mobilité et des transports (DG MOVE) coordonne la mise en œuvre des projets retenus dans le cadre des programmes de financement, notamment le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) ; vos rapporteurs auront l'occasion de revenir sur ces enjeux dans la partie dédiée.

M. le rapporteur Limongi s'oppose, par ailleurs, à cette extension des compétences de l'Union européenne dans un domaine qui relève exclusivement de la souveraineté nationale. Il reviendra plus en détail sur ce point dans la suite du rapport.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les situations nationales demeurent très contrastées au sein de l'Union européenne. La France a maintenu, malgré des contraintes budgétaires réelles, un effort continu en faveur de ses infrastructures militaires, de ses capacités de projection et de son réseau de soutien logistique, afin de répondre à ses responsabilités de puissance mondiale disposant de territoires et d'intérêts sur plusieurs continents. À l'inverse, plusieurs États membres ont longtemps sous-investi dans leurs infrastructures de défense et de transport stratégique. Dans ce contexte, votre rapporteur s'interroge sur le risque de voir les financements européens, auxquels la France contribue largement, être mobilisés prioritairement pour combler les retards accumulés par certains partenaires, sans garantie d'un retour proportionné pour les capacités nationales françaises.

c. La remontée en puissance du soutien logistique

La perspective d'un engagement majeur en Europe, conjuguée à la multiplication des crises, dans nos espaces ultramarins et dans plusieurs zones d'intérêts des armées françaises (Proche et Moyen-Orient au premier chef), sollicite fortement les capacités logistiques des armées et impose un renforcement prioritaire.

Le défi principal est aujourd'hui la gestion d'une polycrise européenne et ultra-marine. Les armées seraient en effet amenées à déployer simultanément des forces et du matériel sur des théâtres très éloignés, avec des moyens contraints.

La LPM 2024-2030 a fait du soutien l'un de ses volets d'action ; l'effort doit être poursuivi, en particulier sur le segment terrestre, particulièrement nécessaire pour le déploiement sur le théâtre européen.

À cet égard, notre commission a adopté un amendement de votre rapporteur M. Limongi dans le cadre de l'actualisation de la LPM 2024-2030, visant à y inscrire cet enjeu de montée en puissance des capacités de mobilité des armées.

II. LES ARMÉES FRANÇAISES DISPOSENT D'UNE CHAÎNE DE PROJECTION ET D'ACHEMINEMENT ÉPROUVÉE, MAIS MALGRÉ TOUT SOUS-DIMENSIONNÉE POUR UN ÉVENTUEL ENGAGEMENT MAJEUR

Les armées françaises bénéficient de l'expérience acquise du fait d'un engagement opérationnel régulier depuis la fin de la Guerre froide. Les opérations extérieures (OPEX), mais aussi l'impératif de couverture de nos espaces ultramarins, **ont cultivé une culture des acheminements complexes, qui rejaillit sur l'ensemble de la chaîne de mobilité stratégique.**

A. LA GESTION DES ACHÉMINEMENTS MILITAIRES REPOSE SUR UNE COORDINATION INTERARMÉES

L'état-major des armées (EMA) est responsable de la politique des acheminements stratégiques des forces ainsi que de la planification des mouvements militaires et de leur exécution. Il est également chargé d'assurer le lien avec les services de l'OTAN et de l'UE pour faire part des besoins des armées françaises en matière de mobilité.

Surtout, l'EMA dispose d'une organisation interarmées compétente pour l'ensemble des domaines de la mobilité stratégique avec le **Centre du soutien des opérations et des acheminements (CSOA).**

Il dispose en outre des nombreux **services interarmées sectoriels compétents pour les déploiements des forces** ; vos rapporteurs souhaitent s'attarder plus particulièrement sur la situation du Service de l'énergie opérationnelle (SEO) et du Service du Commissariat des Armées (SCA), qui présentent de nombreux défis de montée en puissance.

1. La planification des opérations coordonne une chaîne de mobilité et soutien interarmées dont l'outil central est le centre du soutien des opérations et des acheminements (CSOA)

Dans la détermination de leurs doctrines d'acheminement, les armées découpent la mobilité stratégique **en quatre zones d'action**, sur lesquels le CSOA intervient, appuyé par de nombreux acteurs :

– **Les mouvements préalables**, qui ne relèvent pas à strictement parler des acheminements stratégiques, doivent permettre le regroupement et la mise en condition initiale des forces et matériel. Ils relèvent de la responsabilité des armées, directions et services (ADSIA), appuyés le cas échéant par le CSOA ;

– **les préacheminements sur le territoire national**, qui sont le plus souvent réalisés par voie de surface, relèvent principalement de la responsabilité du CSOA, appuyé par les ADSIA ;

– les **acheminements stratégiques entre le territoire national et le théâtre d’opérations**, qui relèvent principalement de la responsabilité du CSOA, appuyé par les ADSIA ;

– les **post-acheminements** sur le théâtre d’opérations, relèvent du commandement de théâtre, appuyé par le CSOA et les ADSIA.

a. Le CSOA, tête de chaîne de la mobilité stratégique

i. Une mission centrale d’animation de la chaîne logistique interarmées

Le CSOA, placé sous la responsabilité du sous-chef d’état-major Opérations (SCOPS), constitue **l’instrument central pour les acheminements stratégiques des armées**.

Les missions du CSOA s’articulent autour de **trois domaines complémentaires** de la mobilité stratégique :

– il assure **le soutien des opérations**, en fournissant au sous-chef « Opérations » de l’EMA une image de synthèse consolidée de l’ensemble des fonctions de soutien ;

– il assure depuis 2025 **le rôle de *National Movement Coordination Center* (NMCC)**, structure type de l’OTAN chargée de la régulation et de la déconfliction de l’ensemble des mouvements s’inscrivant dans les plans alliés ; cette mission revêt une importance particulière pour la France, qui cumule les statuts de pays de transit, de base arrière (nation hôte) et de nation contributrice aux opérations ;

– enfin, le CSOA constitue **la tête de chaîne des acheminements stratégiques des armées**, lors des exercices, des opérations extérieures ou pour le soutien des détachements en outre-mer et à l’étranger.

Sa responsabilité s’exerce à l’égard des trois armées et de l’ensemble des services contributeurs selon les projections considérées (Service du Commissariat aux Armées, Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres, Service de l’énergie opérationnelle etc.).

Il dispose d’un **centre de commandement, basé à Villacoublay**, qui emploie 180 personnes.

Il dispose également d’unités chargées d’assurer la commande des moyens de transport et la gestion des phases de transit lors des ruptures de charges multimodales (passage d’une voie ferrée à une voie routière par exemple), autour de **deux centres de mise en œuvre spécialisés, avec des moyens, notamment humains, susceptibles d’être projetés** pour accompagner les opérations d’acheminements :

– un **centre de mise en œuvre spécialisé pour les transports terrestres**, le centre de transports et transits de surface (CTTS) de Montlhéry (Essonne), placée

sous pilotage fonctionnel du CSOA mais qui dépend organiquement de l'Armée de Terre ;

– un **centre de mise en œuvre spécialisé pour les transports maritimes**, le 519^e régiment du Train, situé à Toulon. Vos rapporteurs ont eu l'opportunité de visiter cette unité, qui assure le transit de **près de 2/3 du fret militaire des Armées**, avec un effectif réalisé de 500 personnels (auquel il faut ajouter 140 réservistes). À ce titre, **votre rapporteur M. Limongi souhaite mettre en exergue l'état vieillissant ou la dotation insuffisante de certains matériels spécifiques**, qui pourraient limiter la capacité de transit pour un éventuel engagement majeur. Ainsi, **la dotation en grues du régiment est en-deçà des besoins exprimés**, avec 3 grues alors que la cible opérationnelle s'établit à une dizaine d'unités. Le régiment affiche également un déficit complet en chariots élévateurs tout-terrain ou en moyens de logistique blindés, ce qui le rendra vulnérable en cas de projection sur un théâtre fortement contesté.

Le CSOA anime **une chaîne logistique plurielle**. Il peut **s'appuyer sur les différents moyens des armées**, notamment s'agissant des unités du Commandement de l'appui et de la logistique de théâtre (CALT) pour l'Armée de Terre et de la Brigade aérienne d'assaut et de projection (BAAP) de l'Armée de l'Air et de l'Espace (AAE). Il est également susceptible de recourir aux **facilités de mutualisation de vecteurs de transport alliés**, notamment via l'EATC (transport aérien) et le *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE, transport multimodal) d'Eindhoven. Enfin, le CSOA est prescripteur des **contrats de prestataires civils**, dont les contrats d'affrètements maritimes conclus par les armées avec la société Maritime nantaise.

Proposition de M. Limongi : Soutenir le renouvellement capacitaire des centres de mise en œuvre spécialisés de Monthléry et de Toulon, en particulier s'agissant des matériels capables d'opérer en environnement dégradé et du parc de grues

- ii. Une prise en compte croissante du rôle du CSOA et de la logistique, qui doit être accompagnée de moyens propres plus robustes

La résurgence de la fonction logistique se traduit par une **implication opérationnelle croissante du CSOA**. Les armées ont pris conscience de l'importance de l'organisation des mouvements dans l'hypothèse d'un engagement majeur, et le CSOA a par exemple été **pleinement intégré au cycle d'exercices ORION 2026**, à un niveau inédit selon les auditions de vos rapporteurs. Il a également **joué un rôle central lors de l'exercice Dacian Fall à l'automne 2025**, qui a constitué une manœuvre logistique sans précédent vers le flanc Est de l'Europe pour les armées françaises.

Cette évolution s'inscrit également dans le sillage **des travaux conduits au sein de l'OTAN et de l'UE**. Le CSOA est le NMMC des armées depuis 2025, et pourrait se voir désigner comme coordinateur national pour les transports militaires

dans le futur règlement européen sur le transport européen (voir la partie dédiée infra).

L'élargissement continu de la responsabilité du CSOA doit s'accompagner d'un renforcement de ses moyens propres. Interrogées par vos rapporteurs sur ce point, les autorités militaires ont reconnu que les moyens propres du centre doivent encore être consolidés pour atteindre le contrat opérationnel visé par la LPM à l'horizon 2030.

Vos rapporteurs souhaitent tout particulièrement attirer l'attention quant aux systèmes d'information du CSOA et le personnel spécialisé SI. À l'instar de nombreux services des armées, le CSOA témoigne de déficit de ressources humaines sur ces domaines. Or, le CSOA a la responsabilité de la mise en œuvre du logiciel SILRIA (qui permet le suivi des acheminements militaires), le logiciel ARTEMIS (qui assure l'optimisation et le suivi des missions de transport) et le logiciel LOGFAS (outil de planification et d'aide à la décision de l'OTAN). Les impératifs d'interopérabilité comme de confidentialité de ces différents outils suscitent des besoins critiques. Le CSOA mène à ce titre des travaux afin de faciliter l'interopérabilité des SI logistiques nationaux avec celui des Nations alliées ou otaniens.

Proposition : Augmenter et pérenniser les ressources du centre de soutien des opérations et des acheminements (CSOA), en particulier les ressources spécialisées sur les systèmes d'information

b. Le service de l'énergie opérationnelle, un atout à consolider

i. Le SEO assure le soutien pétrolier de certains vecteurs stratégiques

Vos rapporteurs ont souhaité mettre particulièrement en exergue le rôle du service de l'énergie opérationnelle, qui joue un rôle central dans la conduite de la mobilité stratégique des armées, **car il assure le soutien pétrolier de nombreux vecteurs de la mobilité stratégique** (en particulier, les avions de transport stratégique et certains navires) **et la gestion de différents points d'appui critiques dans l'Hexagone, les territoires ultramarins et certaines bases situées à l'étranger.**

Le SEO a pour mission l'approvisionnement en tout temps et en tous lieux des produits pétroliers et des énergies alternatives nécessaires aux armées.

À ce titre, il contribue à la mobilité stratégique, en assurant le soutien pétrolier des vecteurs de la mobilité stratégique. Cela concerne, d'une part, **l'approvisionnement en carburéacteur des aéronefs de l'AAE**, dont ses vecteurs de transport (A400M, A330 MRTT, C-130 etc.). Cela concerne d'autre part l'approvisionnement pétrolier des navires de la Marine nationale, qui assure des missions de projection de puissance (et marginalement des missions de projection de forces).

Le SEO est également bénéficiaire de la mobilité stratégique pour la projection de ses moyens sur le théâtre d'opérations.

- ii. Des lacunes capacitaires qui freinent la remontée en puissance du service

Le Service de l'énergie opérationnelle (SEO) est confronté à des lacunes capacitaires qui freinent significativement sa remontée en puissance, tant sur le plan matériel que sur le plan des ressources humaines.

S'agissant des équipements, les principales difficultés concernent les dispositifs spécialisés de soutien carburant, notamment le vieillissement de la flotte de camions-citernes et le déficit d'infrastructures de stockage de campagne (réservoirs souples). La loi de programmation militaire prévoit une remontée capacitaire en deux jalons, avec une cible intermédiaire à l'horizon 2030 et une cible finale à l'horizon 2038. Ce n'est qu'à cette date que le service pourrait voir ses capacités pleinement alignées sur l'ambition opérationnelle des armées.

S'agissant des ressources humaines, le déficit actuel empêche le SEO d'atteindre de manière autonome l'ambition opérationnelle fixée en sortie de LPM. Le service, qui présente un effectif de 2 000 ETP, affiche un déficit de près de 300 ETP ⁽¹⁾. **Le service est aujourd'hui contraint à recourir à l'externalisation de certaines opérations relevant de son action pour la mobilité des armées.** C'est notamment le cas du transport de carburant par voie ferrée ou par voie routière.

- iii. Des lacunes dans le maillage des infrastructures du SEO dans les territoires ultramarins

Le maillage du SEO sur le territoire hexagonal ne présente pas de difficulté notable s'agissant des infrastructures.

La situation est bien plus inégale s'agissant des territoires ultramarins, et les déploiements récents en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte ont mis en exergue des lacunes dommageables pour la fluidité des opérations.

En Nouvelle-Calédonie, en Guyane, en Martinique et en Polynésie française, le SEO peut s'appuyer sur un dispositif robuste, alliant dépôts d'infrastructure et moyens d'exploitation associés.

Toutefois, **la capacité des infrastructures calédoniennes doit être interrogée au regard des déploiements opérés en 2024,** qui ont montré leurs limites. L'approvisionnement du dépôt du SEO a ainsi été complété par *defuelling* (vidange de carburant) depuis un A400M ; cette même technique a été utilisée pour le ravitaillement de certains aéronefs, notamment les hélicoptères.

(1) Avis « Soutiens » sur le PLF 2026 de la commission de la défense nationale et des forces armées.

À la Réunion, le SEO dispose des moyens d'exploitation, mais sans capacité de stockage d'infrastructure propre. Le stock de carburant, dont celui de sécurité, est entretenu par une société civile. Des travaux sont toutefois lancés pour pallier ce déficit capacitaire à court terme.

À Mayotte et en Guadeloupe, le SEO ne dispose d'aucune capacité. Les armées doivent s'appuyer exclusivement sur le réseau civil. Compte tenu de l'importance géostratégique du canal du Mozambique et des crises susceptibles d'affecter l'archipel mahorais (climatiques, migratoires, sécuritaires), la mise en place d'infrastructures dédiées à Mayotte apparaît cruciale pour votre rapporteur M. Limongi.

Proposition de M. Limongi : Soutenir la remontée en puissance capacitaire du SEO, en particulier sur les infrastructures de soutien carburant de Mayotte et de la Nouvelle-Calédonie
--

c. Le service du commissariat aux armées (SCA) contribue tout particulièrement à l'organisation des solutions externalisées de mobilité

Le SCA intervient dans l'ensemble des domaines de la mobilité stratégique (phases de préacheminement stratégique, d'acheminement et de post-acheminement).

Il contribue aux opérations de mobilité par **ses capacités propres, comme sa flotte de véhicules** (« flotte blanche » des Armées) ainsi que la mobilisation de sa chaîne de stockage. **En outre, le SCA délivre une gamme de services spécialisés sur la fonction d'affrètement civils et d'achats, dont il constitue l'acteur de référence.**

La « flotte blanche » du Service du Commissariat aux Armées

La « flotte blanche » (gamme civile) du SCA est utilisée dans tous les domaines de la mobilité. Les bus sont notamment employés pour les phases de préacheminement, de post-acheminement, et même pour des acheminements stratégiques en Europe si nécessaire.

Le SCA dispose ainsi de 14 000 véhicules légers de la gamme commerciale (dont 1 100 minibus et plus de 5 000 véhicules utilitaires).

Les 1 100 bus et 300 poids lourds contribuent tout particulièrement à l'efficacité logistique. Ils sont mis en œuvre par les groupements de soutien commissariat (GSC) et les camps de manœuvre.

Cette flotte de moyens lourds présente plusieurs enjeux de renouvellement. Dans le cadre du programme à effet majeur flotte tactique logistique terrestre, le SCA a exprimé des besoins de renouvellement de sa flotte de poids lourds. Il convient par ailleurs de noter que l'ancienneté du parc d'autocars est significativement plus élevée que son équivalent civil (11 ans en moyenne en 2024 contre moins de 8 ans dans le secteur civil).

S'agissant des ressources humaines, le SCA possède des vecteurs en régie ainsi que du personnel qualifié pour les utiliser. Il dispose notamment de 800 conducteurs permanents, qui peuvent être renforcés par 360 chauffeurs occasionnels fournis par les GSC. Actuellement, ces moyens sont suffisants pour répondre aux besoins opérationnels des armées.

Toutefois, dans le cadre d'une opération majeure, les effectifs de chauffeurs du SCA risquent d'être saturés. Il sera alors nécessaire de passer par des marchés externalisés par les plateformes commissariat (PFC), voire à des marchés d'intérim. Cette problématique spécifique du SCA rejoint une problématique plus large de risque de pénurie de chauffeurs en cas d'engagement majeur (voir ci-après, dans la partie consacrée au transport routier).

Plusieurs organismes du SCA contribuent aux opérations de mobilité :

– **la plate-forme affrètement-transport (PFAT) est le représentant du pouvoir adjudicateur (RPA) de référence pour l'externalisation des acheminements stratégiques.** Elle passe des contrats pour acheminer les forces sur le territoire national et à l'international, et peut également agir pour les transports intrathéâtre. La PFAT exerce un contrôle de supervision sur tous les organismes du SCA qui passent des marchés d'affrètement et de transports locaux, et s'impose comme le seul RPA pour les achats réalisés par le SCA dans le domaine aérien ;

– **le Centre interarmées du soutien Multiservices (CIM) est en charge des transports en commun sur le territoire national,** en lien avec les 42 groupements de soutien commissariat (GSC) répartis dans l'Hexagone ;

– **le Centre interarmées du soutien Mobilité (CIMob) assure l'achat de billetterie pour les acheminements individuels et de groupe** (stratégique, sur le territoire national comme intrathéâtre) ;

– **sur les théâtres d’opérations, les directions du commissariat (DIRCOM) ou les détachements modulaires du commissariat (DMC) sont compétents pour les marchés de transport locaux**, particulièrement pour la voie terrestre (location de véhicules de la gamme commerciale ou de bus ; suivi des marchés de transport de fret) ;

– **le réseau de stockage du SCA** est mobilisé pour appuyer les manœuvres de projection. Ce dispositif repose en particulier sur 5 établissements logistiques du commissariat des armées (ELOCA), 9 entrepôts zonaux construits ou en cours de construction, et plus de 140 magasins locaux placés au plus près des forces. Ce réseau est en cours de modernisation, avec des opérations de rénovation, d’acquisition et de désaturation prévues jusqu’en 2030 ;

– enfin, l’Economat des Armées (EdA) par son statut d’établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), opérateur en quasi-régie, est en mesure d’assurer l’acheminement des denrées, matériels de restauration collective ou de gestion de site sur certains théâtres pour les articles qu’il fournit aux forces armées.

Le SCA assure une fonction transversale de soutien de l’homme sur l’ensemble des opérations d’acheminement. C’est notamment le cas du soutien des « zones vie » des zones de regroupement principal (ZRP) qui peuvent être activées par le CPCO dans le but de rassembler les unités avant projection d’une force interarmées. L’activation d’une zone de regroupement induit nécessairement des besoins en termes de restauration, d’hébergement ou de soutien logistique, couverts par le SCA.

Malgré une remontée en puissance engagée, les lacunes du SCA, en particulier de ressources humaines, doivent susciter la vigilance quant à la bonne capacité du service à assurer ses fonctions de mobilité, de soutien de l’homme ainsi que de plateforme achats, en cas d’engagement majeur. Actuellement, le service présente des déficits RH sur des postes de cadre dans la fonction achat, mais aussi sur la filière logistique ⁽¹⁾.

2. Le choix du mode d’acheminement dépend d’un arbitrage entre réactivité, coût et volume

Il revient à l’EMA, assisté du CSOA, de procéder au choix du segment de mobilité pour chaque acheminement qui **dépend d’un arbitrage entre réactivité, coût opérationnel et financier, ainsi que volume transporté** :

– **le transport aérien se singularise par sa rapidité et son allonge**, mais reste contraint en volume ;

– **le segment terrestre permet de transporter les quantités les plus importantes d’hommes et de matériel**, en particulier sur le segment ferroviaire ;

(1) Avis « Soutiens » sur le PLF 2026 de la commission de la défense nationale et des forces armées.

– le segment maritime permet une massification de la capacité de transport à forte allonge. Il ressort des auditions de vos rapporteurs qu’au regard des distances parcourues et du volume transporté, il subit relativement **moins de contraintes réglementaires** que les autres modes de transport. Mais il est plus lent et moins réactif compte tenu de moyens limités et d’opérations complexes à mettre en œuvre.

B. LA VOIE AÉRIENNE EST DIMENSIONNÉE POUR LA RÉACTIVITÉ ET L’ALLONGE, EN PARTICULIER DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS

1. Les capacités patrimoniales des armées en matière de transport aérien s’organisent principalement autour du binôme A400M et A330 MRTT

La plus grande part de la flotte de transport de l’AAE relève de la **brigade aérienne d’assaut et de projection (BAAP)**, dont la flotte comprend un ensemble diversifié d’une centaine de d’avions et d’hélicoptères.

La BAAP met en œuvre **plusieurs capacités de transports tactiques lourds et médian**, susceptibles d’être utilisés dans le cadre d’une projection relevant de la mobilité stratégique. Vos rapporteurs mettront particulièrement en exergue le rôle de l’A400M, de la flotte de C-130, et l’enjeu de renouvellement du segment médian.

Sur le segment de la mobilité stratégique, **il faut ajouter les appareils de transport et de ravitaillement de type A330 placés sous la responsabilité des Forces aériennes stratégiques (FAS).**

a. La montée en puissance de la flotte A400M doit être poursuivie

- i. Une flotte essentielle pour les capacités de projection stratégique

La flotte d’A400M est en cours de montée en puissance, avec une cible de 41 appareils à l’horizon 2030, récemment rehaussée par l’actualisation de la LPM ; 25 appareils étaient en parc en janvier 2026. La cible de 41 appareils, bien qu’en augmentation par rapport au 35 prévus par la LPM de 2023, reste toutefois en retrait par rapport à l’expression de besoin initiale anticipée lors du développement de l’appareil, qui prévoyait l’acquisition de 50 aéronefs.

Les Armées jugent à ce stade que la cible de 41 appareils est suffisante au regard du contrat opérationnel, sans pour autant offrir de réelle aisance.

L’A400M, avion de transport tactique à capacité stratégique, constitue un atout essentiel pour les opérations de transport des armées et un saut capacitaire majeur par rapport au C-130. L’A400M offre une charge maximale de 37 tonnes (contre 19 pour le C-130J). Il est aujourd’hui capable de projeter la quasi-totalité des équipements des armées françaises (un Jaguar ou un Caracal par exemple peuvent y entrer). Sa polyvalence tactique/stratégique est un atout majeur,

permettant des missions variées (projection de forces militaires, soutien humanitaire, ravitaillement etc.). Pour les missions de transport, l'appareil offre une capacité d'allonge stratégique (jusqu'à 6 000 km à charge basse).

Une partie de la flotte d'A400M, appuyée marginalement par des C130, est régulièrement mobilisée pour les acheminements stratégiques des armées. Pour les acheminements stratégiques, le CSOA dispose en continu de la faculté de mobiliser des équipages et lignes de la BAAP, une faculté qui doit croître en même temps que le volume global de la flotte.

Vos rapporteurs considèrent qu'un retour à la cible initiale de 50 appareils A400M pour les armées doit constituer un objectif à moyen terme. En raison de l'étendue des territoires ultramarins français et des exigences particulières qu'ils imposent en matière de projection stratégique, les capacités offertes par l'A400M apparaissent de plus en plus indispensables. Alors que plusieurs flottes de transport approchent de leurs limites et que des ruptures capacitaires potentielles se dessinent à moyen terme, l'A400M est appelé à jouer un rôle central pour préserver la capacité de réaction des forces françaises sur l'ensemble du territoire national et de ses zones d'intérêt.

Par ailleurs, les auditions conduites par vos rapporteurs ont mis en lumière l'intérêt de cet appareil au-delà du seul cadre des armées, en particulier pour le ministère de l'Intérieur. La Gendarmerie nationale a ainsi souligné que l'A400M pouvait également contribuer à la projection rapide des forces de sécurité intérieure sur le territoire national, notamment lors de crises majeures survenant outre-mer, à l'image des émeutes ayant touché la Nouvelle-Calédonie. La Gendarmerie ne dispose en effet d'aucun moyen patrimonial propre pour projeter ses forces vers les territoires ultramarins. Ses acheminements stratégiques reposent dès lors d'une part, sur la délégation de gestion qui la lie au ministère des armées, laquelle lui ouvre l'accès aux vecteurs patrimoniaux militaires disponibles ainsi qu'aux marchés d'externalisation, et d'autre part, sur les marchés propres du ministère de l'intérieur. Cette organisation place la gendarmerie dans une situation de dépendance à l'égard de la priorisation interministérielle et des capacités des armées, dont la disponibilité n'est pas garantie en période de tension.

Un accroissement du format de la flotte d'A400M permettrait d'élargir la masse critique mobilisable et, partant, de **mieux prendre en compte ce soutien interministériel.**

Alternativement, le financement, par le ministère de l'Intérieur, d'un ou deux appareils qui demeureraient opérés par les armées tout en étant fléchés vers ses besoins propres pourrait être exploré. D'autres ministères sont également susceptibles de recourir à ces moyens et pourraient abonder le financement de capacités additionnelles (le ministère de la justice, le ministère de la santé, ont par exemple exprimé des besoins de projection lors de crises récentes dans les territoires ultramarins).

Une commande supplémentaire d’A400M répondrait en outre à un enjeu industriel certain ; les lignes de production d’Airbus fabriquent 8 appareils par an, et leur plan de charge n’est sécurisé que jusqu’à 2029.

- ii. Un enjeu de renforcement des moyens pré-positionnés à l’étranger et dans les territoires ultramarins

Vos rapporteurs estiment que la montée en puissance de la flotte doit s’accompagner d’une accélération du **pré-positionnement et des rotations des A400M dans les zones océan Indien et Pacifique**.

À ce jour, un seul A400M est déployé de façon permanente sur la base aérienne 104 d’Al Dhafra, aux Émirats arabes unis, afin de couvrir les zones Moyen-Orient et de l’océan Indien. Ce dispositif assure une présence continue, mais il atteint rapidement ses limites en cas d’opérations simultanées, d’évacuations de ressortissants, de soutien humanitaire post-catastrophe. Les départements de La Réunion et de Mayotte apparaissent particulièrement éloignés.

S’il reviendra aux Armées d’adapter l’allocation de forces en tenant compte des contraintes opérationnelles, l’éloignement des territoires ultramarins de l’Océan Indien et de la Nouvelle-Calédonie plaide pour un renforcement du pré-positionnement, en confirmant la mise en place d’un plot A400M en Nouvelle-Calédonie à l’horizon 2030, et en renforçant le dispositif aux Émirats arabes unis ou à la Réunion par un A400M supplémentaire.

Surtout, pour votre rapporteur M. Limongi, **la position de la Nouvelle-Calédonie comme hub régional pour les opérations des armées dans la zone Pacifique (vers la Polynésie, Wallis et Futuna notamment) doit être confirmée**. Pour cela, outre le plot A400M, une réflexion plus approfondie doit être engagée sur la densification des moyens de surveillance, de soutiens à la projection.

Proposition de M. Limongi : Renforcer la fonction de hub stratégique de la Nouvelle-Calédonie dans l’Indo-Pacifique en modernisant les infrastructures militaires, en développant les capacités de surveillance et de projection, et en améliorant les moyens de coordination régionale afin de soutenir la mobilité stratégique française dans la zone.

- iii. L’enjeu d’équipement additionnel des A400M

Il ressort des auditions de la mission d’information que certaines capacités additionnelles sont nécessaires pour soutenir la pleine capacité opérationnelle de l’A400M.

Les besoins recouvrent notamment les systèmes de ravitaillement en vol, la mise à jour de certains équipements de navigation ou de liaison de données ainsi que les capacités additionnelles d’autoprotection (mesures actives et passives).

