

Les déploiements de nos armées à l'étranger : un financement qui reste à consolider dans la durée

Les armées françaises interviennent à l'étranger dans des cadres variés : opérations extérieures, missions de présence, dispositifs de réassurance et de signalement stratégique, ou encore exercices déployés. Malgré le caractère central de ces engagements dans la posture stratégique de la France et la dégradation croissante du contexte géopolitique international, **leur financement repose sur un modèle complexe, fragmenté et en décalage avec une réalité opérationnelle en pleine transformation.**

La catégorisation des déploiements opérationnels (hors soutien à l'Ukraine)



Source : commission des finances

Le rapporteur spécial des crédits de la mission "Défense", **Dominique de Legge**, a présenté les conclusions de son **contrôle sur les déploiements opérationnels des forces armées françaises à l'étranger** devant la commission des finances le mercredi 8 avril 2026.



AVRIL 2026



Les recommandations du rapporteur spécial

1. À court terme, prévoir dès la loi de finances initiale une couverture plus complète des coûts prévisibles des déploiements opérationnels à l'étranger et du soutien à l'Ukraine (*ministère des armées et des anciens combattants ; direction du budget*)
2. À court terme, renforcer l'ajustement annuel des crédits consacrés aux engagements extérieurs en fonction de l'exécution constatée et des hypothèses stratégiques actualisées (*ministère des armées et des anciens combattants ; direction du budget*)
3. À moyen terme, redéfinir les modalités de conception du budget de la mission « Défense » et intégrer dans les crédits courants la part prévisible des déploiements extérieurs et des soutiens militaires aux partenaires, en cohérence avec leur caractère structurel (*ministère des armées et des anciens combattants ; direction du budget*)
4. Améliorer l'identification des coûts différés et des effets capacitaires induits par les déploiements opérationnels à l'étranger et le soutien à l'Ukraine (*ministère des armées et des anciens combattants*)
5. Intégrer dans la programmation militaire les pleins effets capacitaires et industriels des engagements extérieurs sur les équipements, les stocks et les besoins de recomplètement (*ministère des armées et des anciens combattants*)
6. Développer une approche plus complète de l'évaluation des engagements extérieurs intégrant les principaux gains associés pour les armées, y compris en termes d'aguerrissement et de ressources humaines (*ministère des armées et des anciens combattants*)
7. Présenter au Parlement une vision consolidée annuelle des engagements à l'étranger, au-delà des seules opérations extérieures (*ministère des armées et des anciens combattants*)
8. Améliorer la lisibilité et le caractère informatif des documents budgétaires concernant les engagements extérieurs, des crédits initiaux aux crédits exécutés (*ministère des armées et des anciens combattants ; direction du budget*)
9. Documenter davantage, dans le projet de loi de finances de fin de gestion, les arbitrages opérés pour compléter, le cas échéant, le financement des engagements extérieurs (*ministère des armées et des anciens combattants ; direction du budget*)
10. Optimiser la mobilisation des financements internationaux et les mécanismes de remboursement, de compensation et de mutualisation associés aux engagements extérieurs de la France (*ministère des armées et des anciens combattants*)

I. Un financement éclaté et marqué par un défaut de sincérité budgétaire, en dépit d'une amélioration récente

A. Une architecture budgétaire fondée sur des catégories d'engagement imparfaitement adaptées

Les déploiements opérationnels à l'étranger sont structurés autour d'une distinction centrale entre, d'une part, les **missions opérationnelles à l'étranger (MISSOPS)** et, d'autre part, en leur sein, les **opérations extérieures (OPEX)**, dont certaines font par ailleurs l'objet d'une saisine du Parlement au titre de l'article 35 de la Constitution), en principe caractérisées par un niveau supérieur d'intensité et de dangerosité.

Cette grille de lecture apparaît toutefois de plus en plus **fragilisée**. Les frontières effectives entre les MISSOPS, hors OPEX, et les OPEX sont parfois difficiles à tracer en pratique, tandis que la catégorie des MISSOPS apparaît très diverse. Le **soutien militaire à l'Ukraine**, par son ampleur et sa nature, accentue encore ce décalage, en échappant aux catégories existantes.

Or cette distinction n'est pas neutre : elle emporte des conséquences directes, non seulement juridiques et indemnitaires, mais également budgétaires.

