

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

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 2025,*

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, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. 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 Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczyrek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2025, DEUXIÈME ANNÉE DE LA LPM 2024- 2030, EST MARQUÉ PAR UNE EXÉCUTION TOUJOURS EXTRÊMEMENT CONTRAINTE	7
A. UNE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2025 CONFORME À LA TRAJECTOIRE PRÉVUE EN PROGRAMMATION.....	7
B. DES SURCÔÛTS CONSTATÉS FINANCÉS EN PARTIE « SOUS ENVELOPPE »	10
C. UNE MISSION EXPOSÉE À DE CONSIDÉRABLES TENSIONS BUDGÉTAIRES.....	13
1. <i>Un report de charges qui continue de croître en valeur</i>	<i>13</i>
2. <i>Des restes à payer en très forte hausse, traduisant une rigidification croissante des exercices futurs.....</i>	<i>15</i>
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	18
A. LE DÉVELOPPEMENT ET L'ACQUISITION DES MATÉRIELS SE POURSUIVENT, MAIS AVEC DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES	18
B. UNE REPRISE DE LA HAUSSE DES EFFECTIFS CONFIRMÉE, QUI NE PERMET TOUTEFOIS PAS DE RATTRAPER LE RETARD PRIS SUR LA TRAJECTOIRE DE LA LPM	19
C. L'EFFORT FRANÇAIS, CONTRAINT PAR L'ÉTAT DÉGRADÉ DES FINANCES PUBLIQUES, DEMEURE RELATIF AU REGARD DES DYNAMIQUES INTERNATIONALES	21

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mission « Défense » s'inscrit dans un cadre pluriannuel défini par les lois de programmation militaire. L'exercice 2025 constitue la deuxième année d'application de la **loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030**¹, entrée en vigueur le 1^{er} août 2023 dans un contexte stratégique profondément bouleversé, en particulier par l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Cette programmation fait aujourd'hui l'objet d'un **projet de loi d'actualisation**², en cours d'examen par le Parlement.

2. La **loi de finances initiale pour 2025 s'est inscrite dans la trajectoire prévue par la LPM**. Les crédits de paiement (CP) prévus hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » s'élevaient à 50,5 milliards d'euros, soit une **hausse de 3,3 milliards d'euros par rapport à 2024**, conformément à la marche annuelle prévue par la LPM. En incluant le CAS « Pensions », les crédits initiaux de la mission atteignaient près de 60 milliards d'euros en CP.

3. Les crédits consommés en 2025 se sont finalement élevés à **80,6 milliards d'euros en AE et à 62,1 milliards d'euros en CP**, contribution au CAS « Pensions » comprise, soit une progression des CP consommés de 6,3 % par rapport à 2024.

4. En 2025, comme lors de l'exercice précédent, **les surcoûts opérationnels ont fortement pesé sur l'exécution**, faisant porter un coût non-financé de 1,23 milliard d'euros à la mission « Défense ». Or, une partie significative de ces surcoûts était prévisible dès l'établissement du projet de loi de finances pour 2025.

5. La mission « Défense » est aujourd'hui dans une **situation s'approchant de l'insoutenabilité et, sur certains points, de la cavalerie budgétaire**, en dépit des hausses de crédits annuelles. Le **report de charges demeure à un niveau très élevé**. Il s'établit à 8,08 milliards d'euros fin 2025, un niveau en hausse constante. Par ailleurs, **les restes à payer connaissent une hausse plus préoccupante encore**. Ils atteignent 117,4 milliards d'euros fin 2025, soit une augmentation de 18,3 milliards d'euros en un an. Tant le report de charges que les restes à payer devraient continuer à croître dans les prochaines années.

6. L'exercice 2025 confirme la **poursuite de la montée en puissance capacitaire**. Les commandes ont concerné de nombreux équipements, notamment le porte-avions de nouvelle génération, des véhicules blindés légers, des poids lourds, des radars, des fusils d'assaut, ainsi que divers avions, munitions et missiles. Les livraisons ont notamment porté sur un satellite, un bâtiment ravitailleur de forces, des véhicules terrestres, de chars Leclerc rénovés, 11 Rafale, ou encore des fusils d'assaut.

¹ Loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

² Projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, déposé à l'Assemblée nationale le 8 avril 2026.

7. L'année 2025 confirme la reprise de la hausse des effectifs, mais sans permettre de rattraper le retard accumulé. Le schéma d'emplois exécuté s'établit à + 651 ETP, légèrement au-dessus de la cible de + 630 ETP prévue sur le périmètre de la mission par le projet de loi de finances, mais le ministère termine l'année avec 266 701 ETPT, contre un sous-jacent en LPM de 270 100 ETPT.

8. L'effort national de défense, s'établit à 2,1 % du PIB en 2025. Dans un contexte stratégique qui s'est fortement dégradé ces dernières années, **de nombreux pays ont augmenté leurs dépenses militaires de façon plus nette que la France.**

I. L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2025, DEUXIÈME ANNÉE DE LA LPM 2024- 2030, EST MARQUÉ PAR UNE EXÉCUTION TOUJOURS EXTRÊMEMENT CONTRAINTE

