

N° 513

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 avril 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **financement des déploiements opérationnels des forces armées françaises à l'étranger,***

Par M. Dominique de LEGGE,

Sénateur

(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, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménié, 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, M. Georges Patient, Mme Sophie Primas, M. Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szezurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	15
I. UN MODÈLE DE FINANCEMENT DES DÉPLOIEMENTS OPÉRATIONNELS À L'ÉTRANGER ÉCLATÉ, PEU LISIBLE ET SOUFFRANT D'UN MANQUE DE SINCÉRITÉ.....	17
A. DES CATÉGORIES D'ENGAGEMENT NOMBREUSES, POREUSES ET AUX CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES HÉTÉROGÈNES	18
1. <i>Une architecture fondée sur trois niveaux d'engagement</i>	<i>18</i>
2. <i>Des régimes juridiques, statutaires et indemnitaires différenciés</i>	<i>22</i>
3. <i>Une typologie imparfaite au regard de la réalité des engagements</i>	<i>23</i>
B. UN FINANCEMENT FRAGMENTÉ ENTRE BUDGÉTISATION INITIALE, PROVISION ET AJUSTEMENTS EN GESTION	24
1. <i>L'existence de deux logiques théoriques de financement</i>	<i>24</i>
2. <i>Des circuits effectifs de financement éclatés.....</i>	<i>25</i>
C. UNE MESURE DES COÛTS, CENTRÉE SUR LA NOTION DE « SURCOÛTS », PARTIELLE ET PEU REPRÉSENTATIVE	27
1. <i>Une logique de surcoûts par rapport à une situation d'absence de déploiement</i>	<i>27</i>
2. <i>Une notion de surcoûts ambivalente.....</i>	<i>30</i>
3. <i>Un périmètre incomplet excluant des coûts déterminants</i>	<i>30</i>
4. <i>Le soutien à l'Ukraine : un objet distinct, révélateur des limites du modèle.....</i>	<i>31</i>
D. UN FINANCEMENT SOUFFRANT D'UNE SOUS-BUDGÉTISATION INITIALE.....	32
1. <i>Une provision au rôle ambigu</i>	<i>32</i>
2. <i>Une sous-budgétisation récurrente, malgré une amélioration récente.....</i>	<i>33</i>
3. <i>Une dépendance structurelle aux financements de fin de gestion</i>	<i>39</i>
4. <i>Une sincérité budgétaire et un contrôle parlementaire fragilisés</i>	<i>43</i>
II. LA TRANSFORMATION DES ENGAGEMENTS EXTÉRIEURS ACCENTUE LES LIMITES DU MODÈLE DE FINANCEMENT ACTUEL	44
A. UNE RECOMPOSITION GÉOGRAPHIQUE DES ENGAGEMENTS EXTÉRIEURS, QUI SE TRADUIT DANS LES COÛTS AFFÉRENTS.....	44
1. <i>Une profonde évolution géographique des engagements extérieurs... ..</i>	<i>45</i>
2. <i>...qui se traduit dans l'évolution des coûts associés</i>	<i>51</i>
B. DES ENGAGEMENTS EXTÉRIEURS DONT LA NATURE ÉVOLUE, EN DÉCALAGE AVEC LE MODÈLE DE FINANCEMENT EXISTANT	53
1. <i>Des engagements plus intenses en capital et mobilisant les moyens des trois armées et de différents services</i>	<i>54</i>
2. <i>Une évolution vers des engagements plus durables de posture stratégique, sans disparition des opérations extérieures classiques</i>	<i>58</i>
3. <i>Le soutien à l'Ukraine comme nouvelle composante de l'effort de défense.....</i>	<i>62</i>