Le **financement des déploiements repose, en théorie, sur deux logiques distinctes** :

- pour les **MISSOPS**, hors OPEX, un **financement « sous enveloppe »** ;
- pour les OPEX, un financement spécifique *via* la mobilisation d'une **provision** dédiée, au sein des crédits de la mission « Défense », et, en cas de besoin, l'ouverture de **crédits complémentaires** en cours d'année, en particulier par la loi de finances de fin de gestion.

En pratique, le financement des déploiements opérationnels s'écarte de ce cadre théorique. Depuis 2022 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie, outre les OPEX, font également l'objet d'un calcul de surcoûts en vue d'un éventuel financement complémentaire, le soutien militaire à l'Ukraine et les MISSOPS déployées sur le flanc Est de l'OTAN en Europe. En outre, à compter de 2026, ces mêmes MISSOPS spécifiques – mais non le soutien à l'Ukraine – sont éligibles à la provision « OPEX ».

B. Une comptabilisation des dépenses partielle et ambivalente, centrée sur des « surcoûts »

Le suivi budgétaire des OPEX repose sur la notion de « **surcoûts** », entendus comme les dépenses additionnelles induites par un déploiement, par rapport à une situation de référence sans projection. Ce **raisonnement différentiel** conduit, par exemple, à comptabiliser les mesures indemnitaires ou certaines dépenses de soutien spécifiques aux déploiements, mais à exclure des dépenses générales comme la solde de base des militaires déployés.

Cette approche présente une double limite.

D'une part, elle repose sur une **ambiguïté conceptuelle**. Les surcoûts correspondent à des **coûts additionnels**, dont le niveau cumulé est au moins en partie prévisible. Toutefois, ils sont souvent présentés comme relevant de l'aléa. Cette assimilation entretient l'idée que ces dépenses ne peuvent être anticipées, justifiant leur financement par une provision et par des financements complémentaires en gestion.

La notion de surcoût entretient une confusion entre ce qui est additionnel et ce qui est imprévisible.

D'autre part, son périmètre est **incomplet**. De nombreux coûts de long terme ne sont pas, ou partiellement, retracés : perte et usure accélérée de matériels générant des besoins supplémentaires de remplacement dont une part n'est pas programmée, effets de long terme sur les ressources humaines (pensions bonifiées notamment) ou encore impact indirect des déploiements sur la disponibilité des équipements en métropole (et donc sur la qualité de la préparation opérationnelle), qui fait l'objet d'une moindre priorisation que celle des équipements déployés.

C. Une sous-budgétisation récurrente et un financement largement construit en exécution

La provision applicable aux OPEX, créée en 2005, et inscrite dans des lignes spécifiques des crédits annuels de la mission « Défense » est **systématiquement sous-estimée** au regard des coûts constatés. Entre 2019 et 2025, l'écart moyen s'élève à environ 250 millions d'euros par an, pour les seules OPEX. Lorsque l'on intègre les engagements sur le flanc Est et le soutien à l'Ukraine, qui ne font pas l'objet de financements initiaux notables, l'écart entre les crédits initiaux couvrant les engagements et le réalisé atteint environ **1,1 milliard d'euros par an** entre 2022 et 2025¹.

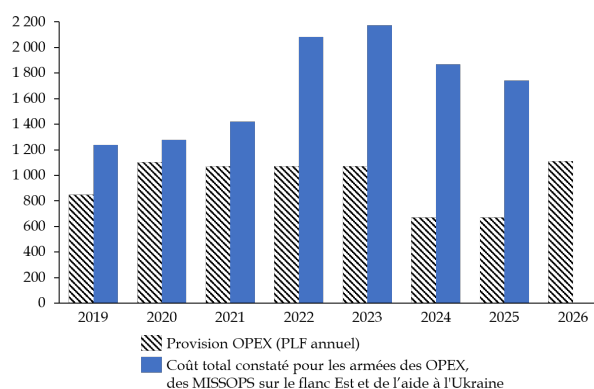
1,07 milliard d'euros

C'est l'écart, en 2025, entre les crédits prévus en loi de finances initiale et les surcoûts effectivement comptabilisés au titre des OPEX, des MISSOPS sur le flanc Est de l'OTAN et du soutien militaire à l'Ukraine².

Source : commission des finances, d'après les données transmises au rapporteur spécial par le ministère des armées

Évolution comparée de la provision et des surcoûts comptabilisés (OPEX, MISSOPS sur le flanc Est et soutien à l'Ukraine)

(en millions d'euros, en crédits de paiement)



Source : commission des finances, d'après les données communiquées au rapporteur spécial

Dans ces conditions, **le financement effectif repose largement sur des ajustements en cours et en fin de gestion** : ouvertures de crédits complémentaires en loi de finances de fin de gestion,

¹ Y compris au titre du soutien à l'Ukraine porté par le programme 146, s'agissant des cessions d'équipement en particulier.

