

N° 743

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juin 2025

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,  
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes  
de l'année 2024,*

Par M. Jean-François HUSSON,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME II  
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 9  
Défense

*Rapporteur spécial : M. Dominique de LEGGE*

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 1285, 1492 et T.A. 138

Sénat : 718 (2024-2025)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE 2024 D'ENTRÉE DANS LA LPM 2024-2030 MARQUÉ PAR UNE TROP FORTE TENSION SUR LES CRÉDITS .....</b>	<b>7</b>
A. UNE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2024 CONFORME À LA TRAJECTOIRE PRÉVUE EN PROGRAMMATION.....	7
B. DES SURCOÛTS CONSTATÉS EN COURS D'ANNÉE FINANCÉS SEULEMENT PARTIELLEMENT PAR DES CRÉDITS NOUVEAUX .....	10
C. UNE MISSION QUI CONNAÎT UNE HAUSSE ANORMALE DU REPORT DE CHARGES ET DE TROP FORTES RIGIDITÉS .....	14
1. <i>Une augmentation très lourde du report de charges, qui témoigne d'un risque de soutenabilité .....</i>	<i>14</i>
2. <i>Une mission « Défense » souffrant de trop fortes rigidités, tenant en particulier au poids du paiement des engagements pris antérieurement.....</i>	<i>17</i>
<b>II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>19</b>
A. LE DÉVELOPPEMENT ET L'ACQUISITION DES MATÉRIELS CONNAÎT DE PREMIÈRES DIFFICULTÉS.....	19
B. UNE REPRISE DE LA HAUSSE DES EFFECTIFS, MAIS DES INTERROGATIONS PESANT SUR LE RESPECT DE LA TRAJECTOIRE PRÉVUE EN LPM.....	20
C. UN EFFORT DE DÉFENSE MODESTE EN COMPARAISON INTERNATIONALE ....	22



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mission « Défense » voit son budget inscrit dans un cadre pluriannuel défini par des **lois de programmation militaire** (LPM). L'exercice 2024 constitue de ce point de vue la première année d'application de LPM pour les années 2024 à 2030<sup>1</sup>, qui a interrompu, dans le cadre du bouleversement géostratégique induit notamment par la guerre en Ukraine, la précédente applicable aux années 2019 à 2025<sup>2</sup>.

2. La **loi de finances initiale pour 2024** avait prévu l'ouverture de 67,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de **56,8 milliards d'euros en crédits de paiement** (CP). Le montant des CP prévus hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », à savoir 47,22 milliards d'euros, était **conforme** à celui prévu par la **LPM 2024-2030** pour 2024.

3. **En exécution 2024**, les **crédits consommés** se sont finalement élevés à 60,2 milliards d'euros en AE et à **58,4 milliards d'euros en CP**. Les AE ont été exécutées en dessous de la prévision (- 11,2 %), tandis que les CP ont été sur-exécutés, à hauteur de 2,9 %. À moyen terme, **les CP de la mission poursuivent ainsi leur hausse tendancielle** : par rapport à l'exercice 2023, les CP exécutés ont augmenté de 6,6 % (soit + 3,6 milliards d'euros).

4. En 2024, les différents **surcoûts** constatés ont été financés seulement partiellement *via* des crédits nouveaux. La tension induite sur les crédits a conduit à une **hausse anormale du report de charges**, qui s'est établi à 8,02 milliards d'euros à fin 2024 (contre 3,88 milliards d'euros à fin 2022). En outre la mission est caractérisée par de **fortes rigidités** : le stock de restes à payer représente ainsi 99 milliards d'euros.

5. Si la LPM ne prévoit pas la chronique annuelle des **commandes et livraisons** de matériels, **le rythme tenu jusqu'ici est globalement compatible avec l'atteinte des objectifs fixés pour 2030**. Néanmoins, des **écueils** doivent d'ores et déjà être relevés.

6. **L'année 2024 a été marquée par la reprise de la hausse des effectifs** du ministère des armées, pour la première fois depuis 2020. Le schéma d'emplois prévu par la LFI a été dépassé, s'établissant à + 479 ETP (contre + 456 ETP prévus). **Ce niveau demeure néanmoins inférieur à celui prévu en LPM**. En outre, **l'effectif total réalisé à fin 2024 reste très en-deçà des objectifs fixés par cette dernière**, essentiellement du fait de la très forte sous-réalisation du schéma d'emplois en 2023.

7. Mesuré en proportion de la richesse nationale, **l'effort de défense français** s'est établi en 2024 à environ 2,0 % du PIB. **Ce niveau apparaît modeste** : la France se situe au 20<sup>e</sup> rang des membres de l'OTAN<sup>3</sup>, sur 32 membres.

<sup>1</sup> Loi n° 2023-703 du 1<sup>er</sup> août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

<sup>3</sup> Organisation du traité de l'Atlantique Nord.



## I. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE 2024 D'ENTRÉE DANS LA LPM 2024-2030 MARQUÉ PAR UNE TROP FORTE TENSION SUR LES CRÉDITS

### A. UNE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2024 CONFORME À LA TRAJECTOIRE PRÉVUE EN PROGRAMMATION

La mission « **Défense** » porte le budget du ministère des armées pour assurer la politique de défense de la France. Elle se compose de quatre programmes :

- le **programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »** rassemble les crédits destinés à éclairer l'environnement stratégique présent et futur ainsi que sur la stratégie internationale du ministère, par le renseignement, la recherche stratégique et industrielle, et la diplomatie de défense ;

- le **programme 178 « Préparation et emploi des forces »**, placé sous la responsabilité du chef d'état-major des armées, vise à satisfaire aux exigences définies par les contrats opérationnels des armées ;

- le **programme 212 « Soutien de la politique de défense »**, rassemble les crédits destinés aux fonctions support du ministère, hors achat d'armement. Il comprend en particulier l'intégralité des crédits de titre 2 (T2) dédiés aux dépenses de personnel ;

- le **programme 146 « Équipement des forces »**, co-piloté par le chef d'état-major des armées et par le délégué général pour l'armement (DGA), vise à mettre à disposition des armées les armements et matériels nécessaires à la réalisation de leurs missions et concourt au développement et au maintien de la base industrielle et technologique de défense (BITD) française.