Les capacités d’autoprotection apparaissent particulièrement critiques, car elles conditionnent la capacité de l’appareil à évoluer en

environnement non permissif. Dans le contexte de « logistique contestée » qu’est celui du conflit contemporain, ces lacunes pourraient limiter les capacités opérationnelles des appareils. Le retrait du C-130H, qui a contraint les unités spécialisées à basculer plus rapidement que cela avait été initialement anticipé sur A400M, rend en outre l’arrivée de ces équipements d’autant plus urgente.

Or, ces équipements d’autoprotection n’équipent aujourd’hui qu’une partie minoritaire de la flotte d’A400M.

Un amendement de votre rapporteur Mme Thillaye au projet de loi actualisant la LPM 2024-2030 adopté par notre Commission a précisément visé à inclure cet objectif dans la programmation.

Vos rapporteurs réitèrent leur préoccupation sur ce point et appellent l’attention des Armées quant au suivi de la livraison de ces équipements par les entreprises industrielles concernées (au premier chef desquelles Airbus).

Proposition : Renforcer le développement des capacités opérationnelles de l’A400M, en particulier sur les mesures d’autoprotection

iv. Le retrait de la flotte de C-130

La montée en puissance de la flotte A400M se traduit en parallèle par un retrait accéléré de la flotte de C-130, qui présente des difficultés certaines de maintenance. Actuellement, elle représente 12 C-130H et 4 C-130J (dans le cadre de l’escadron franco-allemand). Des auditions de vos rapporteurs, il ressort que le C-130 souffre d’une dégradation marquée ces dernières années de son MCO, avec une multiplication des pannes et une disponibilité insatisfaisante.

Cette bascule pose des défis certains pour l’AAE. L’arrêt du C-130H a suscité au premier chef un défi de formation pour opérer la bascule sur l’A400M. Elle rend aussi plus nécessaire encore de disposer rapidement des équipements missionnels évoqués plus haut, car les C-130H bénéficient de mesures d’autoprotection.

b. La flotte A330 MRTT est précieuse mais sous-dimensionnée

La flotte d’A330 MRTT, placée sous la responsabilité des Forces Aériennes Stratégiques, doit atteindre un format de 15 appareils. L’AAE recense à ce jour 14 A330 MRTT livrés.

Elle constitue un atout majeur de la mobilité stratégique, par sa capacité de ravitaillement en vol, de transport de fret et de personnel. L’A330 MRTT est également capable d’assurer des configurations aéromédicalisées pour le soutien sanitaire.

Une partie de cette flotte est régulièrement utilisée pour les acheminements stratégiques. La disponibilité de la flotte varie toutefois selon les maintenances planifiées et du fait que la mission principale de la flotte est le ravitaillement en vol.

- i. Une flotte sous-dimensionnée pour la gestion simultanée de missions conventionnelles et de missions de dissuasion

Le format à 15 appareils n'a pas l'épaisseur nécessaire pour gérer un cumul de missions conventionnelles et de dissuasion en cas d'engagement majeur. En régime « ordinaire » l'AAE doit trouver un point d'équilibre entre les différents contrats opérationnels confiés au A330 MRTT avec le maintien de la posture de dissuasion ou conventionnel. En cas d'engagement majeur, **la flotte de ravitailleurs sera préservée pour la mission de dissuasion, avec un effet d'éviction sur les missions conventionnelles**, dont le transport stratégique. De fait, leurs missions « conventionnelles » devront être faites par d'autres vecteurs, en particulier la flotte A400M. Cette dernière devra assumer l'ensemble des missions de transport stratégique et probablement une partie des missions de ravitaillement. M. Limongi estime qu'au regard de cette analyse, il serait opportun de recommander l'engagement d'une réflexion sur l'augmentation de la flotte de MRTT à moyen et long terme.

Les sollicitations opérationnelles sont fortes. **Il y a eu jusqu'à 9 MRTT engagés simultanément dans le Pacifique pour la Nouvelle-Calédonie en 2024.**

- ii. Une dépendance forte aux moyens américains sur le ravitaillement en vol

Vos rapporteurs soulignent un risque de trou capacitaire majeur à l'échelle européenne concernant les avions ravitailleurs. La capacité totale cumulée des pays européens atteignait en 2023 ⁽¹⁾ 156 aéronefs de ravitaillement en vol, contre 447 dans les armées américaines. Dans un contexte de possible désengagement ou pivot américain, l'Europe s'expose à un manque critique de moyens de projection pour assurer sa souveraineté en cas de conflit.

Des leviers de mutualisation européens existent, comme la *Multinational MRTT Fleet* (MMF), qui réunit plusieurs armées otaniennes et dont la France n'est pas partie. Elle regroupe des pays exploitant une flotte mutualisée de A330 MRTT selon un principe d'allocation de temps d'exploitation.

L'EATC assure par ailleurs, sur la base de la coopération entre flottes nationales, une mutualisation opérationnelle qui couvre les missions de ravitaillement aérien, et dont la France bénéficie.

L'intérêt de la MMF pour la France apparaît limité dans la mesure où le format actuel de la coopération, structuré dans un cadre otanien, ne répondrait pas

(1) « *Europe's Missing Piece: The Case for Air Domain Enablers* », Center for strategic and international studies, 2023.

pleinement à un impératif de prévention de la dépendance aux moyens américains. Elle constitue néanmoins un exemple instructif de mutualisation capacitaire qui mériterait d'être transposé dans un cadre proprement européen.

Votre rapporteure Mme Thillaye estime à cet égard que l'acquisition mutualisée de MRTT pourrait être envisagée dans le cadre du futur pool de solidarité européen, proposé par le paquet mobilité militaire.

c. Un segment médian marginal pour le transport stratégique, mais essentiel au transport dans les territoires ultramarins

i. L'enjeu de renouvellement des CN-235 Casa

La flotte de 27 CN-235 Casa constitue un vecteur marginal de la mobilité stratégique au regard de ses capacités d'emport et d'allonge ; le Casa peut transporter jusqu'à 45 passagers ou 6 tonnes de fret.

Elle conserve néanmoins une utilité opérationnelle cruciale sur les théâtres ultramarins, notamment en Polynésie française et dans l’océan Indien, où elle assure des missions de liaison et de logistique adaptées aux contraintes locales, marquées par des pistes de faible capacité et un éloignement variable des îles.

Cette flotte est toutefois vieillissante, et fait l’objet d’une complexification croissante de son maintien en condition opérationnelle. **Dans leur déplacement, les rapporteurs ont constaté des problèmes d’allonge du CASA qu’il faudra anticiper pour son successeur.** C’est notamment le cas des appareils basés à La Réunion, dont l’allonge reste trop limitée pour couvrir le département de Mayotte avec aisance.

Des compléments par l’acquisition d’A400M ou de C295 neufs restent possibles, mais ces deux modèles ne disposent pas des mêmes possibilités pour le transport tactique et risquent d’être inadaptés. Aucune plateforme médiane n’existe actuellement, au niveau français ou européen, pour assurer la relève.

Le programme d’« Avion de transport d’assaut du segment médian » (ATASM) doit être engagé afin de garantir la mobilité tactique en théâtre d’opérations, sur le territoire hexagonal et dans les territoires ultramarins. Il entend renouveler les flottes d’avions tactiques d’ici à 2040.

Il ressort des auditions de vos rapporteurs que le projet reste à un stade très préliminaire, suscitant des interrogations pour les industriels du secteur. **À cet égard, il est particulièrement préoccupant, pour votre rapporteur M. Limongi, que le projet de loi actualisant la loi de programmation militaire, repousse « au-delà de 2035 » le besoin d’un avion de transport d’assaut médian.**

d. Les tensions sur les ressources humaines de l’AAE touchent également ses composantes de transport

Les unités chargées de la mise en œuvre des composantes de transport témoignent de **difficultés de ressources humaines**, à l’instar du reste de l’AAE. Elles sont confrontées aux départs réguliers de personnels hautement qualifiés, notamment lorsque la retraite à jouissance immédiate devient accessible. Au sein de la BAAP, le taux d’occupation des postes de sous-officiers brevetés supérieurs n’atteint que 82 %. Cette catégorie est pourtant essentielle à l’encadrement des chantiers de dépannage et à la formation des jeunes mécaniciens.

La montée en puissance de la flotte A400M vient accroître la pression sur les parcours de recrutement et de formation, en particulier sur les mécaniciens. Cette situation se traduit par un rajeunissement marqué de l’effectif en unité et un déficit d’encadrement, rendant une augmentation de l’activité opérationnelle plus difficile à soutenir dans la durée. **Ces tensions devraient persister jusqu’en 2030, horizon de stabilisation de la flotte A400M.**

2. Le transport hors gabarit repose aujourd’hui sur une solution d’affrètement d’Antonov-124, mais se dirige vers une impasse capacitaire à terme

a. Une capacité de transport hors gabarit critique pour les armées françaises, mais en rupture à l’horizon 2040

La France ne dispose pas de transporteur lourd national hors gabarit et dépend aujourd’hui du contrat SALIS (*solution internationale pour le transport aérien stratégique*) pour affréter des Antonov-124 ukrainiens. Ce contrat est géré par l’Agence OTAN de soutien et d’acquisition (NSPA), dont la coordination quotidienne est assurée par la Cellule de coordination du transport aérien stratégique (SALCC), basée à Eindhoven, aux Pays-Bas.

L’A400M peut transporter une charge maximale de 37 tonnes de fret sur des distances moyennes (plus de 3 000 km), tandis que l’Antonov AN-124 offre une capacité de 150 tonnes, avec une allonge à pleine charge qui dépasse les 4 500 km.

Ce contrat SALIS garantit l’accès à un maximum de cinq Antonov-124 ukrainiens aux nations participantes pour appuyer des opérations et des missions nationales, de l’OTAN et de l’Union européenne (ce nombre d’appareils affrétés pourrait être revu à la hausse à partir de 2027 selon les informations transmises à vos rapporteurs). En temps normal, le délai de préavis pour l’affrètement d’un Antonov-124 est de 21 jours, bien qu’une clause d’urgence, permette de réduire considérablement ces délais si besoin était. Ainsi, le contrat SALIS prévoit une garantie d’accès à un appareil AN-124 dans un délai de 72 heures, à un autre sous six jours, à un troisième sous neuf jours et à deux autres sous réserve de disponibilité.

Cette solution d’affrètement a été particulièrement précieuse dans les déploiements récents organisés par les armées françaises en Europe et dans les territoires ultramarins. Ainsi, dans le cadre du déploiement de forces de réaction en Roumanie en 2022 (mission Aigle), l’utilisation d’AN-124 par les armées françaises a permis de diviser par 4 le nombre de rotations effectuées pour acheminer le même volume d’équipements et de personnels ⁽¹⁾. Des AN-124 ont également été utilisés pour les déploiements de 2024 dans le cadre du pont aérien vers Mayotte à la suite du cyclone Chido, ainsi que dans le cadre de la projection consécutive aux troubles en Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, les capacités françaises de transport aérien ne sont pas compatibles avec le gabarit de certains équipements majeurs de l’armée de Terre et de la Gendarmerie. Par exemple, le char Leclerc ne peut pas être transporté par d’autres moyens aériens. L’A400M ne peut transporter qu’un seul blindé Centaure de la Gendarmerie par rotation, une contrainte qui existe également sur certains véhicules de la gamme Scorpion. Il convient de noter que la voie maritime ou ferroviaire reste privilégiée pour les matériels très lourds comme les

(1) Auditions de vos rapporteurs.

chars de combat. La réactivité de la projection aérienne peut être toutefois précieuse dans le cadre d'une réponse à une crise (l'envoi rapide de véhicules blindés de la Gendarmerie face à une situation de troubles par exemple).

Cependant, l'obsolescence de la flotte d'AN-124 ukrainienne fait courir le risque d'une impasse capacitaire. Déjà endommagée en 2022, son retrait de service est prévisible d'ici 2040. Sans solution de remplacement, la France et ses alliés européens feront face à une véritable rupture de capacité stratégique.

b. L'absence d'alternatives industrielles et les limites des projets européens pour le transport hors gabarit

Le constat d'une impasse imminente est aggravé par l'absence de solutions de remplacement immédiates sur le marché mondial. En effet, côté allié, les moyens américains (C-5 Galaxy et C-17 Globemaster III) et britanniques (C-17) sont également vieillissants, et les lignes de production du C-17 sont arrêtées depuis 2015. Par ailleurs, bien que ces appareils puissent rester théoriquement en service jusqu'en 2075 grâce à des modernisations, ils resteront priorités pour les besoins nationaux.

De son côté, l'industrie aéronautique civile ne perçoit pas de marché suffisant pour un nouveau gros-porteur hors gabarit. Airbus estime que le besoin européen (environ 20 appareils) est trop faible pour rentabiliser les coûts de développement d'un successeur de l'AN-124. Le projet d'A350 cargo (ou « A800 M ») a été abandonné, tout comme les tentatives d'adaptation de l'Airbus « Beluga » à des besoins militaires, en raison de contraintes de certification.

Enfin, l'Union européenne, a lancé en 2021 le projet SATOC (*Strategic Air Transport for Outsized Cargo*) dans le cadre de la Coopération structurée permanente (CSP), avec pour objectif de développer un nouvel avion européen destiné au transport stratégique hors gabarit. Toutefois, ce programme, qui réunit la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Tchéquie comme membres permanents, ainsi que d'autres nations observatrices (Belgique, Finlande, Pologne, etc.), n'en est à ce stade qu'à une phase exploratoire. Le projet est actuellement dans une phase d'harmonisation des besoins opérationnels entre les États participants.

Face à l'absence de successeur identifié à court ou moyen terme et aux incertitudes pesant sur ces programmes européens, **vos rapporteurs en tirent la conclusion que la France ne peut se permettre d'attendre : ils plaident en conséquence pour une augmentation de la cible d'A400M**, seul moyen à ce stade de prévenir une rupture capacitaire dans le transport stratégique.

3. Les Armées françaises peuvent recourir à des capacités mutualisées via l'EATC et le MCCE

Vos rapporteurs reviendront en détail sur le fonctionnement du *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE) et de l'EATC dans la troisième

partie de ce rapport. L'EATC est un centre de commandement de voie aérienne militaire, qui permet la conduite d'une flotte mutualisée des vecteurs de transport aérien de 7 pays membres.

Cette mutualisation constitue un levier complémentaire précieux pour les acheminements aériens des armées françaises. Ce dispositif permet à la France de mobiliser des heures de vol opérées par les flottes de sept États partenaires et vient compléter les voies patrimoniales et d'affrètement. Elle est particulièrement utile pour absorber optimiser certains trajets et soutenir les pics d'activité pour l'AAE et le CSOA. **Le recours aux capacités mutualisées via l'EATC fonctionne comme une véritable « soupape capacitaire » lors des phases d'engagement aigu ;** en 2024, lors de la mise en œuvre du pont aérien vers la Nouvelle-Calédonie, plusieurs missions en Europe ont pu être relayées par des vecteurs d'États partenaires, permettant à l'AAE de concentrer ces moyens sur la manœuvre vers le Pacifique.

4. En cas d'engagement majeur, une réflexion à poursuivre sur les stratégies de mobilisation des compétences et vecteurs civils

En cas d'engagement majeur, les vecteurs patrimoniaux de l'AAE, les contrats d'affrètement et les flottes partenaires offriront des capacités contraintes :

– une partie de la flotte AAE serait mobilisée sur des missions qui ne relèvent pas de la mobilité stratégique, notamment les A330 MRTT, sanctuarisés pour les missions de dissuasion ;

– les flottes partenaires de l'EATC seront vraisemblablement également à saturation ;

– pour ses acheminements, le CSOA peut également s'appuyer sur des moyens affrétés comme ceux du contrat SALIS mais aussi un contrat externalisé supplémentaire, permettant la mobilisation d'avions de transport commerciaux. Toutefois, il est vraisemblable que de besoins similaires existent pour les autres clients du contrat SALIS, qui entreront en concurrence avec les besoins français.

Les ressources humaines qualifiées seront également fortement sollicitées.

La mobilisation de compétences et vecteurs civils pour le transport aérien doit être pensée. La flotte commerciale française constitue un vivier certain. En 2025, la flotte aérienne commerciale employée par les transporteurs français se composait de 493 appareils dont 29 à usage exclusif de fret ou pouvant alterner le transport de passagers ou de marchandises. 32 % d'entre eux sont des gros-porteurs.

Une solution pourrait être de porter un projet de « flotte aérienne civile de réserve stratégique », inspiré de la *Civilian Reserve Air Fleet (CRAF) américaine.* Programme volontaire, la CRAF voit des compagnies aériennes américaines s'engager, par contrat avec l'« *US Transportation Command* »

(USTRANSCOM), à fournir une partie de leurs avions, équipages et moyens de support lorsque les besoins de transport militaire dépassent les capacités de la flotte militaire. En contrepartie, ces compagnies bénéficient d'un accès prioritaire au marché du transport aérien de passagers et de fret du Pentagone en temps de paix. Le dispositif comporte plusieurs segments selon le type de transport et peut être activé par paliers selon l'ampleur de la crise, depuis les opérations humanitaires jusqu'à la mobilisation nationale.

Cette proposition ne fait toutefois pas l'unanimité au sein des administrations compétentes. La Direction générale de l'aviation civile (DGAC) en conteste l'opportunité, estimant que les outils existants suffisent à mobiliser les capacités du transport aérien commercial pour les besoins impérieux de l'État, autour de deux volets d'action :

– la coopération, sur la base d'une demande adressée par l'État (DGAC) à certaines compagnies pour contribuer à un effort de transport ;

– le forçage, sur la base des réquisitions prévues par le décret de 1961, révisé en 2023. Cinq activations du dispositif ont eu lieu depuis 1961, sans difficulté notable.

Au-delà de la question des vecteurs, les tensions en matière de ressources humaines dans le domaine du transport aérien des Armées pourraient être partiellement compensées par **la formation de réservistes polyvalents issus du monde civil**. Elle nécessiterait des rapprochements avec les opérateurs civils d'appareils de transport, a fortiori pour les personnels navigants et de soutien qualifiés sur les appareils A330 civils, dont le format se rapproche des A400 et A330 de la flotte de transport militaire.

Proposition : Étudier la mise en place d'une « flotte aérienne civile de réserve stratégique », en développant d'abord les efforts de recrutement de réservistes vers les opérateurs de flottes d'appareils de transport civils, ainsi qu'en établissant des marchés à accès garanti avec des grandes compagnies nationales

5. Pour sa projection hors de l'Hexagone, si l'Armée de l'Air et de l'Espace peut compter sur des points d'appuis consolidés à l'étranger, les ultramarins présentent des fragilités

a. Dans l'Hexagone, un maillage dense et éprouvé

Dans l'Hexagone, les missions des unités de transport s'appuient sur plusieurs hubs aériens pour des opérations de projection ; les sites d'Orléans, Évreux et Istres constituent les principaux points d'appuis.

Outre ses bases aériennes, **l'AAE peut s'appuyer sur le réseau d'aérodromes civils, dont la réactivité est régulièrement testée.** À titre d'illustration, en septembre 2025, dans le cadre de l'exercice BASEX, trois

Mirages 2000D de la base de Nancy ont été déployés sur l'aérodrome civil de Metz-Nancy.

Des améliorations peuvent être faites pour garantir une capacité complète de soutien de déploiements militaires prolongés sur les aéroports civils. L'AAE soutient que des investissements restent nécessaires pour adapter certains aéroports civils, notamment en améliorant les moyens de secours et de sauvetage, ainsi que l'optimisation des systèmes de gestion du trafic aérien pour faciliter l'intégration des vols militaires.

b. À l'étranger et dans les territoires ultramarins, un niveau d'infrastructure inégal

Le « triangle » constitué de Djibouti, la Jordanie et les Émirats Arabes Unis permet d'opérer des bascules de forces ; ses capacités infrastructurelles et de transport aérien sont en cours de renforcement.

En Afrique de l'Ouest, l'AAE bénéficie de la relation stratégique privilégiée de la France avec la Côte d'Ivoire. Vos rapporteurs appellent à ce titre à une attention particulière sur la situation du site de Bouaké. Il s'agit d'une ancienne emprise construite par l'armée de l'Air française dans les années 1970-1980 et sur laquelle les autorités ivoiriennes acceptent aujourd'hui que la France réimplante un dispositif. L'aéroport d'Abidjan, déjà saturé, n'offre pas de marge de manœuvre crédible. Vos rapporteurs insistent sur la nécessité de ne pas tarder à débloquer les financements et les capacités du Service d'infrastructure de la défense (SID) afin de réaliser les travaux auxquels la France s'est engagée vis-à-vis de la partie ivoirienne.

Le niveau des infrastructures dans les territoires ultramarins est bien plus inégal ; plusieurs ne disposent pas du socle capacitaire minimal pour assurer des projections aériennes significatives. Pour l'AAE, ce socle minimal devrait intégrer un parking aéronefs correctement dimensionné, une capacité de ravitaillement carburant, des moyens de manutention suffisants.

Surtout, il apparaît nécessaire, au regard des engagements récents en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, de disposer des moyens de commandement et de communication implantés directement sur la base, et non plus déportés au sein des états-majors interarmées parfois distants de plusieurs dizaines de kilomètres.

Sur la Réunion, vos rapporteurs ont pu se rendre compte de l'existence de lacunes infrastructurelles, en particulier en matière de soutien carburant et de capacités de parking, mais des projets de renforcement doivent être engagés. La Réunion constitue un point d'appui crucial pour les opérations militaires des Armées. L'île accueille l'état-major des FAZSOI (Forces armées dans la zone sud de l'Océan Indien), qui doivent pouvoir rayonner dans l'ensemble de la zone, en particulier à Mayotte et dans les îles Éparses. L'EMA porte un projet de renforcement sur plusieurs années. Dès 2027, un dépôt de carburant sera construit, dimensionné pour soutenir des missions aériennes denses. Un dépôt d'alerte de

munitions est également prévu. Surtout, l'extension des capacités de parking doit permettre d'accroître les possibilités d'accueil et faciliter la ségrégation entre voilures tournantes et voilures fixes.

Sur la Nouvelle-Calédonie, pour des déploiements importants, le parking reste contraint et le soutien carburant sous-dimensionné.

Sur Mayotte, les infrastructures sont lacunaires et la situation de l'aéroport de Petite-Terre particulièrement dégradée. L'aéroport actuel de Mayotte est très fortement limité en capacité. Ses aires de stationnement ne permettent l'accueil simultané que de deux avions gros-porteurs. Les capacités de stockage de fret aérien sont très limitées par un dispositif de hangars lacunaire. Enfin, les caractéristiques géométriques et de hauteur de la piste rendent très difficile voire impossible son utilisation par des transporteurs lourds. Dans le cadre de la réponse au cyclone Chido, l'A400M a pu s'y poser, mais l'archipel n'a pas pu être rallié directement par A330 MRTT ou Antonov-124, trop lourds. Enfin, l'aéroport est menacé par la montée des eaux liée au changement climatique ainsi que l'activité sismique et le risque de subsidence due à l'activité d'un volcan sous-marin proche.

L'AAE ne dispose à Mayotte d'aucune infrastructure spécifique, hors le point d'escale de l'aéroport de Dzaoudzi.

Votre rapporteur M. Limongi estime que le projet de nouvel aéroport sur l'île de Grande Terre doit être l'occasion d'engager un développement capacitaire pour les infrastructures de l'AAE dans l'archipel. Ce futur aéroport doit être mis en service dans le milieu des années 2030 et sera construit à Bouyouini, dans la commune de Bandraboua. Interrogé sur le sujet par vos rapporteurs, l'AAE a indiqué qu'elle ne porte pas à ce jour de projet de développement capacitaire sur le territoire de Mayotte, qu'il s'agisse de Petite Terre ou de Grande Terre.

Pour votre rapporteur M. Limongi, cette absence de prise en compte de Mayotte est regrettable à de nombreux égards. L'archipel mahorais est soumis à un risque de crises sécuritaires, migratoires, naturelles et humanitaires fréquentes. Son positionnement est stratégique, dans le canal du Mozambique, qui voit transiter près de 30 % du trafic mondial de pétroliers ⁽¹⁾.

Par sa situation géographique et son insularité, Mayotte est hautement dépendante des flux de transport aérien. La fluidité de la liaison aérienne entre la Réunion et Mayotte ou les îles Éparses reste dépendante des autorisations de survol de Madagascar, qui a par ailleurs engagé récemment un rapprochement diplomatique et sécuritaire avec la Russie.

En Guyane, le niveau capacitaire des infrastructures aéroportuaires est d'autant plus préoccupant que le territoire est très isolé. Aucun aéroport de

(1) « *Understanding and Valuing the Marine Ecosystem Services of the Northern Mozambique Channel* », Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 2015.

haute capacité n'existe dans un rayon de 1 500 kilomètres autour de Cayenne. Or, les capacités sont structurellement insuffisantes. L'aéroport ne compte que quatre plots, dont deux sont mobilisés en permanence par l'aviation commerciale et le transport des composants spatiaux destinés au Centre spatial guyanais. Les surfaces de parking sont par ailleurs trop exiguës pour absorber un afflux important d'appareils en cas de crise.

Si l'AAE porte un projet de renforcement des infrastructures de Cayenne, les travaux ne sont pas engagés à ce jour. Or, l'autorisation environnementale dont bénéficie le site de Cayenne arrivera à expiration en 2028. Si les travaux ne sont pas engagés à temps, le dossier environnemental devrait être instruit à nouveau depuis le début, faisant perdre environ cinq années sur ce projet de développement.

Proposition : Démarrer au plus vite les travaux planifiés sur les infrastructures des sites de Bouaké (Côte d'Ivoire) et de la base aérienne de Cayenne

Proposition de M. Limongi : Développer les infrastructures aériennes de Mayotte dans le cadre du futur aéroport de Grande Terre, vers la mise en place d'un véritable détachement aérien ou une base aérienne

c. La question de la propriété des aéroports et des concessions par des acteurs étrangers

Les aéroports, à l'instar des autres infrastructures critiques de transport, sont astreints à un contrôle des investissements étrangers. Le domaine des transports est en effet considéré comme un secteur stratégique soumis au mécanisme de contrôle des investissements étrangers en France ⁽¹⁾. Un investisseur étranger souhaitant acquérir le contrôle ou une partie d'une entreprise française dans le secteur des transports doit obtenir une autorisation préalable du ministre de l'économie.

Toutefois, la question d'une extension des prérogatives de contrôle se pose s'agissant de certaines opérations critiques, notamment les contrats de concessions aéroportuaires. La Direction générale de l'aviation civile (DGAC) souhaite faire évoluer le code de la commande publique afin de protéger les intérêts de l'État dans le cadre des renouvellements de concession, soumis à appels d'offres. Elle souhaiterait que l'État puisse contrôler et s'opposer si besoin aux candidatures de pays tiers pouvant être questionnées, relativement aux enjeux de sécurité et de sûreté, notamment sur les aéroports accueillant des bases aériennes et aéronavales ; les aéroports ultramarins sont particulièrement concernés. Vos rapporteurs partagent cette préoccupation.

(1) Les articles L.151-1 et suivants du Code monétaire et financier établissent le principe général du contrôle. Le dispositif est précisé au II 3° de l'article R.151-3 s'agissant des « Infrastructures, biens ou services essentiels pour garantir l'intégrité, la sécurité ou la continuité de l'exploitation des réseaux et des services de transport. ».

Proposition : Modifier les critères de la commande publique afin de mieux prendre en compte les impératifs de défense dans le renouvellement des concessions aéroportuaires, en particulier ultramarines

C. LA VOIE MARITIME ALLIE DISTANCE DE PROJECTION ET MAXIMISATION DES VOLUMES TRANSPORTÉS

- 1. Les moyens patrimoniaux de la Marine ont démontré leur capacité de projection opérationnelle, mais n'ont pas vocation à réaliser des opérations d'acheminement stratégique**

Pour les bâtiments de la Marine nationale, la question de la mobilité stratégique se pose essentiellement comme une question de projection de puissance.

Les bâtiments militaires sont utilisés pour un périmètre précis d'opérations, dans le cadre d'une alerte RESEVAC, de projection de forces, d'assistance humanitaire, avec faible préavis pour l'appareillage ou pour des zones jugées trop dangereuses ne permettant pas à un navire civil d'y accéder. Ils ne participent donc pas en principe aux acheminements stratégiques, ou de manière marginale.

a. Le groupe aéronaval (GAN)

Le GAN ne contribue pas aux missions de transport stratégique.

Sa disponibilité opérationnelle est bonne, permettant de tenir le contrat opérationnel et d'assurer l'entraînement des pilotes du groupe aérien embarqué (GAé).