² *Idem*.

redéploiements internes avec, *in fine*, un impact à la hausse sur le report de charges, c'est-à-dire le renvoi à l'année suivante du paiement de factures pourtant dû par le ministère. À titre d'illustration, les ouvertures de crédits en fin de gestion pour la mission « Défense » ont représenté environ **840 millions d'euros en 2024**, essentiellement au titre des surcoûts liés aux déploiements opérationnels.

Cette situation de financement *ex post* limite la portée de l'autorisation parlementaire et nuit à la lisibilité de l'effort de défense.

La loi de finances pour 2026 a engagé un mouvement de sincérisation, en intégrant à la provision OPEX les MISSOPS du flanc Est et en portant en conséquence son montant à **1,11 milliard d'euros**, hors missions intérieures. Si cette évolution, dont la **pérennisation est prévue par le projet de loi d'actualisation** de la loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030, constitue une amélioration, elle n'est pas sans **limites**. Tout d'abord, le niveau retenu reste exposé à un **risque de dépassement**, en particulier sur les OPEX. Ensuite, l'intégration, dans un instrument conçu pour l'aléa, de dépenses liées à des MISSOPS définies pour être en principe structurelles soulève une **difficulté de principe**. En outre, elle pose un **enjeu de cohérence**, les autres MISSOPS demeurant financées « sous enveloppe », hors provision. Enfin, **le soutien à l'Ukraine** n'est pas concerné par cette évolution.

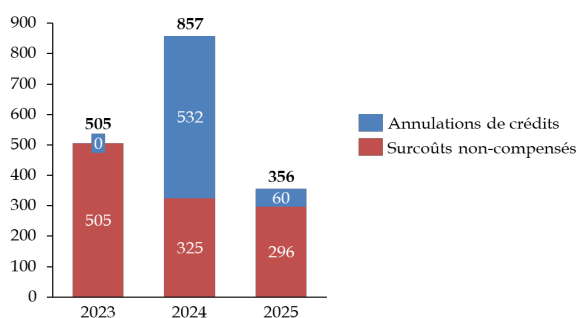
D. Des effets budgétaires et capacitaires néfastes

Le modèle actuel de financement produit des effets cumulatifs néfastes.

Sur le **plan budgétaire**, il se traduit par une gestion contrainte, marquée par une forte dépendance aux arbitrages de fin de gestion et par une contribution à la progression du **report de charges** du ministère des armées, dépassant aujourd'hui les **8 milliards d'euros en 2026**.

Sur le **plan capacitaire**, les besoins de financement des engagements extérieurs non couverts participent fortement, avec d'autres dépenses insuffisamment budgétées, à préempter une part des crédits d'équipement, à hauteur de près de **600 millions d'euros par an**, en moyenne, entre 2023 et 2025, pour un total de 1,72 milliard d'euros, l'équivalent de 20 avions Rafale¹. Ces ajustements à la baisse se traduisent par des décalages de commandes ou de livraisons et peuvent concerner des capacités critiques, y compris en matière de munitions, qui doivent ensuite être réabondées, notamment par le projet de loi d'actualisation de la loi de programmation militaire 2024-2030.

Évolution de la contribution du programme 146, relatif aux équipements, 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

Le financement actuel des engagements extérieurs pèse donc directement sur les capacités futures des armées.

¹ Nus, en particulier sans leur armement.

II. Des engagements extérieurs en pleine transformation, en décalage avec leur mode de financement actuel

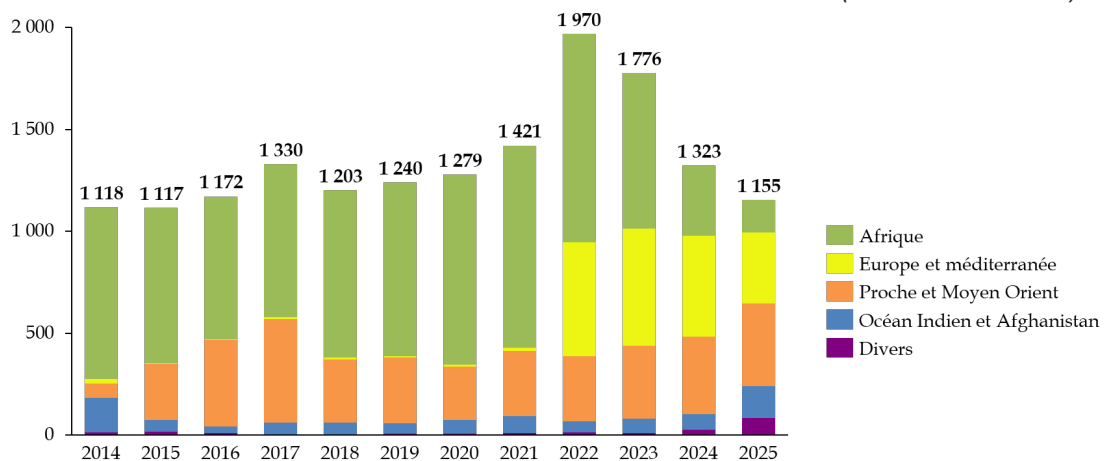
Les limites du modèle de financement tiennent également à l'évolution profonde des engagements extérieurs.

