



... l'avis sur le projet de loi de finances pour 2025

## ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE DÉFENSE : UN EFFORT NÉCESSAIRE AU MAINTIEN DE NOTRE SUPÉRIORITÉ OPÉRATIONNELLE

Rapport pour avis n° 146 - tome V (2024-2025) de M. Pascal ALLIZARD et Mme Gisèle JOURDA, sénateurs, sur les crédits du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense ».

En 2025, le programme 144 sera doté de 2,1 Mds€ en crédits de paiement (CP), soit une progression de 5,5 % par rapport à 2024. Cette évolution est conforme à la trajectoire fixée en loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2024 à 2030.

Avec **508 M€** de crédits de paiement dédié en 2025 à l'action n° 3 « Recherche et exploitation du **renseignement intéressant la sécurité de la France** » (contre 476 M€ en 2024), le budget de fonctionnement, d'investissement et d'intervention de la **direction générale de la sécurité extérieure** (DGSE) et de la **direction du renseignement et de la sécurité de la défense** (DRSD) progressent conformément à l'objectif fixé par la LPM de doublement des crédits en 2030 par rapport à 2017. Les effectifs vont également progresser de 7 652 ETPT en 2024 à 7 814 ETPT en 2025, correspondant à 735 M€ de crédits de paiement de titre 2 relevant du programme 212 « Soutien de la politique de défense ». Ce sont donc au total sur les programmes 144 et 212 près de **1,25 milliard d'euros consacré à la fonction de renseignement** extérieur, de sécurité et de défense.

S'agissant de la prospective de défense, les rapporteurs saluent le choix du Gouvernement de poursuivre l'effort consacré à l'innovation. Les crédits d'innovation atteindront ainsi 1,3 Md€ (+ 43M€), soit un niveau supérieur à ce qui était prévu dans la LPM 24-30 (1,2 Md€).

De même, hors dissuasion, les crédits d'études amont s'établiront à 832 M€ en 2025, soit un montant supérieur de 68 M€ à ce qui était prévu en LPM. **Ce niveau de crédits devrait permettre de répondre globalement aux besoins. Cet effort en faveur de l'innovation ne doit pas être relâché, celle-ci contribuant de manière décisive au maintien de la supériorité opérationnelle de nos armées.**

Une partie des crédits d'études amont (118 M€ en autorisations d'engagement) sera consacrée au financement des grands démonstrateurs prévus en LPM. Le schéma de financement de certains d'entre eux repose sur une part d'autofinancement, en particulier lors des premières phases de développement. Si une telle situation n'est pas anormale, **un équilibre entre autofinancement et crédits étatiques est nécessaire afin de ne pas aggraver les difficultés d'accès aux financements privés rencontrées par certaines entreprises et de ne pas conduire à rigidifier les dispositions contractuelles relatives à la propriété intellectuelle.**

**Plusieurs innovations, dont certaines étaient appelées de ses vœux par la commission, sont à saluer** : recours au partenariat d'innovation, destiné à faciliter le passage à l'échelle, poursuite et extension de la démarche Perseus (tests de technologies en conditions réelles) initiée par la marine nationale, ou encore mise en place d'un commandement du combat futur au sein de l'état-major de l'armée de Terre.

**Si des avancées ont eu lieu sur la question de l'accès au financement des entreprises de la BITD, cette problématique demeure d'actualité.** C'est pourquoi il faut des initiatives gouvernementales rapides sur ce sujet, le cas échéant sous la forme d'une reprise des propositions de loi dont l'examen avait été interrompu à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale.

## 1. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 144 PROGRESSERONT DE 5,5 % EN 2025



### A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DU P. 144 CONFORME À LA TRAJECTOIRE FIXÉE EN LPM

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 fixe une dotation pour le programme 144 s'élevant à 2,1 Mds€, soit une progression de 5,5 % par rapport à 2024. **Cette progression est conforme à la trajectoire fixée en loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030.**

Dans le détail, les crédits relatifs au renseignement passeront de 476 M€ en 2024 à 508 M€ en 2025 (cf. *infra*).

Ceux destinés à la prospective de défense ainsi qu'aux relations internationales et à la diplomatie de défense progresseront de 77 M€, passant de 1,5 Md€ à 1,6 Md€.

### B. UNE ANNULATION DE 33 M€ PRÉVUE EN 2024 QUI NE SERA PAS SANS CONSÉQUENCE SUR 2025

Le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 prévoit une annulation de 33 M€ des crédits du P. 144.