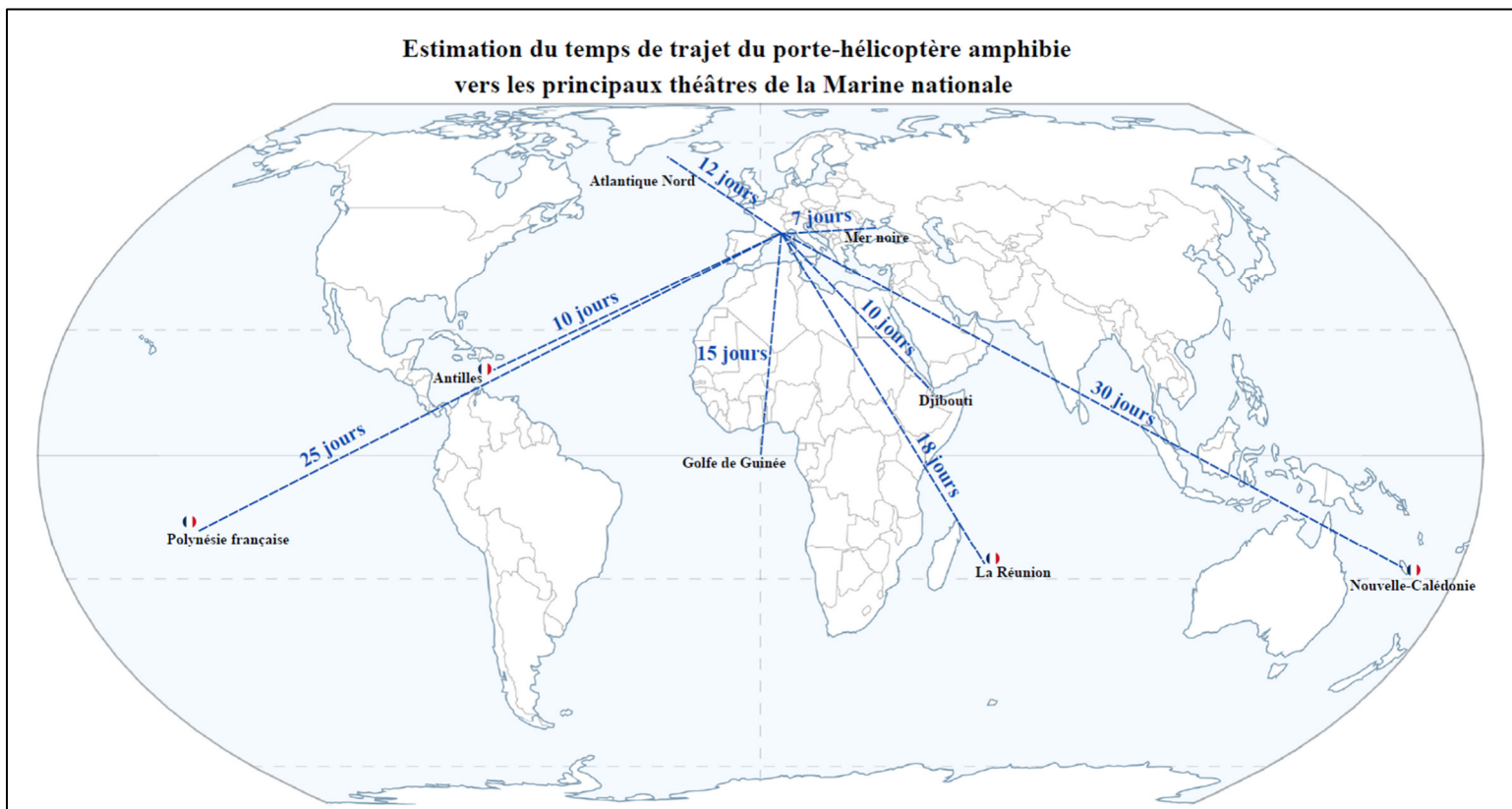
En appareillant depuis l'Hexagone à plein, le porte-avions et son groupe aéronaval, à l'instar des PHA, est en mesure de rallier tous les théâtres sans être contraints de ravitailler. Ces navires sont par ailleurs capables de ravitailler en mer, auprès des bâtiments ravitailleurs (bâtiments ravitailleurs des forces -BFR- et bâtiment de commandement et de ravitaillement -BCR-) ou de ravitailleurs alliés de l'OTAN.

La contrainte principale pour la projection du GAN est l'accès au carburacteur, particulièrement en zone Pacifique. Les capacités américaines (et dans une moindre mesure, britanniques) sont essentielles ; les Armées mobilisent aussi des solutions partenariales (CONSOL) ou nationales (PELICAN) d'affrètement, qui permettent de garantir une mobilité suffisante pour le GAN.

b. Les Porte-hélicoptères amphibies (PHA)

Les 3 Porte-hélicoptères amphibies (PHA) permettent la projection de puissance sur tous les théâtres d'intérêt de la Marine. Généralement, 2 PHA peuvent être déployés sous 10 jours sur une mission donnée, le troisième étant en entretien.

Vos rapporteurs soulignent que le renouvellement des PHA à mi-vie n'est pas encore engagé. Les PHA devraient toutefois bénéficier de remise à niveau de certaines installations, notamment de l'armement à l'horizon 2030, pour un retrait du service actif (RSA) envisagé autour de 2045.



c. Les bâtiments de soutien, garants de la capacité de projection autonome de la Marine nationale, témoignent d'un creux capacitaire temporaire

Le remplacement des Bâtiments de commandement et de ravitaillement (BCR) par les bâtiments ravitailleurs des forces (BRF) est un enjeu majeur. Le BRF double les capacités d'emports par rapport au BCR, ce qui augmente l'élongation possible pour les forces navales soutenues et leur endurance à la mer.

Les BRF disposent d'une capacité logistique sensiblement accrue par rapport aux BCR, notamment grâce à un important espace de stockage de fret solide et à une organisation entièrement repensée des flux, incluant un hub logistique central facilitant la préparation et la distribution des charges. Ils intègrent également une zone de stockage de conteneurs en pont découvert offrant une modularité inédite pour l'embarquement de rechanges, de munitions ou de soutien opérationnel. Enfin, leur grand hangar aéronautique, capable d'accueillir des hélicoptères ainsi que leur forte capacité de soutien aérien par transbordement vertical, renforce nettement les capacités de projection logistique par rapport aux générations précédentes.

En attendant l'achèvement de cette transition, la capacité de ravitaillement à la mer reste contrainte pour faire face à un éventuel engagement majeur. Pour la Marine nationale, elle ne peut assurer avec aisance le soutien simultané d'un déploiement lointain du GAN et le reste de l'activité opérationnelle. L'admission au service actif de la classe BRF doit se poursuivre avec le deuxième BRF, le Jacques Stoskopf, en mai 2026. La livraison de deux bâtiments supplémentaires, l'*Émile Bertin* et le *Gustave Zédé*, est prévue, en 2028 et en 2033, et permettra d'améliorer cette capacité.

d. Les bâtiments de premier rang et les autres vecteurs de la Marine nationale

Les bâtiments de premier rang (frégates) ne participent qu'exceptionnellement à des opérations de projection de forces ou de matériel, compte tenu de capacités limitées et d'un rôle principalement cinétique.

Les autres bâtiments peuvent néanmoins contribuer à des activités de transports logistiques intrathéâtre, notamment les BSAOM (bâtiments de soutien et d'assistance outre-mer) et patrouilleurs outre-mer, dans le cadre de ravitaillement de territoire enclavés ou insulaires, en particulier à des fins humanitaires comme ce fut le cas à Mayotte en 2024 après le passage du cyclone Chido lorsque la frégate de surveillance *Floréal* et le bâtiment de soutien et d'assistance outre-mer (BSAOM) *Champlain* avaient été mobilisés pour apporter de l'eau potable et des conteneurs depuis la Réunion.

2. Pour les acheminements stratégiques dans les zones d'implantations des armées à l'étranger et en Outre-Mer, les armées dépendent de l'affrètement civil

Pour les acheminements stratégiques, les moyens de la Marine nationale ne sont envisagés que si aucune autre solution n'est disponible, et dans la limite de leur capacité et de la compatibilité avec leurs missions. L'admission en service récente des BRF (bâtiment de ravitaillement des forces), permet toutefois d'envisager une utilisation accrue des bâtiments de la Marine nationale dans le cadre des acheminements stratégiques, en marge de leurs missions principales d'accompagnement des dispositifs navals. Une expérimentation de transport de fret vers la Martinique a été opérée début 2026.

En revanche, la Marine contribue à la protection des vecteurs exploités par le CSOA, en fonction de l'appréciation de la menace et de la sensibilité des cargaisons.

Les acheminements stratégiques par voie maritime sont du ressort du CSOA, qui s'appuie sur une solution d'affrètement civil, principalement via la société *Maritime nantaise*. Pour leurs acheminements, les armées ont un besoin spécifique de navires porte-conteneurs rouliers (disposant de ponts et rampes pour

véhicules, notamment une porte latérale), avec une capacité d'emport plus faible que celle des porte-conteneurs aux standards civils.

Les navires affrétés sont essentiels pour les projections en Outre-Mer et à l'étranger ; le CSOA met en œuvre plusieurs leviers :

– deux marchés « d'affrètement à temps », 1 par navire roulier, opérés par la *Maritime nantaise*, permettent de planifier les voyages suivant le besoin des armées et réaliser une planification à long terme. Ils offrent une très grande satisfaction aux armées, et assurent une certaine réactivité opérationnelle. Les deux navires opèrent des rotations régulières vers les différentes zones d'implantation des armées ;

– un marché complémentaire, via un accord-cadre avec 3 cotitulaires permet une procédure d'affrètement supplémentaire rapide. Mais elle ne garantit pas d'obtenir le navire souhaité, car le type de navire utilisé par le ministère des Armées est très spécifique. En 2024 et 2025, 3 activations sur 5 se sont soldées par un constat d'absence de solution dans le civil, selon les informations communiquées à vos rapporteurs ;

– le CSOA peut également recourir à des voies maritimes commerciales, *via* des contrats *ad hoc*.

Dans un contexte de conflictualité croissante des routes maritimes, la résilience des affrètements civils pour les armées repose sur une sécurisation spécifique. Les équipages civils de la *Maritime nantaise* en particulier, seraient en droit d'exercer leur droit de retrait lorsqu'ils sont amenés à emprunter des voies maritimes sensibles ou touchant des zones de conflit.

La mobilisation de navires dans des zones contestées soulève en outre un enjeu de couverture assurantielle en cas d'acte hostile mais aussi de prise en charge, par les armées, des primes de risque éventuelles.

3. La capacité des infrastructures portuaires à l'étranger et dans les territoires ultramarins est inégale

a. Dans l'Hexagone, capacité éprouvée mais enjeu d'intermodalité

- i. Les grands ports maritimes français présentent des infrastructures robustes

Pour ses acheminements stratégiques, le CSOA s'appuie principalement sur les équipements du port de Toulon et de La Rochelle, avec le concours du 519^e régiment du train de l'Armée de Terre. Le port de La Rochelle, qui dispose d'un détachement du 519^e RT a vu ses infrastructures renforcées en vue de permettre une bascule d'une partie de l'effort logistique depuis Toulon.

En cas d'engagement majeur nécessitant un flux entrant ou sortant démultiplié depuis le territoire national, la plupart des ports français métropolitains et notamment l'ensemble des GPM (grands ports maritimes) sont capables d'être mobilisés. Ces établissements ont par ailleurs déjà travaillé sur des exercices ou des opérations réelles de relèves militaires, sans difficultés majeures. L'enjeu sur ce segment sera la préparation et la réactivité. En cas d'opération militaire majeure, des moyens dédiés pourront être mobilisés moyennant un temps de préparation de quelques semaines, voire quelques mois.

Les défis se concentrent principalement sur les ports secondaires. En situation de lutte hybride ou de contexte sécuritaire dégradé, la capacité de délestage vers des ports secondaires peut s'avérer déterminante. Cela suppose des investissements anticipés dans des infrastructures à double usage, qui sont parfois lacunaires (notamment les rampes pour véhicules).

ii. La connexion des ports aux modes de transport massifiés est lacunaire

En cas de mouvement militaire d'ampleur à travers le territoire français, les ports français constitueront des hubs logistiques essentiels et devront être capables de réallouer les flux vers les transports de masse ferroviaires et fluviaux. En effet, le segment ferroviaire reste aujourd'hui le plus approprié pour le transport massif d'équipement militaire, compte tenu de la capacité d'emport des trains et de la rapidité des acheminements.

Or, les connexions intermodales des ports français restent très peu développées par rapport aux principaux ports européens. La part des modes massifiés (rail et fluvial) dans la desserte des hinterlands des ports français atteignait 22 % en 2024. Ces parts modales sont nettement inférieures à celles des ports de la rangée nord (Pays-Bas en particulier) qui se situent entre 30 et 50 %. Les ports méditerranéens se situent pour leur part en dessous de 20 %.

Si la desserte des ports français par les modes massifiés est en retrait par rapport à certains ports européens, il existe des potentiels de développement des modes massifiés pour les ports français, principalement les trafics de conteneurs, rouliers et le trafic de céréales. Des auditions de vos rapporteurs avec le Ministère des transports, il ressort qu'il est nécessaire de combiner plusieurs leviers, certains engagés depuis plusieurs années comme les investissements sur les infrastructures ou la création de terminaux, d'autres plus récents comme l'amélioration de la qualité des sillons associés à la production de plans d'exploitation à 5 et 10 ans, et enfin des leviers nouveaux à travers un dialogue avec les différentes filières économiques et une digitalisation à grande échelle pour garantir une continuité numérique de bout en bout.

Proposition : Assurer la connexion des hinterlands des ports français avec les réseaux ferroviaires et fluviaux

b. En Outre-Mer, des capacités d'accueil contraintes, avec une situation préoccupante à Mayotte

Les ports d'outre-mer constituent la porte d'entrée essentielle des échanges de fret pour ces territoires, à l'import comme à l'export, que ce soit dans un contexte insulaire ou non (Guyane). Ils partagent généralement une implantation géographique commune avec les bases de la Marine nationale.

Les bases françaises Outre-Mer et à l'étranger sont dimensionnées pour soutenir les bâtiments basés localement, avec des capacités généralement contraintes. L'accueil d'unités métropolitaines nécessite de s'appuyer sur les infrastructures civiles.

S'agissant des plus grands bâtiments de la Marine nationale, les seules bases navales françaises hors métropole capables de recevoir le porte-avions ou le PHA à quai sont les bases de Djibouti et d'Abu Dhabi. Mais l'endurance du porte-avions à la mer n'est limitée que par ses périodes d'entretien planifiées, à condition d'être correctement appuyé par un ou plusieurs BRF.

À ce stade, aucun investissement spécifique d'infrastructures portuaires militaires DROM n'est programmé hormis ceux prévus dans le cadre de refondation de Mayotte ⁽¹⁾, qui vise une reconstruction de la base navale. Ce constat appelle à un sursaut. Les territoires ultramarins constituent des espaces stratégiques majeurs pour la France. Si les alliances existantes contribuent à leur sécurité, elles ne sauraient se substituer à un effort national assumé. La prochaine loi de programmation militaire devra impérativement intégrer cet enjeu, afin d'éviter toute rupture capacitaire dans des zones dont l'importance stratégique ne cesse de croître.

Les infrastructures portuaires civiles s'avèrent donc incontournables pour servir de points d'appui pour les escales des bâtiments depuis l'Hexagone de la Marine nationale, mais aussi pour l'accueil des acheminements d'affrètement civils.

Il ressort des entretiens de vos rapporteurs avec les armées et la *Maritime nantaise* que **la majorité des infrastructures portuaires ultramarines est capable d'accueillir sans difficulté les acheminements stratégiques maritimes des Armées, exception faite de Mayotte.**

Vos rapporteurs souhaitent à ce titre mettre particulièrement en exergue la situation des infrastructures portuaires civiles et militaires de Mayotte et de La Réunion :

– le port de La Réunion est particulièrement stratégique pour la couverture de la zone de l'Océan Indien, mais ses capacités restent contraintes. L'île sert en effet de base d'approvisionnement aux terres australes et antarctiques françaises, et son port constitue la seule véritable base maritime d'appui des

(1) LOI n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte.

FAZSOI, troisième base navale française, dont le périmètre d'action couvre également Mayotte et les îles Éparses. **Avec l'arrivée des futures corvettes hauturières, à partir de 2033, la capacité d'accueil du port risque la saturation.** Si un dock flottant, livré à la fin 2025 a permis de renforcer les capacités, cette extension est vraisemblablement insuffisante. Les corvettes hauturières présentent une longueur plus élevée que les frégates légères *Floreal* et *Nivose* (110 mètres contre 93,5 mètres). L'extension du port nécessiterait une mobilisation du foncier dans le périmètre de l'arrière du port ;

– **concernant Mayotte, la situation des infrastructures portuaires est proprement affligeante.** La base navale, lourdement affectée par le passage du cyclone Chido, doit être rénovée. Le port de Longoni, qui ne supporte pas d'emprise spécifique des armées, mais constitue le point d'appui nécessaire pour les affrètements civils est également dans un état préoccupant ; sur les deux quais d'accueil de navires rouliers, l'un est impraticable car détruit, le second est très difficile d'approche. Plus largement, pour votre rapporteur M. Limongi, les infrastructures navales de l'archipel mahorais apparaissent insuffisantes au regard de l'éloignement du territoire, des nombreuses menaces auxquelles il est exposé et de son positionnement stratégique au sein du Canal du Mozambique. Il propose la création d'une véritable base navale à Mayotte.

Proposition : Soutenir le développement capacitaire des quais du port de La Réunion pour éviter une saturation capacitaire à terme

Proposition : Rénover les quais du port de Longoni à Mayotte pour faciliter l'accueil de navires rouliers

Proposition de M. Limongi : Étudier l'opportunité de créer une nouvelle base navale à Mayotte afin de renforcer la présence française dans le sud-ouest de l'océan Indien, d'améliorer les capacités de soutien à la mobilité stratégique et de consolider la souveraineté nationale dans cette zone d'intérêt majeur

4. Une réflexion reste à poursuivre sur la « flotte stratégique » qui dépasse le cadre strict de la politique de défense

La notion de « flotte stratégique » désigne la faculté, pour l'État, de mobiliser tout ou partie des flottes civiles battant pavillon français afin de faire face à une crise majeure, en particulier dans un contexte de crise. Elle a été introduite dans le Code de la défense à la faveur de l'article 58 de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue : « *Les navires battant pavillon français peuvent être affectés à une flotte à caractère stratégique permettant d'assurer en temps de crise la sécurité des approvisionnements de toute nature, des moyens de communication, des services et des travaux maritimes indispensables ainsi que de compléter les moyens des forces armées* »⁽¹⁾. La loi de programmation

(1) Article L2213-9 du code de la défense.

militaire 2024-2030 a réaffirmé la notion de flotte stratégique en l'intégrant dans une section dédiée du Code de la défense ⁽¹⁾.

Cette flotte pourra utilement renforcer les moyens militaires propres et d'affrètement lorsqu'ils ne suffisent plus à tenir le contrat opérationnel en matière de transport stratégique.

a. Les efforts de recensement de la flotte stratégique et des capacités pertinentes pour les acheminements

Deux décrets de 2017 ⁽²⁾ et 2024 ont visé à préciser la composition et les conditions d'éligibilité. Le décret de 2024 précise que cette flotte comprend :

– les navires et emplois y afférents susceptibles d'assurer la sécurité et la continuité de différentes filières stratégiques : les approvisionnements industriels, énergétiques et alimentaires ; les transports ; les services et travaux portuaires ; l'intervention et l'assistance en mer : les communications par câble sous-marin ; la recherche océanographique ; des travaux énergétiques en mer ;

– les navires et emplois y afférents répondant, en temps de crise, aux besoins de l'État en matière de transport, de ravitaillement, de services ou de travaux.

Le décret fixe par ailleurs trois conditions d'éligibilité : immatriculation sous pavillon français (ou gel), gestion technique, nautique et commerciale depuis la France, et capacité de l'armateur à armer le navire avec des ressortissants nationaux.

Les besoins des acheminements des armées, très spécifiques, doivent être pris en compte dans le cadre du recensement des capacités civiles.

En effet, les navires rouliers représentent une très faible part des flottes à pavillon français. **Au sein des 1 245 navires composant la flotte sous contrôle français, les navires Ro-Ro représentent 21 unités, soit environ 2 % de la flotte en nombre ⁽³⁾.** Leur âge moyen est de 19 ans et 42 % d'entre eux sont exploités sous pavillon français. Les navires RoPax (navire mixte passagers et marchandises) représentent pour leur part 35 unités, soit environ 3 % de la flotte en nombre. Leur âge moyen est plus élevé, autour de 28 ans, et ils sont majoritairement exploités sous pavillon français, à hauteur de 86 %. Au total, les navires Ro-Ro et RoPax regroupent donc 56 unités, soit environ 5 % de la flotte sous contrôle français en nombre.

L'identification en vue d'une activation future par les Armées suppose un effort ciblé. **Le CSOA a déjà pris l'attache des organisations représentatives du secteur, afin de mettre en place une base de données partagée, régulièrement**

(1) Article 47 de la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030.

(2) Décret n° 2017-850 du 9 mai 2017 relatif à la composition et à la mise en œuvre de la flotte à caractère stratégique, pris pour l'application de l'article L. 2213-9 du code de la défense.

(3) Source : Armateurs de France.

actualisée, recensant les navires susceptibles de présenter un intérêt pour les besoins des armées, avec leurs principales caractéristiques techniques.

b. Le renforcement du dispositif de mobilisation TRAMIN

Outre les marchés affrétés, les Armées disposent d'un levier de mobilisation sur les pavillons français par le dispositif TRAMIN (TRANsport Maritime d'Intérêt National), visé aux articles L. 1335-1 à L. 1335-3 du code de la défense. Il impose, en cas de crise, aux armateurs de nationalité française, ainsi qu'aux armateurs de nationalité étrangère exploitant des navires battant pavillon français, de mettre à disposition leurs navires dans le cadre de contrats avec l'État. Les conditions dans lesquelles s'effectuent les transports prévus sont déterminées d'un commun accord, par le biais d'une convention, entre le ministre utilisateur et l'armateur intéressé, après avis du ministre des transports. Cette convention règle de multiples aspects dont les sujets financiers. **En cas d'échec des discussions et impossibilité d'atteindre un accord conventionnel, la réquisition peut être mise en place.**

En l'état du droit, ce dispositif est toutefois limité aux seules activités de transport.

Le projet de loi d'actualisation de la loi de programmation militaire 2024-2030 prévoit une extension du périmètre de la procédure TRAMIN, aujourd'hui limitée au transport, à tout service maritime stratégique et un changement de sa dénomination en CAPAMIN (Capacité Maritimes d'Intérêt National). Ce nouveau périmètre intègre de nombreuses activités de services maritimes, parmi lesquelles celles liées à la pose, l'entretien et la réparation des câbles sous-marins, aux services portuaires, à l'assistance et au sauvetage, au dragage ou encore celles liées aux travaux maritimes.

Un amendement de votre rapporteur M. Limongi au projet de loi actualisant la LPM 2024-2030 adopté par notre Commission a permis de renforcer le dispositif de transport maritime d'intérêt national en autorisant la conclusion, en amont des crises, de conventions entre l'État et les opérateurs maritimes afin de garantir la disponibilité, la préparation et les conditions d'emploi des navires de transport et de services concourant à des activités stratégiques.

L'enjeu pour les armées et les acteurs civils concernés est de se réappropriier un outil dont la dernière activation remonte à la Guerre du Golfe. Plusieurs exercices et travaux exploratoires ont été conduits en collaboration avec les acteurs privés afin de tester les modalités de mobilisation des capacités civiles, notamment l'exercice « TRAMINEX » organisé en 2025 par la Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture, ainsi qu'un exercice « Braingame » consacré à la flotte stratégique organisé en janvier 2026 par le Centre d'études stratégiques de la Marine.

c. Un enjeu de flotte stratégique qui dépasse le périmètre de la politique de défense et nécessite une stratégie industrielle

La mise en place d'une flotte stratégique est conditionnée par un principe de souveraineté économique et l'existence d'une flotte marchande robuste. La résilience nationale repose sur des entreprises solides, capables d'investir et de se projeter dans le temps long. Or, la flotte stratégique est constituée de navires exploités par des entreprises privées, évoluant dans un environnement international très concurrentiel.

La flotte de commerce française représente environ 1 400 navires sous pavillon ou sous contrôle français, qui constituent un vivier à maintenir et développer, en assurant la compétitivité du pavillon français.

Sur le volet économique, les gains de compétitivité issus de la loi « économie bleue » de 2016 ont été progressivement rognés. Il ressort des auditions de vos rapporteurs que la suppression, en 2025 et pour la plus grande part des armateurs, de l'exonération des contributions patronales dont bénéficiaient les armateurs de navires à pavillons français, a été très dommageable au secteur. De même, l'assujettissement progressif du secteur, à partir de 2024, au mécanisme de quotas d'émissions carbone européen (ETS) a accru la pression fiscale, et gagnerait à être compensé par un fléchage des sommes collectées vers la décarbonation du secteur du transport maritime.

Outre des actions ciblées sur le soutien financier et économique, cela impose aussi de limiter les contraintes réglementaires, en limitant les phénomènes de surtransposition réglementaire, en garantissant la stabilité du cadre juridique, fiscal et social.

Enfin, s'agissant du cas spécifique du statut de « flotte stratégique », il importe d'éviter qu'il n'entraîne des contraintes supplémentaires non compensées, car susceptibles de dissuader les armateurs d'y adhérer.

D. LA VOIE TERRESTRE, LONGTEMPS DÉLAISSÉE, CONSTITUE DÉSORMAIS LE PIVOT DU THÉÂTRE EUROPÉEN

Le transport stratégique terrestre reste concentré sur le théâtre européen.

Longtemps délaissées dans un contexte d'engagement majoritairement expéditionnaire, les capacités de mobilité routières et ferroviaires des Armées ont engagé une montée en puissance qui doit être poursuivie.

1. La voie routière occupe une place centrale pour le théâtre européen, bien que les capacités patrimoniales des armées restent limitées

Pour la mise en œuvre d'opérations d'acheminements routiers en Europe, les Armées s'appuient largement sur les moyens interarmées et de l'Armée de Terre. L'organisation des acheminements stratégiques vers le flanc Est relève du CSOA. En cas de choix de la voie routière militaire (VRM), l'organisation des convois repose sur le CSOA, appuyé pour la voie routière par le CTTS. Les convois se coordonnent avec les Missions de défense des pays traversés. Ces convois routiers militaires sont ensuite mis en œuvre par les moyens du Commandement de l'Appui et de la Logistique de Théâtre (CALT), du SCA (flotte blanche) ou de l'Armée de l'Air et de l'Espace.

Le recours à l'externalisation est déterminé en tenant compte des contraintes de délai, de sécurité et de coût. Pour des transports avec une urgence modérée et un faible volume, la voie routière civile sera privilégiée. Le transport routier militaire en Europe relève du commandement de niveau opératif. Il est utilisé par défaut pour le transport des munitions.

La réorganisation des fonctions logistiques de l'Armée de Terre et la création du Commandement de l'appui et de la logistique terrestre (CALT)

Le passage d'un modèle d'orientation expéditionnaire à la préparation d'une hypothèse d'un engagement majeur a suscité une transformation de nature du contrat opérationnel de la fonction logistique au sein de l'Armée de Terre. Elle doit désormais être à la hauteur de l'ambition de pouvoir engager une division en 30 jours à l'horizon 2027, et un corps d'Armée en 120 jours à l'horizon 2030.

C'est dans ce contexte qu'a été créé le Commandement de l'appui et de la logistique terrestre (CALT), commandement de niveau divisionnaire dont l'état-major est installé à Lille. Il permet de doter l'armée de Terre d'une chaîne de soutien robuste, continue et cohérente. Le CALT coordonne l'action des appuis et des soutiens depuis l'entrée de théâtre jusqu'à la zone d'engagement des brigades interarmes. Il s'appuie pour cela sur trois brigades spécialisées : la brigade du génie, la brigade logistique et la brigade de maintenance. Il représente au total quelque 15 000 militaires d'active, complétés par plus de 4 100 réservistes et 1 500 civils.

Le CALT est à la fois acteur et bénéficiaire de la mobilité stratégique. Son état-major doit assurer la continuité entre les acheminements stratégiques et les transports sur le théâtre, jusqu'à la brigade de soutien de corps (BSC) et la brigade de soutien de la division (BSD), commandées par les brigades subordonnées. Le CALT intervient ainsi en amont des acheminements stratégiques, dans la phase de pré-acheminement comme contributeur, comme en aval, où les éléments de soutien national (ESN) du théâtre déchargent les trains et acheminent les ressources vers leur destination finale. Il a sous sa responsabilité plusieurs unités et fonctions essentielles pour les acheminements, notamment le 519^e régiment du Train (voir supra), mais aussi le 503^e régiment du train, maillon essentiel de la mise en place d'une zone de regroupement principal (ZRP) dans l'Hexagone en cas d'engagement majeur.

a. Les capacités patrimoniales des Armées sont suffisantes pour les opérations courantes, mais insuffisantes pour une mobilisation massive

Les capacités de transport sont suffisantes pour les opérations courantes, mais la question de la montée en puissance en cas de crise doit être posée. En cas de mobilisation massive dans le cadre d'un engagement majeur, il faut craindre que certains vecteurs soient saturés. C'est notamment le cas des moyens patrimoniaux de l'armée de Terre, qui servent à la fois pour le transport, la préparation opérationnelle et les opérations.