Sur le plan géographique, trois dynamiques se dégagent pour les déploiements français :

- un **reflux marqué en Afrique** (tant pour les OPEX que pour les forces de présence) ;
- une **montée en puissance des opérations sur le flanc Est en Europe**, notamment en Roumanie et en Estonie – le **soutien à l'Ukraine** s'inscrivant pleinement dans cette recomposition face au compétiteur russe – ;
- un **renforcement des engagements au Proche et au Moyen-Orient**, qui pourrait s'accroître dans le contexte de la crise militaire qui secoue la région.

Évolution de la répartition des coûts en OPEX et en MISSOPS sur le flanc Est entre les grandes zones d'intervention, entre 2014 et 2025 (hors soutien à l'Ukraine)

(en millions d'euros)

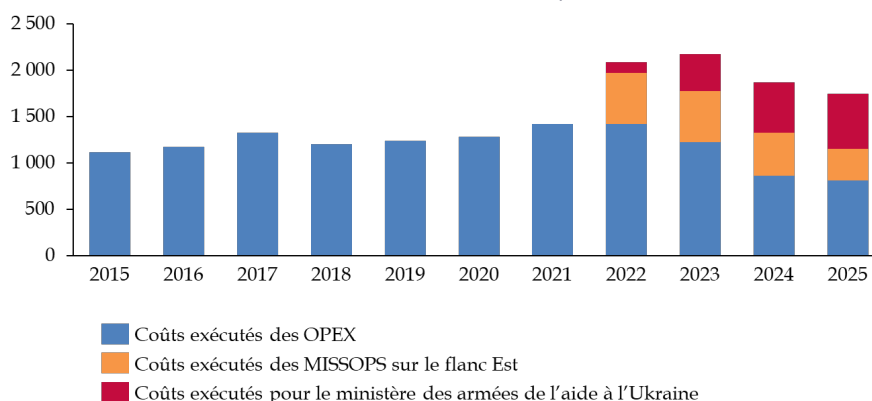


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses aux questionnaires du rapporteur spécial

Alors que les OPEX ont vu leur coût diminuer à compter de 2021, ce mouvement a été plus que compensé, depuis 2022, par la montée en puissance des engagements sur le flanc Est et du soutien à l'Ukraine.

Évolution des surcoûts constatés pour les armées dans le cadre des OPEX, des MISSOPS sur le flanc Est et du soutien direct à l'Ukraine

(en millions d'euros, en CP)

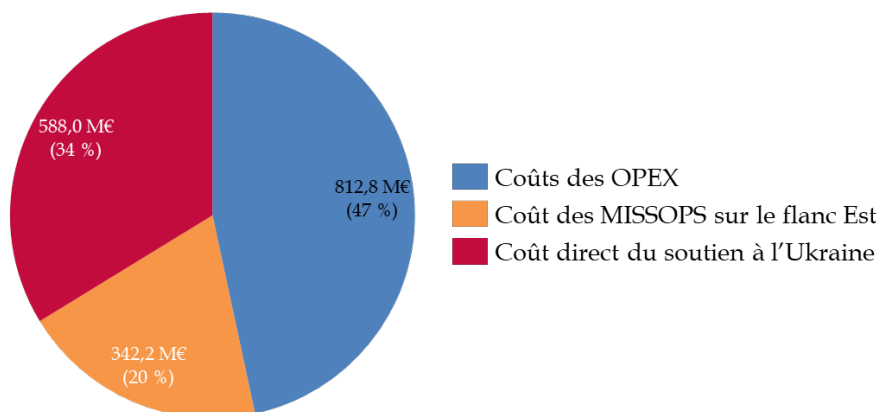


Source : commission des finances, d'après les données communiquées au rapporteur spécial

En 2025, le cumul des MISSOPS sur le flanc Est et du soutien à l'Ukraine représente 53 % des surcoûts comptabilisés, contre 47 % pour les OPEX.