La mission « Défense » voit son budget inscrit depuis de nombreuses années dans un cadre pluriannuel, défini par des **lois successives de programmation militaire (LPM)**. **L'exercice 2024 constitue de ce point de vue la première année d'application de LPM pour les années 2024 à 2030<sup>1</sup>**, qui a interrompu, à l'occasion du bouleversement géostratégique induit notamment par la guerre en Ukraine, la précédente LPM prévue pour les années 2019 à 2025<sup>2</sup>.

La LPM 2024-2030 prévoit, au profit des **armées** et des **services de renseignement qui en dépendent**, une enveloppe de **400 milliards d'euros** en CP pour la période, **hors** contribution au compte d'affectation spéciale

---

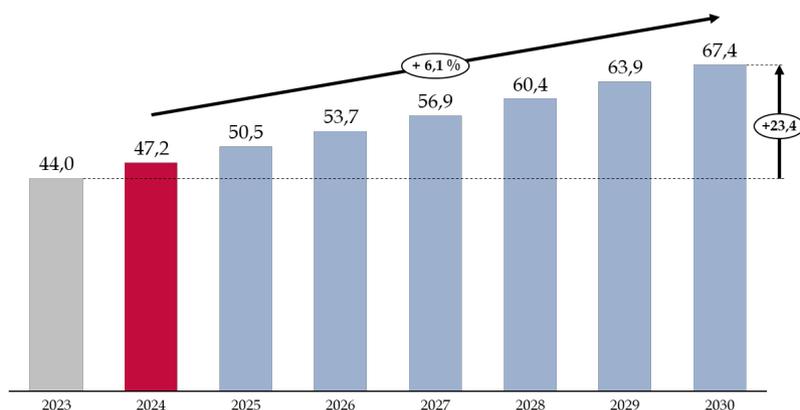
<sup>1</sup> Loi n° 2023-703 du 1<sup>er</sup> août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

« Pensions » (CAS « Pensions »), soit une augmentation de 105 milliards d'euros par rapport à la précédente programmation (+ 35,6 %)<sup>1</sup>.

### Trajectoire budgétaire en crédits de paiement prévue par la LPM 2024-2030

(en milliards d'euros courants et en pourcentage)



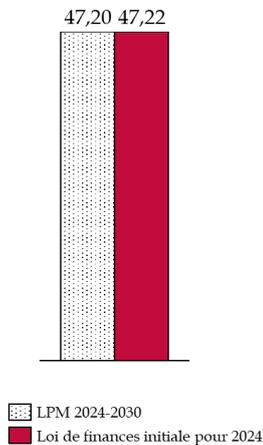
Source : commission des finances du Sénat, d'après la LPM 2024-2030.

La loi de finances initiale pour 2024 avait prévu l'ouverture de 67,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 56,8 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

<sup>1</sup> La différence entre le besoin financier programmé (413,3 milliards d'euros) résultant des besoins physiques prévus par la LPM, et l'enveloppe de crédits de paiement prévue (400 milliards d'euros) implique pour le ministère des armées la perception de ressources complémentaires à hauteur de 13,3 milliards d'euros. Selon le ministère, ce différentiel serait financé par trois leviers sur la période de programmation : des ressources extrabudgétaires (5,9 milliards d'euros) ; un financement interministériel du soutien à l'Ukraine (1,2 milliard d'euros) ; et des ajustements de dépenses (6,2 milliards d'euros).

## Comparaison des crédits de la mission « Défense » prévus en LPM 2024-2030 et dans la loi des finances initiale pour 2024

(en milliards d'euros courants, hors contribution au CAS « Pensions », en CP)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la LPM 2024-2030 et la loi de finances initiale pour 2024.

**Le montant des CP hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » s'établissait à 47,22 milliards d'euros, conformément à celui prévu par la LPM pour 2024.**

## Évolution et consommation des crédits de la mission « Défense » en 2024

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024	Évolution exécution 2023-2024	Écart de l'exécution 2024 par rapport à la LFI
144 – Environnement et prospective de la politique de défense	AE	1 900,0	2 198,4	2 883,3	+ 51,8 %	+ 31,2 %
	CP	1 898,9	1 967,6	2 007,0	+ 5,7 %	+ 2,0 %
178 – Préparation et emploi des forces	AE	15 392,3	16 569,4	16 212,5	+ 5,3 %	- 2,2 %
	CP	12 967,7	13 562,5	15 048,8	+ 16,0 %	+ 11,0 %
212 – Soutien de la politique de la défense	AE	23 621,6	24 680,3	24 505,9	+ 3,7 %	- 0,7 %
	CP	23 702,1	24 634,3	24 659,2	+ 4,0 %	+ 0,1 %
146 – Équipement des forces	AE	20 246,8	24 392,9	16 609,2	- 18,0 %	- 31,9 %
	CP	16 244,0	16 591,4	16 713,2	+ 2,9 %	+ 0,7 %
Total mission	AE	61 160,7	67 841,1	60 210,9	- 1,6 %	- 11,2 %
	CP	54 812,7	56 755,7	58 428,2	+ 6,6 %	+ 2,9 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

**En exécution 2024**, les crédits consommés se sont finalement élevés à 60,2 milliards d'euros en AE et à **58,4 milliards d'euros en CP**. Les AE ont été exécutées en-dessous de la prévision (- 11,2 %), tandis que **les CP ont été sur-exécutés**, à hauteur de 2,9 %.

À moyen terme, les CP de la mission poursuivent leur hausse tendancielle. **Par rapport à l'exercice 2023, les CP exécutés ont augmenté de 6,6 %** (soit + 3,6 milliards d'euros).