Certaines capacités spécialisées sont lacunaires, notamment les porteurs polyvalents ou les camions-citernes, dont les parcs restent en deçà du niveau d'aisance pour un engagement majeur. Les capacités de transport super-lourd sont quasiment absentes, et s'appuient largement sur l'externalisation.

Le programme à effet majeur flotte tactique et logistique terrestre (FTLT) contribuera à répondre aux exigences de la haute intensité et de la massification des flux et commencera à produire ses effets à partir de 2027. Il vise le renouvellement et la densification de la flotte tactique autour de

plusieurs camions spécialisés et poids lourds, avec un premier jalon pour 2030. La LPM 2024-2030 prévoit un parc de 2 086 camions FTLT pour fin 2030.

Dans le cadre de l'actualisation de la LPM, il est prévu une accélération des livraisons et une augmentation de la cible, à hauteur de 300 poids lourds supplémentaires pour 2030.

Vos rapporteurs constatent qu'une part importante de l'effort sur le programme FTLT est planifiée pour l'après 2030 ; ils appellent à maintenir l'effort dans la durée pour éviter une nouvelle invisibilisation de l'effort sur la logistique. À cet égard, votre commission a adopté deux amendements de vos rapporteurs sur ce sujet dans le cadre de l'actualisation de la LPM :

– un amendement de M. Limongi concernant l'inscription du renforcement des capacités logistiques dans les priorités de la LPM pour l'armée de Terre ;

– un amendement de Mme Thillaye visant à mettre en exergue l'enjeu de renforcement du segment terrestre interarmées de la mobilité militaire.

b. L'externalisation pose des difficultés spécifiques pour le transport routier stratégique.

Le recours régulier à l'externalisation à des acteurs civils suscite des points de défis spécifiques. D'abord, les armées sont régulièrement confrontées à l'inadéquation entre le mode de conditionnement traditionnel du fret militaire par conteneur, hérité du transport maritime pour l'outre-mer et l'Afrique, et les besoins de plus grosses capacités (par semi-remorques, capacités beaucoup plus faciles à trouver chez les transporteurs civils) pour traverser l'Europe. En effet, la très grande majorité des remorques routière transporte des palettes. L'absence de système de fixation de type « Twist Lock » rend la flotte routière civile largement inadaptée.

Outre la pénurie de transporteurs adaptés, les armées souffrent, à l'instar du reste de l'économie française, d'une **pénurie de chauffeurs poids lourds qualifiés, surtout ceux de nationalité française** en ce qui concerne l'externalisation.

La disponibilité de conducteurs français qualifiés est un enjeu critique qui deviendra un point bloquant en cas de situation d'engagement majeur, le secteur faisant déjà face à une pénurie de main-d'œuvre en temps « de paix ».

La préparation d'un engagement de haute intensité nécessitera un travail de recensement et de mise en place de partenariats privilégiés avec les acteurs du transport pour sécuriser ces compétences critiques. Le Ministère des transports réalise déjà un recensement de ce type de capacité via le dispositif Parades. **Au-delà du recensement c'est un lien privilégié qu'il faut mettre en place avec l'ensemble de la base industrielle de soutien de la défense** afin de partager les besoins et d'identifier les capacités des opérateurs. Si certains syndicats routiers en région ont signé des conventions locales avec les commandements locaux pour faciliter la mobilisation de moyens logistiques civils, de manière

régulière ou ponctuelle, **il n'existe pas encore de convention ou dispositif de niveau national**. Vos rapporteurs soutiennent qu'il faut dépasser le simple recensement de crise, via le ministère des transports, pour développer une véritable logique de partenariat en vue d'un engagement militaire, avec les organisations de transport compétentes.

Proposition : Mettre en place des partenariats privilégiés avec des acteurs du transport en établissant des conventions nationales avec des organisations représentatives du secteur du transport routier pour le cas d'un engagement de haute intensité

c. Le dimensionnement des infrastructures routières

La circulation de convois militaires exige des capacités robustes d'infrastructures. Il n'existe pas à ce jour de référentiel de standards double usage pour ce domaine, ou de norme contraignante sur le sujet. Des auditions de vos rapporteurs, il ressort que **les corridors militaires majeurs doivent idéalement être au moins de classe 100** (ce qui correspond à une chaussée de classe T3). Ce standard assure la capacité à supporter des attelages de porte-engins blindés chargés. La classe demandée par l'OTAN au titre de ses standards partagés est par ailleurs de 120.

Le réseau routier dans l'Hexagone répond globalement aux besoins, mais certaines contraintes de gabarit d'accès et de réglementation matière dangereuses **imposent toutefois d'anticiper les mouvements** pour planifier un itinéraire optimal qui évite les agglomérations.

Certaines infrastructures routières nécessitent par ailleurs des investissements prioritaires pour renforcer les axes stratégiques, les ponts, et développer des parkings sécurisés ainsi que des stations de carburants alternatifs, afin de mieux préparer le réseau à un double usage.

Des travaux de pré-identification et d'anticipation sont engagés pour soutenir des opérations logistiques militaires majeures. Un réseau routier stratégique de défense est en cours de consolidation entre le ministère des Armées et le Ministère chargé des Transports. Pour que ces travaux aboutissent, il sera nécessaire d'obtenir l'implication de tous les acteurs (gestionnaires d'infrastructures, collectivités en particulier). Ce chantier doit aboutir à la mise en place d'autorisations de transport a priori, s'appliquant à des mouvements types, qui pourront par ailleurs s'inscrire dans trajets préplanifiés prévus par le paquet mobilité militaire européen (voir dans la partie dédiée).

2. La voie ferroviaire affiche la meilleure capacité de transport de masse

La voie ferroviaire constitue la meilleure solution de massification pour le transport terrestre. Avec un emport de 600 tonnes en moyenne par train de

marchandises tous secteurs confondus ⁽¹⁾, le fret ferroviaire excède largement les capacités d'un convoi routier.

a. Les Armées bénéficient d'une coordination étroite et historique avec la SNCF afin d'intégrer les enjeux spécifiques de défense

La SNCF se voit confier plusieurs missions dans le cadre de la stratégie de défense et de sécurité nationale, en particulier l'entretien du réseau ferré stratégique de défense (RFSD). En application de l'article L.2111-9 du code des transports, SNCF Réseau doit assurer des missions répondant aux besoins de la défense dans le cadre de la stratégie de sécurité nationale. Ces dispositions sont complétées par les articles 10 et 11 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions de SNCF Réseau. La mise en œuvre de ces dispositions est traduite dans le protocole relatif à la prise en compte des besoins des armées en matière ferroviaire signé par le ministre des armées, le ministre chargé des transports, SNCF Réseau, SNCF Mobilités (actuellement SNCF Voyageurs) et la SNCF le 29 mars 2018.

Le Service Militaire des Chemins de Fer (SMCF), composante bipartite avec la SNCF, assure l'animation des mouvements ferroviaires militaires. Il a notamment pour mission de veiller à l'entretien du Réseau Ferré Stratégique de Défense (RFSD), qui représente près de 75 % du réseau ferré national ainsi que de veiller aux intérêts du MINARM, mais aussi d'assurer la gestion du parc des wagons militaires et d'assurer la commande et le suivi des convois ferroviaires militaires. **Pour assurer la coordination entre la SNCF et les Armées et la prise en compte des besoins de ces dernières, un lien historique existe à travers la Commission Centrale des Chemins de Fer (CCF), qui dépend du SMCF.**

b. Les conséquences de la privatisation de SNCF sur la résilience du système ferroviaire

Autrefois centralisé dans un groupe unique, le secteur ferroviaire témoigne d'une multiplication des parties prenantes générant une complexité dommageable pour la prise en compte des impératifs de défense.

Le morcellement du groupe SNCF s'est accompagné d'un morcellement des responsabilités, notamment en matière de sûreté et de résilience. Le cadre réglementaire imposé par la loi de 2018 pour la gestion du domaine sécurité défense au sein du groupe SNCF (dont les aspects OIV) restreint les responsabilités à SNCF Réseau uniquement. La direction du groupe ainsi que les autres entités de la SNCF ne sont pas astreintes à ces obligations, et ne couvre donc que marginalement la question de la résilience des opérations et des infrastructures.

Le groupe pourrait ainsi subir une forme de découplage sur ces sujets alors que l'ensemble du système ferroviaire est concerné.

(1) Chiffres de l'autorité de régulation des transports pour 2022.

Une évaluation des conséquences de la loi de 2018 en matière de défense et de sécurité pour le groupe SNCF pourrait utilement être réalisée afin d'identifier les mesures correctives à adopter.

Proposition : Évaluer les conséquences de la loi de 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire sur la prise en compte des impératifs de défense par le groupe SNCF et ses filiales

c. Des moyens patrimoniaux et civils qui doivent gagner en épaisseur pour la haute intensité

Pour les acheminements des Armées, plusieurs défis se posent. Les unités spécialisées et les prestataires (Hexafret) doivent être capables de mobiliser un parc de wagons limité pour fournir des solutions de transport dans des délais parfois très contraints pour des besoins très spécifiques (notamment pour le transport des matériels en gabarit exceptionnels et matières dangereuses) tout en préservant le maximum de sûreté.

- i. La SNCF est sollicitée comme prestataire de services de logistique et de transport à travers ses filiales

Deux entités du groupe SNCF mettent en œuvre des marchés externalisés en matière de logistique et de transport au profit des armées (Geodis et Hexafret), pour leurs acheminements ferroviaires.

Contractuellement, Hexafret est tenu de pouvoir faire rouler 3 trains simultanément. En pratique, il ressort des auditions de vos rapporteurs que la société est régulièrement amenée à dépasser ce nombre.

- ii. Une chaîne interarmées spécialisée

Pour le parc patrimonial de wagons, la SIMMT est responsable de l'acquisition lorsqu'il s'agit de matériel déjà existant. De même, la SIMMT est responsable de l'entretien des wagons patrimoniaux. Le CSOA est responsable de l'emploi opérationnel des wagons.

Le CTTS est en charge de la mise en œuvre des transports par voie ferrée. Chaque régiment dispose en outre de spécialistes embarquement voie ferrée (SEVF) capables d'organiser les chargements ou déchargements de trains.

Le CALT dispose enfin d'une capacité unique au sein du 19^e régiment du Génie de Besançon. Ce régiment compte en effet 2 sections ferroviaires : une section ouvrage, spécialisée dans les chantiers ferroviaires et une section mobilité, spécialisée dans la traction ferroviaire, en charge de la formation des conducteurs des armées. Si le savoir-faire est entretenu, il est toutefois limité.

iii. Un parc contraint de matériels adaptés pour les équipements lourds des Armées

Le groupe SNCF ne dispose pas encore de wagons adaptés à la gamme Scorpion ni pour le transport des chars lourds de type Leclerc rénové. Le transport est assuré à partir du parc du SMCF qui dispose notamment de wagons surbaissés d'ancienne génération. Le SMCF dispose en outre d'un parc réduit de moyens de traction (locotracteurs, engins rail-route).

Le parc de wagons militaires (cumulant les capacités de transport de véhicules et de conteneurs) **représente près de 500 unités⁽¹⁾, un volume très contraint pour assurer des projections majeures.** Il est vieillissant, avec une moyenne d'âge des wagons comprise entre 30 et 50 ans, qui date d'avant l'entrée en service de la gamme SCOPRION.

En outre, compte tenu de la faiblesse des moyens européens sur ce segment, **il est peu probable qu'un renfort de wagons civils ou de nations alliées puisse être opéré en cas d'engagement majeur**, du fait d'une dégradation de la situation qui touchera l'ensemble des Armées et suscitera des contraintes opérationnelles simultanées.

Au titre de la LPM 2024-2030, **un renforcement à hauteur de 250 wagons supplémentaires dédiés au transport de la gamme SCORPION est engagé**, avec des premières livraisons à la fin 2026 et une pleine capacité à l'horizon 2030, dans le cadre d'un programme d'armement mené par la DGA.

Enfin, **la question de la reconquête de la capacité de trains sanitaires mérite d'être posée en partant des besoins médicaux militaires.** Alertés sur ce point par le général (2S) Gueguen, les rapporteurs notent que la capacité de transport sanitaire massive par voie ferrée n'existe plus en France, en dépit des essais réalisés lors de la crise Covid-19. Les TGV ne sont pas adaptés pour transporter des blessés de guerre nécessitant une surveillance lourde sur de grandes distances. Or, avec des hypothèses de travail à plusieurs dizaines de blessés par jour en cas d'engagement majeur, la gestion des flux sanitaires pourrait tirer profit du potentiel de massification offert par la voie ferroviaire.

Proposition : Étudier des solutions pour assurer un flux de rapatriement massif en cas d'engagement majeur, dont des trains sanitaires

iv. Une réflexion à mener sur la résilience des moyens de traction

Le réseau ferroviaire est susceptible de constituer une cible militaire, notamment dans le cadre d'attaques hybrides visant à entraver la projection de force. Or, **la dépendance à l'alimentation électrique des trains modernes crée une**

(1) Ville, Rail & Transports, « Avec la guerre en Ukraine, le transport ferroviaire redevient un enjeu stratégique », mars 2025

vulnérabilité. La destruction des sous-stations ou des caténaires permet d'immobiliser les trains à traction électrique.

C'est pourquoi **vos rapporteurs souhaitent soulever la question de l'hybridation des moyens de traction**, moins tributaires de l'électrification de l'ensemble des sillons empruntés.

La locomotive hybride désigne un engin doté d'une propulsion mixte associant un moteur thermique (diesel) et un moteur électrique alimenté par batteries. La locomotive bi-mode combine un moteur thermique et un moteur électrique alimenté par les caténaires.

Compte tenu de la **faible autonomie de leurs batteries, les locomotives hybrides ne présenteraient qu'un intérêt limité**, circonscrit aux manœuvres locales de triage et de composition des trains, voire à des opérations de dépannage à proximité immédiate des hubs ferroviaires.

Les motrices bi-modes trouveraient en revanche pleinement leur utilité sur les parcours longs dont l'alimentation électrique peut s'avérer aléatoire, soit par construction (par exemple pour des tronçons non électrifiés ou présentant une tension d'alimentation incompatible), soit en raison de circonstances temporaires telles que la destruction de sous-stations ou de caténaires. Leur acquisition représente néanmoins un **surcoût significatif, de l'ordre de 25 %** par rapport à une locomotive électrique. Elles sont aujourd'hui très rares dans les parcs ferroviaires européens.

Dans la perspective d'une crise majeure, marquée par des risques accrus de ruptures de charge et de sabotages des voies ferrées, il pourrait dès lors être opportun de doter la mobilité militaire ou la SNCF d'un parc de motrices bimodes. **La SNCF ne peut aujourd'hui justifier de telles acquisitions sur ses moyens propres, en raison de la faible rentabilité de l'opération** ; une telle opération nécessiterait vraisemblablement un soutien public.

Proposition : Étudier un soutien à l'acquisition de locomotives bi-modes pour le parc ferroviaire de la SNCF

La réhabilitation ou la préservation du parc diesel existant pourrait constituer une piste complémentaire. Des modèles de locomotives diesel sont en encore présentes dans les parcs européens, mais cette flotte a engagé une dynamique d'extinction. Cette voie soulève également un enjeu de soutien financier pour garantir la rentabilité de telles opérations de préservation.

v. Le défi des délais

Un défi majeur du transport ferroviaire militaire est celui de la réduction des délais. La mise en œuvre d'une voie ferroviaire militaire nécessite un travail de **planification, qui nécessite le recensement et la mobilisation des ressources nécessaire (wagons, locomotives, personnels), la réservation des**

sillons ferroviaires. En cas de passage de frontières, la complexité du travail de planification s'accroît mécaniquement, en raison des différentes contraintes réglementaires (sur lesquelles vos rapporteurs auront l'occasion de revenir dans la troisième partie de ce rapport).

Les délais entre la commande et la mise en œuvre vont de 35 à 60 jours. Hexafret est tenu de mettre en œuvre un transport militaire en 35 jours dans l'Hexagone, 55 jours s'il concerne un avis de transport exceptionnel. À l'international, ce délai est de 60 jours. En pratique, le CSOA et Hexafret arrivent à réduire sensiblement ce délai selon le fret concerné.

En cas d'urgence, des mesures exceptionnelles peuvent être prises pour réduire les délais et mettre le réseau ferroviaire au service de l'urgence militaire. S'agissant de Hexafret, des procédures dérogatoires sont susceptibles d'être mises en œuvre pour déroger au cadre contractuel.

Un cadre d'urgence est prévu par une « convention des transports ferroviaires urgents pour les besoins de défense ». Initiée en 2012 et actualisée en 2015, elle permet de donner la priorité absolue aux besoins de la défense sur le trafic civil. Elle est mise en œuvre de manière exceptionnelle et exclusivement pour des besoins opérationnels après validation des ministres compétents. Ce dispositif a notamment été utilisé en 2013 dans le cadre de l'opération Serval (Mali) ou en 2016 lors de l'opération Chammal (Irak) ; il a également été utilisé lors de mise en œuvre d'acheminements stratégiques dans le cadre de la mission Aigle (Roumanie).

d. Le renforcement du réseau

L'importance du réseau ferré français dépasse le simple périmètre des acheminements des armées françaises. La France a en effet le plus grand nombre de kilomètres de réseau RTE-T (14,3 % de l'ensemble du RTE-T de l'Union européenne).

Le réseau ferré stratégique de défense peut s'appuyer sur un réseau structurant de qualité, mais qui peut présenter des difficultés localisées de gabarit. Les gabarits inadaptés de certains ouvrages d'art imposent des restrictions sur les circulations civiles, des limitations de vitesse pour franchir certains ouvrages d'art (tunnels, ponts) ou qui interdisent les croisements. Ces contraintes imposent de définir des itinéraires et des créneaux de circulation spécifiques dont l'étude demeure chronophage pour les Armées et leurs prestataires. **Un recensement mené par SNCF Réseau des travaux prioritaires de renforcement pour les corridors militaires européens aboutit à une estimation de besoin de financement de l'ordre de 800 M€.**

En outre, l'intermodalité, notamment s'agissant des connexions ferroviaires des ports français, présente des marges de progression certaines (voir supra).

Un chantier spécifique doit être mené sur l'entretien des raccordements militaires au réseau ferré.

Cela concerne en particulier l'entretien de la trentaine d'ITE (installation terminale embranchée, site militaire de raccordement au réseau ferré) et de la soixantaine de sites militaires des chemins de fer militaires.

Cela concerne aussi les lignes du réseau ferré stratégique de défense qui ne relèvent pas du réseau structurant, c'est-à-dire un ensemble de lignes capillaires fret identifié comme étant exclusivement ou quasi exclusivement dédié aux besoins du ministère des armées. À la demande de l'État, **SNCF Réseau a ainsi conduit récemment un recensement des besoins d'investissements sur ces lignes**. Un protocole de financement des investissements nécessaires sur ces lignes est en cours de finalisation, qui répartit la charge entre le ministère des transports, le ministère des Armées et SNCF Réseau (via un fléchage de concours de l'État pour ce dernier).

E. UN ENJEU TRANSVERSAL DE MOBILISATION DES INFRASTRUCTURES ET MOYENS DUAUX DE TRANSPORT POUR LA HAUTE INTENSITÉ OU LES CRISES NATIONALES

La question de la mobilité stratégique dépasse le seul cadre du ministère des et constitue un enjeu transversal qui appelle une articulation étroite des Armées avec les autres services de l'État et avec les infrastructures et prestataires civils.

En cas de crise, en particulier ultramarine, les moyens de transport stratégique des armées participent pleinement de la réponse interministérielle, comme l'ont illustré les opérations de gestion de crise à Mayotte ou en Nouvelle-Calédonie.

Inversement, en cas d'engagement majeur ou d'accueil massif de forces alliées sur le territoire national, les différents services ministériels seront appelés à apporter leur concours aux Armées.

Cette logique de réciprocité ne saurait toutefois se limiter au champ des administrations publiques. Le secteur civil porte lui aussi un enjeu de mobilisation déterminant, dans la mesure où les dispositifs de crise doivent permettre de mobiliser les ressources de la Nation au bénéfice des armées. Dans la perspective d'un engagement majeur sur le flanc oriental européen, il s'agit notamment d'organiser un **dialogue robuste sur les transports, afin de garantir la continuité et la sécurisation des flux logistiques indispensables à la projection des forces.**

Sur cet enjeu, **le projet de loi actualisant la LPM 2024-2030 doit permettre des avancées notables**, avec la création de l'état d'alerte de sécurité nationale et l'extension des dispositifs de priorisation de commandes et de stocks stratégiques aux soutiens logistiques des Armées.

1. Un travail de renforcement du dialogue et de la coordination interministérielle

La coordination interministérielle sur les questions de mobilité militaire et d'infrastructures à double usage fait déjà l'objet d'échanges réguliers entre les ministères des transports et des armées. Les dispositifs sont pluriels. Au sein du ministère des Transports, l'EMA dispose du Commissariat Général aux Transports (COMIGETRA), chargé notamment, à des fins de réquisition, de tenir à jour la liste des vecteurs multimodaux en service chez les opérateurs privés. La DGAC et les Armées, en particulier l'AAE, affichent un partenariat robuste. Le CSOA est par ailleurs engagé dans plusieurs dispositifs de coordination régulière avec les services compétents pour les transports ferroviaire, fluviaux et routiers, qui ont été récemment formalisés.

La montée en puissance d'une comitologie interministérielle pour la logistique, en particulier pour la gestion de crise, a été engagée. Depuis la crise de la COVID 19, une **Cellule de Coordination Interministérielle Logistique (CCIL) a été mise sur pied** afin d'anticiper les besoins en transports civils et militaires en cas de crise. Cette CCIL doit recenser les moyens, identifier les scénarios nécessitant l'activation de dispositifs de mobilisation et affecter les moyens disponibles pour satisfaire les différents flux prioritaires. Elle pourra en particulier être saisie en cas d'un engagement nécessitant une projection massive depuis le territoire français ou le transit de forces alliés en France.

L'opérationnalisation des travaux de la CCIL, sous l'égide du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), doit encore être poursuivie. La CCIL a déjà démontré sa pertinence, en particulier lors de la crise en Nouvelle-Calédonie. Mais ses travaux préparatoires, notamment pour la préparation d'un engagement majeur, doivent être poursuivis. Un projet de Plan National de Mobilité Militaire est à l'étude.

2. L'adaptation des dispositifs de recensement, de mobilisation et de réquisition des ressources civiles en cas de crise ou d'engagement majeur

a. Un impératif de recensement et de prise en compte des acteurs civils pour la préparation de la logistique de crise

- i. Un effort de recensement et de rationalisation des relations contractuelles

La coordination des différents opérateurs et le recensement des capacités relèvent d'abord du ministère des transports. Pour les besoins de la gestion de crise comme des réquisitions préfectorales, le service du haut fonctionnaire de défense et de sécurité (SHFDS) organise, par l'intermédiaire des services déconcentrés de l'État, un recensement des engins de travaux publics et des matériels de transport susceptibles d'être mobilisés.

Cet effort d'identification est d'autant plus nécessaire que la cartographie des opérateurs est très inégale selon les modes de transport. Le dialogue est aisé avec les opérateurs ferroviaires et aériens, souvent uniques et dont les réseaux sont bien établis. Il est bien plus complexe avec les transporteurs routiers, dont le tissu est éclaté entre quelque 30 000 groupes et PME de tailles très variables.

En outre, l'empilement ou la concurrence des contrats ministériels vers les entreprises du secteur civil est susceptible de freiner la réponse interministérielle. Un groupe de travail a été créé au sein de la CCIL afin de rationaliser et assouplir les conditions des contrats.

- ii. Une intégration plus forte des opérateurs et prestataires civils dans les exercices

L'efficacité du renforcement des moyens des armées en cas de crise impose que les opérateurs de transport et les ministères concernés soient effectivement associés à la planification militaire et à l'entraînement. Les rapporteurs ont pu constater que le mouvement est engagé. Dans le cadre des grands exercices nationaux, tels Orion 2026 ou l'exercice Hestia, les opérateurs nationaux de transport (en particulier aérien et ferroviaire) sont intégrés aux groupes de travail et aux travaux de planification. Le ministère des transports, par l'intermédiaire du SHFDS, est également associé aux travaux de planification de certaines opérations.

b. Le renforcement des dispositifs de mobilisation des capacités civiles à la faveur de l'actualisation de la LPM

- i. Les mécanismes de réquisition

Pour mobiliser les ressources civiles nécessaires à la réponse à une crise majeure, l'État dispose de divers dispositifs de réquisition :

– d'abord, cela concerne les dispositions prévues par le code de la défense à ses articles L2211-1 à L2211-5, qui permettent la réquisition de toute personne physique ou morale afin de pallier une menace pour les intérêts de la Nation ;

– les régimes juridiques de la mise en garde et de la mobilisation générale sont inscrits tous les deux au sein de l'article L.2141-1 du code de la défense. Ils permettent au Gouvernement de se doter de prérogatives adaptées à une crise majeure et seraient susceptibles d'être activés successivement selon l'intensité de la crise. Ils permettent notamment la réquisition des biens, des services et des personnes, d'assurer le contrôle et la répartition des ressources en énergie, matières premières, produits industriels et produits nécessaires au ravitaillement ;

– l'état de siège, prévu à l'article 36 de la Constitution et l'état d'urgence, prévu par la loi du 3 avril 1955 fondent également des pouvoirs de réquisition étendus aux besoins de la défense.

- ii. Le besoin d'une modularité des dispositifs en fonction de la crise et des besoins des Armées

Les dispositifs attenants à l'état de siège, à l'état d'urgence ou à la réquisition, constituent toutefois des réponses extrêmes, qui ne sont pas adaptées à tous les scénarios d'engagement ou de montée en puissance des Armées.

Ils pourraient tout particulièrement être inadaptés pour le scénario d'une **montée en puissance des Armées vers l'hypothèse d'engagement majeur (HEM) sur le flanc Est européen, sans qu'un conflit soit déjà déclenché ou qu'existe une menace imminente pour le territoire national.** Dans cet « état intermédiaire », une modularité des dispositifs est nécessaire.

- iii. Le renforcement des dispositifs dérogatoires de mobilisation du soutien logistique pour les Armées dans l'actualisation de la LPM

Plusieurs dispositions proposées dans le cadre du projet de loi actualisant la LPM doivent permettre de mieux mobiliser les acteurs du soutien logistique, dont le transport, dans un contexte de crise ou de besoin massif des Armées :

– **l'extension du dispositif de priorisation des commandes** au-delà des marchés d'armement permet d'intégrer l'ensemble des marchés concourant à la fonction logistique et de transport. Ce dispositif doit permettre à l'État d'obliger une entreprise qui a conclu un marché (de défense et de sécurité ou d'un marché de travaux, de fournitures ou de service) de réaliser prioritairement certaines prestations sur tout autre engagement contractuel ;

– **l'extension du dispositif de stockage stratégique** aux entreprises fournissant un équipement nécessaire pour le soutien logistique, énergétique et sanitaire, ainsi qu'aux opérateurs d'importance vitale (OIV). Aujourd'hui limité aux seules entreprises d'armement, le renforcement de ce dispositif pourrait permettre à l'autorité administrative d'ordonner des mesures de stockage pour les entreprises nécessaire aux activités logistiques des Armées. L'extension proposée par le projet de loi permettrait aussi d'intégrer les OIV relevant du secteur des transports ;

– déjà évoquée par vos rapporteurs, **l'évolution du dispositif TRAMIN en CAPAMIN**, signifie une extension du périmètre des services maritimes pouvant être mobilisés pour un intérêt national ;

– surtout, **la création d'un état d'alerte de sécurité nationale** pour faire face à une situation de menace grave accroît la capacité de réponse. Comme le rappelle le rapport de nos collègues Yannick Chenevard et Jean-Louis Thiériot, ce régime « *s'inscrit dans ce besoin identifié par la RNS [Revue nationale stratégique] de disposer d'un régime juridique intermédiaire entre l'état de paix et les régimes*

très dérogatoires du temps de guerre »⁽¹⁾. Pour la fonction logistique et de transport, son activation pourrait permettre de lever plusieurs normes, plus particulièrement dans le domaine de la commande publique, de l'urbanisme et des obligations environnementales. Les auditions de vos rapporteurs avaient mis en exergue des préoccupations plurielles quant à la possibilité de déroger aux règles de la commande publique en temps de crise. L'une des dispositions proposées doit permettre de déroger aux règles de droit commun de la commande publique en matière de concurrence et de publicité pour les marchés ayant pour objet la « mise en condition d'emploi » et « l'emploi » des forces armées.

3. La résilience des infrastructures doit être soutenue, en particulier sur le volet cyber

Les infrastructures de transport critiques constituent des cibles pour les compétiteurs. En cas de conflit ou dans le cadre de stratégies hybrides, elles sont susceptibles d'être visées par des **attaques cinétiques (drones en particulier) ou cyber**.