Ventilation des « surcoûts » selon les catégories d'engagements extérieurs, en 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations du rapporteur spécial

Parallèlement, la **nature des engagements a évolué**. Non seulement les opérations sont plus intensives en capital, comme en témoigne la hausse du coût par militaire déployé en OPEX (le coût par effectif est passé de 145 000 euros en 2015 à 231 000 euros en 2024, soit une hausse de près de 60 % en une dizaine d'années), mais les engagements s'inscrivent globalement dans des logiques globalement **plus durables** dans le temps **et plus structurelles**.



Les missions de réassurance ou de présence avancée, notamment sur le flanc Est, relèvent d'une posture stratégique de long terme, tout en intégrant la possibilité d'une montée en intensité rapide.

Dans ce contexte, **les frontières entre les différentes catégories d'engagement tendent à s'estomper**.

Une même mission peut relever simultanément de la présence, de l'entraînement, de la dissuasion et de la préparation à un combat éventuel, à l'image du déploiement français en Roumanie, dans le cadre de la mission Aigle. Cette imbrication des missions contribue à maintenir un niveau d'activité élevé, en dépit d'un niveau d'exposition à la conflictualité directe temporairement plus faible, dans les dernières années, que par le passé. Elle **se traduit, dans certains cas, par un dépassement des contrats opérationnels**.

Dès lors, **les déploiements extérieurs ne peuvent plus être traités budgétairement comme s'ils relevaient de l'exceptionnel**. Au contraire, ils doivent être conçus, dans le nouveau contexte stratégique, comme un **mode d'emploi permanent des forces**.

La notion même de « surcoût » apparaît ainsi de moins en moins adaptée au contexte stratégique.

III. Refonder le modèle pour assurer sa sincérité, sa lisibilité et sa soutenabilité



Face à ces constats, **une évolution du cadre de financement est nécessaire afin de mieux aligner les moyens budgétaires et la réalité des engagements**.

Un premier enjeu, à court terme, est celui de la **sincérisation de la budgétisation initiale**. Il s'agit de couvrir davantage, dès la loi de finances, les coûts prévisibles des

engagements, y compris du soutien à l'Ukraine, en s'appuyant sur l'exécution constatée et sur une appréciation actualisée du contexte stratégique, davantage que sur une trajectoire pluriannuelle trop rigide.

Un deuxième enjeu concerne, à moyen terme, la **clarification du partage entre financement courant et financement exceptionnel**. Une part significative des engagements présente un caractère structurel et devrait être intégrée au budget courant, tandis que la provision devrait être recentrée sur les seuls aléas.

Par ailleurs, une **analyse en coût complet, et même en bilan complet**, des engagements extérieurs serait utile, en intégrant les gains associés (fidélisation, crédibilité militaire, aguerrissement, etc.). Une telle approche permettrait de mieux intégrer les effets différés et indirects des engagements extérieurs et de renforcer l'articulation avec la programmation capacitaire, **condition indispensable pour un pilotage soutenable des engagements extérieurs**.

En outre, le renforcement de l'**information du Parlement** apparaît indispensable. Une vision consolidée des engagements – quelle que soit leur catégorie – et de leurs coûts, ainsi qu'une meilleure traçabilité des financements en gestion, permettraient d'améliorer la lisibilité et le contrôle parlementaire, dans le plein respect des impératifs du secret de la défense nationale.

Parallèlement, la **mobilisation des financements internationaux** (OTAN, ONU, Union européenne) doit être optimisée afin d'atténuer la charge pesant sur les finances nationales.

POUR EN SAVOIR PLUS

Les perspectives de financement des objectifs fixés par la loi de programmation militaire, rapport d'information n° 615 (2024-2025), déposé le 14 mai 2025, Dominique de Legge.

Rapport général n° 139 (2025-2026), tome III, annexe 8, projet de loi de finances pour 2026 (Défense), déposé le 24 novembre 2025, Dominique de Legge.



Claude RAYNAL
Président
Haute-Garonne
Socialiste, Écologiste et Républicain



Dominique DE LEGGE
Rapporteur spécial
Ille-et-Vilaine
Les Républicains

✉ secretariat.finances@senat.fr

☎ 01.42.34.23.28

🌐 www.senat.fr