### B. DES SURCOÛTS CONSTATÉS FINANCÉS POUR UNE PARTIE SUBSTANTIELLE « SOUS ENVELOPPE »

Comme l'a récemment développé le rapporteur spécial<sup>1</sup>, **les crédits de la mission « Défense » ont connu d'importantes évolutions en exécution en 2024**. Sont notamment concernés des **reports de crédits** depuis 2023 (+ 1,65 milliard d'euros en CP), qui auraient dû être consommés dès 2023 mais ne l'ont pas été pour des raisons de régulation du déficit public affiché en fin

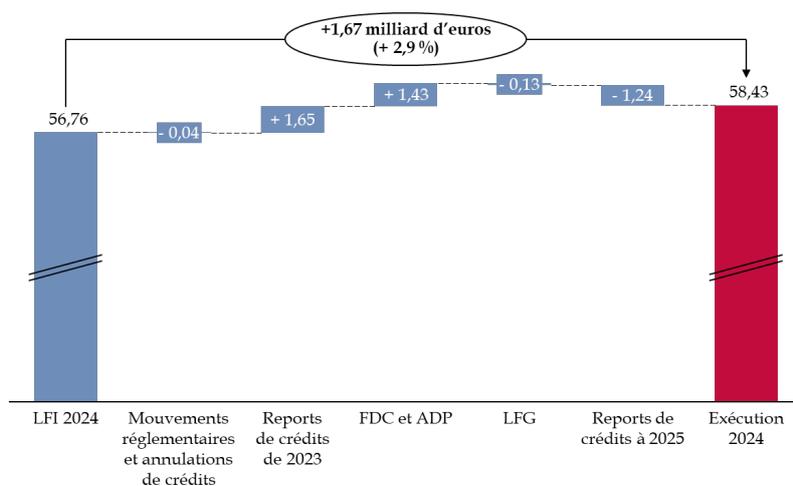
<sup>1</sup> Rapport d'information n° 615 (2024-2025), déposé le 14 mai 2025, fait au nom de la commission des finances, sur les perspectives de financement des objectifs fixés par la loi de programmation militaire.

d'année<sup>1</sup>, et de **fonds de concours et d'attribution** (+ 1,43 milliard d'euros, dont 303 millions d'euros au titre du produit des avoirs russes gelés). Il convient néanmoins de noter, en sens inverse, qu'un nouveau report de crédits important est prévu vers 2025 (1,24 milliard d'euros), manifestant une **tendance ces dernières années à l'augmentation des mouvements de crédits interannuels, en contradiction avec le cadre annuel de principe de l'exécution du budget**. C'est en particulier le cas pour les crédits reportés depuis 2023 et jusqu'en 2025, de même que pour ceux ouverts dans les lois de finances de fin de gestion pour 2023 et 2024, immédiatement gelés, puis reportés sur l'année suivante.

Par ailleurs, le programme 212 a connu une **annulation de crédits** de 105,8 millions d'euros par un décret de février 2024<sup>2</sup>, tandis que la **loi de finances de fin de gestion pour 2024**<sup>3</sup> a présenté un équilibre net négatif de - 128,6 millions d'euros en AE et de - 125,6 millions d'euros en CP.

#### Exécution en 2024 des crédits de la mission « Défense » (hors CAS « Pensions »)

(en CP, en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les chiffres de la Cour des comptes<sup>4</sup>.

**Le montant des CP exécutés, supérieur de 1,67 milliard d'euros à celui des crédits initiaux, n'a toutefois pas permis d'assurer le financement de l'ensemble des besoins exprimés par le ministère, en particulier au titre**

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information n° 615 (2024-2025), déposé le 14 mai 2025, fait au nom de la commission des finances, sur les perspectives de financement des objectifs fixés par la loi de programmation militaire.

<sup>2</sup> Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

<sup>3</sup> Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

<sup>4</sup> Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission « Défense », avril 2025, Cour des comptes.

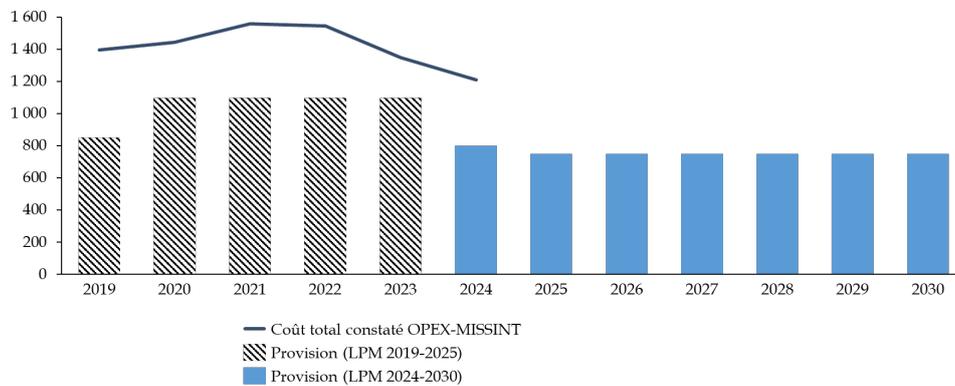
de ses **surcoûts** en cours d'année, caractéristique structurelle du budget de la défense.

En 2024, ces **surcoûts** ont été composés<sup>1</sup> :

- d'un dépassement, une fois prises en compte les contributions internationales, de 391 milliards d'euros du montant de la provision prévue au titre des opérations extérieures (**OPEX**) et missions intérieures (**MISSINT**), y compris au titre de la sécurisation des jeux Olympiques et Paralympiques ; cette situation témoigne, cette année encore, d'une **sous-estimation chronique et critiquable du coût à attendre des OPEX et MISSINT** ;

### La sous-évaluation chronique des dépenses d'OPEX et de MISSINT

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les LPM 2019-2025 et 2024-2030 et les réponses aux questionnaires du rapporteur spécial<sup>2</sup>.

- de 459 millions d'euros au titre des déploiements sur le **flanc oriental de l'OTAN en Europe**, qui ne sont pas intégrés juridiquement et comptablement aux OPEX ; ces dépenses, devenues prévisibles, **devraient faire l'objet d'un financement initial annuel** ;

- de 529 millions d'euros au titre du coût du **soutien à l'Ukraine**, dont les modalités de calcul et de financement demeurent **opaques** ;

- d'autres surcoûts liés à la contribution aux opérations de sécurisation en Nouvelle-Calédonie (16,7 millions d'euros), notamment au titre du transport aérien stratégique des forces de sécurité intérieure, et à la reconduction du traité bilatéral avec la république de Djibouti (16,0 millions d'euros).