4. Une imbrication croissante des objectifs stratégiques des missions et un niveau d'engagement cumulé élevé.....	63
5. Une notion de « surcoût » de moins en moins adaptée au cadre actuel des engagements.....	64
C. DES EFFETS BUDGÉTAIRES ET CAPACITAIRES NÉGATIFS DU MODÈLE ACTUEL, APPELÉS À S'INTENSIFIER.....	65
1. Les conséquences budgétaires du modèle de financement	65
2. Des effets d'éviction croissants sur les équipements et les capacités	67
3. Un modèle de financement appelé à être encore davantage mis à l'épreuve	69
III. ADAPTER LE FINANCEMENT DES ENGAGEMENTS EXTÉRIEURS POUR EN ASSURER LA SINCÉRITÉ, LA LISIBILITÉ ET LA SOUTENABILITÉ.....	70
A. SINCÉRISER LA BUDGÉTISATION INITIALE DES ENGAGEMENTS.....	70
B. CLARIFIER LE PARTAGE ENTRE FINANCEMENT COURANT ET FINANCEMENT EXCEPTIONNEL.....	71
1. Intégrer les engagements structurels au budget courant.....	72
2. Recentrer la provision sur les aléas stratégiques	72
C. ALLER VERS UNE APPROCHE EN COÛT COMPLET DES ENGAGEMENTS.....	73
1. Intégrer les coûts immédiats, différés et capacitaires.....	73
2. Mieux articuler engagements opérationnels et programmations militaire et industrielle	74
3. Prendre également en compte les gains opérationnels et stratégiques	75
4. Assurer la cohérence entre les ambitions stratégiques et les moyens disponibles.....	76
D. RENFORCER L'INFORMATION DU PARLEMENT ET LA DIMENSION INTERNATIONALE DU FINANCEMENT	76
1. Présenter une vision consolidée annuelle des engagements extérieurs	77
2. Améliorer la lisibilité et le caractère informatif des documents budgétaires	77
3. Optimiser les financements internationaux	78
EXAMEN EN COMMISSION.....	81
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	89
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	91
TABLEAU DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI.....	93

L'ESSENTIEL

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.

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.

<p>La notion de surcoût entretient une confusion entre ce qui est additionnel et ce qui est imprévisible.</p>
--

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

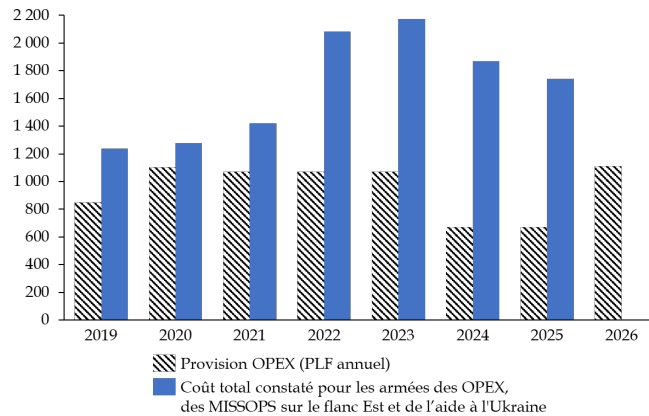
1,07 milliard d'euros

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'Ukraine¹.

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, 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.

¹ Idem.

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

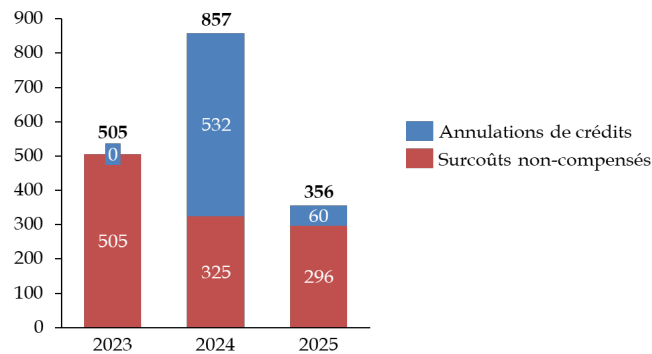
Le modèle actuel de financement produit des effets cumulatifs néfastes.

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.

¹ Nus, en particulier sans leur armement.