D'un point de vue plus opérationnel, pour faire face à un éventuel engagement de haute intensité et une menace démultipliée, l'agilité de la réponse sera primordiale. Sur le ferroviaire par exemple, le conflit ukrainien a montré l'importance de disposer d'équipes agiles, prêtes à intervenir rapidement face aux attaques, dommages et sabotages, plutôt que de chercher à couvrir l'ensemble du réseau.

Pour la mise en œuvre d'une stratégie de résilience, la bonne transposition des directives NIS 2⁽²⁾ et Résilience des entités critiques (REC)⁽³⁾ constitue une priorité cardinale pour votre rapporteure Mme Thillaye

a. Les opérateurs et infrastructures de transport doivent s'intégrer dans une logique de résilience

Compte tenu de l'élongation des réseaux de transport, qui exclut une protection homogène de l'ensemble des emprises, **l'effort doit être prioritairement concentré sur les nœuds et infrastructures critiques.**

Les éléments sensibles des infrastructures de transport peuvent s'inscrire dans le dispositif des opérateurs d'importance vitale (OIV) et des points d'importance vitale. Le cadre légal des OIV, instauré à partir de 2006, est défini à l'article L. 1332-1 du code de la défense. Leur importance pour les intérêts essentiels de la Nation impose la mise en place d'un plan de continuité d'activité et

(1) *Rapport sur le projet de loi portant actualisation de la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et diverses dispositions intéressant la défense, 2026.*

(2) *Directive (UE) 2022/2555 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union.*

(3) *Directive (UE) 2022/2557 sur la résilience des entités critiques.*

des mesures spécifiques de protection. La liste exacte de ces opérateurs est classifiée.

Le projet de loi d'actualisation de la LPM 2024-2030 porte plusieurs mesures visant à accroître la résilience de ces opérateurs. C'est notamment le cas des dispositions relatives aux stockages stratégiques pour les OIV, mais aussi des mesures de protection renforcées dans le cadre de l'état d'alerte de sécurité nationale. En outre, le projet de loi vise à soutenir la capacité des gestionnaires des OIV à faire face à des incursions de drones sur leurs emprises, en ouvrant les possibilités de brouillage et de neutralisation.

Surtout, le Projet de loi « résilience », qui reste à ce jour en suspens, devait marquer un changement de paradigme pour la protection des entités critiques, via la transposition de la directive REC ⁽¹⁾. Il prend appui sur le dispositif existant des OIV pour traduire dans le droit national les obligations européennes relatives aux entités critiques. Il accroît sensiblement les obligations pour l'État et les OIV. Cela concerne, entre autres, la planification, avec la mise en place d'un plan de résilience et une analyse des dépendances. Cela concerne aussi la gestion des risques, avec une obligation de signalement renforcé des incidents et un renforcement des prérogatives des agents chargés de contrôler le respect des obligations des OIV.

b. Le risque cyber

La résilience cyber a été identifiée par la Revue nationale stratégique (RNS) actualisée de 2025 comme un objectif prioritaire. Son objectif stratégique 4 vise à faire de la France une puissance cyber, disposant d'une « résilience cyber de premier rang ».

S'agissant de la mobilité stratégique, la résilience cyber constitue un enjeu crucial pour la sécurité des informations sur les mouvements militaires et le bon fonctionnement des systèmes de transport. La RNS met en exergue les actions du compétiteur russe dans l'espace cyber, qui pourrait un jour viser les infrastructures de transport afin de désorganiser les mouvements militaires. Citons notamment le mode opératoire d'attaque « APT 28 », régulièrement mis en œuvre par des acteurs russes à des fins de renseignement contre de nombreuses entités en France et en Europe.

Les Armées disposent d'une chaîne cyber robuste. Le Commandement de la cyberdéfense (COMCYBER), créé en 2017, coordonne des actions de protection, de surveillance et lutte défensive. Il est aussi responsable de la défense des réseaux du ministère et de la protection cyber des réseaux dépendants du chef d'état-major des armées. Pour le périmètre mutualisé du ministère des Armées, qui intègre notamment les fonctions de soutiens, la création récente du Commissariat au numérique de défense (CND) doit permettre de rationaliser la fonction numérique. Le CND a récupéré la mission de résilience numérique de l'ancienne

(1) *Projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité.*

DIRISI ; il doit garantir la disponibilité du socle numérique ministériel mutualisé et sa résilience face à des pannes ou à des attaques physiques ou cyber. Il porte également une feuille de route pour la mise en place d'une architecture de protection de données renouvelée, autour d'un modèle « *data centric* ». Le CND bénéficie de moyens en hausse, qui devraient dépasser 1 Md€ en 2027.

Les sources de vulnérabilité concernent davantage le volet civil des mouvements militaires employé par les armées. La chaîne des prestataires, des gestionnaires d'infrastructures, offre un niveau de protection variable.

Sur la sensibilisation et la protection du secteur civil des transports, les auditions de vos rapporteurs permettent de rendre compte d'un chantier engagé, mais préliminaire.

Les travaux de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) visent à mieux protéger plusieurs secteurs critiques, dont fait partie le secteur des transports.

Le défi est vaste, avec des moyens limités pour l'agence. Les effectifs atteignent 670 personnes en 2025, avec un volume stable en 2025 et une faible croissance en 2026.

S'agissant des transports, si les opérateurs emblématiques (SNCF par exemple) sont intégrés dans un dialogue régulier, l'ambition de l'ANSSI est de développer une action sur l'ensemble de la chaîne de valeur, intégrant les sous-traitants directs et indirects. Pour cela, l'ANSSI mise sur une stratégie de relais des standards et doctrines de cybersécurité, par des supports dédiés (formations, outils de diagnostic, bénévoles etc.) et des représentants ou administrations des secteurs visés.

Pour votre rapporteure Mme Thillaye, la transposition de la directive NIS 2 constitue un levier prioritaire pour accroître le niveau de protection cyber. Le projet de loi résilience traduit l'extension des périmètres couverts par des obligations accrues de cybersécurité ; si les transports étaient déjà intégrés au titre de la directive NIS 1 et de la loi de transposition de 2018, les dispositions proposées visent à accroître la granularité de ces périmètres en distinguant les secteurs hautement critiques des secteurs critiques. Surtout, il désigne l'ensemble des entités considérées comme « essentielles », procédant à une hausse sensible du nombre d'entités régulées, de 500 dans le périmètre issu de NIS 1, à près de 20 000 entités dans le nouveau périmètre. Le projet de loi renforce par ailleurs les obligations qui incombent aux entités désignées, et les pouvoirs de contrôle, de prescription et de sanction de l'ANSSI.

Proposition de Mme Thillaye : Mettre prioritairement à l'ordre du jour du Parlement l'examen du projet de loi résilience afin d'assurer la transposition des directives européennes REC et NIS 2

III. L'EUROPE EST UN ESPACE DE CONTRAINTE COMME DE SOLUTION POUR LA MOBILITÉ STRATÉGIQUE

L'Europe constitue un espace de contrainte car **la conduite de mouvements militaires à travers le continent se heurte encore à de nombreux obstacles** (réglementaires, mais aussi infrastructurels et procéduraux), que vos rapporteurs évoqueront dans les développements qui suivent.

Toutefois, elle constitue aussi un espace de solution, car **les armées françaises ne sauraient prétendre à une autonomie complète en matière de mobilité stratégique**. La réussite du Commandement européen du transport aérien (EATC) et le fonctionnement éprouvé du *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE) attestent des vertus que peut recéler la mutualisation pour soutenir les phases aiguës de la projection des forces.

Enfin, **en cas de conflit majeur sur le sol européen, la coopération entre États européens relèvera de la nécessité opérationnelle**.

Le paquet « mobilité militaire » européen présenté en 2025 illustre précisément cette tension. Il fait à ce titre l'objet d'une appréciation divergente de vos rapporteurs.

– Votre rapporteur M. Limongi voit dans l'initiative un effort intéressant sur le terrain de la facilitation réglementaire, mais cela ne saurait justifier l'instauration d'une gouvernance européenne empiétant sur les prérogatives souveraines des États en matière de défense. Il existe un risque réel de voir la Commission européenne étendre progressivement son champ d'action à des domaines relevant exclusivement de la compétence nationale ; Il s'inquiète d'une captation, par les institutions de l'Union, de prérogatives qui doivent demeurer entre les mains des États membres.

– Votre rapporteure Mme Thillaye estime à l'inverse que cet effort est nécessaire et que le caractère contraignant des instruments juridiques européens constitue précisément le levier qui permettra, après des années d'avancées inégales, de faire avancer le chantier de la mobilité militaire européenne. L'UE a des compétences et des ressources dans ce domaine dont dépend la mobilité militaire comme les réseaux et la réglementation des transports, le financement des infrastructures, l'harmonisation administrative et douanière, ou encore la coordination entre États-membres. Votre rapporteur souligne que ni l'OTAN ni l'UE ne disposent d'un pouvoir autonome sur les déplacements militaires. Chaque État conserve le contrôle de son territoire et la gestion de ses infrastructures stratégiques.

Dacian Fall 2025, un exercice emblématique de la mobilité stratégique des armées en Europe

L'exercice Dacian Fall, mené à l'automne 2025, a visé à démontrer la capacité de la France à projeter puis désengager une brigade de combat sur le flanc Est de l'Europe, illustrant la crédibilité de ses capacités de nation-cadre dans l'OTAN.

En l'espèce, **il a porté les effectifs de la force de présence avancée de l'OTAN en Roumanie à 5 000 militaires, dont près de 3 000 militaires français.** Des éléments de l'armée belge ont été intégrés. Plus de 200 engins, dont des dizaines d'engins blindés, ont également été acheminés.

Le déploiement d'un renfort de brigade depuis la métropole vers un théâtre d'opérations a permis de tester, avec succès, la robustesse de la chaîne de mobilité stratégique.

Sous la responsabilité du CSOA, il a notamment permis de mettre en œuvre un acheminement significatif de fret par train (une dizaine de trains militaires internationaux vers la Roumanie dans les deux sens), par voie maritime (transport de fret et de véhicules depuis Toulon), le transport de personnels par voie aérienne et ferrée, ainsi que l'établissement de bases logistiques de transit temporaires sur les points de rupture modale.

L'exercice a permis d'identifier et pallier les éventuels obstacles à un déploiement majeur en Europe, qui diffère sensiblement des opérations d'acheminement menées par les armées françaises dans leurs opérations extérieures récentes.

La bonne prise en compte des besoins de soutien (ravitaillement, gîtes, logements) par la nation hôte impose aussi une administration des demandes de la nation en transit pour assurer la cohérence des demandes et éviter les redondances.

Enfin, le passage de certaines frontières, ou la circulation dans certaines régions administratives, demande des autorisations spécifiques, avec des délais d'instruction et d'obtention de l'autorisation qui freinent la fluidité des opérations. La tenue d'un exercice comme Dacian Fall permet précisément de sensibiliser les autorités concernées et de tester des itinéraires qui pourront ensuite être empruntés en temps de crise.

Lors de l'audition de vos rapporteurs avec les autorités militaires françaises, ainsi que le représentant Roumain à l'OTAN, **certaines points d'amélioration ont toutefois été mis en exergue.** Les autorités roumaines souhaitent un accès plus précoce et plus complet aux informations de déploiement, afin d'assurer la sensibilisation de l'ensemble des services publics et entreprises susceptibles d'être affectés ou impliqués. La sécurisation des canaux d'informations apparaît également comme un point d'amélioration ; la généralisation de l'utilisation de systèmes de communication classifiés et sécurisés doit être poursuivie.

A. LES FREINS CAPACITAIRE, RÉGLEMENTAIRE ET D'INFRASTRUCTURES À LA MOBILITÉ MILITAIRE EN EUROPE PERSISTENT

1. Un cadre institutionnel et opérationnel fragmenté pour la mobilité militaire, entre États, OTAN et Union européenne

a. Le développement de nouvelles structures otaniennes depuis 2017

L'OTAN constitue le cadre privilégié d'action en matière de préparation opérationnelle des mouvements militaires en Europe.

Deux commandements ont été créés en 2018 face à la résurgence des menaces symétriques (retour des « peer competitors » comme la Russie) :

– le commandement Atlantique de l'OTAN de Norfolk Virginie (États-Unis) couvre les enjeux maritimes. Il a pour mission de protéger les voies de communication maritimes entre l'Europe et l'Amérique du Nord ;

– le **Joint Support and Enabling Command (JSEC)**, basé à Ulm constitue l'instrument central de la conduite logistique interallié sur le théâtre européen. Encore en phase de montée en puissance, le JSEC est à la fois l'outil de gestion de la manœuvre logistique et l'instrument de déconfliction des flux entre nations contributrices et zones d'engagement. **Votre rapporteure Mme Thillaye regrette que le taux d'occupation par la France des postes qui lui sont alloués demeure faible**, avec seulement 10 postes effectivement pourvus sur 21 à la fin 2025, 16 sur 22 à la mi-2026.

Proposition de Mme Thillaye : Pourvoir les postes français prévus au sein des structures de l'OTAN compétentes pour le commandement et la coordination des opérations logistiques

Ces commandements visent notamment l'identification et la préparation des couloirs militaires pertinents pour le renforcement du flanc Est, en cas de conflit ou d'évolution sensible du contexte stratégique.

Au sommet de l'architecture opérationnelle de l'Alliance, le **Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) coordonne l'ensemble du dispositif**. La conduite de la manœuvre opérationnelle dans chacune des zones de responsabilité incombe aux trois commandements de forces interarmées — *Joint Force Command* (Brunssum aux Pays-Bas) pour le nord et l'Est du continent, *Joint Force Command* (Naples) pour le flanc Sud et la Méditerranée, *Joint Force Command* (Norfolk) pour l'espace transatlantique.

b. Une multiplication des initiatives et organes européens intervenant sur la mobilité militaire

La mobilité militaire constitue, pour l'Union européenne, un champ d'action récent. Prenant appui sur le constat de manques réalisé en 2017 et en 2022,

l'Union européenne s'est progressivement saisie du sujet, en investissant prioritairement le champ de la mise à niveau des infrastructures duales.

Les politiques de défense restent une prérogative nationale, l'action de l'UE dans le domaine est limitée et soumise à des règles de gouvernance exigeantes. Elle s'inscrit, pour la plus grande part, dans la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), elle-même partie de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), mise en place par le traité de Maastricht de 1992 ⁽¹⁾.

S'agissant de la question spécifique de la mobilité militaire à la convergence des politiques de défense et de transport, une pluralité d'organes communautaires est mobilisée, dont notamment :

– **le comité militaire de l'UE, assisté de l'état-major de l'UE,** est chargé de promouvoir la mobilité en Europe dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ;

– **la Commission européenne est impliquée,** mobilisant les directions de l'industrie de la défense et de l'espace (DG DEFIS), de la mobilité et des transports (DG MOVE), de la fiscalité et de l'union douanière (DG TAXUD), des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CNECT), ainsi que le secrétariat général de la Commission et la CINEA (Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement) ;

– **la Coopération structurée permanente (CSP),** instaurée par le traité de Lisbonne (2009) et activée en décembre 2017, est un cadre juridiquement contraignant qui permet aux États membres de l'UE d'approfondir volontairement leur coopération en matière de défense ⁽²⁾. Elle mène, entre autres, un projet dédié à la mobilité militaire.

En outre, l'Agence européenne de défense (AED), structure intergouvernementale, conduit ses propres travaux dans le domaine de la mobilité militaire, notamment via l'établissement d'accords techniques pour la facilitation des mouvements entre pays membres.

Il faut noter enfin l'existence d'instruments financiers opérant dans le domaine de la mobilité militaire :

- **la Banque européenne d'investissement (BEI) a décidé en juin 2023 de porter ses financements en faveur de la sécurité et de la défense à 8 milliards d'euros** dans le cadre de son Initiative stratégique pour la sécurité européenne (ISSE), pour laquelle les projets relevant de la mobilité militaire sont éligibles ;

(1) La PESC inclut notamment l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union ayant des implications militaires, pour lesquelles les décisions prises par le Conseil de l'UE le sont à l'unanimité.

(2) Elle regroupe aujourd'hui 26 pays participants qui s'engagent notamment à augmenter leurs dépenses de défense, à développer des projets conjoints de capacités militaires et à renforcer la disponibilité et l'interopérabilité de leurs forces pour les missions les plus exigeantes.

– le fonds européen de la défense (FED) participe à certains projets liés à la mobilité militaire. Avec un budget de 7,3 Md€ sur la période 2021-2027, le FED vise à financer un panel large d'activités relevant de la défense, en particulier sur les segments innovants ainsi que les projets visant à renforcer l'interopérabilité des forces. Il a pu à la marge être financeur de projets liés à la mobilité militaire, portant notamment sur des systèmes numériques d'échange d'informations, le transport aérien de fret surdimensionné et des études sur les futurs systèmes aériens.

2. Hors du cadre communautaire, des exemples de mutualisation réussis via l'European Air Transport Command (EATC) et le Movement Coordination Centre Europe (MCCE)

a. Le MCCE, structure intergouvernementale au service de la mobilité stratégique multinationale et multimodale.

Le MCCE est une organisation militaire multinationale basée à Eindhoven qui réunit 30 nations participantes et dont la vocation est de coordonner et d'optimiser l'emploi des capacités de transport stratégique (aérien, maritime et terrestre) de ses membres. Il a été créé officiellement le 1er juillet 2007 par un *Technical Arrangement* (TA).

Le MCCE n'est ni une agence de l'Union européenne ni une structure de commandement de l'OTAN, mais une coopération intergouvernementale fondée sur le volontariat des États. Les États membres de l'UE et de l'OTAN constituent cependant l'essentiel de ses membres ⁽¹⁾.

L'organisation du MCCE est comparable à celle d'un « courtier », qui couvre l'ensemble du spectre de la mobilité stratégique ; il regroupe le transport aérien, le transport maritime, le transport terrestre de surface (routier, ferroviaire, fluvial) et le ravitaillement en vol ⁽²⁾. Contrairement à l'EATC, le MCCE n'exerce aucun commandement ni contrôle opérationnel sur les moyens qu'il coordonne. Il met en relation les nations détenant des capacités disponibles avec celles qui en expriment le besoin.

Les échanges de capacités entre membres du MCCE s'opèrent sur la base de la réciprocité. En particulier, outre le remboursement financier classique des prestations, deux mécanismes de compensation sans transaction financière directe constituent le cœur du dispositif de mutualisation :

– le mécanisme ATARES (*Air Transport, Air-to-Air Refuelling and other Exchange of Services*), couvre le transport aérien et le ravitaillement en vol. Il opère un mécanisme d'échange sans transaction financière fondé sur l'équivalent d'heure

(1) Aux 15 pays fondateurs (Belgique, Canada, Danemark, France, Allemagne, Hongrie, Italie, Lettonie, Pays-Bas, Norvège, Slovaquie, Espagne, Suède, Turquie et Royaume-Uni) se sont progressivement ajoutés d'autres États européens et partenaires transatlantiques ou indo-pacifiques entre 2007 et 2024 (Estonie, Finlande, Luxembourg, Pologne, Roumanie, États-Unis, Autriche, Tchéquie, Portugal, Croatie, Slovaquie, Lituanie, Bulgarie, Australie et Nouvelle-Zélande).

(2) [Movement Coordination Centre Europe – Movement Coordination Centre Europe.](#)

de vol (*equivalent flying hour – EFH*)⁽¹⁾. Celle-ci s'exprime en heures de vol d'un avion de référence (C-130), qui constituent la monnaie d'échange. Chaque nation fixe le prix de ses appareils en EFH. Cette « bourse d'échange » permet d'optimiser les taux de remplissage et de réduire les besoins d'affrètement. La balance ATARES s'équilibre en fonction des appareils mis à disposition par chaque État et du fret transporté à l'aide d'avions d'autres nations ;

– le mécanisme **SEOS (*Surface Exchange of Services*)**, étend la logique d'échange sans paiement au transport de surface (routier, ferroviaire, fluvial et maritime). Son unité de compte est la SEU (*Surface Equivalent Unit*), définie comme la capacité du transporteur routier standard national (SRC) à transporter 1 EVP (équivalent vingt pieds)⁽²⁾ sur 100 km. Les moyens de transport terrestres nationaux et les moyens de transport maritime sont pris en compte par rapport à ces références. Ce mécanisme est accessible aux pays membres du MCCE ayant signé l'accord technique spécifique au SEOS (actuellement 27 pays dont la France).

La France, en tant que nation fondatrice et membre actif du MCCE, bénéficie à la fois des mécanismes de coordination aérienne via ATARES et des échanges de transport de surface via SEOS. Compte tenu de la dispersion géographique de ses engagements, la capacité du MCCE à identifier et à coordonner des segments de transport disponibles chez des partenaires représente un intérêt opérationnel direct pour les forces françaises.

b. L'EATC constitue une structure de mutualisation et de commandement opérationnel précieuse et éprouvée

L'European Air Transport Command (EATC), qui réunit aujourd'hui 7 pays participants, constitue un exemple cardinal de coopération des armées françaises en matière d'acheminement aérien. Commandement opérationnel interarmées, il est également basé à Eindhoven et permet de mettre en commun des moyens aériens de transport stratégique, de ravitaillement et d'évacuation aéromédicale. Initié par la France et l'Allemagne à partir de 2006, l'EATC est formellement créé en 2010 avec quatre États fondateurs : la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas. L'EATC s'est progressivement élargi au Luxembourg (2012), puis à l'Espagne et à l'Italie (2014).

Sur le plan institutionnel, l'EATC n'est ni une agence de l'Union européenne ni une structure de l'OTAN. Il s'agit d'une coopération intergouvernementale, instituée par un traité signé par les ministres de la Défense des pays membres.

L'EATC permet de renforcer les moyens de transport disponibles pour le transport aérien, grâce à une logique de mise en commun des moyens (*pool and sharing*). Sa création avait en effet visé à répondre au double constat de l'importance stratégique du transport aérien pour la projection de forces et des

(1) [Contributions et Articles publiés aux EAC](#) p. 345.

(2) Selon le moyen de transport, un EVP équivaut à 36 m³, 6,06 mètres linéaires, 10 tonnes ou 16 passagers.

lacunes capacitaires des armées européennes dans ce domaine. Par la mise en commun des vecteurs permet d'atteindre **une flotte de 191 aéronefs stationnés sur 13 bases aériennes des pays membres**, ce qui représente 65 % de la capacité du transport aérien militaire de l'Union européenne.

- i. Le commandement de l'EATC assure la gestion opérationnelle des missions, sans dommage à la souveraineté des pays membres

La principale innovation de l'EATC réside dans le fait que les États membres acceptent de transférer le contrôle opérationnel d'une partie de leur flotte à un commandement multinational. Ce transfert de contrôle s'accompagne d'un contrôle étroit du respect de la souveraineté et de la voix des pays membres. Ainsi, le commandement est placé sous l'autorité du *Multinational Air Transport Committee* (MATraC), composé des chefs d'état-major des armées de l'air des États membres. La gouvernance répond à un principe de répartition équitable entre les pays participants. Les fonctions de commandant (*Commander*) et de chef d'état-major (*Chief of Staff*) alternent en principe tous les trois ans entre la France et l'Allemagne. L'Italie, la Belgique, l'Espagne et les Pays-Bas occupent à leur tour la place d'adjoint (*Deputy commander*), tandis que chacune des sept nations dispose d'un *Senior National Representative* (SNR) qui est le garant du respect des règles d'engagement de chaque État. Au total, 190 personnes travaillent au sein de l'EATC.

L'EATC exerce un contrôle opérationnel conditionné et réversible sur ces capacités, qui restent stationnées sur leurs bases nationales. Chaque nation transfère son autorité sur un nombre choisi d'appareils. Mais elles conservent toutefois la faculté de révoquer ce transfert à tout moment. Les éventuelles réserves nationales d'utilisation sont préservées par l'intermédiaire des responsables de chaque pays auprès du commandement (*red card holders*).

- ii. L'EATC opère aujourd'hui un grand nombre de missions de transports, retracées dans un système d'échange

L'EATC opère et coordonne environ 60 missions par jour. Il centralise les demandes de transport des sept nations, et planifie les vols afin d'optimiser l'emploi des appareils disponibles. Les pays membres poursuivent également des programmes communs d'entraînement.

Les contributions et rétributions des États membres, c'est-à-dire les missions et chargements consentis aux partenaires, sont comptabilisées via un système d'échange. Le système ATARES, également utilisé au sein du MCCE, constitue la monnaie d'échange. Chaque nation fixe le prix de ses appareils en EFH. Cette « bourse d'échange » permet d'optimiser les taux de remplissage et de réduire des besoins d'affrètement sans transaction financière. La balance ATARES s'équilibre en fonction des appareils mis disposition par chaque État et du fret transporté à l'aide d'avions d'autres nations.

La France met à disposition de l'EATC plusieurs types d'aéronefs (A330, A330 MRTT, C-130-J Super Hercules, C130-H Hercules, CN-235 et A400M).

- iii. L'EATC constitue une réalisation aboutie, dont le modèle doit inspirer tout futur travail de coopération dans le domaine du transport militaire

Il ressort des auditions menées par vos rapporteurs que l'EATC constitue une réussite logistique unanimement saluée, du fait de sa grande flexibilité, de son niveau d'intégration opérationnelle et de sa capacité à optimiser l'emploi de flottes nationales. En 2022, son activité représentait environ 8 000 missions, 50 000 heures de vol, 195 000 passagers, 31 500 tonnes de fret, 800 missions de ravitaillement aérien (*Air-to-air refuelling- AAR*) et 800 patients pris en charge. Il est notable que la plus grande part des échanges réalisés dans le cadre de l'EATC s'inscrit dans une logique d'optimisation des charges et des vols déjà planifiés par les Armées des États membres. Très concrètement, cela désigne les situations où un pays requérant ajoute du fret sur un vecteur déjà partiellement chargé. Ces « chargements partiels » (*part loads*) représentent près de 60 % des échanges opérés via la bourse d'échange de l'EATC. Ils permettent de répondre à des besoins ponctuels sans déclencher de vols dédiés, générant ainsi des économies substantielles en heures de vol.

L'apport de l'EATC est incontestable pour les armées françaises. Au niveau capacitaire, l'EATC offre un accès permanent à une flotte élargie pour ses membres et permet d'absorber des pics d'activité, aussi bien sur des théâtres nationaux qu'internationaux. Pour la France, l'intérêt est particulièrement marqué compte tenu de la dispersion géographique de ses engagements. Le dispositif a notamment démontré son utilité lors de la crise en Nouvelle-Calédonie en 2024. Le mécanisme de solidarité au sein de l'EATC a permis de réaffecter des moyens partenaires sur d'autres théâtres où la France était préalablement engagée, afin de libérer des moyens nationaux pour la gestion de la crise. L'EATC constitue également une mutualisation du commandement et du contrôle (C2). **La France bénéficie d'un centre de planification et de contrôle mutualisé, fonctionnant en permanence,** tout en tirant un volume d'activité supérieur à sa contribution en postes (elle arme 23 % des effectifs mais représente 29 % des heures de vols) ⁽¹⁾.

Enfin, l'EATC contribue à la concentration des expertises en produisant une documentation commune et en développant des standards partagés (entraînements, doctrines, procédures), renforçant ainsi l'interopérabilité européenne. Il s'impose progressivement comme un centre de référence technique pour dialoguer avec les agences de l'UE et de l'OTAN et peser sur les standards multinationaux. À titre d'exemple, des pays non-membres, comme la Bulgarie ou le Danemark, ont déjà commencé à intégrer les textes produits par le commandement.

(1) Auditions de vos rapporteurs.

Pour vos rapporteurs, l'EATC constitue le modèle vers lequel doit tendre toute initiative de coopération multinationale en matière de transport militaire. Le succès du dispositif tient d'abord à une approche « par le bas », fondée sur l'optimisation de besoins opérationnels précédant la mise en place d'un cadre politique. L'équilibre atteint permet aux États membres de conserver la maîtrise de leurs moyens tout en bénéficiant d'une planification commune et d'un accès élargi aux capacités partenaires. Les mécanismes souples de transfert d'autorité et le système ATARES permettent d'optimiser l'emploi des flottes tout en préservant les priorités nationales.

Pour Mme Thillaye, l'EATC démontre que des formes plus poussées de mutualisation peuvent contribuer à bâtir, à terme, une capacité européenne de mobilité militaire plus intégrée et plus réactive. Les bénéfices opérationnels pour la France de ce type d'outil plaident pour un élargissement de la logique à davantage de modes de transport et avec des moyens renforcés, qui peuvent s'inscrire dans les propositions du paquet européen sur la mobilité militaire récemment proposé.