<sup>1</sup> Selon les éléments recueillis par le rapporteur spécial et les chiffres de la Cour des comptes : Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission « Défense », avril 2025.

<sup>2</sup> Voir le rapport d'information n° 615 (2024-2025), déposé le 14 mai 2025, fait au nom de la commission des finances, sur les perspectives de financement des objectifs fixés par la loi de programmation militaire.

Au total, **les surcoûts à financer ont atteint 1,41 milliard d'euros en 2024**, compensés partiellement par un moindre besoin en crédits de 360 millions d'euros au titre du CAS « Pensions ».

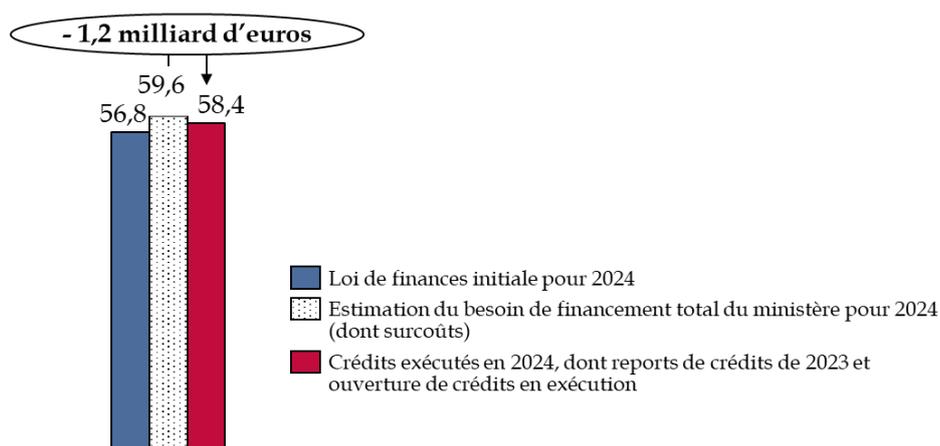
À l'issue de la loi de finances de fin de gestion, **le besoin de financement subsistant en dépenses en 2024, à l'échelle de la mission, s'établissait à 1,18 milliard d'euros**, essentiellement porté par le programme 146 relatif à l'équipement des forces (857 millions d'euros). **Une partie substantielle des surcoûts a de facto été autofinancée, « sous enveloppe », en contradiction sur certains points avec la lettre des dispositions de la LPM concernant les exécutions budgétaires annuelles**, notamment pour ce qui concerne le financement de l'effort national de soutien à l'Ukraine.

S'agissant des **recettes**, alors que les ressources budgétaires initiales étaient conformes à la LPM, le montant des recettes extrabudgétaires disponibles s'est établi à 1,296 milliard d'euros, un niveau comparable – **inférieur de 20 millions d'euros** – à ce que prévoyait la LPM pour cette année<sup>1</sup>.

Au total, **il peut être estimé que le besoin cumulé de financement à fin 2024 au titre des surcoûts et, beaucoup plus marginalement, des moindres recettes était de 1,2 milliard d'euros**.

### Crédits prévus et crédits exécutés en 2024 pour la mission « Défense »

(en milliards d'euros, y compris contribution au CAS « Pensions », en CP)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

<sup>1</sup> La situation diffère en fonction des programmes de la mission.

Cette situation **doit toutefois être mise en perspective**. D'une part, le tassement de la hausse du coût des facteurs a libéré une capacité de paiement estimée à environ 800 millions d'euros pour 2024 à l'échelle du ministère. D'autre part, **l'exécution s'est inscrite dans un contexte budgétaire général particulièrement dégradé en 2024**, tant au regard de la prévision initiale du déficit public que de sa détérioration tout au long de l'année. Dans ces conditions, le respect de la trajectoire prévue en LPM par la LFI, puis le dégel large des crédits mis en réserve, ainsi que le report de crédits à 2025 (plutôt que leur annulation), sont apparus comme déjà relativement favorables lors des arbitrages interministériels.

Dans un contexte dans lequel **le ministère des armées manifeste une volonté ferme de sanctuariser autant que possible, et au plus tôt, l'acquisition de l'ensemble des besoins en matériels identifiés par la LPM**, le besoin de financement de fin d'année 2024 s'est traduit par le renvoi d'une partie des paiements associés à l'année suivante, dans le cadre du **report de charges**<sup>1</sup>.

### **C. UNE MISSION QUI CONNAÎT UNE HAUSSE ANORMALE DU REPORT DE CHARGES ET DE TROP FORTES RIGIDITÉS**

#### **1. Une augmentation très lourde du report de charges, qui témoigne d'un risque de soutenabilité**

##### *a) Une augmentation très significative du report de charges*

**Depuis la fin de l'exercice 2022, le stock de report de charges de la mission « Défense » tend à progresser de façon très significative.**

#### **Le report de charges**

Le report de charges est une notion comptable qui regroupe les dépenses qui auraient dû être réglées en année N et qui constituent des dettes certaines. Il peut s'agir soit :