Interrogé sur le schéma de fin de gestion par les rapporteurs, le Délégué général pour l'armement<sup>1</sup> s'est voulu rassurant, indiquant que « l'annulation de 33 millions d'euros de crédits en fin de gestion n'aura pas d'effet sur les opérateurs puisqu'elle concerne les études amont, elle se traduira par un retard de quelques mois sur des études ».

Pour autant, **certaines personnes entendues en audition ont indiqué que cette annulation de crédits ne serait pas indolore dans la mesure où les dépenses reportées entameront d'autant celles qui étaient prévues en 2025.**

## 2. RENSEIGNEMENT : UN BUDGET 2025 EN PROGRESSION POUR LA DGSE ET LA DRSD DANS UN CONTEXTE GÉOPOLITIQUE DE CONFLICTUALITÉ ACCRUE ET DE RÉFORME DE LEURS SERVICES

### A. UNE ALLOCATION DE CRÉDITS CONFORME AUX BESOINS PROGRAMMÉS

Avec **508 M€** de crédits de paiement dédié en 2025 à l'action n° 3 « Recherche et exploitation du **renseignement intéressant la sécurité de la France** » (contre 476 M€ en 2024), le budget de fonctionnement, d'investissement et d'intervention de la **direction générale de la sécurité extérieure** (DGSE) et de la **direction du renseignement et de la sécurité de la défense** (DRSD) progressent conformément à l'objectif fixé par la LPM de doublement des crédits en 2030 par rapport à 2017. Cette budgétisation s'inscrit dans la trajectoire visant un total de 5 Mds€ de crédits de renseignement sur la période de la LPM 2024-2030.

<sup>1</sup> Audition du 13 novembre 2024.

Les effectifs vont également progresser de 7 652 ETPT en 2024 à 7 814 ETPT en 2025, correspondant à 735 M€ de crédits de paiement de titre 2 relevant du programme 212 « *Soutien de la politique de défense* ». Ce sont donc au total sur les programmes 144 et 212 près de **1,25 milliard d'euros consacrés à la fonction de renseignement** extérieur, de sécurité et de défense.

Ces moyens évoluent différemment pour les deux directions :

- **Pour la DGSE**, le renforcement des moyens est global, tant hors titre 2 (479 M€) que pour les crédits de titre 2 (586 M€), soit pour la première fois un **budget total supérieur à 1 milliard d'euros**. Cette augmentation coïncide avec le lancement effectif des travaux de construction au Fort neuf de Vincennes du futur siège du service pour un coût global de 1,3 Md€ en vue d'une livraison en 2030 et une entrée en service en 2031.

### Le budget de la DGSE en 2025

Crédits hors titre 2 (P144)



Contre 425 M€ en 2024

Crédits de titre 2 (P212)



Contre 562 M€ en 2024

Plafond d'emplois



Contre 5987 ETPT en 2024

Sources : annexe au PLF 2025

- **Pour la DRSD**, la livraison en 2025 du bâtiment 2 bis - en référence au 2 bis avenue de Tourville, siège historique du contre-espionnage militaire – qui accueillera le siège de la DRSD dans son site du Fort de Vanves marque l'aboutissement d'un financement qui aura débuté en 2021 pour un coût total de 91 M€. Après une bosse de dépense en 2023 (59,2 M€), le budget a été ramené à 50,9 M€ de dotation en CP pour 2024, dont 27 M€ dédiés aux travaux. Si les crédits de paiement pour 2025 s'établissent finalement en baisse à 28,5 M€, c'est que le financement de l'opération immobilière sera arrivé à son terme. Au total, avec 149 M€ de crédits de titre 2, **le budget de la DRSD pour 2025 s'établit à 177,5 M€** au lieu de 197 M€ pour les raisons précédemment évoquées.

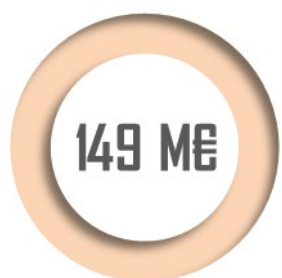
### Le budget de la DRSD en 2025

Crédits hors titre 2 (P144)



Contre 50,9 M€ en 2024

Crédits de titre 2 (P212)



Contre 146 M€ en 2024

Plafond d'emplois



Contre 1665 ETPT en 2024

Sources : annexes au PLF 2025

Ce mouvement croisé de croissance et de décre de crédits de la DGSE et de la DRSD correspond à une année charnière pour chacun de ces services.