A. UNE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2025 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.

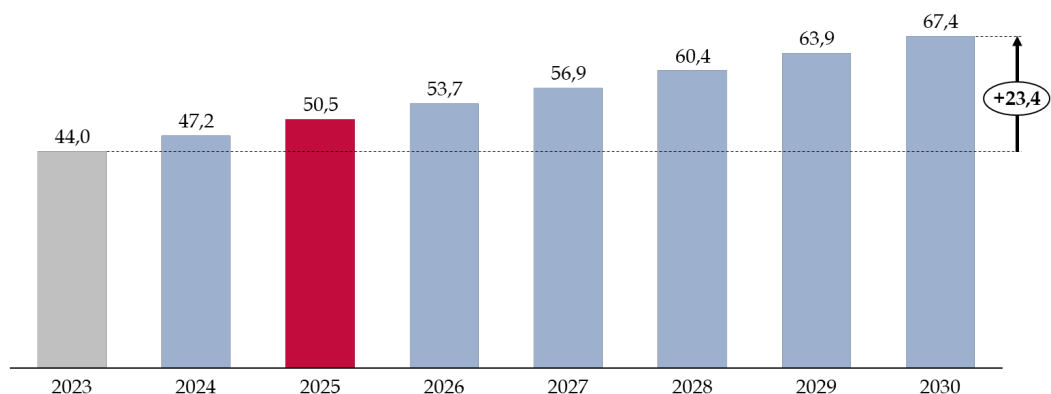
La mission « Défense » voit son budget inscrit depuis de nombreuses années dans un cadre pluriannuel, défini par des **lois successives de programmation militaire** (LPM). L'exercice 2025 constitue la deuxième année d'application de la **LPM 2024-2030**¹. Cette programmation prévoit, à ce jour², une **enveloppe budgétaire de 400 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP) sur la période, hors contribution au CAS « Pensions », auxquels s'ajoutent des ressources complémentaires, dont seuls 5,9 milliards d'euros constituent en réalité de véritables recettes extrabudgétaires³.

¹ Loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

² La LPM 2024-2030 fait aujourd'hui l'objet d'un projet de loi, en cours d'examen au Parlement, procédant à son actualisation : projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, déposé à l'Assemblée nationale le 8 avril 2026.

³ Voir l'avis du rapporteur spécial, en qualité de rapporteur pour avis, rapport n° 654 (2025-2026), déposé le 26 mai 2026 sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

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 2025 est conforme à cette trajectoire. Hors CAS « Pensions », les CP de la mission atteignent 50,5 milliards d'euros, soit une progression de 3,3 milliards d'euros par rapport à 2024. Cette progression correspond à la marche annuelle prévue par la programmation militaire. En incluant la contribution au CAS « Pensions », **les CP initiaux de la mission atteignaient 59,95 milliards d'euros et les AE 93,52 milliards d'euros.**

Évolution et consommation des crédits de la mission « Défense » en 2025

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2024	LFI 2025	Exécution 2025	Évolution exécution 2024-2025	Évolution de l'exécution 2025 par rapport à la LFI
144 - Environnement et prospective de la politique de défense	AE	2 883,3	2 172,5	2 055,2	- 28,7 %	- 5,4 %
	CP	2 007,0	2 075,6	2 074,2	+ 3,3 %	- 0,1 %
178 - Préparation et emploi des forces	AE	16 212,5	15 265,8	16 025,4	- 1,2 %	+ 5,0 %
	CP	15 048,8	14 317,9	15 572,4	+ 3,5 %	+ 8,8 %
212 - Soutien de la politique de la défense	AE	24 505,9	24 710,6	24 854,9	+ 1,4 %	+ 0,6 %
	CP	24 659,2	24 863,3	25 194,0	+ 2,2 %	+ 1,3 %
146 - Équipement des forces	AE	16 609,2	51 373,6	37 649,0	+ 126,7 %	- 26,7 %
	CP	16 713,2	18 689,5	19 283,1	+ 15,4 %	+ 3,2 %
Total mission	AE	60 210,9	93 522,5	80 584,6	+ 33,8 %	- 13,8 %
	CP	58 428,2	59 946,3	62 123,7	+ 6,3 %	+ 3,6 %

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

Au total, en exécution 2025, les crédits consommés se sont finalement élevés à 80,6 milliards d'euros en AE et à 62,1 milliards d'euros en CP.

Les CP consommés de la mission poursuivent ainsi leur hausse tendancielle, augmentant de 6,3 % (soit + 3,7 milliards d'euros) par rapport à 2024. Les AE consommées sont, quant à elles, en très forte hausse par rapport à 2024, de plus d'un tiers (+ 33,8 %), soit plus de 20 milliards d'euros. L'exercice a en effet été marqué par l'ouverture d'un volume inédit d'AE, pour l'ensemble de la mission et en particulier pour le programme 146. Ces AE ont permis de poursuivre ou de lancer des commandes particulièrement structurantes, notamment dans le domaine naval (le futur porte-avions notamment) et, plus largement, dans les grands programmes capacitaires.

L'entrée en gestion sous le régime des services votés a, quant à elle, eu des conséquences globalement réduites sur l'exécution d'ensemble en 2025, même si elles ont pesé sur la gestion infra-annuelle, notamment en matière de contractualisation, de trésorerie et de rythme d'engagement des crédits.

B. DES SURCÔÛTS CONSTATÉS FINANCÉS EN PARTIE « SOUS ENVELOPPE »

Les crédits de la mission « Défense » ont connu des **évolutions en exécution** en 2025. Sont concernés :

- des **reports de crédits** depuis 2024, d'un montant élevé en CP (+ 1,24 milliard d'euros) et extrêmement significatif en AE (+ 40,6 milliards d'euros) ;

- des rattachements d'**attribution de produits** (913 millions d'euros en AE/CP) et de **fonds de concours** (513 millions d'euros en AE et 511 millions d'euros en CP) ;