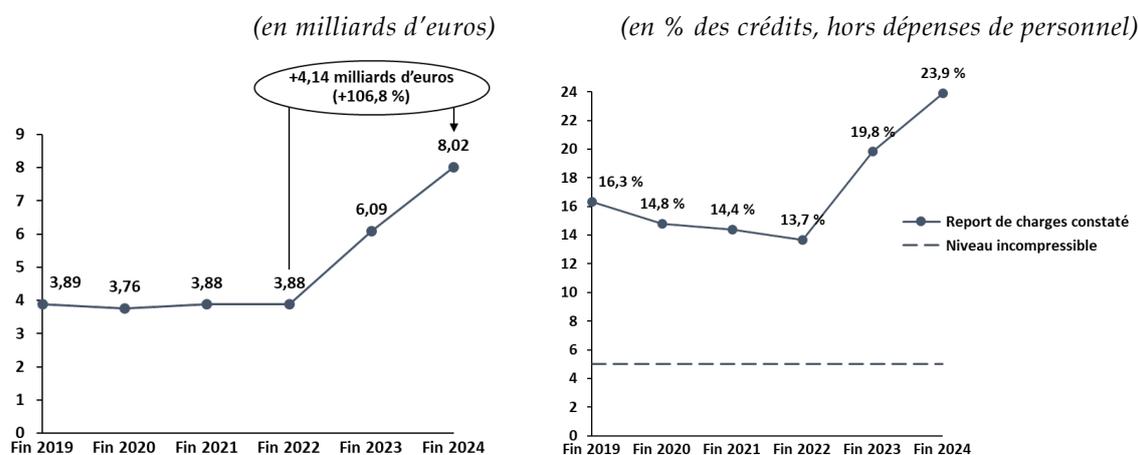
- de charges à payer, à savoir des charges au titre d'engagements juridiques consommés et pour lesquels le service fait a été constaté en N mais le paiement n'a pas été effectué (du fait en particulier, pour les livraisons en fin d'année, du délai normal de traitement des factures) ;
- de « dettes fournisseurs », qui auraient dû être liquidées en année N mais ne l'ont pas été, faute de crédits de paiement effectivement disponibles à cet effet : elles sont en principe liquidées en début d'année N + 1, lors de la mise à disposition des crédits de l'exercice suivant ou éventuellement des crédits reportés depuis l'année N, sauf lorsque le stock de report de charges n'est pas maîtrisé.

*Source : commission des finances*

<sup>1</sup> Voir infra.

Alors que le stock de report de charges de 2022 vers 2023 était de 3,88 milliards d'euros, il s'établit à **8,02 milliards d'euros de 2024 vers 2025** ; le stock a ainsi **plus que doublé en deux ans (+ 107 %)**. Il représente environ **0,275 point de PIB**, contre un peu moins de 0,15 point en 2022.

### Évolution du report de charges de la mission « Défense » en valeur et en pourcentage des crédits (hors dépenses de personnel) entre fin 2019 et fin 2024



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses aux questionnaires du rapporteur spécial<sup>1</sup>.

Cette évolution se traduit également en proportion des crédits de la mission, hors dépenses de personnel. À fin 2024, le report de charges continue de progresser et s'établit à **23,9 %**, contre **13,7 %** à fin 2022.

Sur le principe, une hausse du stock de report de **charges** peut servir d'outil conjoncturel et/ou structurel.

D'un point de vue **conjoncturel**, la hausse du report de charges peut, d'une part, être mobilisée pour faire face à une **inflation temporairement supérieure** aux estimations et maintenir les acquisitions en dépit de la hausse des coûts et, d'autre part, permettre de réduire les dépenses exécutées et **réguler ainsi le déficit public exécuté en fin d'année**, sans remettre en cause les livraisons.

D'un point de vue **structurel**, cet outil peut également être mobilisé comme une variable d'ajustement permettant, en **début de période de programmation**, de **procéder à des dépenses plus élevées que ne le permettent les crédits disponibles** – même s'ils sont orientés à la hausse – afin

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information n° 615 (2024-2025), déposé le 14 mai 2025, fait au nom de la commission des finances, sur les perspectives de financement des objectifs fixés par la loi de programmation militaire.

d'atteindre les objectifs capacitaires et opérationnels fixés à l'horizon de la fin de programmation. Concrètement, le report de charges augmente ainsi en début de période de programmation, pour décroître en fin de période, à mesure que le nombre de livraisons se réduit et que les crédits continuent d'augmenter.

**Concrètement, l'ensemble de ces facteurs ont contribué à la hausse du report de charges depuis 2022.**

En premier lieu, la hausse du niveau d'**inflation**, à compter de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, par rapport aux niveaux attendus en 2022 et 2023, a conduit à rehausser le niveau de report de charges ces années-là, afin de garantir le niveau des livraisons programmées initialement.

En deuxième lieu, l'année 2024 mais également l'année 2023 – du fait de l'ouverture d'une enveloppe exceptionnelle de 1,5 milliard d'euros de crédits en préparation de l'entrée dans la LPM 2024-2030 – ont été marquées par l'utilisation du report de charges comme une **variable d'ajustement caractéristique des acquisitions de début de période de programmation**.

En dernier lieu, l'exécution budgétaire de fin d'année 2023 a été caractérisée par une volonté gouvernementale de **réduire le déficit public exécuté** en reportant sur 2024 une partie des crédits qui auraient dû initialement être exécutés en **2023**. Ainsi, comme l'a proposé une note des services de Bercy en date du 7 décembre 2023, 1,65 milliard d'euros de crédits de paiement sur la mission « Défense »<sup>1</sup> prévus pour l'année 2023 ont été repoussées à cet effet à **2024**, décision qui n'a pas relevé du ministère des armées. Si la même intention ne peut être établie aussi clairement pour l'année suivante, il n'en demeure pas moins que 1,24 milliard d'euros de crédits de paiement ont été reportés de 2024 à 2025, alors même que le stock de report de charges continuait de se dégrader nettement.

De même, la loi de finances de fin de gestion pour 2024 a annulé **532 millions d'euros de crédits en CP sur le programme 146 « Équipement des forces »**, alors que le report de charges de ce programme a augmenté parallèlement de **1,912 milliard d'euros de fin 2023 à fin 2024**. C'est d'ailleurs ce programme qui porte la quasi-totalité de la hausse du report de charges à l'échelle de la mission en 2024 (+ 1,93 milliard d'euros), en cohérence avec son poids budgétaire et le fait qu'il porte l'essentiel des acquisitions de matériels.

---

<sup>1</sup> Rapport fait au nom de la commission des finances par la mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France, dont Jean-François HUSSON est le rapporteur et Claude RAYNAL le président, déposé le 6 juin 2024.