## B. 2025, UNE ANNÉE CHARNIÈRE POUR LA TRANSFORMATION DU RENSEIGNEMENT INTÉRESSANT LA SÉCURITÉ DE LA FRANCE

Le futur déménagement de la DGSE au Fort neuf de Vincennes comme la livraison du nouveau siège de la DRSD ne se limitent pas à des opérations immobilières. Celles-ci, de par leur contenu technologique et de nouvelles architectures de travail collaboratif, vont contribuer, pour la DRSD, à transformer dès la fin du premier semestre 2025 les méthodes de travail, à améliorer l'attractivité du recrutement et contribuer à la création d'un centre de formation, allant de pair avec la livraison d'un nouveau système d'information de renseignement et de contre-ingérence de défense (SIRCID).

### Programmes immobiliers de la DGSE et de la DRSD



Esquisse du futur siège de la DGSE au Fort neuf de Vincennes  
Source : DGSE



Visite de chantier du siège de la DRSD au Fort de Vanves

Le périmètre d'activité de la **DRSD** a été étendu en 2024 à deux nouveaux domaines : les enquêtes administratives préalables aux recrutements des civils de la défense (évolution réglementaire de début 2024 qui prévoit ce cas) et le *Computer Emergency Response Team* des entreprises de défense (CERT-[ED] <sup>1</sup>), créé en octobre 2023, dont le déploiement se poursuit en 2025 au profit des PME-TPE de la BITD française, pour celles qui ne relèvent pas de la compétence directe de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Le Directeur du renseignement et de la sécurité de défense, le Général Philippe Susnjara, a souligné l'évolution du nouveau système d'information basé sur l'analyse de sources ouvertes (pour un investissement initial de 3 M€ et un coût de MCO à 0,6 M€ pour 2025 pour de nouvelles fonctionnalités), destiné à améliorer la chaîne de traitement des enquêtes administratives dont le nombre, établi à 467 000 enquêtes administratives en septembre 2024, devrait dépasser le nombre de 480 000 enquêtes effectuées en 2023 contre 390 000 en 2022.

S'agissant de la **DGSE**, l'attention des rapporteurs a été attirée sur les effets d'une conflictualité accrue sur l'ensemble du spectre des missions du service tant sur les théâtres d'opération que sur la montée en gamme des menaces cyber et informationnelles, avec la nécessité de renforcer la sécurité opérationnelle de l'ensemble des postes et des agents. Dans ce contexte, l'accroissement des moyens est justifié par plusieurs priorités :

- Le démarrage des **travaux du Fort neuf de Vincennes** porte sur une emprise de 20 hectares où seront construits et aménagés 130 000 mètres carrés de plancher et 6 000 postes de travail dont l'objet est de profondément moderniser les méthodes de travail. Le marché principal a été attribué en mars 2024 à un groupement conduit par la société Vinci. Inauguré le 12 novembre dernier, le chantier devrait être livré en 2030 ;
- le renforcement des **capacités techniques interministérielles** qui doivent accompagner la montée en puissance de la cybermenace, la mission d'imputation des acteurs étrangers, la cryptologie, le traitement des données de surveillance internationale,

<sup>1</sup> Centre de réponse à incident cyber des entreprises de défense

l'intelligence artificielle (IA) sans créer de doublon avec la nouvelle Agence ministérielle pour l'IA de défense (Amiad), le quantique et le newspace ;

- la **réforme du service** lancée en novembre 2022 sur le principe de centres de missions, d'une refonte en 2025 de la direction technique et de l'innovation et d'une organisation fondée sur les cibles ;
- la **bascule d'effort** du service vers l'Indopacifique, avec un retour en Europe orientale, sans délaisser ni l'Afrique, ni le Moyen-Orient ;
- le développement des **capacités d'entraves et d'influence**, cette dernière constituant une fonction nouvelle à articuler avec le nouveau service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum) et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- enfin, **l'enjeu du recrutement et de la fidélisation** dont l'objectif est un accroissement net de 700 postes au terme de la période de la LPM 2024-2030. Il s'agit d'un traitement de masse puisqu'en fonction des départs, le service procède à environ 450 entrées nouvelles par an, dont le traitement requière l'analyse de près de 900 *curriculum vitae* par semaine. Il s'agit d'un volet majeur de la politique de ressources humaines du service qui fait appel aux plateformes de recrutement en ligne (LinkedIn, Indeed, etc.), à certaines adaptations statutaires (grille de rémunération de la Direction du numérique [Dinum], règles de transformation des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée, parcours de formation).