**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.

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 :

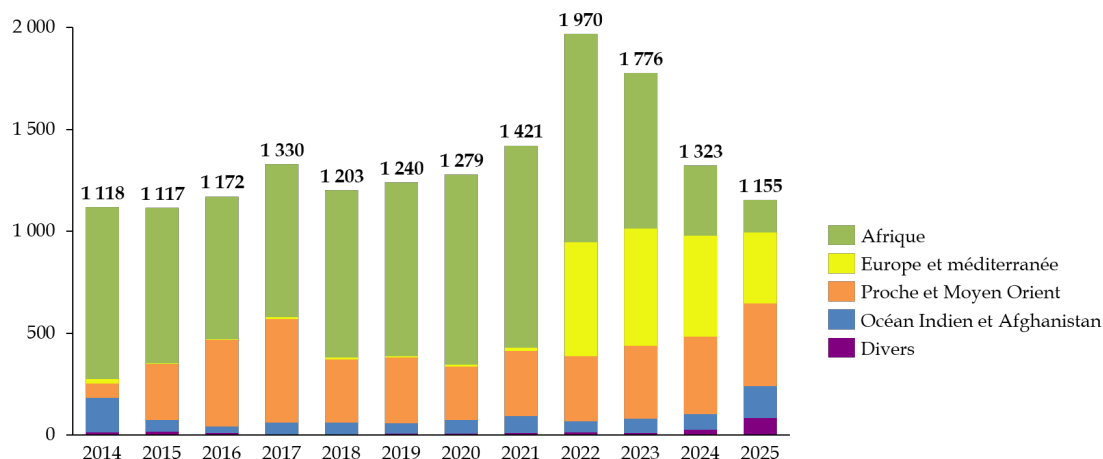
- un **reflux marqué en Afrique** (tant pour les OPEX que pour les forces de présence) ;

- 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)

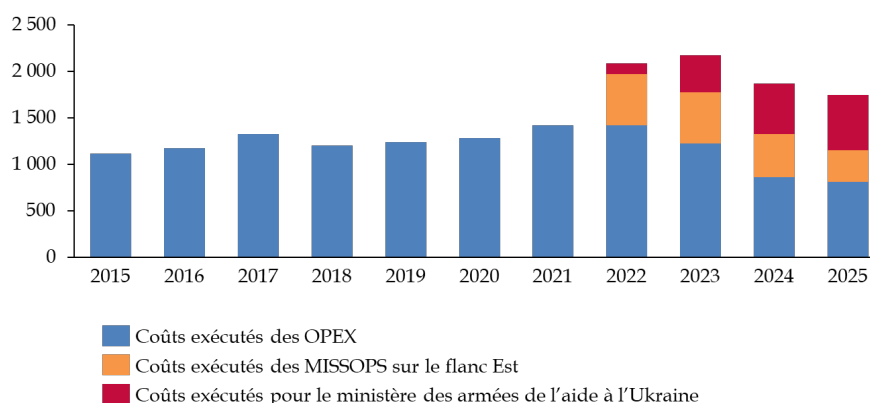


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses aux questionnaires du rapporteur spécial

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)

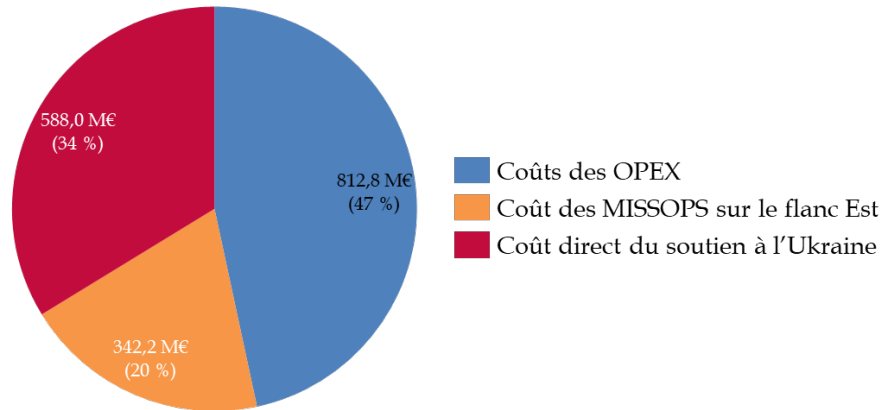


Source : commission des finances, d'après les données communiquées au rapporteur spécial

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.