*b) L'ampleur de la hausse du stock de report de charges témoigne d'un risque de soutenabilité*

**Il ne peut être reproché au ministère des armées de souhaiter procéder à l'augmentation de son schéma capacitaire dès le début de période de la LPM, notamment pour en tirer le meilleur profit opérationnel à l'horizon 2030. En revanche, le fait que cette politique soit exécutée aujourd'hui pour une partie substantielle *via* une hausse aigüe du report de charges est très discutable.**

En 2024, s'il a manqué environ 1,24 milliard d'euros de crédits en exécution au programme 146 (qui porte l'essentiel des acquisitions) par rapport à ce qui était espéré par le ministère, la hausse du report de charges a été nettement supérieure pour ce programme, s'établissant à 1,91 milliard d'euros<sup>1</sup>. Outre le fait que des livraisons – et les commandes afférentes – continuent d'intervenir alors que les crédits correspondants ne sont pas rendus disponibles, des livraisons (de matériels, d'études, *etc.*) représentant un montant d'environ 700 millions d'euros ne pouvaient ainsi pas être financées cette année, le ministère comptant vraisemblablement sur la hausse future des crédits pour les régler. Pourtant, le programme a bénéficié d'un niveau d'inflation plus faible qu'anticipé, augmentant ses marges de manœuvre d'environ 380 millions d'euros sur l'année.

**Le ministère des armées achète ainsi plus que ce qu'il ne peut payer ; il se fournit en s'endettant pour partie auprès de ses fournisseurs. Cet état de fait interroge la soutenabilité de la dynamique, le report de charges constituant une dette qu'il faudra régler un jour.**

## **2. Une mission « Défense » souffrant de trop fortes rigidités, tenant en particulier au poids du paiement des engagements pris antérieurement**

**Le budget de la Défense est aujourd'hui marqué par de très importantes rigidités tenant au poids des paiements résultant des engagements antérieurs.**

Si la LPM 2024-2030 vise, dans le même esprit que la LPM 2019-2025 à produire des commandes, son exécution hérite également de la responsabilité d'assumer la charge budgétaire résultant du paiement des engagements formulés antérieurement, que ce soit dans le cadre de la précédente LPM ou au début de celle en vigueur.

Cette situation se traduit dans **le poids des restes à payer**, c'est-à-dire des paiements à venir occasionnés par des engagements déjà réalisés. **Leur montant cumulé s'établit à fin 2024 à 99 milliards d'euros, soit plus du double de l'ensemble du budget initial de la défense pour 2024, hors CAS « Pensions » (47,2 milliards d'euros en CP).** Ils relèvent principalement

---

<sup>1</sup> Voir supra.

du programme 146, en raison du coût des équipements et du caractère pluriannuel des programmes, et du programme 178, en particulier pour ce qui concerne le maintien en condition opérationnelle des matériels.

Ainsi, selon les chiffres du rapport annuel de performances de la mission « Défense », **près de 90 % des crédits de paiement prévus en 2025, hors dépenses de personnel, sont destinés à régler des restes à payer.** En d'autres termes, seuls 10 % des crédits seront consommés pour régler des commandes faites la même année. **Pour le programme 146, c'est l'ensemble des crédits qui seront concernés.**

S'il n'est pas anormal que la majorité des crédits servent à régler d'anciennes commandes, dans un monde militaire au sein duquel la réalisation des programmes prend du temps, **les taux très élevés actuels - qui pourraient encore augmenter - sont une source de rigidité très forte pour le ministère.**

## II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### A. LE DÉVELOPPEMENT ET L'ACQUISITION DES MATÉRIELS CONNAÎT DE PREMIÈRES DIFFICULTÉS

Si la LPM ne prévoit pas la chronique annuelle des commandes et livraisons de matériels, les informations recueillies par le rapporteur spécial laissent à penser que le rythme tenu jusqu'ici est globalement compatible avec l'atteinte des objectifs fixés pour 2030. En **2024<sup>1</sup>**, les **livraisons**, dont l'essentiel est arrivé en temps et en heure, ont notamment concerné :

- pour la projection, la mobilité et le soutien : 1 avion de transport A400M et 1 hélicoptère NH 90 pour l'armée de terre ;

- pour l'engagement et le combat : le troisième sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) de nouvelle génération (Barracuda), 14 Rafale, 13 Mirage 2000D rénovés, 12 canons Caesar<sup>2</sup>, 21 chars Leclerc rénovés, 289 véhicules blindés du programme Scorpion, 102 régénérations de véhicules blindés légers et des fusils, missiles, torpilles et obus ;

- pour la protection et la sauvegarde : des missiles pour Rafale et Mirage 2000, une première capacité exploratoire de maîtrise des fonds marins, un patrouilleur outre-mer, ou encore un prototype opérationnel de système laser de lutte anti-drones ;

- pour le commandement et la maîtrise de l'information : des stations de communication satellitaires Syracuse IV, la poursuite de la mise à niveau du système de réseau intranet sur les bâtiments de la Marine, la modernisation du système de commandement et de conduite des opérations aériennes et des postes radios (Contact), ainsi que leur intégration dans les véhicules terrestres.

Néanmoins, **des limites doivent d'ores et déjà être relevées**, tant au niveau global que pour certains matériels spécifiques.

En premier lieu, le **taux global de réalisation des équipements** (cible de commandes, de livraisons, de jalons ou étapes importantes des programmes d'armement à franchir dans l'année) n'est pas conforme aux objectifs fixés pour ce qui concerne l'année 2024. Ainsi, ce taux **s'établit en 2024 à 62,7 %, contre un objectif fixé à 85 %**. **Ce résultat est en régression de 2,1 points par rapport à 2023**, du fait de retards. Ces derniers peuvent provenir des services du ministère, mais également des industriels ; une partie reflète également des changements de priorité. Ils devront être suivi de très près au regard de leur niveau, tant s'agissant de la livraison des matériels que de la bonne avancée des grands programmes en cours de développement,

---

<sup>1</sup> Documents budgétaires et réponses aux questionnaires du rapporteur spécial à l'occasion de ses travaux dans le cadre du rapport d'information n° 615 (2024-2025), déposé le 14 mai 2025, fait au nom de la commission des finances, sur les perspectives de financement des objectifs fixés par la loi de programmation militaire.

<sup>2</sup> Camion équipé d'un système d'artillerie.

parmi lesquels le porte-avions de nouvelle génération, les SNLE<sup>1</sup> de troisième génération, les missiles M51 de nouvelle génération<sup>2</sup>, et le missile ASN4G<sup>3</sup>, ayant tous des jalons en 2025.