Pour M. Limongi, l'EATC illustre avant tout l'efficacité d'une coopération intergouvernementale pragmatique entre États européens, qui n'a pas besoin de s'insérer dans une logique otanienne ou de l'Union européenne. En préservant la souveraineté nationale et en garantissant une grande flexibilité d'emploi des moyens, l'EATC démontre qu'il est possible d'optimiser l'utilisation des capacités militaires européennes sans sacrifier l'indépendance de ses membres. Votre rapporteur nuance toutefois ce constat positif. En effet, **si l'EATC fonctionne efficacement en temps de paix, ses limites apparaîtraient en situation de crise ou de conflit**, où chaque nation reprendrait nécessairement le contrôle exclusif de ses propres capacités pour répondre à ses engagements souverains.

- iv. La consolidation de l'EATC, en particulier de ses effectifs, bénéficie à la satisfaction des besoins opérationnels des armées françaises

L'EATC ne dispose pas aujourd'hui d'une pleine capacité des moyens humains prévus par son organisation cible. Par rapport à un effectif cible de 215 postes, la structure ne dispose que de 190 postes armés. À l'instar d'autres structures de coopération militaire internationale, l'EATC souffre d'un sous-armement des postes par les pays membres, tout particulièrement l'Italie. La France est quant à elle légèrement en deçà de sa cible de contribution (autour de -1 ou -2 postes). Dans un contexte de remontée en puissance des effectifs des armées françaises, et compte tenu du volume de missions réalisées au profit de celles-ci, **vos rapporteurs soulignent la nécessité d'un armement de l'ensemble des postes prévus pour la France**, dans une logique d'exemplarité comme d'efficacité.

3. Des infrastructures européennes de niveau inégal présentant des défis d'interopérabilité

a. L'identification des corridors multimodaux nécessaires à la conduite d'un engagement militaire en Europe

Dès 2013, l'Union européenne avait défini un premier réseau européen **spécifiquement dédié aux besoins militaires**, s'appuyant sur le Réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Actualisé en 2023 en étroite liaison avec l'OTAN, ce RTE-T à finalité militaire **identifie quatre corridors multimodaux prioritaires pour la mobilité militaire sur le continent européen**. Pour des raisons de sécurité, le tracé précis de ces corridors n'est pas rendu public. Leur logique d'ensemble vise toutefois à garantir la résilience et l'interopérabilité des infrastructures de transport ; ils articulent des axes ouest-est et nord-sud. Concrètement, ces corridors désignent un ensemble d'infrastructures de transport (ferroviaires, routières, fluviales, portuaires et aéroportuaires) nécessaires à la conduite des flux propres à un engagement militaire.

L'OTAN, pour sa part, privilégie la notion de *Military Mobility Areas (MMA)*, qui ne recouvre que partiellement la logique européenne des corridors. Une MMA désigne un ensemble géographique et fonctionnel associant zones de mouvement, itinéraires de déploiement comme de conduite des flux et procédures opérationnelles.

b. Les enjeux d'interopérabilité et de capacité des infrastructures restent très prégnants, en particulier sur les volets terrestres

Les auditions menées par vos rapporteurs ont mis en évidence la persistance de freins infrastructurels significatifs, particulièrement marqués sur le volet terrestre.

Sur le plan ferroviaire subsiste un enjeu d'interopérabilité en raison de normes de constructions variables selon les États. Les pays Baltes et la Finlande affichent encore un écartement des voies différent de la norme européenne, hérité de l'ancien standard russe (1 524 mm). L'Espagne et le Portugal ont également une norme propre (1 668 mm). Le réseau principal européen affiche une norme d'écartement de 1 435 mm. Ces différences suscitent des discontinuités techniques susceptibles d'entraver la fluidité des mouvements de forces à l'échelle continentale. S'agissant des convois militaires français, elles imposent le recours à des opérations de transbordement, mobilisant le déploiement d'une équipe spécialisée d'embarquement voie ferrée ainsi que des moyens *ad hoc*, ce qui allonge mécaniquement les délais d'acheminement et complexifie la planification logistique.

Surtout, les réseaux routier et ferroviaire européens présentent un enjeu plus général de capacité, sensible dans l'ensemble des États membres. De nombreux ponts, tunnels et voies ferrées n'ont pas été pensés pour supporter le passage d'engins blindés lourds. En outre, les modèles de blindés les plus récents

dans les armées européennes (comme la gamme Scorpion en France) excèdent en volume et en poids les standards en vigueur pendant la Guerre froide.

En conduite, **ces limitations capacitaires freinent la fluidité et la capacité de mouvement :**

– **pour le domaine ferroviaire**, les contraintes de gabarit imposent des limitations de vitesse pour franchir certains ouvrages d'art (tunnels, ponts) ou interdisent tout croisement. Elles imposent de définir des itinéraires et des créneaux de circulation (sillons) spécifiques dont l'étude demeure chronophage (étude d'impact sur le plan de transport, sur les travaux programmés). Dans le cas des transports internationaux ferroviaires ces études doivent être menées par chacun des gestionnaires d'infrastructure (compétent pour la gestion des sillons) et chacune des entreprises ferroviaires (compétent pour les opérations de traction) des pays traversés ;

– **pour le domaine routier**, la problématique du tonnage à l'essieu est particulièrement vive. Le transit d'engins hors gabarit doit respecter des normes, variables selon les pays et l'état de leurs infrastructures. L'instruction de la demande de transit est complexe ; un engin blindé peut faire 2,9 mètres de large dans sa version classique, et donc ne pas nécessiter d'étude particulière, mais sa version protégée (dotée d'un blindage additionnel par exemple) peut l'amener à une largeur de 3,1 mètres, qui n'est alors plus conforme. En temps de paix, les convois militaires hors gabarit sont soumis aux mêmes normes que les convois exceptionnels civils et industriels. Par conséquent, des itinéraires pourraient être imposés voire interdits en fonction du gabarit ou des risques pour la population.

Les convois militaires français ont à plusieurs reprises été ralentis en raison de problématiques de capacité des infrastructures. En 2022, la presse s'était ainsi faite l'écho du refus allemand d'autoriser le transit terrestre des chars français ⁽¹⁾. L'affaire avait toutefois un fondement réglementaire. Les porte-chars utilisés pour transporter les Leclerc français dépassaient les contraintes supportables pour le réseau autoroutier allemand, s'agissant de la répartition des masses sur un nombre d'essieux ; le réseau routier allemand est conçu pour des charges par essieu inférieures à 12 tonnes, ce que le convoi français dépassait. Les chars ont pu être acheminés par voie ferrée, mais au prix d'un ralentissement des convois. Ce cas, particulièrement médiatisé, n'est malheureusement pas un cas isolé.

Une autre contrainte réside dans la disponibilité des gîtes d'étape, souvent nécessaires dans la traversée d'un pays par la route. Il s'agit de casernes ou de camps de manœuvre, dans lesquels les convois peuvent faire halte afin d'assurer un temps de repos pour les équipages, tout en étant protégés des agressions extérieures.

(1) https://www.liberation.fr/checknews/pourquoi-les-chars-leclerc-francais-nont-pas-eu-le-droit-de-transiter-par-lallemagne-contrairement-aux-chars-americains-20221108_R6W72K7UIFDZDMFKXCUJ77Q3CA/.

c. L'Allemagne, « plaque tournante » de la mobilité militaire européenne

L'Allemagne constitue un point de défi particulier en matière d'infrastructures, en raison de la situation centrale du pays et du mauvais état de certaines portions des réseaux routiers comme ferroviaires. Près de 25 000 km d'infrastructures autoroutières sont dans un état exigeant une rénovation ⁽¹⁾. Le nombre de kilomètres de voies ferrées nécessitant des réparations atteint 17 636 kilomètres en 2023. Cela représente entre 28 et 29 % du réseau ferroviaire total.

Les autorités civiles et militaires allemandes sont mobilisées sur le sujet ; l'Allemagne analyse son territoire comme une « plaque tournante » (*Drehscheibe*), chargée d'assurer le transit des forces arrivant de l'ouest et devant se diriger vers le flanc Est du continent et a engagé des programmes à cette fin.

Elle a entrepris des efforts significatifs pour améliorer l'état de son réseau routier et de ses ouvrages d'art. Le fonds spécial (*Sondervermögen*) pour la défense lancé par le gouvernement allemand, d'un montant de 500 Md€, doit viser, entre autres, à résoudre certaines faiblesses identifiées sur les réseaux de transport. Le programme d'investissement dans l'infrastructure ferroviaire prévoit 107 Md€ entre 2025 et 2029 et pour l'infrastructure routière 52 Md€.

d. Des contraintes infrastructurelles moindres sur la voie aérienne

Les principaux aéroports civils et militaires européens sont en capacité d'accueillir des moyens aériens militaires, qu'il s'agisse de plateformes de combat ou d'aéronefs de transport.

Cette faculté est très régulièrement éprouvée lors des exercices otaniens ACE (*Agile Combat Employment*). Il s'agit d'un schéma opérationnel de manœuvre agile et réactif des forces aériennes militaires, qui vise à desserrer leurs aéronefs sous faible préavis, sur différents aéroports/aérodromes, civils ou militaires, et à pouvoir opérer depuis ces aéroports/aérodromes de desserrement, avant de se redéployer ailleurs après quelques jours. L'Armée de l'air et de l'espace est régulièrement mobilisée pour de tels déploiements dans le cadre de missions « FRA-ACE ».

4. Des irritants réglementaires chroniques dans les transports transfrontières

Le volet réglementaire constitue un irritant majeur pour la conduite des mouvements militaires transfrontières

Il se décline sur plusieurs registres distincts : autorisations diplomatiques de transit, procédures douanières, autorisations spécifiques relatives à la circulation

(1) <https://www.heise.de/news/Sanierungsbeduerftig-Rund-25-000-Kilometer-deutscher-Fernstrassen-haben-Schaeden-10513830.html>.

des armements, et autorisations d'exportation à caractère patrimonial portant notamment sur la sortie temporaire de matériels relevant du domaine public.

a. Un enjeu de coordination avec les pays traversés et les différentes strates administratives compétentes

Tout mouvement d'une armée étrangère sur le sol ou à travers l'espace aérien d'un pays souverain doit bénéficier d'une autorisation diplomatique de transit. Les armées françaises mettent en œuvre un régime d'autorisations permanentes pour les cas génériques, négociées chaque année de façon bilatérale entre les nations. Les transits particuliers sont traités au cas par cas. La mise en œuvre des transits terrestres est plus difficile à instruire que les mouvements aériens ou les escales navales, du fait même de la nature des véhicules et des infrastructures utilisées (ponts, tunnels, routes).

Afin de faciliter la coordination et la standardisation de ces autorisations, l'Agence européenne de défense (AED) a développé des régimes d'accords techniques sectoriels :

– à partir de 2012, l'EDA a mis en place un accord technique pour faciliter les demandes d'autorisations diplomatiques (DIC) du mouvement aérien ; cet accord établit des procédures harmonisées pour les survols et les atterrissages et permet aux États membres d'opérer sans avoir à soumettre de demandes d'autorisation diplomatique pour chaque vol ;

– à partir de 2021, deux nouveaux accords techniques sectoriels visant respectivement le domaine terrestre et le domaine aérien ont été développés, dans le cadre d'un programme d'optimisation (*Optimising Cross-Border Movement Permission Procedures in Europe* -CBMP). Dépasant le seul champ diplomatique, leurs dispositions précisent les procédures à suivre en matière de déplacement militaire en temps de crise, de préparation aux crises, de formation et de fonctionnement quotidien. Ils ont été signés par 26 États européens s'agissant de l'accord technique sur les transports de surface, et 25 États concernant les transports aériens.

Les procédures prévues par les accords techniques de l'AED, comme les DIC, sont utilisées quotidiennement par les forces armées françaises et européennes, mais leur application est inégale. Bien que la plupart des États membres de l'UE aient signé les accords techniques mentionnés, ils ne disposent d'aucun caractère contraignant et tous les États ne les ont pas intégrés dans leurs procédures nationales. Leur application est en conséquence inégale ; selon la Commission européenne, seulement la moitié des États membres appliquent les accords techniques au niveau national, et ¾ des États membres s'appuient encore sur une coordination ad hoc pour des mouvements qui pourraient être couverts par les procédures prévues par ces accords. Sur le volet aérien par exemple, les délais d'obtention d'autorisations transfrontalières constatés par les armées françaises

vont de quelques heures pour les missions les plus standards à trois jours pour les transports de VIP ou d'aéronefs équipés de capteurs.

S'ajoute enfin, dans le cas des États à structure fédérale ou décentralisée, un enjeu particulier de multiplication des points de contact entre administrations centrales et autorités locales, susceptible de générer des frictions opérationnelles. Cette difficulté structurelle peut susciter des situations de rigidité bureaucratique ponctuelles dommageables à la fluidité des mouvements des Armées. Il a ainsi été porté à la connaissance de vos rapporteurs l'exemple d'un convoi militaire français de retour de République tchèque qui, un vendredi après-midi, s'est vu interdire l'entrée sur le territoire allemand au motif que les agents de la police du *Land* concerné n'avaient pas été informés du transit, et ce alors même que l'ensemble des autorisations diplomatiques et administratives avaient été régulièrement obtenues. Le convoi a dû patienter jusqu'au lundi matin, le retour des fonctionnaires du Land à leur poste, pour voir la situation débloquée, aucun système d'astreinte n'étant prévu à ce jour au sein des Länder pour ce type de circonstance.

La France n'est pas exempte de ce type de difficultés. La procédure nationale d'attribution de crédits de mouvements, qui régleme le déplacement des convois routiers sur le territoire national peut prendre de 15 à 60 jours en fonction des vecteurs et de la nature des convois. L'un des facteurs de complexité est que l'attribution de ces crédits de mouvements relève de l'autorité préfectorale de chacun des territoires traversés.

b. Un cadre stabilisé autour du formulaire 302, mais d'application inégale

Les procédures administratives, en particulier douanières et fiscales, applicables aux mouvements de matériels militaires sont aujourd'hui organisées autour du formulaire OTAN 302, qui dispose d'une déclinaison européenne UE 302, moins utilisée. Ils sont interopérables ; la convention OTAN sur le statut des forces (NATO SOFA) et le code des douanes de l'Union (UCC) autorisent les mêmes procédures douanières et le même recours à la déclaration douanière simplifiée propre aux forces armées.

Le formulaire 302 présente un double usage comme (i) document de notification et de renseignement d'un transport militaire et (ii) déclaration douanière.

- i. L'application inégale des procédures par les autorités douanières européennes et étrangères

En principe, au sein de l'UE, pour un mouvement intracommunautaire, il n'y a pas de déclaration en douane, en raison de l'appartenance à un territoire douanier unique et du principe de libre circulation des marchandises. À ce titre, la douane n'est pas tenue de viser lesdits formulaires.

Or, force est de constater que ce principe n'est pas toujours respecté. Lors des déplacements des rapporteurs, il a été remonté des cas de difficultés des

armées françaises lors de déplacement d'effectifs ou de matériels à destination de pays de l'UE sur le flanc Est. En l'espèce certaines autorités de douanes de pays membres demandaient des formalités supplémentaires et un visa des douanes françaises, qui ne devraient pas en principe s'appliquer.

En outre, les autorités douanières françaises constatent régulièrement l'absence de visa des formulaires par les autorités douanières du pays de provenance lorsque le mouvement de matériel s'opère depuis un territoire qui n'appartient pas à la zone douanière de l'UE ; c'est notamment le cas pour le Royaume-Uni.

- ii. Le formulaire 302 comme support d'information à destination des autorités compétentes, notamment douanières

Outre son utilisation pour les procédures de douane, l'intérêt du formulaire 302 est d'opérer un suivi formalisé de l'itinéraire et du contenu d'un mouvement de transport militaire. La présence d'un formulaire 302 certifie ici que le flux concerne une opération militaire officielle, à même de rassurer les autorités du pays de transit. Cela permet aux pays traversés ou destinataires d'obtenir une traçabilité dudit mouvement.

- iii. Le formulaire 302 présente aujourd'hui plusieurs difficultés de suivi

L'utilisation du formulaire 302 est en pratique ponctuée par certaines difficultés inhérentes à la complexité des opérations de transport et la multiplicité des acteurs compétents pour sa manipulation.

Le formulaire n'étant pas dématérialisé, des exemplaires papier sont utilisés, suscitant des cas de **perte des formulaires** par les forces armées, ou de **présentation du mauvais exemplaire**.

L'administration des douanes fait aussi état de **difficultés pour le suivi des mouvements de bout en bout** et leur apurement. Elle constate que peu de formulaires sont retournés aux autorités douanières du pays de départ lorsque les marchandises sont arrivées à destination.

- iv. Un chantier de simplification douanier à poursuivre en France

S'agissant des autorités françaises, le BDIA (bureau douane interarmées) et les services compétences de l'administration des douanes travaillent à la simplification des procédures. De ce qui a été remonté à vos rapporteurs, la coopération est fluide, et les sollicitations pour résoudre des difficultés pratiques restent peu fréquentes.

Le ministère des Armées et la Direction des douanes ont travaillé à la rédaction d'une **instruction douanière sur la procédure simplifiée défense et l'utilisation du formulaire 302**. Vos rapporteurs constatent que la diffusion de ce document est en attente.

Des « conventions simplifiées défense » sont également signées entre certaines unités militaires et un bureau de douane pour fluidifier et simplifier les mouvements (pré-authentification de formulaires 302, permettant aux forces armées d'exporter plus facilement des marchandises, y compris hors des horaires d'ouverture des bureaux de douane).

c. Une pluralité d'autorisations et de normes spécifiques applicables aux convois militaires, avec des risques de complexification et d'allongement des délais

Il ressort des auditions de vos rapporteurs que les autorisations relatives aux transports exceptionnels et aux transports de marchandises dangereuses constituent un défi majeur pour la fluidification de la mobilité militaire européenne, car elles suscitent une instruction administrative lourde et créatrice de délais. En effet, les mouvements militaires restent encadrés par un ensemble d'autorisations spécifiques dont la complexité varie selon la nature des matériels transportés et le mode d'acheminement retenu.

- i. Les contraintes des normes de droit commun applicables au transport de grand gabarit, notamment routier

Sur le plan routier, les principales contraintes proviennent des **restrictions de circulation locales et nationales, souvent fondées sur des critères environnementaux ou de capacité des infrastructures**.

Les règles relatives aux poids et dimensions maximaux des poids lourds en particulier, sont variables selon les États ou les régions et empêchent parfois le bon déroulement d'opérations transfrontalières.

Certaines interdictions réglementaires sont particulièrement regrettables selon les représentants de transporteurs routiers interrogés par vos rapporteurs. En particulier, ils rappellent qu'en France, les véhicules de 44 tonnes sont autorisés en circulation nationale mais ne peuvent circuler dans un État voisin qui les autorise également en circulation nationale, en raison de l'interdiction des trajets transfrontières sur ce segment.

Le volet ferroviaire apparaît à cet égard moins contraignant, dans la mesure où les contenants utilisés respectent des gabarits standardisés (conteneurs ISO 20 ou 40 pieds, citernes ferroviaires).

- ii. Les normes applicables aux matériels spécifiques, notamment relatives aux matières dangereuses

Les règles applicables au transport de marchandises dangereuses sont essentielles en temps normal, mais peuvent générer des rigidités importantes en cas de transport militaire urgent. **Ces réglementations suscitent des charges administratives lourdes :**

– **sur le volet aérien**, la réglementation internationale impose des modalités de manipulation, d’emballage et de déclaration particulières afin de prévenir tout incident pendant leur transport. Ce dernier est encadré par des textes internationaux tels que la réglementation de l’organisation de l’aviation civile internationale (OACI) et les instructions techniques de l’International Air Transport Association (IATA), qui précisent les conditions d’emballage, d’étiquetage et de déclaration des marchandises dangereuses. Le respect de ces exigences garantit la sécurité des vols et la conformité légale des expéditeurs et des opérateurs, mais il est susceptible d’allonger les délais de mise en œuvre. De surcroît, les compagnies aériennes sont libres d’accepter ou de refuser l’embarquement de matières dangereuses même si la réglementation IATA est respectée ;

– **sur le volet routier**, lorsqu’un convoi comporte des matières dangereuses, l’étude de la demande est considérablement allongée. Certains États de transit, notamment l’Allemagne, imposent des dispositions supplémentaires aux normes OTAN lors du transit d’éléments hors gabarit, par exemple une escorte et un balisage particulier ;

– **sur le volet ferroviaire**, en raison d’une plus grande standardisation, ces difficultés sont moindres. Une problématique parfois rencontrée est celle des quantités de matières actives (explosif) transportées simultanément, qui peut dépasser la réglementation nationale ou celle des pays traversés.

5. Un défi pressant de coordination de prévention de la saturation des flux et voies de soutien en cas de conflit majeur

a. La prévention de la concurrence sur les soutiens civils et les infrastructures

L’hypothèse d’un engagement majeur sur le théâtre européen ferait inévitablement émerger une concurrence aiguë, entre nations alliées comme avec les besoins civils, pour l’accès à des ressources et à des infrastructures susceptibles d’être simultanément et fortement sollicitées.

Cette concurrence pose un double défi pour la France, dans l’hypothèse d’un engagement majeur, la France **pourrait assumer une fonction de base arrière de l’OTAN**, chargée à ce titre d’assurer le soutien nation hôte au profit des forces alliées transitant ou stationnant sur son territoire.

- i. La saturation des voies de communication, de transport, et de l’espace aérien

Déjà pénalisantes pour des circulations sporadiques, **les contraintes administratives et capacitaires citées plus haut auraient un impact majeur sur les circulations en cas de déploiement massif**. Pour répondre à ces contraintes, des corridors adaptés sont identifiés par les Armées et l’OTAN, et des convois type sont modélisés, en même temps que des plans de mobilisation de voies secondaires.

Le partage de l'espace aérien constitue un enjeu spécifique pour les Armées, avec une acuité particulièrement forte s'agissant de la zone centre-Europe, déjà fortement usitée par le trafic civil.

Le cadre juridique européen relatif à la gestion de l'espace aérien repose sur un règlement de 2005 ⁽¹⁾, qui établit des règles communes pour une gestion souple de l'espace aérien (*Flexible Use of Airspace*) et précise les modalités concrètes de coordination civilo-militaire permettant la prise en compte des demandes d'utilisation de l'ensemble des usagers. Cette coordination est organisée à trois niveaux, stratégique, prétactique et tactique.

Son fonctionnement se trouve toutefois aujourd'hui mis à l'épreuve par la **conjonction d'une croissance marquée des besoins civils, sous l'effet de l'augmentation soutenue du trafic aérien commercial, et d'une expansion non moins significative des besoins militaires**, liée à la multiplication des exercices interalliés sur le continent et à l'augmentation de la portée des armements. Certains responsables militaires auditionnés ont ainsi attiré l'attention de vos rapporteurs sur la surcharge de certains espaces aériens, en particulier en Europe centrale, dont les effets se traduisent concrètement par des retards d'attribution de créneaux de décollage et par des contraintes pesant sur des missions sensibles, telles que le ravitaillement en vol.

- ii. La saturation des vecteurs civils de transport et de soutien des acheminements

Sur le volet routier, la problématique des contraintes de flotte adaptée et de conducteurs qualifiée, déjà exposée plus tôt de ce rapport, serait exacerbée.

Sur le volet ferroviaire, outre la saturation mécanique des sillons, vos rapporteurs ont été alertés sur le faible nombre de wagons adaptés aux transports militaires en Europe. Les parcs actuellement en service sont insuffisants pour les besoins des armées alliées. Des études sont menées par l'Agence Européenne de Défense (AED) et par l'agence de soutien et d'acquisition de l'OTAN pour évaluer les besoins des armées européennes et étudier des solutions de compléments.

Les infrastructures de soutien pétrolier seraient également fortement sollicitées, avec un risque de saturation sur les zones de déploiement des forces françaises et alliées. Interrogé à ce sujet par vos rapporteurs, le SEO a indiqué réaliser des monographies pétrolières des zones d'intérêt des Armées françaises afin de disposer d'une cartographie exhaustive de la logistique pétrolière locale. Toutefois, il indique que des travaux de coordination interalliée restent à conduire en cas de déploiement sur le flanc Est.

La problématique du soutien en accompagnement des flux et des gîtes d'étapes serait d'autant plus vive. Ces gîtes sont identifiés dès la planification. Or

(1) Règlement (CE) n° 2150/2005 de la Commission du 23 décembre 2005.

seule la nation hôte a connaissance de ses capacités et de l'occupation de ses gîtes, c'est donc elle qui instruit les demandes. En cas de conflit majeur, un risque serait que ces gîtes soient saturés par la présence simultanée de moyens de plusieurs nations ; cet enjeu suscite un développement dédié dans le cadre des travaux du JSEC sur le réseau stratégique de l'OTAN (RSN), en lien avec les autorités de chaque nation membre.

iii. La prise en compte des besoins des forces alliées dans les régimes de mobilisation de crise en France

Comme évoqué supra, le **projet de loi d'actualisation de la programmation militaire 2024-2030** doit permettre d'adapter le droit existant à la préparation d'une situation de crise ou d'engagement majeur.

La prise en compte des besoins des forces alliées transitant par le territoire national doit être déclinée dans les différents dispositifs que ce projet porte, notamment :

– **l'extension du dispositif de priorisation des commandes à destination des forces armées, d'une organisation internationale ou d'un État tiers** revêt une importance stratégique, en ce qu'elle offre notamment à la France les moyens juridiques de soutenir prioritairement les forces françaises et les forces alliées déployées sur son territoire. La faculté est ouverte au Ministère des Armées par l'article L. 1339-2 du code de la défense, issue de la loi de programmation militaire 2023 ⁽¹⁾, mais elle est actuellement réservée aux seuls marchés de défense et de sécurité. Dans le cadre de la loi d'actualisation de la programmation militaire, il est prévu de généraliser les possibilités de priorisation de commandes au-delà des seuls marchés de défense et de sécurité ⁽²⁾, et de garantir ainsi la livraison prioritaire des équipements et prestations nécessaires à leur soutien logistique ;

– dans le cadre de **l'état d'alerte de sécurité nationale** prévu par le projet de loi en discussion ⁽³⁾, les dispositifs de dérogations réglementaires comme d'adaptation du droit de la commande publique doivent pouvoir être mobilisés pour assurer le soutien des forces armées. **Notre rapporteure Thillaye a à ce titre porté un amendement qui étend explicitement le périmètre des dérogations à la commande publique au soutien des forces alliées** présentes sur le territoire national, afin de tenir compte des engagements de la France en application du concept otanien *Host nation support*.

(1) Loi du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030.

(2) En particulier, cette faculté de priorisation serait étendue aux marchés de travaux (Article L. 1111-2 code de la commande publique), aux marchés de fournitures (Article L. 1111-3 du même code) et aux marchés de services (Article L. 1111-4 du même code).

(3) Article 21 du projet de loi actualisant la programmation militaire, tel qu'étudié en première lecture par notre commission.

B. LE PAQUET MOBILITÉ MILITAIRE EUROPÉEN DE 2025 PROPOSE UNE ÉVOLUTION SENSIBLE DU RÔLE DE L'UE

1. Un paquet qui entraînerait une évolution significative du rôle de l'UE en matière réglementaire et de réponse d'urgence à une crise majeure

a. Un champ d'action récent pour l'Union européenne

L'action de l'UE en matière de mobilité militaire contient **plusieurs chantiers clés** :

– **le plan d'action de 2018, puis le plan 2.0 (2022-2026) ont structuré l'action européenne en matière de mobilité militaire** autour de plusieurs piliers : identification et soutien au développement de 4 corridors multimodaux prioritaires, mesures réglementaires, résilience des infrastructures à double usage, développement des partenariats (en particulier coopération UE-OTAN) ;

– **le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 alloue 1,69 milliard d'euros aux infrastructures à double usage** via le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

Un rapport de la Cour des comptes européenne publié en avril 2025 ⁽¹⁾ dresse un bilan très critique des efforts menés par l'UE en matière de mobilité militaire, citant un financement nettement insuffisant, une sélection des projets peu cohérente avec une prise en compte insuffisante des critères militaires et géostratégiques, ainsi qu'une gouvernance fragmentée nuisant à un progrès cohérent.

La Commission européenne a présenté, en mars 2025, un Livre blanc sur la préparation en matière de défense, plaçant au cœur de sa réflexion la question du niveau de préparation militaire de l'Union et abordant en particulier la question de la mobilité militaire. Ce document stratégique s'accompagne d'un ensemble de mesures concrètes destinées à renforcer la mobilité militaire. Parmi elles figurent l'adoption d'un nouveau règlement européen sur la mobilité militaire ainsi qu'une communication conjointe de la Commission et du Haut Représentant, visant à harmoniser et coordonner davantage l'action des institutions européennes dans ce domaine. Le Livre blanc prévoit également l'extension des corridors de mobilité militaire jusqu'à l'Ukraine, afin de faciliter le transport rapide d'équipements militaires vers et depuis ce pays, un facteur désormais considéré comme essentiel pour la dissuasion et la réactivité de l'Union.

b. Le paquet mobilité militaire 2025

En novembre 2025, la Commission européenne et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont présenté **un**

(1) Cour des comptes européenne, rapport spécial sur « La mobilité militaire de l'Union », 2025.

paquet de mesures, sur lequel vos rapporteurs souhaitent revenir en détail dans les développements ci-après.