La question de la **réserve opérationnelle** a été soulevée par vos rapporteurs dans l'optique de son objectif de doublement à l'horizon 2030. Ce sujet est de nature à répondre aux besoins d'expertises ponctuelles ou requérant des compétences se trouvant dans des secteurs de recherche académique, de l'analyse géopolitique, des langues, etc.

### 3. UN EFFORT CONSACRÉ À L'INNOVATION QUI SERA POURSUIVI L'AN PROCHAIN

Le PLF pour 2025 prévoit une **progression des crédits consacrés à l'innovation<sup>1</sup> de 43 M€**. **1,3 Md€ sont ainsi inscrits à ce titre au sein du programme 144, soit un niveau supérieur à ce qui était envisagé dans la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2024 à 2030.**

En Mds€	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total 24-30
Inscrits en LFI 2024, prévus au PLF 2025 et envisagés pour les années suivantes	1,219	1,262	1,353	1,290	1,408	1,654	1,960	10,146
Prévus en LPM	1,215	1,223	1,308	1,303	1,413	1,681	2,023	10,165

Source : Agence de l'innovation de défense (AID), réponse au questionnaire des rapporteurs

<sup>1</sup> Le périmètre est celui du « patch » innovation de la LPM qui inclut les études amont hors dissuasion, les études prospectives et stratégiques, les études technico-opérationnelles hors dissuasion et les subventions des opérateurs (ONERA, Institut de recherches franco-allemand de Saint Louis et écoles sous tutelle de la DGA).

## A. DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX ÉTUDES AMONT DONT LE MONTANT SERA SUPÉRIEUR AU MILLIARD D'EUROS



### 1. Un niveau de crédits d'études amont hors dissuasion légèrement supérieur à ce qui était prévu en LPM

Hors dissuasion, les crédits d'études amont s'établiront à 832 M€ en 2025, soit un montant supérieur de 68 M€ à ce qui était prévu en LPM.

En M€	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total 24-30
Inscrits en LFI 2024, prévus au PLF 2025 et envisagés pour les années suivantes	795	832	852	820	945	1 181	1 477	6 902
Prévus en LPM	765	764	843	855	950	1 208	1 540	6 925

Source : Agence de l'innovation de défense (AID), réponse au questionnaire des rapporteurs

Les rapporteurs se félicitent du choix du ministère de consentir un effort supérieur à la trajectoire définie en LPM dès les premières années de sa mise en œuvre. Celui-ci présente en effet un double avantage : d'une part, **il permet de limiter les effets de l'inflation**, et d'autre part, **il donne de la visibilité aux entreprises, notamment les PME et ETI, en sécurisant d'emblée une partie de leurs financements étatiques.**

En audition, **plusieurs points de vigilance ont cependant été soulevés par les groupements d'industriels.** En particulier, selon le groupement des industries françaises de la défense et de la sécurité terrestres et aéroterrestres (GICAT), la poursuite du développement de certaines munitions de nouvelle génération et le développement de munitions dédiées à la lutte anti-drones, qui ne pourront être financées cette année faute de budgets d'études disponibles, pourraient être menacés.

Aussi, **les rapporteurs appellent à ne pas relâcher l'effort engagé au cours des dernières années en matière d'innovation, celle-ci concourant directement au maintien de la supériorité opérationnelle de nos armées.**

### 2. Une enveloppe consacrée au financement de grands démonstrateurs qui s'élèvera à 118 M€ en 2025

Les crédits d'études amont permettront notamment le financement des grands démonstrateurs prévus dans le cadre de la LPM 24-30. Les principaux projets qui seront financés en 2025 sont rappelés dans le tableau ci-après.

**118 M€ (AE) sont ainsi prévus à ce titre en PLF 2025. Ce montant représente une baisse de 12 M€ par rapport à 2024**, qui a vu la livraison de deux démonstrateurs importants : un démonstrateur opérationnel de laser anti-drone déployé pour la protection des Jeux Olympiques de Paris 2024 et un premier démonstrateur d'arme électro-magnétique.



En auditions, les groupements d'industriels ont rappelé que **certains démonstrateurs avaient été, au moins pour partie, autofinancés**. L'exemple du démonstrateur de drone sous-marin (UCUV) de Naval group a par exemple été mentionné (photo ci-contre).