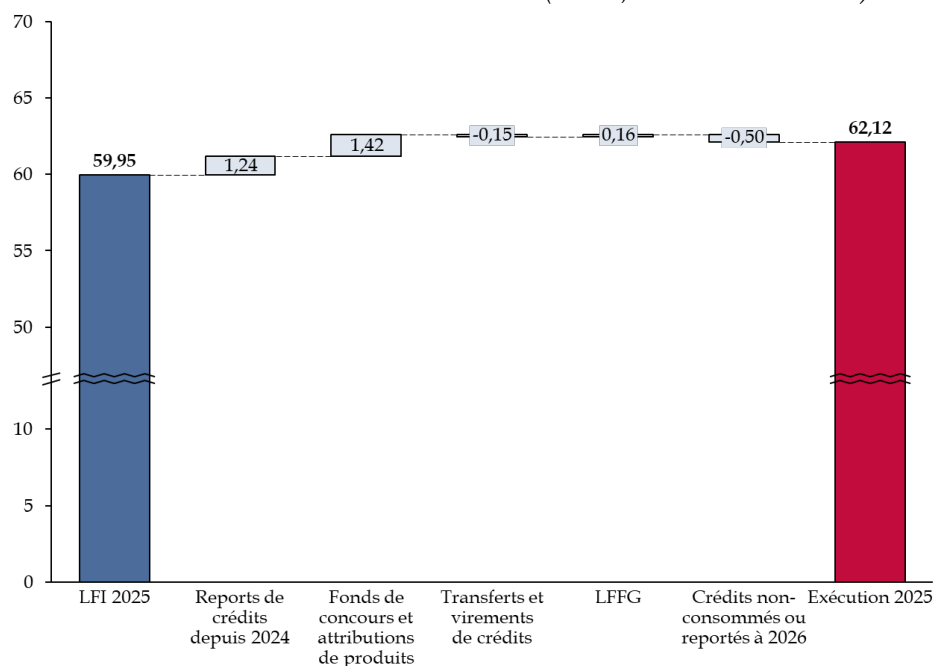
- des **transferts** et **virements** de crédits (entrants et sortants), pour un solde de - 144 millions d'euros en AE et - 153 M€ en CP ;

- une ouverture de crédits en **loi de finances de fin de gestion**¹, pour un montant, net des annulations, de 109 millions d'euros en AE et 161 millions d'euros en CP.

Au total, **135,5 milliards d'euros ont été ouverts en 2025 en AE et 62,6 milliards d'euros en CP.**

Exécution en 2025 des crédits de la mission « Défense »

(en CP, en milliards d'euros)



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

¹ Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

Dans un contexte de hausse tendancielle des dépenses de personnel et de fonctionnement, notamment, **le montant des CP exécutés, supérieur de 2,17 milliards d'euros à celui des crédits initiaux, n'a pas permis d'assurer le financement de l'ensemble des besoins exprimés par le ministère**, en particulier au titre de ses différents **surcoûts** en cours d'année, ce qui constitue une caractéristique structurelle du budget de la défense.

S'agissant spécifiquement des surcoûts liés à des **opérations des armées à l'étranger**, les travaux récents du rapporteur spécial¹ ont montré que leur montant avait atteint en 2025 1,74 milliard d'euros (813 millions d'euros au titre des OPEX, 342 millions d'euros pour les MISSOPS sur le flanc Est et 588 millions d'euros pour l'aide directe à l'Ukraine²), pour une provision fixée en loi de finances initiale à 670 millions d'euros, soit un besoin de financement **de 1,1 milliard d'euros**.

Au total, près **de 1,23 milliard d'euros de dépenses ont dû donner lieu à un auto-financement par la mission « Défense »**, au détriment de dépenses programmées³. Le rapporteur spécial ne peut que constater que cet état de fait se reproduit d'année en année, notamment au détriment des dépenses d'équipement. Ainsi, selon l'un de ses rapports récents⁴, entre 2023 et 2025, la contribution du programme 146 « Équipement des forces » à l'auto-assurance de la mission « Défense », *via* des annulations de crédits ou non-compensation de surcoûts, s'est élevée à **1,72 milliard d'euros**, soit environ **570 millions d'euros par an**, l'équivalent du coût d'une vingtaine d'avions Rafale nus.

¹ *Le financement des déploiements opérationnels des forces armées françaises à l'étranger, rapport d'information n° 513 (2025-2026), déposé le 8 avril 2026, Dominique de Legge.*

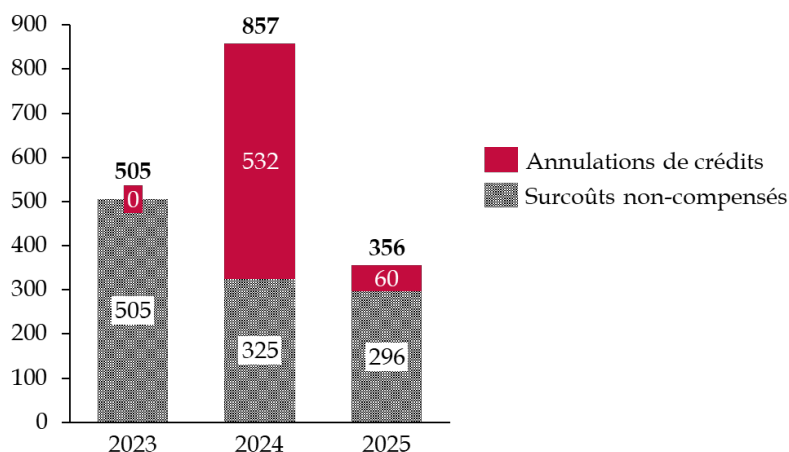
² *Y compris au titre du soutien à l'Ukraine porté par le programme 146, s'agissant des cessions d'équipement en particulier.*

³ *D'après la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, déjà citée, une évolution du coût des facteurs plus favorable que prévu par le ministère, de l'ordre de 600 millions d'euros, a néanmoins contribué à amortir en partie ces aléas.*

⁴ *Le financement des déploiements opérationnels des forces armées françaises à l'étranger, rapport d'information n° 513 (2025-2026), déposé le 8 avril 2026, Dominique de Legge.*

Évolution de la contribution du programme 146 à l'auto-assurance de la mission « Défense », entre 2023 et 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations du ministère des armées

Cette situation prolonge le constat déjà formulé par le rapporteur spécial à propos de l'exercice 2024 : l'exécution de la mission « Défense » demeure marquée par une nette sous-budgétisation initiale de certains surcoûts pourtant prévisibles et à une couverture partielle en fin de gestion.