Il comprend **une proposition de règlement et une communication conjointe**, s'attaquant aux quatre dimensions de défis qu'ils identifient : obstacles réglementaires, lacunes infrastructurelles, déficits capacitaires, et coordination insuffisante.

S'agissant de la question des prérogatives de l'UE en matière de mobilité militaire, vos rapporteurs affichent des éléments de divergence :

– **pour M. Limongi, le paquet mobilité militaire constitue un risque réel d'incursion des institutions européennes, et en particulier de la Commission, dans des prérogatives qui relèvent exclusivement de la souveraineté des États membres.** Si certaines mesures de simplification administrative ou d'harmonisation de procédures de transport peuvent présenter un intérêt à la marge, elles ne sauraient servir de prétexte à une extension du champ d'action de l'Union européenne vers des domaines qui ne lui sont pas reconnus. Le risque est que, sous couvert d'une initiative de simplification et d'efficacité, la Commission pourrait progressivement prendre le leadership sur des pans entiers de la mobilité militaire des États membres, au nom du principe d'harmonisation. Ce glissement conduirait de fait à supplanter la souveraineté nationale dans un domaine essentiel. Votre rapporteur souligne que la défense nationale n'entre pas dans le mandat de l'Union européenne, et aucune logique d'intégration, fût-elle présentée comme purement technique, ne saurait justifier un tel transfert de compétences. Pour votre rapporteur, la seule avancée réellement pertinente serait une amélioration de la coopération entre États membres concernant la délivrance des autorisations de transit, éventuellement dans le cadre du groupe « transport et mobilité militaire » prévu par le projet de règlement, à condition qu'il demeure placé sous l'autorité exclusive des États membres.

– **pour Mme Thillaye, ce paquet constitue l'un des leviers les plus pertinents pour soutenir la posture de défense européenne et la mobilité des armées, en particulier française. L'OTAN et l'UE mènent des politiques de mobilité militaire complémentaires.** L'OTAN est responsable de la défense collective et de la planification militaire. À ce titre, elle identifie des besoins opérationnels, qui définissent les besoins en termes de capacité de transport, d'infrastructures, de délai de réactivité. L'UE, quant à elle, dispose de compétences et de ressources dans des domaines critiques de la mobilité militaire, comme la résilience des réseaux, la réglementation des transports, le financement des infrastructures, l'harmonisation administrative et douanière, ou encore la coordination entre État-membres. L'UE dispose ainsi d'une position unique pour assurer la coordination et la mutualisation des efforts et d'instruments juridiques contraignants adéquats pour faire aboutir des chantiers longtemps bloqués. Il faudra toutefois être attentif à ce que l'UE s'inscrive dans le sillage de l'OTAN, et non qu'elle cherche à s'en démarquer en instaurant des processus, des standards ou des normes propres.

c. Un effort bienvenu sur la simplification et l'harmonisation administrative

Le règlement proposé vise à harmoniser et accélérer les procédures d'autorisation administratives transfrontières, notamment douanières, et porte à cette fin certaines mesures sur lesquelles vos rapporteurs souhaitent revenir.

i. Le renforcement des accords de transport transfrontières

Le règlement s'appuierait d'abord sur la modernisation des accords techniques existants, en établissant des règles européennes contraignantes pour garantir prévisibilité et rapidité.

Le paquet européen propose deux types d'autorisations transfrontières :

– les « **autorisations permanentes** » (*standing military transport permissions*) valables jusqu'à révocation et ne **nécessitant qu'une simple notification pour chaque opération de transport**. Le paquet ambitionne d'encourager l'établissement de telles autorisations permanentes entre États membres le long des corridors de mobilité militaire, et de favoriser les discussions sur les arrangements de trafic préplanifiés et itinéraires prédéfinis, afin d'éviter les demandes répétitives et réduire considérablement les délais administratifs. Pour les mouvements couverts par une telle autorisation permanente, **le préavis de notification par l'État demandeur à l'État destinataire est de 72 heures avant le franchissement de la frontière** ;

– les « **autorisations *ad hoc*** » (*ad hoc military transport permissions*) dont l'activation ouvre un **délai maximum de 3 jours ouvrables pour autorisation ou refus** des autorités du pays de transit.

Le règlement institue une **présomption de conformité aux exigences relatives aux matières dangereuses** s'agissant des transports militaires couverts par ces autorisations. Ce faisant, il dispense les transports militaires de marchandises dangereuses de produire, en amont du mouvement, les formulaires et documents attestant leur conformité aux différents instruments internationaux applicables, sans les exonérer de leur obligation de respecter ces mêmes instruments.

ii. Les difficultés suscitées par les délais prévus pour les transports militaires couverts par des autorisations permanentes ou *ad hoc*

Les délais prévus par la proposition de la Commission pour l'utilisation de ces procédures suscitent plusieurs interrogations, en particulier s'agissant des autorisations *ad hoc*, que vos rapporteurs souhaitent relayer :

– **sur le volet routier, de tels délais viendront se heurter à la procédure nationale d'attribution de crédits de mouvements**, qui régleme le

déplacement des convois sur le territoire national. Elle prend aujourd'hui de 15 à 60 jours en fonction des vecteurs et de la nature des convois (le délai maximal étant atteint pour les transports exceptionnels). En effet, l'attribution de ces crédits de mouvements relève de l'autorité préfectorale des territoires traversés et fait l'objet d'un chemin de procédure complexe. Les délais prévus par la proposition de règlement apparaissent très difficilement gérables en dehors des itinéraires qui seraient préalablement qualifiés pour le passage des convois donnés ;

– **sur le volet ferroviaire, la standardisation des convois sera nécessaire pour assurer de tels délais.** Le point dimensionnant concerne la disponibilité des sillons ferroviaires, qui est à la main des gestionnaires d'infrastructures. Ainsi, il ressort des auditions de vos rapporteurs que la rédaction du règlement doit être améliorée afin de distinguer clairement l'engagement politique de l'État et les responsabilités opérationnelles du gestionnaire d'infrastructure. Les autorisations permanentes doivent pouvoir être traitées comme des autorisations de principe, sans prise en compte des travaux, des aléas d'exploitation ou de la saturation capacitaire ;

– **sur le volet portuaire, des difficultés devraient émerger s'agissant de déterminer ce que doit viser la demande de passage,** entre l'identification d'un port précis ou bien ou une demande de passage par la France en général sans que le port d'arrivée ne soit déterminé en amont ;

– **la question des compensations financières pour les opérateurs de transport, notamment ferroviaires, affectés par de tels mouvements,** devra être prise en compte en cas de forte perturbation. À ce stade, la proposition ne prévoit pas de compensations financières en cas d'annulation d'activités (commerciales ou travaux d'infrastructure) au profit des circulations militaires, notamment dans le cas d'une activation du cadre d'urgence EMERS. Le manque à gagner induit pourrait mettre à mal l'équilibre financier de ces entreprises.

Proposition : En cas d'adoption du paquet mobilité militaire, adapter les délais contraignants prévus pour les autorisations de mouvements transfrontières dans le cadre du futur règlement européen sur le transport militaire, afin de tenir compte des difficultés propres de chaque mode de transport

- i. L'harmonisation des définitions des matériels concernés par les transports militaires transfrontières

Le paquet mobilité militaire vise aussi une **définition harmonisée des « marchandises destinées à être déplacées ou utilisées pour des activités militaires »** (*goods to be moved or used in the context of military activities*), afin de faciliter la mise en œuvre des procédures douanières simplifiées pour les transports militaires. Cette définition couvrirait notamment le matériel et les actifs militaires utilisés dans le cadre d'opérations militaires, à l'exclusion des biens importés à des fins non militaires.

La plus-value de cette définition n'est pas évidente pour vos rapporteurs. Interrogée sur le sujet, la Direction des douanes indique qu'il existe une définition

harmonisée au niveau douanier prévue par l'acte délégué du code des douanes de l'Union (2015/2446) du 28 juillet 2015, qui renvoie aux « marchandises destinées à circuler ou être utilisées dans le cadre d'activités militaires »⁽¹⁾.

- ii. La mise en place d'un système d'information numérique pour la mobilité militaire au service de la fluidité des opérations

Une proposition majeure est le développement d'une plateforme logicielle unifiée visant à numériser et sécuriser l'échange d'informations sur les mouvements militaires transfrontaliers, dénommée MMDIS (*Military Mobility Digital Information System*). Le système doit permettre notamment le traitement numérique des autorisations de déploiement, des autorisations diplomatiques (aériennes et maritimes), des autorisations de convois et de mouvements hors gabarit et des opérations douanières (digitalisation des formulaires douaniers EU 302 et FR 302 OTAN). Outre ces fonctions de base, il pourrait servir de plateforme au réseau des coordinateurs nationaux. Il constituerait ainsi la clé de voûte de la mobilité militaire indispensable sous EMERS.

La proposition de la Commission européenne pourrait s'appuyer sur une initiative existante, le projet SDMMS (*Secure Digital Military Mobility System*), dont le développement est en cours. Le SDMMS est développé par un consortium de 11 entreprises et entités relevant de 10 États membres⁽²⁾ avec le financement du FED. Il vise à mettre en place une architecture fédérée garantissant le contrôle national des données, une harmonisation des procédures entre nations, un échange automatisé avec les systèmes nationaux, et une gestion précise des droits d'accès, permettant ainsi d'accélérer considérablement les délais d'approbation et d'améliorer la capacité de réaction rapide des troupes. Le projet rencontre des difficultés : retards sur la livraison du prototype prévue fin 2025, et surtout blocage du débloqué des fonds européens et nationaux faute de signature du protocole d'accord par tous les participants. En outre, selon les informations transmises à vos rapporteurs, le système ne peut numériser le formulaire douanier UE 302 sans modification préalable du code des douanes de l'Union.

La proposition de règlement publiée par la Commission européenne prévoit un **déploiement d'ici 2030 d'un système d'information, qui serait opéré et maintenu en condition par la Commission européenne**⁽³⁾. Son application serait rendue obligatoire pour l'ensemble des procédures couvertes par le règlement

⁽¹⁾ Elle intègre toute marchandise destinée à circuler ou être utilisée :

a) dans le cadre d'activités organisées par les autorités militaires compétentes d'un ou de plusieurs États membres ou d'un pays tiers avec lequel un ou plusieurs États membres ont conclu un accord en vue de mener des activités militaires sur le territoire douanier de l'Union, ou dans le cadre d'activités exercées sous le contrôle desdites autorités ;

b) dans le cadre de toute activité militaire menée (i) au titre de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union (PSDC) ; ou (ii) au titre du traité de l'Atlantique Nord signé à Washington le 4 avril 1949.

(2) Bulgarie, République tchèque, Estonie, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Pays-Bas, Roumanie.

(3) Article 14 de la proposition de Règlement du 19 novembre 2025.

s'agissant des transports militaires transfrontières, en particulier pour les opérations douanières.

La proposition présente toutefois plusieurs lacunes ou points de vigilance pour vos rapporteurs :

– **il apparaît nécessaire de clarifier la nature du MMDIS**, s'agissant de savoir s'il constitue un système centralisé ou l'association d'un système centralisé et de systèmes nationaux. **À ce titre, votre rapporteur M. Limongi s'inquiète qu'un outil aussi crucial et sensible pour les politiques de défense puisse être placé sous l'administration de la Commission européenne**, en rupture avec le principe de compétence des États en matière de défense. **Il estime qu'une organisation intergouvernementale serait davantage appropriée ;**

– **le MMDIS présente risque de surcharge du fait de l'hétérogénéité des procédures d'autorisation entre les pays membres**. Il y a actuellement une disparité entre les nations sur le niveau de détail de désignation des marchandises. Ce point pourrait alourdir le futur système informatique selon les options mises en place. **Inversement, la mise en place d'un logiciel partagé peut soutenir l'homogénéisation du niveau de détail et des procédures**, qui ne devra toutefois pas se faire au détriment des exigences des autorités françaises compétentes. À ce titre, la mise en place d'une période de transition lors de la mise en route en 2030 est essentielle afin de prévenir toute complication majeure ;

– de même, **le développement du MMDIS apparaît insuffisamment précis à ce stade** ; il est actuellement indiqué dans le projet de texte que la Commission européenne est chargée d'entretenir et de maintenir en conditions opérationnelles le MMDIS, mais rien n'indique qui est en charge de la partie développement. En l'état de la proposition, les spécifications du développement du MMDIS devraient être précisées dans le cadre d'un acte de mise en œuvre ;

– pour assurer sa pleine efficacité, **le MMDIS devra être connecté avec les systèmes informatiques nationaux pertinents**. C'est notamment le cas pour les systèmes informatiques de la sphère douanière pour permettre aux agents douaniers d'organiser la priorité de contrôle des flux militaires. Il conviendra notamment que ces travaux soient coordonnés avec les travaux menés dans le cadre de la réforme de l'Union douanière qui a abouti à un accord politique le 26 mars 2026 et qui prévoit la mise en place d'une plateforme de données douanières européennes collectées et exploitées de manière centralisée (dans une logique de « data hub ») ;

– bien que cela ne soit pas prévu explicitement à ce stade par la proposition de règlement, **l'inclusion du formulaire OTAN 302 est une condition essentielle d'efficacité du dispositif**, celui-ci étant davantage utilisé que sa déclinaison européenne UE 302.

iii. Le développement et la numérisation de l'utilisation du formulaire 302

Le règlement vise à soutenir l'utilisation des formulaires UE 302 ou OTAN 302 pour les formalités douanières.

L'article 15 de la proposition de règlement sur la mobilité militaire rappelle d'abord que les mouvements de marchandises militaires qui franchissent les frontières extérieures de l'Union européenne s'effectuent sous couvert d'un formulaire 302 (OTAN ou UE) sauf si les forces armées décident de déposer une déclaration en douane classique pour ces marchandises. Il s'agit uniquement d'un rappel de la réglementation applicable.

Surtout, il prévoit la numérisation complète de ce formulaire pour intégration au futur MMDIS. Cette proposition est accueillie favorablement par les Armées françaises et les administrations civiles compétentes interrogées par vos rapporteurs. La dématérialisation du formulaire 302 doit permettre une meilleure fluidité et traçabilité des flux. L'objectif semble réaliste et le caractère contraignant d'un règlement européen est susceptible de produire le changement attendu, au service de la fluidité des opérations de transport.

Proposition de Mme Thillaye : Soutenir le développement d'un formulaire unique européen et dématérialisé pour harmoniser les procédures douanières et réglementaires afin de réduire les délais

d. Sur les infrastructures critiques pour le transport militaire, des mesures de résilience et de prise en compte des exigences de double usage

Le règlement proposé porte plusieurs mesures visant à faciliter l'utilisation des infrastructures duales pour le transport militaire et la résilience de ces dernières face aux menaces.

Ce faisant, il s'inscrit dans le sillage des **directives de 2022 sur la résilience des entités critiques** ⁽¹⁾ et **NIS 2 concernant la cybersécurité** ⁽²⁾.

i. L'identification des infrastructures duales critiques et la prise en compte des normes d'usage militaire

La proposition de règlement prévoit **l'identification des infrastructures de duales critiques pour la mobilité (*strategic dual-use infrastructure* – SDI) par les pays membres** ⁽³⁾, en particulier s'agissant des principaux bassins de vie, des infrastructures portuaires et aéroportuaires majeures ainsi que les flux militaires le long des corridors militaires de l'UE.

(1) Directive (UE) 2022/2557 sur la résilience des entités critiques.

(2) Directive (UE) 2022/2555 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union.

(3) Article 33 de la proposition de règlement.

Il est précisé que cette identification s'opère sans préjudice du processus d'identification parallèle prévu par la directive de 2022 s'agissant des entités critiques. En effet, il est probable que nombre d'infrastructures de transport soient incluses dans les deux périmètres.

En l'état de la proposition, la liste des infrastructures SDI doit être transmise par chaque État à la Commission européenne dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du règlement.

Il est inacceptable pour votre rapporteur M. Limongi qu'une telle liste puisse être transmise à la Commission européenne, compte tenu de la sensibilité des informations eut égard aux impératifs de sécurité et de souveraineté. Il est notable par ailleurs qu'une telle transmission n'a pas été prévue s'agissant des entités critiques par la directive de 2022, qui ne prévoit que la transmission du nombre d'entités critiques. Votre rapporteur estime qu'il revient aux autorités nationales compétentes, au premier chef le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN), d'élaborer et d'assurer la confidentialité d'une telle liste, sur un principe similaire à celui existant pour les opérateurs d'importance vitale (OIV).

Il apparaît à votre rapporteur Mme Thillaye qu'une vision d'ensemble européenne est pourtant nécessaire pour assurer l'efficacité des corridors militaires européens et la bonne coordination des pays membres.

La proposition de règlement prévoit par ailleurs que **les États membres sont tenus de mettre à niveau, à titre prioritaire, les infrastructures à double usage identifiées dans le cadre des 4 corridors de mobilité militaire⁽¹⁾**, en appliquant les exigences en matière d'infrastructures de transport définies par un document approuvé par le Conseil en mars 2025⁽²⁾.

Les États membres sont également tenus **d'assurer le fonctionnement des SDI, et résoudre les éventuelles lacunes sur les portions des corridors militaires qui les concernent.**

Enfin, pour promouvoir l'interopérabilité, la Commission souhaite charger les agences réglementaires et les organisations européennes de normalisation pertinentes sur les différents secteurs de transport d'élaborer des normes à double usage pour les actifs de transport critiques pour la mobilité militaire, garantissant la cohérence avec les normes OTAN pour les actifs de transport et les exigences actualisées en matière d'infrastructures à double usage.

(1) Article 32 de la proposition de règlement.

(2) Annex II of the Military Requirements for Military Mobility within and beyond the EU, adoptée par le Conseil le 17 mars 2025.

- ii. L'obligation de mise en place de mesures de protection et de résilience, notamment cyber, pour les infrastructures critiques de transport

Pour les infrastructures SDI, le règlement met en place un régime de protection spécifique ⁽¹⁾.

D'abord, le règlement prévoit une première série d'obligation pour les États membres s'agissant des SDI :

- les États doivent informer les propriétaires, exploitants et gestionnaires de la qualification SDI de leur infrastructure ;

- ils doivent prévenir et atténuer les risques liés à une propriété ou un contrôle étranger, notamment via le mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers ⁽²⁾ ;

- ils doivent prévenir une série de risques liés à la gestion d'actifs spécifiques de transport ainsi qu'aux personnels et opérations critiques ;

- lorsqu'approprié, ils doivent prendre des mesures appropriées (*basic measures*) contre les interférences et attaques d'acteurs étatiques et non étatiques. Le règlement cite le risque terroriste, la cybersécurité, les attaques hybrides. Il prévoit l'équipement des SDI de capacités de guerre électronique permettant de contrer les raids aériens et attaques de drones, y compris par brouillage (*jamming*) et leurrage (*spoofing*).

Il prévoit également une série d'obligations directement opposables aux propriétaires, exploitants et gestionnaires de SDI. Ceux-ci doivent prendre toutes les mesures techniques, sécuritaires et organisationnelles nécessaires, le cas échéant en coopération entre eux, pour assurer la protection et la résilience de l'infrastructure. Ils doivent en particulier :

- implémenter les mesures de protection et de résilience de base (dont le contenu doit être précisé par la Commission européenne) ;

- respecter **les obligations de protection et de continuité d'activité applicables aux entités critiques au titre de la directive de 2022**, y compris s'ils ne relèvent pas du périmètre de cette directive ;

- respecter **les exigences de cybersécurité applicables aux entités essentielles ou importantes au titre de la directive NIS 2 ⁽³⁾** ;

- fournir, à la demande de l'État membre concerné, le détail de leur structure de propriété.

(1) Article 34 de la proposition de règlement.

(2) Règlement (UE) 2019/452 sur le filtrage des investissements directs étrangers.

(3) Directive (UE) 2022/2555 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union.

Vos rapporteurs remarquent que certaines mesures préconisées, bien que pertinentes, sont vraisemblablement hors de portée des entreprises de transport et de logistique qui se verraient imputer le coût de ces mesures. C'est notamment le cas des moyens de guerre électronique ou de lutte antidrones, qui, s'ils ne sont pas soutenus par un financement public dédié, ne peuvent être financés sur fonds propres par des opérateurs de taille intermédiaire ou dont l'emprise d'infrastructures est trop étendue. Un travail de précision est mené, dans le cadre du Plan National de Mobilité Militaire (PNMM), pour adapter le niveau de protection au regard de l'évaluation des menaces et de la soutenabilité de ces contraintes.

Le règlement prévoit enfin la compétence de la Commission peut adopter, par voie d'actes d'exécution, des mesures précisant les exigences de protection et de résilience de base pour les États membres et les responsables de SDI. Il conviendra de tenir compte de la taille et des capacités des responsables de SDI dans la définition des obligations émises.

e. Un cadre d'urgence qui laisse de nombreuses questions en suspens

- i. L'EMERS, un cadre d'urgence pour la fluidification des transports militaires dans l'UE

L'une des mesures clés de la proposition est la mise en place d'un nouveau mécanisme d'urgence EMERS (*European Military Mobility Enhanced Response System*) permettant la suspension temporaire des règles de transport normales lors de situations d'urgence nécessitant des mouvements militaires rapides et à grande échelle. Il serait activé par le Conseil de l'Union européenne, sur proposition de la Commission. EMERS donnerait aux armées un accès prioritaire aux infrastructures, moyens de transport et services essentiels. Ce cadre pourrait être décidé sur une période pouvant aller de 6 mois à un an.

Lorsque EMERS serait activé, un ensemble de mesures pourraient s'appliquer pour accélérer drastiquement la mobilité militaire :

– lorsque le dispositif EMERS est activé, **l'État membre qui souhaite faire transiter ses forces n'a plus à respecter qu'un préavis réduit (six heures en l'état de la proposition)** avant le franchissement de la frontière de l'État destinataire. **Les demandes de transport militaire sont en effet soit réputées automatiquement acceptées par l'État membre d'accueil**, sous réserve d'une simple notification, soit étudiée à la demande ; la proposition de règlement prévoit toutefois que les politiques nationales de défense ou de sécurité des États membres puissent déroger à cette obligation. Les délais de coordination et de gestion du trafic seraient réduits, et les mouvements militaires dans tous les modes de transport recevraient un accès prioritaire aux réseaux ;

– pour refléter l'urgence opérationnelle, les États membres devraient également **lever temporairement les restrictions nationales** sur le cabotage, les temps de conduite et périodes de repos, ainsi que les restrictions basées sur le contrôle du bruit et la pollution atmosphérique dans les ports et aéroports pour les

opérations de transport militaire, de même que les normes de performance environnementale des véhicules pour certaines sections routières. Les États membres **peuvent également exempter les convois militaires de certaines obligations relatives aux transports de matières dangereuses ;**

– la protection des infrastructures stratégiques à double usage (SDI) serait renforcée pour garantir que les États membres puissent accéder aux infrastructures pertinentes pour exécuter leurs transports militaires ;

– pour les mouvements militaires entrant sur le territoire de l’UE, EMERS inclurait un **mécanisme douanier d’urgence** permettant des procédures de dédouanement accélérées.

ii. Les réserves et points d’interrogation de vos rapporteurs sur le cadre d’urgence

L’esprit de la proposition EMERS recueille le soutien de plusieurs responsables militaires et civils auditionnés par vos rapporteurs. Elle permet en particulier de lever de nombreuses contraintes administratives qui freinent les mouvements transfrontières dans le régime de droit commun (voir supra).

Cette proposition suscite néanmoins plusieurs réserves et laisse de nombreuses questions en suspens, sur lesquels vos rapporteurs souhaitent revenir.

Le délai de notification de six heures avant un transport transfrontière doit constituer une ligne rouge ; il ne saurait être acceptable. Dans la configuration actuelle des procédures nationales, un préavis aussi court n’apparaît pas soutenable, qu’il s’agisse de l’utilisation des corridors d’ores et déjà identifiés dans le cadre des autorisations permanentes ou de demandes *ad hoc*. Vos rapporteurs ont déjà eu l’occasion de faire part de leurs réserves sur les délais prévus par ces deux procédures, plus amont dans ce rapport.

En France, se conformer à une telle exigence réglementaire supposerait une refonte structurelle du dispositif national de pilotage de la mobilité militaire. Il impliquerait l’identification voire la sanctuarisation de corridors de mobilité permanents, alignant les réseaux européens et nationaux de défense. Il imposerait également l’attribution de crédits de mouvement permanents sur ces corridors, en particulier pour la voie routière.

Surtout, il supposerait un pilotage centralisé aujourd’hui difficile à atteindre, en liaison avec les zones de défense, les préfetures, les gestionnaires d’infrastructures et les services administratifs compétents (par exemple direction générale à la prévention des risques pour les matières dangereuses, délégation à la sécurité routière pour les convois exceptionnels). La réalisation des études de compatibilité, des vérifications de sécurité ou, le cas échéant, d’essais, mobilise une pluralité d’acteurs et ne peut être compressée au-delà de certaines limites sans affecter la sûreté et la robustesse de l’exploitation.

Enfin et surtout, politiquement, la décision d'admettre sur le territoire national des éléments et matériels d'une force militaire étrangère, soit-elle alliée, peut nécessiter un temps d'appréciation qui dépasse un délai de six heures.

Proposition : En cas d'adoption du paquet mobilité militaire, adapter le délai prévu par le cadre d'urgence de mobilité militaire EMERS proposé dans le futur règlement européen sur la mobilité militaire

Pour M. Limongi, le rôle de la Commission européenne doit être limité. La proposition prévoit que le dispositif EMERS soit activé par le Conseil sur proposition de la Commission ou d'un État membre. Il s'interroge sur la pertinence de confier à cette dernière la charge initiale d'apprécier une situation à caractère géostratégique, dont la qualification relève par nature du jugement politique des États membres et des instances dédiées de la politique de sécurité et de défense commune.

Pour M. Limongi, une saisine directe par le Conseil paraîtrait davantage conforme à la répartition des compétences prévue par le droit de l'Union. Plus fondamentalement, votre rapporteur réaffirme son opposition au mécanisme EMERS. La gestion des crises à caractère géostratégique et la coordination de la mobilité militaire en situation d'urgence ne relèvent pas des compétences de l'Union européenne. Ce glissement, même présenté comme procédural, est inacceptable au regard du principe de souveraineté nationale.

Les dérogations aux règles douanières doivent être rigoureusement encadrées. Il ressort des auditions de vos rapporteurs que la possibilité d'une dérogation temporaire aux obligations de douanière pour les transports militaires doit demeurer strictement encadrée. Elle ne saurait être consentie qu'au bénéfice d'opérateurs de confiance (forces militaires alliées). Elle devrait en outre s'accompagner d'une procédure systématique de régularisation *a posteriori* des flux concernés, ainsi que d'une clause de sauvegarde permettant à l'administration douanière de réintroduire un contrôle dès lors que les services de renseignement détiendraient une information laissant supposer la présence, dans un flux donné, de marchandises illégales ou susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale.

Les externalités négatives des dérogations aux normes nationales doivent être prises en compte. La proposition de règlement désigne un champ des règles auxquelles il pourrait être dérogé en période d'activation d'EMERS, notamment s'agissant des restrictions de circulation locales et nationales, des temps de conduite et de repos, des normes de bruit et de pollution atmosphérique dans les ports et aéroports, voire des normes de performance environnementale des véhicules sur certaines sections routières. Cette suspension soulèvera une question d'acceptabilité et de proportionnalité. Les externalités négatives, en termes de sécurité routière, de nuisances sonores et atmosphériques ou de conditions de travail, seraient en effet supportées par le monde civil.

Vos rapporteurs relèvent par ailleurs que la proposition prévoit d'étendre le bénéfice de ces dérogations non seulement aux convois directement opérés par les forces armées, mais aussi aux prestataires civils intervenant à leur profit, y compris pour des transports à vide. Cette extension se justifie compte tenu du niveau d'externalisation constaté dans les flux militaires mais elle soulève deux difficultés concrètes. D'une part, elle nécessite l'identification effective des prestataires éligibles. D'autre part, elle suppose une distinction claire des cadres dans lesquels ces prestataires opèrent. En effet, un même opérateur est susceptible d'exercer simultanément des activités civiles et militaires. Des contournements ou des distorsions de concurrence pourraient survenir en l'absence de dispositifs de distinctions.

Des clarifications doivent être apportées par la Commission sur la prise en charge des coûts induits par le déclenchement de l'EMERS et la priorité donnée aux forces armées pour l'accès aux infrastructures de transport (en particulier sur les infrastructures ferroviaires, portuaires et aéroportuaires) qui induirait une charge inhabituelle.

Plus largement, pour votre rapporteur M. Limongi, la réponse en temps de crise doit demeurer avant tout nationale, les États disposant déjà de cadres de coopération et d'assistance mutuelle éprouvés, qu'il s'agisse des mécanismes prévus par l'OTAN, des clauses de solidarité et de défense mutuelle de l'Union européenne ou encore des accords bilatéraux et multilatéraux existants. Il n'apparaît donc ni nécessaire ni souhaitable de créer de nouveaux mécanismes contraignants susceptibles de restreindre la liberté d'appréciation et d'engagement des États.

f. Des instances de coordination de la mobilité militaire qui ne doivent pas entraîner une confusion des compétences institutionnelles

Le règlement établirait un cadre de gouvernance renforcé pour améliorer le transport militaire dans l'Union, avec des mécanismes de coordination tant au niveau national qu'europpéen.