En audition, le directeur de l'AID a indiqué que la participation financière des industriels, notamment les grands groupes, aux premiers stades de développement était encouragée dans la mesure où celle-ci témoignait de l'intérêt porté par ces industriels

aux technologies, équipements et matériels qu'ils développent.

**Si les rapporteurs estiment que demander un engagement financier des industriels n'est pas anormal, ils relèvent que cette exigence peut être de nature à aggraver les difficultés de financement rencontrées par certaines entreprises (cf. *infra*).**

Ils considèrent en outre que **l'autofinancement par les industriels des premiers stades de développement d'une technologie ne doit pas conduire à des difficultés en matière de propriété intellectuelle, en complexifiant ou rendant impossible toute utilisation ou modification de cette technologie** par la suite.

### 3. Des innovations relatives aux organisations bienvenues

#### a) 4 « partenariats d'innovation » sont en cours de mise en place

Dans leur avis budgétaire de l'an dernier<sup>1</sup>, les rapporteurs appelaient à **faciliter le recours au « partenariat d'innovation »** afin de pallier les difficultés structurantes des marchés d'innovation qui imposent une remise en concurrence à l'issue de la phase de recherche et développement pour pouvoir acquérir les travaux qui en résultent.

**Les rapporteurs se félicitent que, dans le prolongement de cette recommandation, 4 « partenariats d'innovation » soient en cours de mise en place** par l'AID, dont il conviendra d'établir un bilan.

#### b) *Perseus*, une démarche vertueuse d'expérimentation de technologies en conditions réelles initiée par la marine nationale et reprise par l'État-major des armées dans le cadre d'IDEM

Dans un rapport de 2023<sup>2</sup>, la commission relevait le caractère vertueux de la démarche *Perseus* initiée par la marine nationale, qui permet de tester en conditions réelles des innovations prometteuses lors d'exercices ou de déploiements, et recommandait d'en prévoir l'extension.

**Les rapporteurs constatent avec satisfaction que cette recommandation a été mise en œuvre par l'état-major des armées, l'exemple de *Perseus* ayant été repris dans le cadre de la démarche « IDEM »** (innovation destinée aux exercices militaires).

<sup>1</sup> Projet de loi de finances pour 2024, Défense : Environnement et prospective de la politique de défense, avis n° 130 (2023-2024), tome V, déposé le 23 novembre 2023.

<sup>2</sup> Renseignement et prospective : garder un temps d'avance, conserver une industrie de défense solide et innovante, rapport d'information n° 637 (2022-2023) fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par MM. Pascal ALLIZARD et Yannick VAUGRENARD, 24 mai 2023.

c) La mise en place d'un commandement du combat futur au sein de l'état-major de l'armée de Terre : une « innovation » récente mais prometteuse



L'état-major de l'armée de terre a lancé une initiative originale en 2023 avec la création d'un grand commandement dédié à la préparation de l'avenir : le commandement du combat futur (CCF).

Le CCF supervise les processus « innovation » et « opérations futures » de l'armée de Terre tout en jouant un rôle clé dans la prospective.

S'agissant plus spécifiquement de l'innovation, le CCF comprend un « laboratoire du combat futur » (LCF) qui a pour mission :

i) de contribuer à l'accélération de l'innovation tactico-opérationnelle prioritairement dans le terme 0-5 ans, ii) de développer des réflexions conceptuelles et doctrinales exploratoires pour en faciliter l'appropriation dans les forces ; iii) d'assurer les expérimentations et les évaluations tactiques nécessaires aux réflexions sur les adaptations capacitaires ; iv) de favoriser l'appropriation par les forces terrestres des innovations et nouvelles opérations d'armement et iv) en tant que référent du domaine pour l'armée de Terre, de diffuser la pratique du jeu de guerre.

Le CCF intègre en outre la Section technique de l'armée de Terre (STAT), laquelle est en lien direct avec les forces pour traiter de sujets d'expérimentations. Elle coordonne notamment l'innovation capacitaire ouverte au profit de l'armée de Terre et travaille en lien étroit avec l'AID sur les différents projets d'innovation (participatifs ou émanant directement de la STAT).

En 2024, le CCF a remis au chef d'état-major de l'armée de Terre une proposition de rééquilibrage du modèle de l'armée de Terre à l'horizon 3 ans permettant d'identifier des manques possibles dans certaines fonctions opérationnelles.