Ainsi que le rappelle la Cour des comptes¹, « compte tenu de la situation générale des finances publiques, la Cour ne peut qu'insister une fois encore sur l'impérieuse nécessité d'une évaluation réaliste des dépenses de la mission *Défense*, dès la construction des projets de loi de finances, afin de réduire les risques budgétaires en exécution aux seuls « aléas de gestion », c'est-à-dire aux faits nouveaux qui n'étaient pas connus dès la budgétisation. La programmation militaire ne ménageant aucune marge de manœuvre dans la traduction des sous-jacents capacitaires en trajectoire budgétaire, puis les projets de loi de finances prévoyant des ressources de la mission *Défense* conformes à cette trajectoire sans ajustement, engendrent une tension structurelle en gestion. Le ministère des armées, lorsqu'il se heurte à des surcoûts imprévus ou à une conjoncture défavorable, est vite amené soit à ajuster à la baisse certains objectifs capacitaires assignés par la loi de programmation militaire, soit à se reposer sur la levée intégrale de la réserve de précaution, sans considération pour les difficultés d'ensemble de pilotage des finances publiques. »

L'élargissement prévu à compter de 2026 de la provision au titre des opérations extérieures et des missions intérieures aux missions opérationnelles sur le flanc Est de l'OTAN va, de ce point de vue, dans le bon sens. Les travaux du rapporteur spécial², de même que ceux de la Cour des

¹ Analyse de l'exécution budgétaire 2025, Mission « Défense », avril 2026, Cour des comptes.

² Le financement des déploiements opérationnels des forces armées françaises à l'étranger, rapport d'information n° 513 (2025-2026), déposé le 8 avril 2026, Dominique de Legge.

comptes¹, montrent néanmoins qu'un **risque de sous-estimation notable demeure**, d'autant que le soutien à l'Ukraine, qui a représenté un coût cumulé de 588 millions d'euros en 2025, n'est toujours pas budgété.

C. UNE MISSION EXPOSÉE À DE CONSIDÉRABLES TENSIONS BUDGÉTAIRES

La mission « Défense » connaît depuis quelques années des **tensions budgétaires croissantes** révélées par le niveau désormais considérable du report de charges et des restes à payer, en particulier s'agissant du programme 146 relatif à l'équipement des forces. Les constats sur l'exécution de 2025 conduisent désormais le rapporteur spécial à devoir diagnostiquer, comme la Cour des comptes², de certains points de vue, une forme de **cavalerie budgétaire**.

1. Un report de charges qui continue de croître en valeur

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 année 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.

Source : commission des finances

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

Il est ainsi passé de **3,9 milliards d'euros** fin 2022 (soit 13,7 % des crédits hors titre 2) à **6,1 milliards d'euros** fin 2023 (19,8 %), puis à **8,0 milliards d'euros** fin 2024 (23,8 %) et à **8,1 milliards d'euros** fin 2025 (22 %), soit un niveau supérieur au plafond autorisé par le Premier ministre (20 %), déjà établi à un niveau extrêmement élevé. Cette évolution contribue, en outre, à l'augmentation du montant des **intérêts moratoires** annuels payés par le ministère, qui se sont établis à 64,2 millions d'euros en 2025, soit une hausse de 117 % par rapport

¹ Analyse de l'exécution budgétaire 2025, Mission « Défense », avril 2026, Cour des comptes.

² Idem.

à 2024 (29,6 millions d'euros), et cinq fois plus que le montant payé en 2022 (12,7 millions d'euros), selon la Cour des comptes¹.

Cette évolution du report de charges est d'autant plus préoccupante qu'elle **s'écarte très fortement de la trajectoire de réduction prévue par la précédente LPM**, qui visait un niveau de 10 % à l'horizon 2025, et qu'aucune trajectoire explicite n'a été inscrite dans la LPM 2024-2030.

Certes, dans un contexte de hausse additionnelle des crédits à compter de 2027, il a été indiqué au rapporteur spécial – dans le cadre de ses travaux menés dans le cadre du projet de loi actualisant la LPM 2024-2030² – qu'une réduction progressive du niveau de report de charges était prévue en proportion des crédits hors dépenses de personnel, de **24 % en 2024 à 20 % en 2026**, puis **18 % en 2028** et **13 % en 2030**. Cette trajectoire appelle toutefois **plusieurs observations**.

En premier lieu, la baisse apparaît **très progressive jusqu'en 2028**, alors même que le niveau atteint demeure particulièrement élevé. Ce n'est qu'à partir de 2029 que la décrue devient significative, pour atteindre un niveau de 13 % en 2030, qui reste lui-même élevé.

En second lieu, l'analyse en valeur absolue révèle plus clairement l'absence d'effort d'assainissement à court terme. **Le report de charges continuerait ainsi d'augmenter jusqu'en 2028**, pour atteindre un niveau compris entre **9,5 et 10 milliards d'euros**, soit environ **2,5 fois celui de 2022**. La baisse en proportion résulterait donc principalement de la hausse des crédits, et non d'une réduction effective du stock.