- i. Le coordinateur national pour les transports militaires

Au niveau national, chaque État membre désignerait un Coordinateur national pour les transports militaires, responsable de la coordination interministérielle. Il servirait également de point de contact unique dans la mise en œuvre du règlement, en particulier pour faciliter une communication rapide et efficace entre États membres concernant les autorisations transfrontalières et agissant à l'interface de l'ensemble des parties prenantes au niveau national.

Cette fonction pourrait être exercée en France par le CSOA, sous réserve d'un renforcement de ses prérogatives et de ses ressources. Le CSOA remplit actuellement une fonction similaire au profit de l'OTAN, en sa qualité de NMCC (*National Movement Coordination Center*). Pour pouvoir autoriser des mouvements de forts volumes et dans des délais contraints, le coordinateur doit

avoir un lien établi avec les gestionnaires d'infrastructure pour leur notifier les mouvements annoncés et la priorisation à accorder à ces convois. Le CSOA n'ayant pas ce pouvoir à ce stade, **il conviendra de déterminer si le CSOA devra bénéficier d'une prérogative interministérielle**. En tout état de cause, des renforts en termes de ressources humaines semblent nécessaires, en particulier pour l'analyse accélérée des risques des marchandises dangereuses en transit, ainsi que le conseil et le soutien en matière douanière.

ii. Le groupe transport mobilité militaire

Au niveau de l'Union, le règlement établirait un « Groupe Transport Mobilité Militaire » pour superviser, conseiller et émettre des recommandations nécessaires à la mise en œuvre du règlement et l'amélioration des politiques de mobilité militaire.

Il réunirait des représentants des États membres, de la Commission, du Service européen pour l'action extérieure (y compris l'État-major de l'UE) et de l'Agence européenne de défense. Ce groupe fournirait un forum pour conseiller et émettre des recommandations nécessaires à la mise en œuvre du règlement. Notamment, ce groupe viserait à faciliter l'établissement d'autorisations permanentes entre États membres le long des corridors de mobilité militaire, et favoriserait les discussions sur les arrangements de trafic préplanifiés et les itinéraires prédéfinis dans le contexte de futures autorisations permanentes.

Votre rapporteur M. Limongi exprime son opposition quant au rôle prépondérant joué par la Commission européenne dans le cadre de ce groupe. La Commission européenne en assure simultanément la présidence et le secrétariat et dispose, seule, de l'initiative pour proposer le règlement intérieur du groupe. Elle peut également solliciter la convocation du groupe ainsi que l'adoption d'avis et de recommandations. Elle dispose d'un pouvoir significatif d'orientation à la fois sur l'agenda et sur la production normative de cette instance. **Il lui apparaît nécessaire de rééquilibrer la gouvernance de ce groupe au profit d'une logique intergouvernementale**, mieux à même de refléter les compétences de défense conservées par les États membres. Au-delà de ces questions de gouvernance, votre rapporteur s'interroge plus fondamentalement sur la valeur ajoutée réelle d'un tel groupe : dans un domaine qui ne relève pas des compétences de l'Union européenne, on peut légitimement questionner la nécessité même de son existence.

Pour votre rapporteure Mme Thillaye, l'équilibre institutionnel suppose surtout de soutenir la responsabilisation du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et de l'État-major de l'Union européenne, dont la compétence en matière de sécurité et de défense est ici plus directement engagée que celle des services de la Commission.

Proposition de M. Limongi: Placer la gouvernance du « Groupe Transport Mobilité Militaire » européen sous la responsabilité exclusive des États membres

2. La proposition d'un système de *pool and sharing*, dont les contours restent à préciser

- i. Un pool de solidarité fonctionnant sur un principe volontaire de *pool and sharing*

Le règlement prévoit la possibilité d'établir un « Pool de solidarité » pour la mobilité militaire, couvrant les capacités dans tous les modes de transport et cherchant à les rendre accessibles à chaque État membre, lorsqu'un besoin opérationnel se manifeste.

Dans le cadre de cette initiative, les **États membres pourraient volontairement enregistrer leurs propres capacités de transport militaire ainsi que celles contractées avec des opérateurs civils**. Les capacités enregistrées seraient mises à disposition de tous les États membres, renforçant leur capacité à mener des opérations de transport militaire. De plus, l'Union pourrait enregistrer des capacités supplémentaires dans le pool et inclure des capacités contractées.

La Commission souhaite garantir que le pool de solidarité bénéficie d'une capacité 24 h/24 et 7 j/7 ainsi que de fonctions de planification et de coordination.

Plusieurs dispositions visent à soutenir le développement de ce pool :

– pour élargir les capacités existantes et inciter au partage et à la mutualisation des capacités, **la Commission souhaite soutenir l'acquisition de nouvelles capacités de mobilité militaire et aider les États membres à partager les coûts** de déploiement, les dépenses de maintenance et les coûts de formation du personnel liés au pool ;

– **pour compléter le soutien financier, la Commission pourrait également envisager d'introduire un système de crédit lors de l'établissement du Pool de solidarité**, afin d'inciter au partage de capacités entre les membres participants. S'appuyant sur l'existence de l'ATARES (*Air Transport, Air-to-Air Refuelling and other Exchange of Services*) et du SEOS (*Surface Exchange of Services*), la Commission pourrait spécifier les conditions dans lesquelles un système de crédit peut être utilisé comme mécanisme d'échange non financier pour les capacités enregistrées dans le Pool ⁽¹⁾ ;

– en complément, une **réserve stratégique de transport** permettrait aux opérateurs d'identifier et mettre à disposition des capacités de transport (notamment transport aérien et maritime) pour une utilisation par l'UE ou les États membres dans des situations exceptionnelles ;

(1) Article 35 du projet de règlement

– enfin, la Commission et le Haut Représentant exploreraient la possibilité de créer un **catalogue de mobilité militaire permettant aux entreprises européennes d’inscrire volontairement les actifs et services de transport pouvant soutenir les opérations militaires**, donnant ainsi aux forces armées des États membres une plus grande visibilité sur les capacités disponibles.

ii. Les réserves de vos rapporteurs sur le pool de solidarité

À titre liminaire, **vos rapporteurs souhaitent rappeler que la mutualisation des vecteurs de transports peut constituer un instrument précieux pour les armées françaises et européennes**, comme en témoigne la réussite de l’EATC et du MCCE (voir *supra*).

Toutefois, **la proposition de pool de solidarité européen soulève plusieurs interrogations** relatives aux risques de redondances ou de remises en cause des prérogatives des forces militaires des États membres.

Premièrement, le pool de solidarité tel qu’envisagé présente un risque de **redondance avec les structures de mutualisation déjà existantes**, dont plusieurs ont d’ores et déjà fait la preuve de leur efficacité. L’EATC constitue l’exemple le plus abouti s’agissant du transport aérien. Interrogée par vos rapporteurs, l’Armée de l’air et de l’espace (AAE) considère que l’EATC offre une base suffisante de *pooling and sharing* et que l’élargissement de la logique à un format à vingt-sept États membres alourdirait nécessairement la coordination et la communication sans gain proportionnel. À cette structure s’ajoute le *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE), qui permet déjà la mise en œuvre d’arrangements de transports, avec une expérience éprouvée et un périmètre plus large de Nations participantes.

Deuxièmement, le mécanisme proposé pose une **question de contrôle opérationnel et de souveraineté capacitaire**. Il est impératif que les forces armées françaises conservent la plénitude du contrôle opérationnel sur leurs moyens, y compris lorsque ces derniers ont été financés partiellement ou en totalité par des fonds de l’Union européenne. L’enregistrement au pool serait par ailleurs obligatoire pour l’ensemble des moyens cofinancés par l’Union. Un tel mécanisme susciterait une perte de liberté d’usage pour les capacités des Armées françaises. Pour votre rapporteur M. Limongi, aucun délai contraignant ne doit être imposé aux États pour la mise à disposition de leurs moyens.

Troisièmement, le dispositif proposé souffre de plusieurs **incohérences et difficultés techniques** tenant aux domaines sur lesquels il entend se déployer :

– dans le domaine ferroviaire, la disponibilité des moyens est structurellement contrainte. Une disponibilité continue supposerait des moyens entièrement dédiés aux armées et dont le coût serait considérable. À l’inverse, si le pool reposait sur des moyens commerciaux, il nécessiterait la mise en place de règles d’arbitrage et une évaluation rigoureuse des coûts induits pour les différentes forces et les usagers non-militaires. La proposition se heurte par ailleurs à la

contrainte de l'homologation des matériels ferroviaires, qui doivent être certifiés dans l'ensemble des pays où ils peuvent circuler ;

– sur le volet routier, les registres existants des entreprises de transport public ne permettent pas d'identifier de manière fiable les véhicules à double usage civil et militaire. Un effort administratif conséquent serait nécessaire pour obtenir le niveau de granularité sous-entendu par la proposition ;

– sur le volet maritime, la mise en œuvre du pool supposerait également un travail administratif lourd, en raison de la forte externalisation civile des capacités de transport. Il apparaît nécessaire de définir préalablement la typologie des navires susceptibles d'être enregistrés, les modalités d'activation, la durée d'engagement et l'articulation avec les contrats commerciaux en cours pour les prestataires civils.

Proposition : Préciser les modalités de gouvernance du pool de solidarité afin de garantir la pleine maîtrise opérationnelle par les États des vecteurs inscrits dans le pool

Quatrièmement, **la logique de mutualisation est conceptuellement limitée lorsqu'il s'agit de la mise en place d'une réponse commune des États membres face à une crise majeure**. Si la création d'un pool de solidarité peut paraître pertinente dans le cadre de gestion de catastrophe naturelle par exemple, lorsqu'un seul membre ou une fraction des membres du pool est concerné, dans le cas de moyens militaires consacrés à une réponse commune de l'ensemble des membres, l'intérêt est moindre. Il pourrait même s'apparenter à une perte de liberté d'usage pour le membre qui serait un pourvoyeur important de moyens. L'intérêt de ce pool serait donc certainement limité à des opérations « hors temps de crise ». **Un des avantages du pool de solidarité serait toutefois de doter l'UE d'une capacité à contractualiser des moyens auprès d'opérateurs privés pour répondre à un pic de demandes.**

Votre rapporteur M. Limongi estime que le pool de solidarité **pourrait avoir un apport pertinent si son périmètre était limité aux capacités rares actuellement non détenues par les États membres**. Un financement mutualisé et une utilisation partagée pourraient par exemple s'avérer pertinents pour la mise en œuvre de moyens stratégiques de très grande capacité, comme un avion de transport gros porteur ou d'appareils de ravitaillement en vol, afin de limiter la dépendance aux vecteurs américains.

3. Une hausse proposée des financements européens d'infrastructures duales qui reste en deçà des besoins réels et risque de défavoriser les intérêts français

Le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), via son volet transport, est le principal outil de financement pour la mobilité militaire via le

financement d’infrastructures à double usage ⁽¹⁾. Il constitue l’un des principaux instruments de financement destinés à renforcer les infrastructures stratégiques de l’Union européenne. Le volet transport du Mécanisme pour l’interconnexion en Europe (MIE-T) dispose, pour la période 2021-2027, d’une enveloppe de 11,27 Md€ ⁽²⁾.

La prise en compte des infrastructures à double usage dans le cadre du Mécanisme pour l’interconnexion en Europe (MIE) est prévue depuis 2021, avec un budget spécifique qui s’élève à 1,5 milliard d’euros (1,69 milliard d’euros à prix courants). En revanche, les projets consacrés exclusivement à des infrastructures militaires ne sont pas éligibles au financement du MIE.

La proposition de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP 2028-2034) présentée à l’été 2025 vise une multiplication par dix du budget disponible pour la mise à niveau d’infrastructures de transport soutenant la mobilité militaire, que votre rapporteure Mme Thillaye salue. Elle vise un budget de 17,65 milliards d’euros au titre du futur Mécanisme pour l’interconnexion en Europe (MIE) pour les investissements dans les infrastructures de transport à double usage. Le financement se concentrerait sur la mise à niveau des quatre corridors prioritaires de mobilité militaire selon les normes conformes aux exigences militaires du Conseil.

Proposition de Mme Thillaye : Soutenir la hausse des financements européens pour les infrastructures de transport à double usage dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel

a. Le volume proposé reste en deçà des besoins identifiés

Le volume proposé par la Commission, s’il marque une progression considérable par rapport au cadre financier actuel, demeure très en deçà des besoins effectivement identifiés. Un recensement conjoint mené par la Commission, les ministères des transports et de la défense des États membres, en coopération avec l’OTAN et l’État-major de l’Union européenne, a permis d’établir une première **liste d’environ 500 « hotspots »**. Ils désignent des projets d’investissement ciblés et prioritaires, portant notamment sur le renforcement des ponts routiers et ferroviaires, l’élargissement des tunnels, l’augmentation des capacités des axes routiers et ferroviaires, des ports et des aéroports et destinés à mettre les corridors prioritaires de mobilité militaire en conformité avec les exigences militaires. **Le coût cumulé de ces projets est évalué par la Commission à près de 100 Md€.**

Vos rapporteurs relèvent toutefois que ces infrastructures demeurent, pour l’essentiel, des infrastructures nationales, dont la modernisation relève au

(1) Infrastructures pouvant être utilisées à la fois à des fins civiles et à des fins militaires, en particulier en cas de crise, d’urgence ou d’opérations conjointes.

(2) Enveloppe financière générale à laquelle émerge la France. Il existe un budget spécifique dédié aux pays de la cohésion.

premier chef de la responsabilité budgétaire des États membres. Il importe dès lors que les politiques nationales d'investissement puissent assurer les efforts nécessaires de renforcement des réseaux de transport pour assurer la mobilité militaire.

Votre rapporteure Mme Thillaye souligne à ce titre le besoin de priorisation des investissements vers les corridors stratégiques identifiés par l'UE et l'OTAN dans le cadre des politiques nationales et communautaires d'investissement dans les infrastructures.

Proposition de Mme Thillaye : Prioriser les investissements d'infrastructures duales sur les corridors stratégiques identifiés par l'UE et l'OTAN

Pour votre rapporteur M. Limongi, une montée en puissance plus marquée du financement européen ne serait en outre pas souhaitable. Il appartient en effet aux États membres de définir, à l'aune de leurs propres priorités stratégiques et de la configuration de leurs réseaux nationaux, les investissements à conduire dans le domaine des infrastructures de transport. Le bilan des procédures d'allocation du dernier cadre financier pluriannuel tend par ailleurs à démontrer que les fonds européens consacrés à ces investissements ne se sont pas répartis au bénéfice des intérêts français (voir *infra*). La France contribue substantiellement au budget de l'Union sans en bénéficier proportionnellement au titre des appels à projets concernés. Dans ces conditions, votre rapporteur estime que l'enveloppe européenne consacrée à la mobilité militaire doit demeurer la plus circonscrite possible.

b. Un enjeu de mobilisation pour soutenir l'éligibilité des projets français et l'inclusion des territoires ultramarins

i. Une cohérence critiquable des précédents appels à projets

Entre 2021 et 2023, l'enveloppe européenne consacrée à la mobilité à double usage (1,7 Md€) a été intégralement mobilisée à travers trois appels à projets réussis.

Le rapport de la Cour des comptes européenne ⁽¹⁾ pointe un manque de cohérence dans les projets retenus pour financement par le MIE au titre du double usage depuis 2021, qui fait écho aux observations relayées à vos rapporteurs lors de leurs auditions.

D'abord, le bilan critique des appels projets montre une insuffisante prise en compte des éléments géopolitiques et militaires. Les projets de mobilité militaire financés par le MIE devaient en principe remplir plusieurs critères stricts. Ils doivent obtenir le soutien officiel de l'État membre concerné, respecter les normes environnementales et de résilience climatique, figurer sur la carte du réseau militaire. Surtout, chaque projet doit se situer simultanément sur le réseau

(1) Cour des comptes européenne, rapport spécial sur « La mobilité militaire de l'Union », 2025.

transeuropéen de transport (RTE-T) et sur le réseau militaire de l'UE, tout en satisfaisant à au moins une exigence de double usage (civil et militaire) et en respectant les délais fixés par l'appel à projets. Or, le processus de sélection des projets a manqué de priorisation militaire et géostratégique. L'évaluation militaire de l'EMUE (État-Major UE), qui analysait la capacité des projets à renforcer le déploiement stratégique et combler les lacunes d'infrastructures, n'a été prise en compte que pour un seul critère (priorité et urgence), tandis que la maturité des projets était déterminante. Comme le note le rapport précité, la sélection s'est faite de manière fragmentée, projet par projet, sans hiérarchisation géostratégique, améliorant des portions isolées de corridors plutôt que les endroits les plus stratégiques. Cette absence de priorisation est particulièrement visible dans le bilan de l'appel à projet de 2021 : sur 22 projets sélectionnés, seulement 2 étaient jugés de « première priorité » et 16 « très importants » par l'EMUE, ce qui signifie que quatre projets financés n'appartenaient à aucune de ces catégories prioritaires.

ii. Une focalisation dommageable sur les flux septentrionaux et orientaux

La répartition géographique montre une concentration marquée sur le flanc Nord-oriental. Les quatre premiers bénéficiaires (Allemagne 16,5 %, Pologne 13 %, Lituanie 7,4 %, Lettonie 7,1 %) représentent 44 % du financement total ⁽¹⁾.

Inversement, le rapport précité critique l'absence presque totale de projets financés dans les pays du Sud, en particulier sur la route du sud vers l'Ukraine, malgré des candidatures éligibles, non retenues faute de budget. Cette lacune illustre à nouveau la pondération insuffisante des critères militaires et géopolitiques.

iii. Une sous-représentation des projets français

Sur 7 projets présentés par la France, 5 ont été retenus, pour un montant total de subventions d'environ 81,50 M€ ; c'est donc une fraction représentant 4,79 % de l'enveloppe qui a été fléchée vers des projets français.

Cette performance suscite la préoccupation de vos rapporteurs, tant au regard de l'efficacité des procédures de candidatures françaises que des critères de choix de la Commission européenne.

Interrogés sur ce sujet, les services compétents pour la soumission des projets français confirment que la maturité des projets a primé sur les autres considérations. Les projets devaient être suffisamment matures, avec des autorisations déjà délivrées ou en bonne voie, un plan de financement établi, un calendrier de réalisation garanti avec un démarrage assez proche. Par ailleurs, comme évoqué supra, les projets doivent se situer à la fois sur le RTE-T et le réseau défini d'importance militaire européenne pour être éligibles. Ce dernier était réduit pour la France, limitant très fortement le champ des projets potentiellement

(1) Cour des comptes européenne, rapport spécial sur « La mobilité militaire de l'Union », 2025.

éligibles, à l'exception de l'appel 2023, intervenu après révision de ce réseau et extension de ses composantes en France.

- iv. Un enjeu de mobilisation interministérielle et diplomatique pour la prise en compte des corridors occidentaux et méridionaux et des projets français

L'enjeu central des prochains appels à projets est donc de prioriser correctement les ressources européennes et de prévenir une captation durablement déséquilibrée en faveur des pays du nord et de l'est de l'Europe.

Vos rapporteurs relèvent à cet égard qu'une **quarantaine de projets français ont d'ores et déjà été pré-identifiés** en vue des prochains appels. Le soutien de leur éligibilité suscite une **mobilisation coordonnée et interministérielle** des administrations centrales, opérateurs d'infrastructures et porteurs de projets concernés.

Cette mobilisation, pour être pleinement efficace, doit également revêtir une dimension européenne et **s'articule avec celle des autres États membres concernés par les corridors militaires méridionaux**. Une convergence d'intérêts existe en effet avec certains partenaires comme l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, pour le renforcement des flux du Sud de l'Europe.

Sur le plan institutionnel de l'UE, les services européens compétents ont confirmé à vos rapporteurs lors de leur audition leur volonté de mieux prendre en compte les positions de **l'État-major de l'Union européenne (EMUE)** dans la sélection des prochains projets. Il s'imposera comme l'interlocuteur clé. **Sur ce point, les positions de vos rapporteurs divergent :**

– **Votre rapporteure Mme Thillaye propose de mieux pourvoir les postes au sein de l'EMUE par des militaires français**, notamment par la construction de plans de carrière dédiés aux relations internationales et à la défense européenne. Outre le renforcement des capacités propres de l'EM-UE et de la défense européenne, la construction de ces profils de carrière permettrait de mieux faire valoir les intérêts français dans des processus comme la sélection des projets éligibles au financement double usage du MIE-T.

– **Votre rapporteur M. Limongi considère à l'inverse que le rôle croissant dévolu à l'EMUE en matière de financement d'infrastructures illustre une dérive plus générale de l'Union européenne**, qui s'arroge des compétences que les traités ne lui confèrent pas dans le champ de la défense, et qu'il convient à ce titre de contenir.

Proposition : Mettre en œuvre une stratégie de valorisation des corridors Sud et des projets français dans le cadre des futures enveloppes de financement des infrastructures à double usage

v. L'absence d'éligibilité des projets situés dans les territoires ultramarins

Une seconde dimension de mobilisation française concerne l'éligibilité des territoires ultramarins aux financements européens consacrés à la mobilité militaire. L'État-major de l'Union européenne a confirmé à vos rapporteurs, lors de son audition, que les infrastructures situées dans ces territoires ne sont pas éligibles aux appels à projets précités, en l'état actuel des textes et des corridors identifiés pour le réseau d'importance militaire européenne. Cette position est justifiée par la focalisation de ces investissements sur les corridors militaires situés en Europe continentale.

Les régions ultrapériphériques françaises (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion et Saint-Martin) font pourtant bien partie intégrante de l'Union européenne, et sont par ailleurs éligibles aux fonds européens (c'est notamment le cas des financements du Fonds Européen de Développement Régional -FEDER).

Vos rapporteurs jugent cette situation inacceptable. La capacité de projection militaire de la France s'appuie directement sur ses territoires ultramarins, qui constituent autant de points d'appui logistiques et stratégiques irremplaçables pour la conduite des opérations dans les zones Pacifique, des Caraïbes et de l'océan Indien. Leur exclusion du périmètre des financements européens de mobilité militaire nie la part déterminante que ces territoires occupent dans la profondeur stratégique de l'Union européenne. Si la France contribue aux efforts financiers européens en matière de défense, il est légitime qu'elle exige en retour que ses territoires ultramarins, qui sont aussi des territoires européens, bénéficient pleinement de ces financements.

La France doit donc porter avec détermination, dans le cadre de la négociation du prochain cadre financier pluriannuel, une extension explicite de l'éligibilité aux infrastructures critiques de ses territoires ultramarins. Si ces mécanismes européens de mobilité militaire devaient malgré tout être adoptés, l'intégration effective des territoires ultramarins français dans les corridors du réseau d'importance militaire européenne constituerait un minimum. Vos rapporteurs appellent les élus et postes diplomatiques français à Bruxelles à faire de cette inclusion une priorité.

Proposition : Défendre l'éligibilité des projets situés dans les territoires ultramarins dans le cadre des financements européens d'infrastructures à double usage

EXAMEN EN COMMISSION

La commission procède à l'examen du rapport de la mission d'information sur « la mobilité stratégique en Europe et dans les territoires ultramarins » au cours de sa réunion du mercredi 10 juin 2026.

L'enregistrement de la réunion est consultable sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale à travers le lien ci-dessous :

<https://assnat.fr/gy53qc>

ANNEXE 1 : AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DES RAPPORTEURS

(Par ordre chronologique)

Auditions

- **M. le général (2s) Philippe Gueguen**, conseiller défense du président de la SNCF ;
- **M. Élie Tenenbaum**, directeur du centre des études de sécurité de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et **M. Maxime Cordet**, directeur de recherche à l'IFRI, responsable du programme Industrie de défense et de haute technologie ;
- **M. le général Fabrice Feola**, commandant du centre du soutien des opérations et des acheminements (CSOA) ;
- **M. l'ingénieur général de 1^{re} classe Luc Margotin**, directeur du service de l'énergie opérationnelle (SEO) ;
- **M. le général Damien Wallaert**, sous-chef d'état-major « opérations aéroterrestres » de l'état-major de l'armée de terre (SCOAT) ;
- **Mme Murielle Delaporte Laird**, fondatrice et rédactrice en chef du magazine « Opérationnels – Soutien Logistique Défense Sécurité » ;
- **M. le général Nicolas Filser**, commandant de l'appui et de la logistique de théâtre (CALT) ;
- **M. le vice-amiral Emmanuel Slaars**, sous-chef d'état-major « opérations aéronavales » de l'état-major de la marine (ALOPS) ;
- **M. le lieutenant-colonel Sébastien Noël** ;
- **M. le général Cédric Colardelle**, commandant de la Brigade aérienne d'assaut et de projection (BAAP) ;
- **M. le général Franck Mollard**, commandant de l'*European Air Transport Command* (EATC) ;
- **M. Jérôme Navarro**, directeur général de la Compagnie Maritime Nantaise – SOGESTRAN Group ;
- **M. le préfet Xavier de Brunetière**, directeur de la protection et de la sécurité de l'État, secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN) ;
- **M. Fabien Menant**, directeur des Affaires publiques d'Airbus France, **M le général Louis Pena**, conseiller militaire, **M. Olivier Masseret**, directeur des relations parlementaires et politiques et **M. Axel Nicolas**, responsables des affaires parlementaires et soutien export ;
- **Mme Hannah Wargon, Mme Patricia Lewin, M. Étienne Rolling, M. Manuel Rodriguez Cancelo**, de la Direction générale des Relations internationales et de la Stratégie (DGRIS) ;
- **M. le général Pierre-Stéphane Vaysse**, sous-chef d'état-major « activité », commandement de l'armée de l'air et de l'espace ;

– **M. Rodolphe Gintz**, directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), ministère des Transports ;

– **M le général Pierre Poty**, chef du commandement de la gendarmerie d’outre-mer (CGOM) et **M. le général Jean-François Morel**, chef du centre national des opérations (CNO) de la Gendarmerie ;

– **M. le capitaine Ivan Sand**, officier au centre d’études stratégiques aérospatiales (CESA) ;

– **M. Gaëtan Poncelin de Raucourt**, sous-directeur de la stratégie de l’agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (ANSSI) ;

– **M. Chems Chkioua**, directeur général de l’aviation civile (DGAC), ministère des Transports.

Déplacements

Déplacement à Toulon, les 19 et 20 janvier 2026 :

- visite du 519^e régiment du train ;
- visite de la flottille amphibie (FLOPHIB) ;
- visite du PHA Mistral ;
- entretien avec le vice-amiral Grente, ALFAN Toulon.

Déplacement à Bruxelles, les 27 et 28 janvier 2026 :

– entretien à la représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne : M. Philippe Léglièse-Costa, Ambassadeur, Représentant permanent ; Mme Mathilde Félix-Paganon, Ambassadrice, Représentante permanente de la France auprès du Comité politique et de sécurité (COPS) ;

– entretien avec M. le général Cyril Carcy, Représentant militaire auprès de l’UE et de l’OTAN ;

– entretien avec des représentants de l’Agence européenne de défense ;

– entretien avec des représentants de la Direction générale de la mobilité et des transports (MOVE) ;

– entretien avec des représentants de la Direction générale de l’industrie de la défense et de l’espace (DEFIS) ;

– entretien avec des représentants de l’État-Major de l’Union européenne ;

– entretien avec M. Christophe Gomard, député européen et vice-président de la commission de la Sécurité et de la Défense (SEDE) ;

– entretien avec les membres du cabinet du Commissaire à la défense et à l’espace ;

– entretien avec Communauté européenne du rail (CER) ;

– entretien avec European Union Road Federation (ERF) ;

– entretien avec M. David Cvach, Ambassadeur, Représentant permanent de la France à l’OTAN ;

– entretien avec M. le général Remus-Hadrian Bondor, représentant militaire de la Roumanie à l’OTAN.

Déplacement à La Réunion, du 1^{er} au 5 février 2026 :

– entretien avec le capitaine de vaisseau Jérôme Larraz, adjoint interarmées du commandant supérieur des forces armées dans la zone sud de l’océan Indien (AIA) ;

– entretien avec M. Latron, préfet de la Réunion ;

– visite de la base navale de La Réunion ;

– entretien avec les représentants de CMA-CGM ;

– visite de la Base aérienne 181 ;

– entretien à la Direction de la Mer sud océan Indien (DMSOI), avec M. Le Bianic, administrateur en chef des affaires maritimes ;

– visite Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage ;

– entretien avec la Direction de la sécurité de l’aviation civile (DSAC) ;

– entretien avec la direction de l’aéroport de la Réunion ;

– entretien avec la direction du port civil de La Réunion ;

– entretien avec le M. le général Labrunye, commandant de la gendarmerie à La Réunion.