---

Si la mise en place du CCF est encore récente, un bilan devra être effectué dans les années à venir afin, le cas échéant, d'en étendre le modèle aux deux autres armées.

---

## B. LE FONDS EUROPÉEN DE DÉFENSE (FED) : UN DISPOSITIF UTILE MAIS DONT L'ACCÈS DEMEURE COMPLEXE

### 1. Depuis sa création, le FED a bénéficié à la BITD française

Le fonds européen de défense (FED) vise à renforcer l'innovation, la compétitivité et la capacité de l'industrie de défense européenne. Il soutient des projets de recherche et de développement en favorisant les coopérations entre au moins trois entités de différents États membres de l'Union européenne. Ce fonds est doté d'un budget de 8 Mds€ pour la période 2021-2027, réparti entre la recherche (3 Mds€) et le développement des capacités (5 Mds€). Depuis son lancement, il a financé 157 projets pour un montant de plus de 3 Mds€, dont 0,9 Md€ pour la recherche et 2,1 Mds€ pour le développement.

L'industrie française s'est positionnée au premier rang des trois appels à projets déjà passés, avec un fort taux de réussite, supérieur à la moyenne européenne (près de 50 % en 2023 contre une moyenne de 33 % au niveau européen). Au bilan, le FED a permis d'encourager de nombreuses coopérations européennes, en imposant que les résultats des projets soient protégés des influences extérieures et que les ressources utilisées soient exclusivement situées en Europe ou dans les pays associés.

### 2. Un dispositif dont l'accès demeure complexe, une stratégie d'articulation avec les financements nationaux qui devrait être plus clairement définie

Si, au cours des auditions, les personnes entendues ont globalement porté un regard positif sur le FED, son accès a cependant été présenté comme complexe.



La question des critères d'éligibilité a ainsi pu être soulevée. Le fait que les projets doivent être présentés dans le cadre d'un consortium réunissant des entreprises de plusieurs États membres peut en effet être pénalisant pour certaines entreprises qui ne remplissent pas formellement ce critère bien que réunissant en leur sein des entités issues de plusieurs États européens.

L'AID a par ailleurs admis que des simplifications et des clarifications étaient nécessaires, notamment en ce qui concerne la protection des informations classifiées, la sous-traitance et le financement des projets pour une meilleure adoption par les États membres.

Enfin, il a été rappelé en audition **que la France souffrait d'une absence d'articulation entre les financements européens et les financements nationaux**. L'exemple d'industriels ayant obtenu des crédits européens au titre d'un projet et s'étant entendu dire par la suite que ce projet n'intéressait pas le MINARM a ainsi été cité en audition. **Les rapporteurs estiment par conséquent nécessaire que la France se dote d'une véritable stratégie visant à réellement interfacer les financements européens et les financements nationaux.**

### C. L'ONERA, UN CHAMPION EUROPÉEN QUI DOIT ÊTRE SOUTENU

Au cours de son audition, le président de l'ONERA a présenté une situation encourageante sur les perspectives de l'opérateur, avec un carnet de commandes, notamment étrangères, en forte augmentation. L'année 2023 s'est ainsi traduite par un niveau record de commandes (177 M€), porté par la DGA, la DGAC et les industriels.

De manière structurelle, **l'activité de l'ONERA est cependant confrontée à différents freins qu'il conviendrait de lever.**

En premier lieu, la prise en compte dans le plafond d'emplois des doctorants au *pro rata* du montant de la rémunération financée par l'opérateur est source de tension sur ses ressources humaines. Cette situation se traduit par une possible concurrence entre doctorants et salariés en CDI, une « externalisation » de la rémunération des doctorants conduisant, à terme, à priver l'opérateur de la maîtrise de la stratégie scientifique et un moindre attachement du doctorant à l'ONERA, alors que les doctorants constituent le premier vivier de recrutement des scientifiques employés par l'Office. **Les rapporteurs renouvellent donc leur recommandation de revoir cette règle de prise en compte des doctorants dans les effectifs de l'ONERA en les comptabilisant en « hors plafond ».**

En deuxième lieu, si des efforts ont été consentis en matière salariale, **les niveaux de rémunération proposés par l'opérateur demeurent inférieurs à ceux du secteur privé, ce qui n'est pas sans conséquence sur la fidélisation.**

Enfin, en troisième et dernier lieu, **les souffleries nécessitent d'importants investissements, que la subvention pour charges d'investissement ne permet de financer que partiellement.**

## 4. LA PROBLÉMATIQUE DE L'ACCÈS AU FINANCEMENT PRIVÉ DES ENTREPRISES DE LA BITD : QUOUSQUE TANDEM ABUTERE PATIENTIA NOSTRA ?