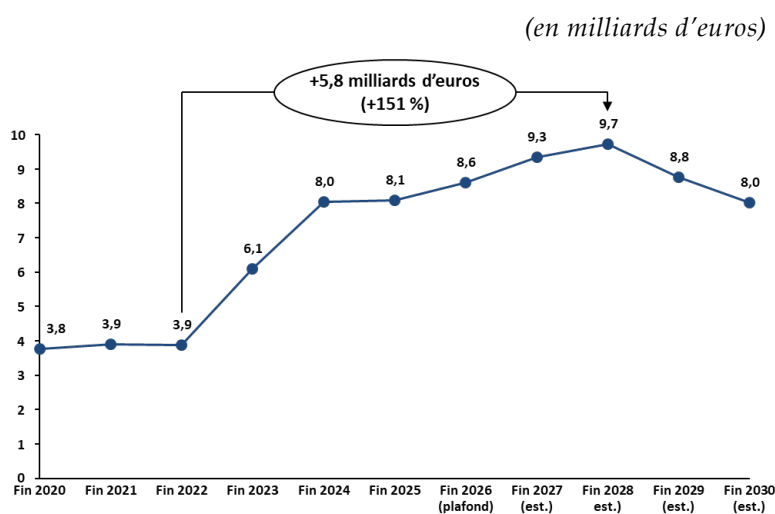
Autrement dit, jusqu'en 2028, **le ministère continuera à bénéficier de livraisons et de prestations supérieures à ce qu'il peut effectivement financer dans le cadre des crédits annuels**. La diminution en valeur absolue n'interviendrait qu'à partir de 2029, pour revenir à environ **8 milliards d'euros en 2030**, soit un niveau comparable à celui de 2024, déjà très élevé.

En troisième lieu, **le report de l'effort de maîtrise à la fin de la période en réduit la crédibilité**. Dans le contexte actuel, marqué par l'élection présidentielle de 2027 et la probabilité d'une nouvelle loi de programmation avant 2029, il apparaît probable que la trajectoire actuelle ne soit pas menée à son terme. Or, les débuts d'exécution des LPM sont généralement associés à une hausse du report de charges. Il existe donc un risque que la présente actualisation **transfère à la prochaine programmation un niveau de report élevé**, sans avoir engagé de véritable assainissement.

¹ Analyse de l'exécution budgétaire 2025, Mission « Défense », avril 2026, Cour des comptes.

² Projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, déposé à l'Assemblée nationale le 8 avril 2026.

Évolution du report de charges de la mission « Défense » en valeur entre fin 2020 et fin 2030



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par le ministère.

Le rapporteur spécial rappelle que le report de charges constitue une forme de dette vis-à-vis des fournisseurs du ministère, notamment des industriels de la base industrielle et technologique de défense (BITD). Il n'appelle pas à réduire les acquisitions nécessaires à la réalisation des objectifs capacitaires, mais il estime que **ces acquisitions doivent être financées de façon sincère et soutenable**.

Ainsi que le rappelle la Cour des comptes¹, « *la priorité politique accordée à la politique de défense n'exonère pas le ministère des armées et des anciens combattants du respect des bonnes pratiques budgétaires. Ainsi, la dérive du report de charges de la mission Défense, utilisé par le ministère comme une variable d'ajustement lui permettant d'exécuter les besoins reconnus par la LPM malgré les contraintes pesant sur les crédits, génère des impacts croissants en gestion (...). En outre, le ministère a largement excédé en 2025, comme en 2024, le plafond de report de charge autorisé par le Gouvernement, alors même que ce plafond est particulièrement élevé. Cette dérive fait peser des doutes croissants sur la capacité du ministère à ramener son report de charge à un niveau soutenable d'ici 2030.* »

2. Des restes à payer en très forte hausse, traduisant une rigidification croissante des exercices futurs

Le budget de la Défense est aujourd'hui marqué par de très importantes rigidités. Cette situation se traduit dans le poids des restes à payer. Pour mémoire, les restes à payer correspondent au stock de crédits de paiement qui devra être ouvert et consommé dans les années futures pour honorer les autorisations d'engagement mobilisées antérieurement.

¹ Idem.

Contrairement au report de charges, qui correspond à des paiements dus mais reportés à très court terme, les restes à payer traduisent ainsi la charge pluriannuelle des engagements déjà pris.

Dans le cas de la mission « Défense », **l'existence de restes à payer élevés est en partie normale**. Les programmes d'armement sont des opérations longues, pluriannuelles, techniquement complexes, et les commandes passées aujourd'hui appellent des paiements pendant plusieurs années. **Néanmoins, le niveau atteint est aujourd'hui très significatif, a fortiori lorsqu'on le rapporte aux crédits annuels disponibles.**

Les restes à payer sont ainsi passés d'environ **53 milliards d'euros** fin 2018 à **99 milliards d'euros** fin 2024, puis à **117,4 milliards d'euros** fin 2025. Une part croissante des ressources futures est ainsi préemptée par des engagements passés, ce qui réduit d'autant la capacité réelle d'allocation des moyens nouveaux. À cette rigidité s'ajoute celle liée aux **autorisations d'engagement affectées non engagées (AEANE)**¹, qui atteignent **40,3 milliards d'euros** à fin 2025, en augmentation de 24 % par rapport à 2024. Ce mécanisme, utile à la conduite de grands programmes, contribue néanmoins à accroître la rigidité de la programmation en reportant dans le temps des engagements déjà décidés.