En second lieu, ces retards se matérialisent notamment concernant les **livraisons de plusieurs types de matériels**, pour les trois armées. Peuvent être notamment cités en 2024, pour l'armée de terre, le Jaguar, dont il manquerait 7 unités et des drones tactiques (1 livraison contre 9 prévus). Pour la Marine nationale, des retards sont constatés par exemple sur les programmes FDI (report de la livraison du premier exemplaire de 2024 à 2025). Enfin, pour l'armée de l'Air et de l'Espace, des retards ont notamment touché la livraison de 2 avions de transport C-130 modernisés (aucune livraison contre 2 prévues).

#### ***B. UNE REPRISE DE LA HAUSSE DES EFFECTIFS, MAIS DES INTERROGATIONS PESANT SUR LE RESPECT DE LA TRAJECTOIRE PRÉVUE EN LPM***

L'article 7 de la LPM prévoit un **objectif d'augmentation nette d'effectifs sur la période 2024-2030 établi à + 6 300 ETP**, devant permettre d'atteindre une cible de 275 000 ETP pour le ministère à l'horizon 2030, correspondant à l'objectif, identique, déjà fixé pour le terme de la programmation 2019-2025, avec un retard de cinq ans.

La chronique annuelle de la hausse des effectifs prévoit une augmentation nette limitée annuellement à **700 équivalents temps plein (ETP)** en 2024 et 2025, soit un net ralentissement par rapport à la cible établie la même année par la précédente LPM (+ 1 500 ETP), avant d'atteindre + 1 200 ETP en fin de période.

---

<sup>1</sup> *Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins.*

<sup>2</sup> *Missile mer-sol balistique stratégique (MSBS), porteur de la dissuasion nucléaire française et équipant les SNLE.*

<sup>3</sup> *Missile nucléaire à statoréacteur hypersonique français devant équiper les Rafale.*

### Cibles d'augmentations nettes d'effectifs du ministère des Armées (périmètre LPM)

(en ETP)

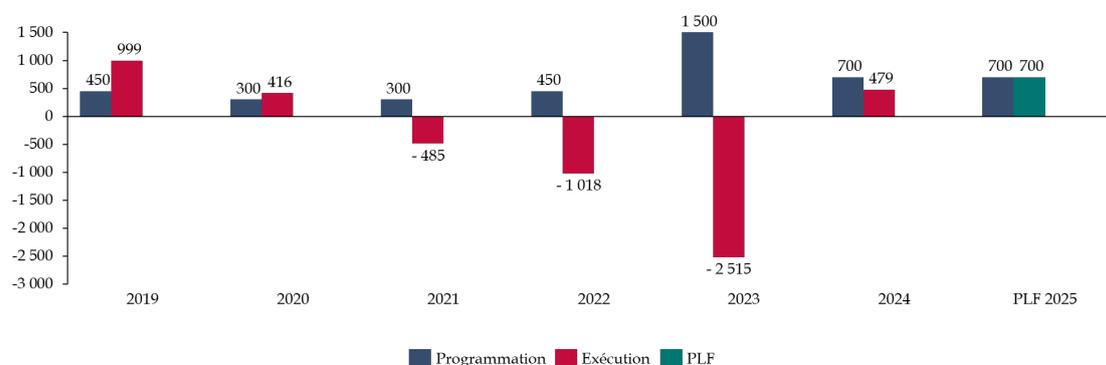
LPM	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
LPM 2019-2025	450	300	300	450	1 500	1 500	1 500	-	-	-	-	-	6 000
LPM 2024-2030	-	-	-	-	-	700	700	800	900	1 000	1 000	1 200	6 300

Source : commission des finances du Sénat, d'après les LPM 2019-2025 et 2024-2030.

La traduction dans les faits des trajectoires de création d'effectifs prévue par les deux plus récentes LPM est toutefois apparue difficile.

### Programmation et exécution des schémas d'emplois depuis 2019

(en ETP)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires.

Sur la période 2019-2023, la cible annuelle prévue en LPM a été respectée seulement lors des deux premières années. De 2021 à 2023, les schémas d'emplois négatifs réalisés (respectivement - 485, - 1 018 et - 2 515 ETP) se sont ainsi établis à un niveau très inférieur aux cibles d'augmentation nette d'effectifs du ministère des armées prévus par la LPM 2019-2025 (respectivement + 300, + 450 et + 1 500 ETP). Au total, **les effectifs ont connu une diminution de - 4 018 ETP sur la période 2021-2023, contre + 2 250 ETP prévus en LPM, soit un écart de près de 6 300 ETP en trois ans.**

Au regard des difficultés constatée dans la politique d'augmentation des effectifs lors des années précédentes, la prévision de schéma d'emplois inscrite au **PLF 2024** était de **+ 456 ETP** (dont 26 ETP dédiés au SIAé<sup>1</sup> et 30 ETP en vue de la ré-internalisation de postes dans le domaine numérique), **dont + 400 ETP sur le périmètre de la LPM.**

Selon les informations recueillies par le rapporteur spécial, **le schéma d'emplois prévu par la LFI a été respecté et même dépassé**, s'établissant à + 479 ETP en 2024, **le nombre de sorties ayant été moins élevé qu'initialement prévu.** En effet, le nombre de sorties s'est établi à 37 225 ETP, en baisse nette de 9 % par rapport à 2023, tandis que le nombre d'entrées, qui a fait l'objet d'une régulation pour éviter de dépasser l'autorisation budgétaire, a atteint 37 704 ETP, en baisse de 1,7 % par rapport à 2023.

Le rapporteur spécial rappelle toutefois que le schéma d'emplois exécuté **demeure inférieur à celui prévu en LPM (+ 700 ETP).** **Surtout, l'effectif total réalisé à fin 2024 reste très en-deçà des objectifs fixés par la LPM,** essentiellement du fait de la très forte sous-réalisation de son schéma d'emplois en 2023.