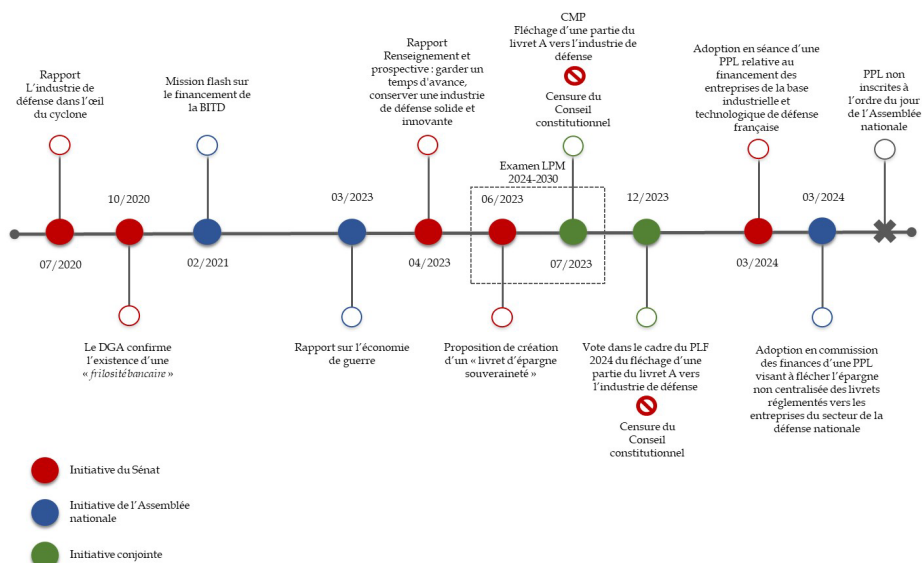
### A. UNE ACTION PARLEMENTAIRE QUI NE DOIT PAS RESTER LETTRE MORTE...

**Les difficultés d'accès au financement privé des entreprises de la base industrielle et technologique de défense (BITD) étaient un sujet peu abordé avant la crise du Covid, qui a mis en exergue les fragilités spécifiques de ces entreprises.**

**Une première alerte a été lancée par notre commission dans un rapport de juillet 2020 « L'industrie de défense dans l'œil du cyclone »<sup>1</sup>. Par la suite, le Délégué général pour**

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

l'armement d'alors, Joël Barre, avait admis, au Sénat, l'existence d'une « *frilosité bancaire* », ouvrant la voie à différents travaux parlementaires rappelés ci-après.



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

Les personnes entendues en auditions – industriels comme DGA ou AID – ont toutes salué le rôle positif joué par le Parlement dans l'amélioration de la visibilité de ce sujet.

Pour autant, **en dépit d'avancées incontestables, grâce notamment à une action volontariste de la DGA, les entreprises de la BITD continuent de rencontrer des difficultés de financement émanant des banques, des investisseurs mais également de certains assureurs (cf. *infra*).**

**C'est pourquoi il est regrettable qu'en dépit d'un accord transpartisan et entre les deux chambres, les initiatives parlementaires de nature législative, qui prévoyaient le fléchage d'une partie de l'encours du livret A et de livret de développement durable et solidaire (LDDS), non destiné au financement du logement social, vers la BITD n'aient pas abouti** du fait d'une censure des dispositifs inscrits dans la LPM 24-30 et dans le PLF 2024 par le Conseil constitutionnel ou de la non-inscription des propositions de loi<sup>1</sup> qui reprenaient ces dispositifs à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

## B. ...ALORS QUE LES DIFFICULTÉS PERSISTENT, EN DÉPIT D'UNE COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE QUI SE VEUT RASSURANTE

Lors de l'audition du ministre des armées et des anciens combattants devant la commission, M. Jean-Louis Thiériot, ministre délégué auprès du ministre des armées et des anciens combattants, s'est voulu optimiste sur l'évolution de la situation<sup>2</sup>.