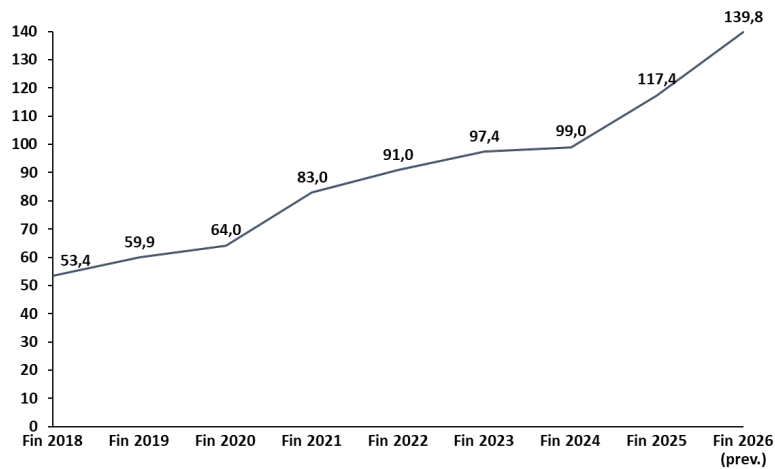
Selon les travaux récents du rapporteur spécial², le montant des restes à payer conservera une forte dynamique haussière en 2026, pour atteindre environ **140 milliards d'euros**.

¹ *Ce mécanisme permet, selon la Cour des comptes, « pour les opérations d'investissements dont l'engagement se fait en plusieurs fois, de réserver sur une « tranche fonctionnelle », dès la première année d'engagement, l'ensemble des autorisations d'engagement nécessaires à l'opération, et de reporter les autorisations affectées mais non engagées pendant plusieurs années jusqu'à la fin de l'opération. L'affectation d'autorisations d'engagement sur ces tranches fonctionnelles permet de déroger à la règle d'annualité des crédits en lui substituant une contrainte de spécialisation ».*

² *Avis n° 654 (2025-2026), déposé le 26 mai 2026 sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.*

Évolution des restes à payer entre 2018 et 2026

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la Cour des comptes et les réponses aux questionnaires du rapporteur spécial.

La Cour des comptes souligne¹ que, **dès 2025**, le montant des **dépenses inéluctables** (à savoir les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en fonction, et les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux) **et obligatoires** (à savoir le report de charges) encourues par le programme 146 était « *supérieur à celui des ouvertures budgétaires pour l'année, sauf à compter sur des ressources extrabudgétaires par nature incertaines ou sur un refinancement en cours d'exercice tout aussi hypothétique* ». Le financement des restes à payer repose ainsi désormais sur l'augmentation des crédits annuels, faute de quoi la mission « Défense » deviendrait insoutenable.

Il en résulte que la trajectoire actuelle porte en elle une **dynamique de dépense excédant la seule période de programmation**, ce qui est inhérent à la nature des programmes d'armement, mais se distingue ici par l'ampleur des montants en jeu. À titre d'illustration, il faudrait environ **2,75 années de crédits hors titre 2** pour apurer l'ensemble des restes à payer, et **3,3 années** pour le seul programme 146, en l'absence de dépenses nouvelles.

Le rapporteur spécial estime que cette situation constitue un **signal d'alerte majeur**. Il ne s'agit en effet plus seulement d'un lissage pluriannuel classique des paiements puisque le programme d'équipement des forces se trouve dans une situation où la soutenabilité des engagements pris dépend de ressources ultérieures, de reports de charges et de la poursuite de hausses de crédits. Cette dynamique ne peut être durablement acceptée sans clarification.

¹ Analyse de l'exécution budgétaire 2025, Mission « Défense », avril 2026, Cour des comptes.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LE DÉVELOPPEMENT ET L'ACQUISITION DES MATÉRIELS SE POURSUIVENT, MAIS AVEC DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES

La LPM 2024-2030 ne prévoit pas de chronique annuelle détaillée des commandes et des livraisons de matériels. L'appréciation de l'exécution capacitaire suppose donc de croiser les données issues des documents budgétaires.

En 2025, de nombreuses commandes et livraisons ont été réalisées. Les commandes ont concerné de nombreux équipements, notamment le porte-avions de nouvelle génération, des véhicules blindés légers, des poids lourds, des radars, des fusils d'assaut, ainsi que divers avions, munitions et missiles. Les livraisons ont notamment porté sur un satellite, un bâtiment ravitailleur de forces, des véhicules terrestres, de chars Leclerc rénovés, 11 Rafale, ou encore des fusils d'assaut.

Le rapporteur spécial relève que **cette dynamique traduit un effort capacitaire incontestable**. Elle est cohérente avec la volonté de préserver le contenu capacitaire de la LPM et de poursuivre la modernisation des armées. Elle est également cohérente avec la **dégradation du contexte stratégique**, qui rend nécessaire l'accélération de certaines capacités critiques.

Néanmoins, **des limites doivent d'ores et déjà être relevées**. Ainsi, 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 2025. Ce taux **s'établit en 2025 à 67,2 %, contre un objectif fixé à 85 %**. 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.

Par ailleurs, **la difficulté majeure du programme 146 n'est pas seulement industrielle ou capacitaire mais budgétaire**. Le programme porte la majorité des restes à payer et du report de charges de la mission. Il concentre également l'essentiel des autorisations d'engagement affectées non engagées. **Le risque est donc double : d'une part, que la rigidité budgétaire freine la capacité à financer des besoins nouveaux ; d'autre part, que la poursuite d'engagements très importants alimente une trajectoire de paiements futurs insuffisamment maîtrisée.**

B. UNE REPRISE DE LA HAUSSE DES EFFECTIFS CONFIRMÉE, QUI NE PERMET TOUTEFOIS PAS DE RATTRAPER LE RETARD PRIS SUR LA TRAJECTOIRE DE LA 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.

La chronique annuelle de la hausse des effectifs prévoit une augmentation nette limitée annuellement à **700 équivalents temps plein(ETP)** en 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.