Par ailleurs, bien que le rapporteur spécial soit conscient de la nécessité de recourir à des mesures d'attractivité et de fidélisation des personnels, il constate que **leur ampleur constitue un enjeu fort de soutenabilité des dépenses de personnel pour l'avenir,** notamment dans la mesure où elles présentent un effet « cliquet » de nature à renchérir significativement les futurs recrutements.

Entre 2021 et 2024, les crédits de personnel annuels exécutés, hors CAS « Pensions », sont en hausse de plus de 1,4 milliard d'euros (de 12,577 milliards d'euros à 13,994 milliards d'euros), soit + 11,3 %, alors que le nombre d'ETP total a baissé de 271 694 à 266 762 ETP, soit de 1,8 %. Schématiquement, **le coût des dépenses de personnel est ainsi passé en trois ans de 46 292 euros par ETP et par an à 52 458 euros, correspondant à une hausse de 13,3 %.** En 2024, les crédits exécutés au titre des dépenses de personnel, hors CAS « Pensions », **ont augmenté de 4,0 %,** soit de près de 557 millions d'euros, **alors même que la hausse d'effectifs a été très modeste.**

### **C. UN EFFORT DE DÉFENSE MODESTE EN COMPARAISON INTERNATIONALE**

**Mesuré en proportion de la richesse nationale, l'effort de défense français s'est établi à environ 2,0 % du PIB en 2024.**

---

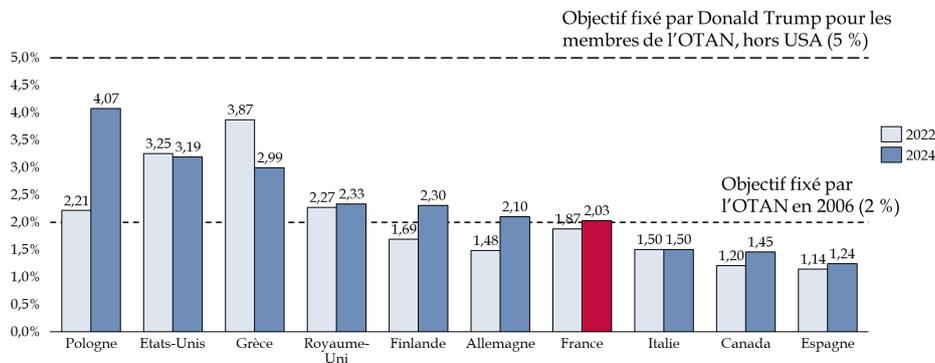
<sup>1</sup> Service industriel de l'aéronautique (SIAé).

Dans un contexte stratégique qui s'est fortement dégradé ces dernières années, notamment à l'occasion de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, **de nombreux pays ont augmenté leurs dépenses militaires de façon plus rapide que la France.** Au niveau mondial, la part des dépenses militaires est ainsi passée d'environ 2,2 % du PIB en 2021 à 2,5 % en 2024.

**En 2024, la France se situe ainsi au 20<sup>e</sup> rang au sein des 32 membres de l'OTAN en termes d'effort de défense en proportion du PIB.**

### Évolution de la part des dépenses militaires pour plusieurs pays de l'OTAN entre 2022 et 2024 dans la richesse nationale

(en proportion du PIB, aux prix de 2021)



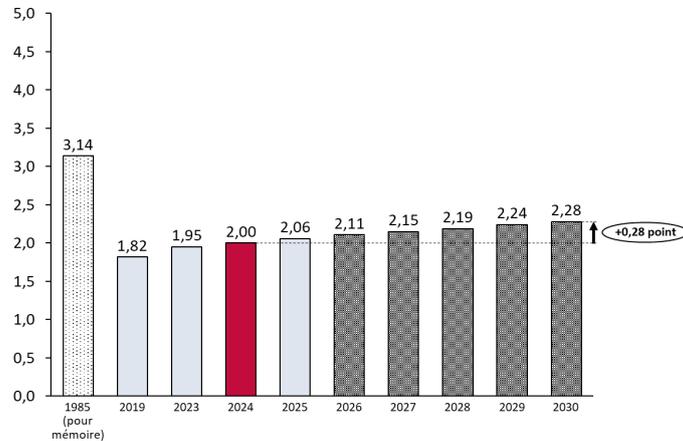
Source : commission des finances, d'après les données de l'OTAN.

Concernant l'avenir, l'effort de défense pourrait atteindre, en application de la trajectoire budgétaire prévue en LPM, un peu moins de **2,3 % à l'horizon 2030, soit un niveau comparable à celui observé à la fin des années 1990 et inférieur de moitié à celui constaté au milieu des années 1960<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 615 (2024-2025), déposé le 14 mai 2025, fait au nom de la commission des finances, sur les perspectives de financement des objectifs fixés par la loi de programmation militaire. Ce niveau serait d'ailleurs obtenu notamment sous l'effet « favorable » d'un niveau de croissance plus faible qu'initialement prévu lors de l'adoption de la LPM, ayant pour effet d'augmenter artificiellement le taux d'effort.

## Estimation de la trajectoire de l'effort de défense en proportion du PIB dans le cadre de l'exécution de la LPM, de 2024 à 2030

(en proportion du PIB, en prix courants)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du Rapport d'avancement annuel 2025, de l'INSEE, et du SIPRI<sup>1</sup>, la trajectoire budgétaire prévue par la LPM 2024-2030, et les réponses aux questionnaires du rapporteur spécial.

Alors que le rythme de hausse constaté des dépenses militaires dans de nombreux pays était déjà souvent plus rapide que celui prévu en LPM, les annonces américaines de début 2025 conditionnant fortement la protection de l'Europe par les Etats-Unis ont conduit à **un large mouvement d'annonces de l'accélération de l'effort fourni par les États européens.**

Dans ce contexte, **la trajectoire prévue en LPM n'apparaît pas de nature à renforcer la place de la France à l'échelle mondiale dans l'effort de défense, ni en proportion de la richesse nationale, ni en volume de dépenses. Une tendance inverse apparaît d'ailleurs plus probable.**

<sup>1</sup> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), institut de référence mondiale, spécialisé dans la recherche en matière de conflits et d'armement.