Au cours des auditions, **un tableau nettement moins favorable a cependant été présenté. Des exemples ont ainsi été cités d'entreprises s'étant vu refuser des financements du seul fait de leur activité dans le secteur de la défense ou ne parvenant pas à obtenir des garanties bancaires pour des opérations d'export.**

**Les difficultés d'accès aux financements peuvent en outre être plus pénalisantes pour les entreprises de la BITD que pour celles d'autres secteurs compte-tenu de leurs spécificités.** En audition, la DGA a présenté les conclusions d'une étude sur la situation financière des PME et ETI du secteur de la défense réalisée au 2<sup>e</sup> trimestre 2024 par la direction générale du Trésor et le ministère des armées. Portant sur la période 2016-2021, elle confirme que ces entreprises disposent **d'une structure financière plus risquée** que leurs

<sup>1</sup> Proposition de loi relative au financement des entreprises de la base industrielle et technologique de défense française, texte n° 191 (2023-2024) de M. Pascal ALLIZARD et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 11 décembre 2023 et proposition de loi visant à flécher l'épargne non centralisée des livrets réglementés vers les entreprises du secteur de la défense nationale, n° 2094 de M. Christophe PLASSARD et plusieurs de ses collègues, déposée à l'Assemblée nationale le mardi 23 janvier 2024.

<sup>2</sup> Audition du 15 octobre 2024.

équivalentes civiles, **du fait d'un endettement supérieur et d'une capacité moindre à dégager des marges et à les intégrer à leurs capitaux propres**. Elle pointe également des **délais de paiements plus importants** de la part des donneurs d'ordre, dans la chaîne de valeur, par rapport aux secteurs civils équivalents.

Ces handicaps structurels peuvent par ailleurs être renforcés par l'effort demandé par le ministère des armées en matière d'autofinancement (cf. *supra*) et par la remontée en puissance engagée depuis 2022 qui s'accompagne de nouveaux besoins d'investissement que la commande publique ne peut satisfaire à elle-seule.

**Les rapporteurs ne peuvent par conséquent qu'appeler à des initiatives gouvernementales rapides sur ce sujet, le cas échéant sous la forme d'une reprise des propositions de loi dont l'examen avait été interrompu à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale (cf. *supra*).**

S'agissant des points de vigilance identifiés au niveau européen, si certaines avancées, concernant par exemple les projets de taxonomie, sont à noter, tout danger n'est pas définitivement écarté.

Ainsi, la BEI devrait prochainement revoir sa doctrine d'investissement, ce qui répond à une demande de notre commission. **Si les critères ne sont pas encore définitivement arrêtés, il semble acté que le seuil de 50 % de chiffre d'affaires provenant d'activités civiles sera supprimé.** La BEI sera donc susceptible d'investir dans une entreprise faiblement duale. En revanche, **le financement des entreprises produisant de l'armement légal devrait être exclu** (avec une distinction possible entre le légal offensif et défensif). **Cette situation n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle reviendrait à exclure de facto une partie significative des matériels et équipements militaires.**

Par ailleurs, certaines initiatives prises par d'autres instances européennes sont à surveiller. **L'Autorité européenne des marchés financiers a ainsi publié des lignes directrices sur la dénomination des fonds en matière environnementale, sociale et de gouvernance (ESG), qui étend la définition des armes controversées au nucléaire.** En audition, la DGA s'est voulue rassurante, indiquant : « *La DG Trésor est alignée avec la position du ministère des armées, donc il est probable qu'une solution satisfaisante soit trouvée* », mais ce sujet devra faire l'objet d'une surveillance attentive.

## **5. UNE HAUSSE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX RELATIONS INTERNATIONALES ET À LA DIPLOMATIE DE DÉFENSE PRINCIPALEMENT LIÉE À LA RENÉGOCIATION DU TRAITÉ DE COOPÉRATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE AVEC LA RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI**

À la suite de la renégociation du TCMD, les crédits inscrits pour 2025 au titre de la contribution forfaitaire versée à la République de Djibouti connaîtront une augmentation de 56,5 M€ et seront portés à 85 M€.

Les rapporteurs estiment qu'il était indispensable d'aboutir à un accord avec la République de Djibouti au regard de son positionnement stratégique bien identifié par nos alliés mais aussi par nos compétiteurs.

Le mercredi 27 novembre 2024, sous la présidence de M. Cédric Perrin, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs au programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense » dans le projet de loi de finances pour 2025.



**Cédric PERRIN**  
Président de la commission  
Sénateur du Territoire de Belfort  
(LR)

Commission des affaires étrangères, de la  
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



**Pascal ALLIZARD**  
Rapporteur  
Sénateur du Calvados  
(LR)



**Gisèle JOURDA**  
Rapporteuse  
Sénatrice de l'Aude  
(SER)