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

(en ETP)

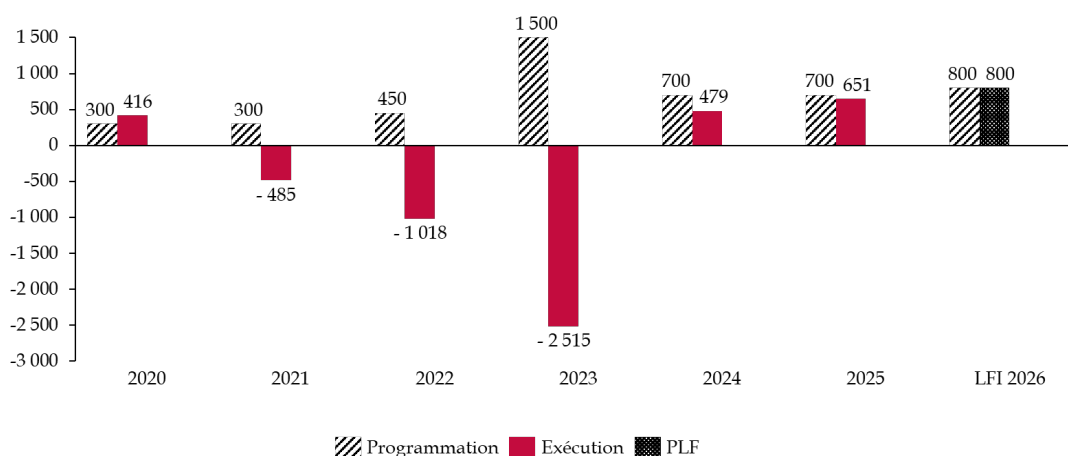
LPM	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
LPM 2019-2025	450	300	300	450	1 500	1 500	1 500	-	-	-	-	-	6 000
LPM 2024-2030	-	-	-	-	-	700	700	800	900	1 000	1 000	1 200	6 300

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.

Prévision et exécution des schémas d'emplois depuis 2019

(en ETP)



Source : commission des finances du Sénat.

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.**

Si le **schéma d'emplois de 2024 a été respecté** au sens de la loi de finances initiale (+ 479 ETP), il reste inférieur à la cible de la LPM (+ 700 ETP). De même, la **réalisation prévue pour 2025 (+ 651 ETP) demeure légèrement en retrait par rapport aux objectifs fixés en LPM (+ 700 ETP), mais est légèrement supérieure à ce qui était prévu en projet de loi de finances pour 2025 (+ 630 ETP).**

Cette exécution résulte d'une **dynamique d'entrées et de sorties plus favorable que prévu en 2025**. Les sorties s'établissent à 37 192 ETP, contre 37 225 en 2024, tandis que les entrées atteignent 37 843 ETP, contre 37 704 en 2024. Cette évolution traduit les efforts menés en matière d'**attractivité** et de **fidélisation**.

Compte tenu des tensions sur les crédits de titre 2, le ministère n'a néanmoins pas pu profiter de la bonne dynamique des recrutements pour rattraper son retard par rapport aux sous-jacents de la LPM, ayant dû freiner ses recrutements dès le mois de septembre. Il termine l'année 2025 avec **266 701 ETPT**, contre un sous-jacent en LPM de 270 100 ETPT.

Le rapporteur spécial relève que la question des effectifs ne peut donc pas être analysée uniquement sous l'angle de l'incapacité à recruter. En 2025, **la difficulté a aussi tenu à la capacité budgétaire à financer les recrutements.** Bien qu'il soit conscient de la nécessité de recourir à des mesures d'attractivité et de fidélisation des personnels, le rapporteur spécial 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. Le coût moyen des dépenses de personnel par ETPT est d'ailleurs passé de **46 365 euros en 2021 à 53 171 euros en 2025,** soit une hausse de 15 % en cinq ans, hors pensions. Dans ce contexte, un dépassement de la trajectoire initiale de dépenses de personnel avait été estimé dès 2025 à environ **2,5 milliards d'euros** sur la période 2026-2030, alors même que les schémas d'emplois avaient été sous-exécutés.

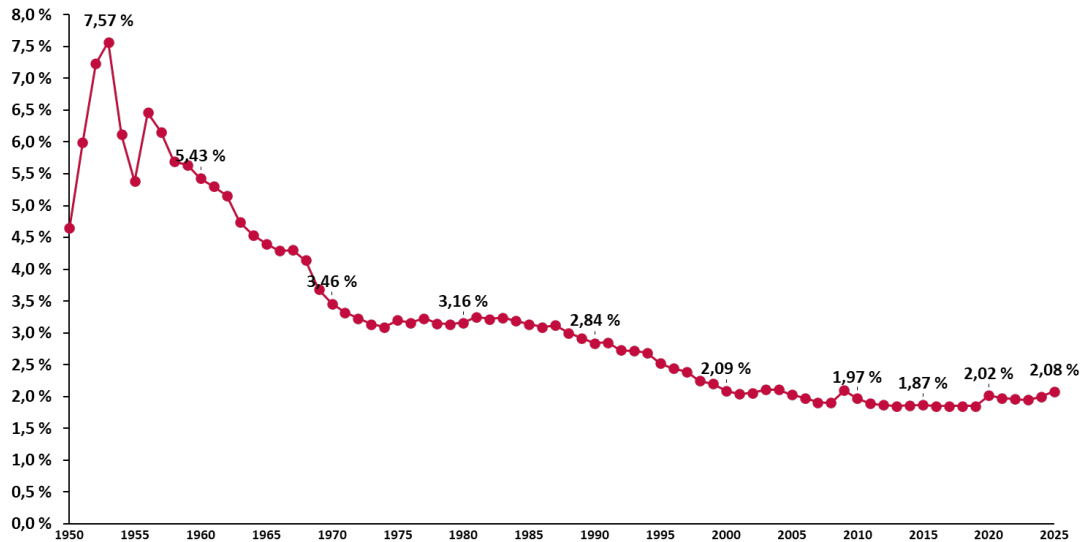
Enfin, la LPM 2024-2030 fixe un objectif de 80 000 réservistes en 2030. À ce stade, la trajectoire exécutée apparaît légèrement en avance, avec **48 801 réservistes fin 2025** pour une cible de 47 600.

C. L'EFFORT FRANÇAIS, CONTRAINT PAR L'ÉTAT DÉGRADÉ DES FINANCES PUBLIQUES, DEMEURE RELATIF AU REGARD DES DYNAMIQUES INTERNATIONALES

Mesuré en proportion de la richesse nationale, l'effort de défense français s'est établi à environ 2,1 % du PIB en 2025, un niveau comparable à celui constaté en 2000, dans un contexte stratégique beaucoup moins dégradé.

Part des dépenses militaires en proportion du PIB en France entre 1950 et 2023

(en proportion du PIB)



Source : commission des finances, d'après les données du SIPRI¹.

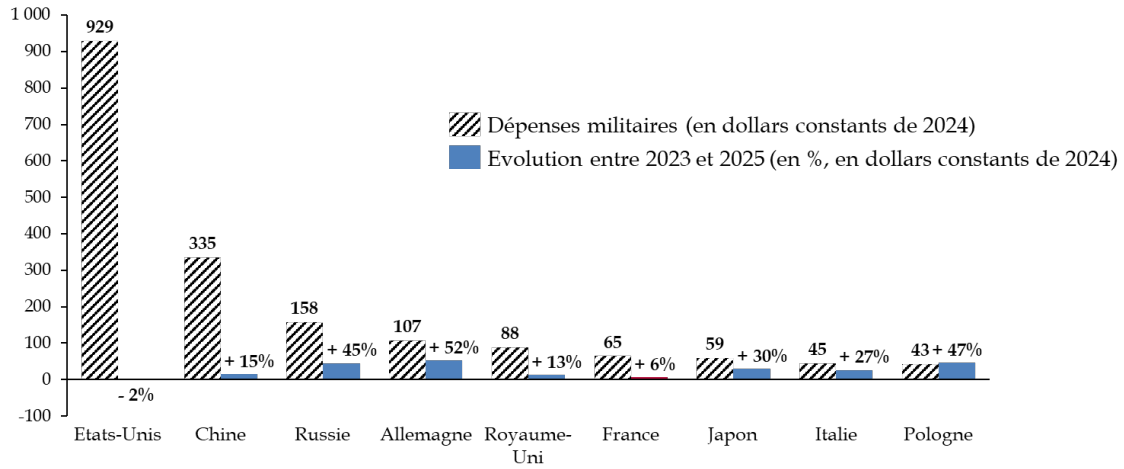
Dans un contexte stratégique qui s'est fortement dégradé ces dernières années, notamment à l'occasion de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, **de nombreux pays ont augmenté leurs dépenses militaires de façon plus nette que la France**. L'effort français apparaît ainsi réel mais relativement modéré au regard de la dynamique observée chez de nombreux partenaires et concurrents.

En dollars constants de 2024, selon le SIPRI, la **Russie** a connu une **hausse de 45,2 % de ses dépenses militaires entre 2023 et 2025**, atteignant un budget de 158 milliards, la **Chine de 14,6 %** pour atteindre 335 milliards, **l'Allemagne de 52 %**, pour atteindre 107 milliards et **le Royaume-Uni de 12,6 %**, pour s'établir à 88 milliards. Sur la même période, le budget militaire de la **Pologne** a augmenté **de 46,7 %** (43 milliards), celui du **Japon de 29,7 %** (59 milliards) et celui de **l'Italie de 26,5 %** (45 milliards). Si les dépenses militaires américaines ont légèrement diminué entre 2023 et 2025, de - 1,5 %, elles s'établissent en 2025 à 929 milliards de dollars et pourraient considérablement augmenter en 2026, selon les annonces gouvernementales américaines.

¹ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), institut de référence mondiale.

Dépenses militaires et leur évolution entre 2023 et 2025 pour plusieurs pays

(en milliards de dollars constants de 2024 et en pourcentage)

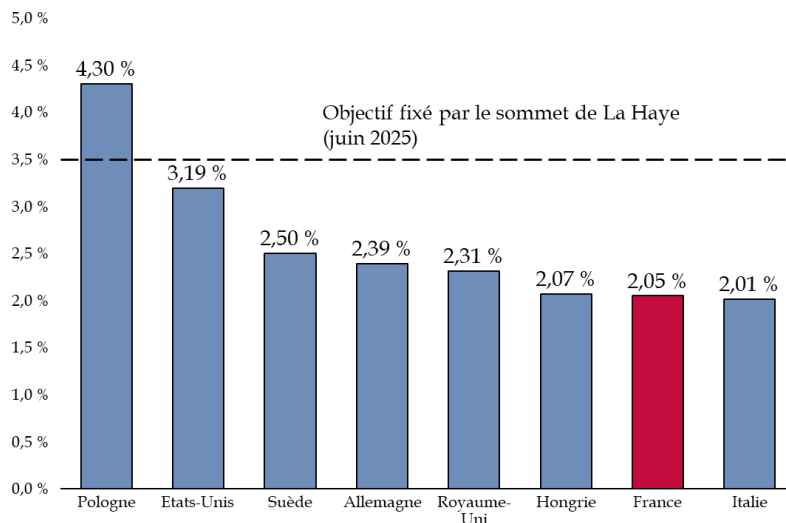


Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du SIPRI

Dans le même temps, les dépenses françaises n'ont cru que de 6,1 %, pour un montant total de 64,5 milliards de dollars. Si la capacité des armées françaises à faire beaucoup avec des financements relativement limités est réelle, elle ne saurait compenser un **décalage croissant** de budget.

Part des dépenses militaires en proportion du PIB pour plusieurs pays de l'OTAN en 2025

(en proportion du PIB, aux prix de 2021)



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