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 5 : Intégrer dans la programmation militaire les pleins effets capacitaires et industriels des engagements extérieurs sur les équipements, les stocks et les besoins de reemplètement (*ministère des armées et des anciens combattants*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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 MODÈLE DE FINANCEMENT DES DÉPLOIEMENTS OPÉRATIONNELS À L'ÉTRANGER ÉCLATÉ, PEU LISIBLE ET SOUFFRANT D'UN MANQUE DE SINCÉRITÉ

Les forces armées françaises sont engagées dans un ensemble de missions opérationnelles permanentes ou ponctuelles conduites sur le territoire national, dans les outre-mer et à l'extérieur de nos frontières. Ces engagements mobilisent environ 30 000 militaires, dont **près de 10 000 sont déployés en moyenne chaque année hors du territoire national**, selon le ministère des armées.

Les déploiements opérationnels des forces armées

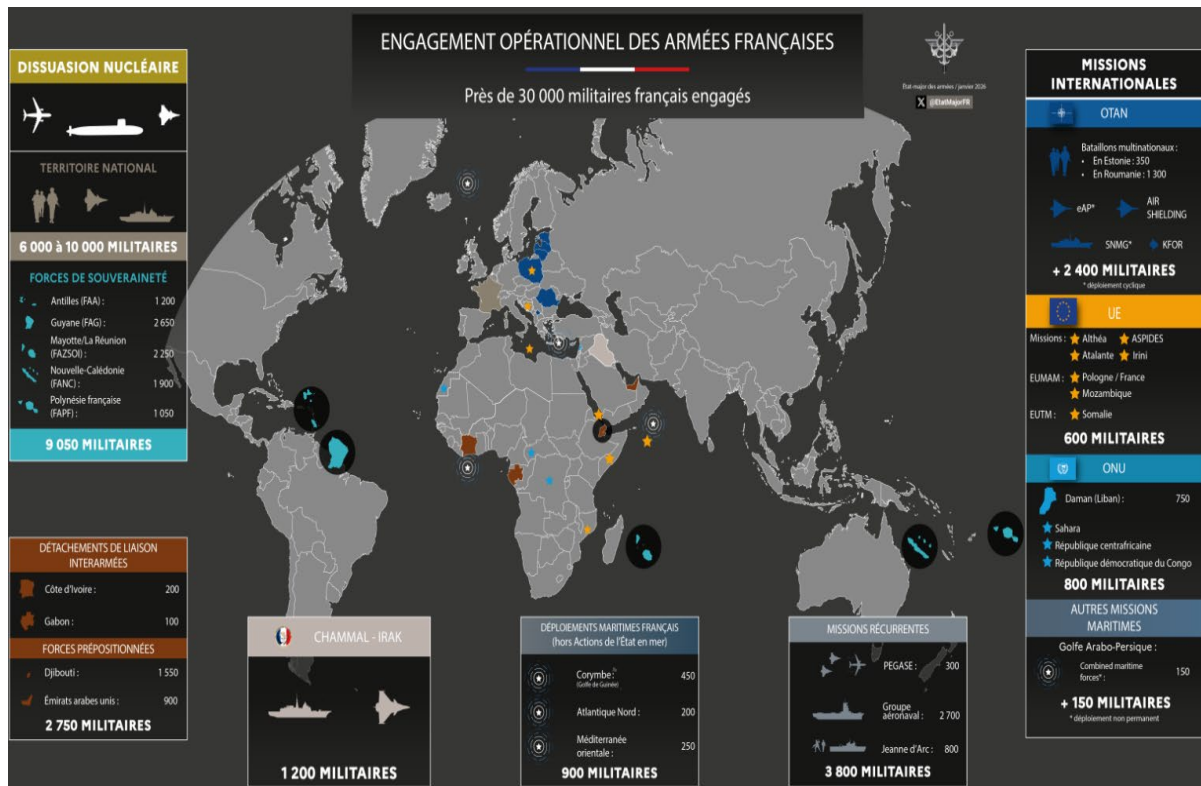
Sur **l'ensemble du territoire national**, les forces armées contribuent à la protection de la population et du territoire, notamment à travers les missions de sûreté aérienne, de sauvegarde maritime et les missions intérieures (MISSINT), au premier rang desquelles figure l'opération Sentinelle. Elles apportent également un soutien aux autorités civiles en cas de crise.

Les **forces de souveraineté** stationnées outre-mer assurent, pour leur part, des missions permanentes de présence, de protection des intérêts nationaux et de stabilité régionale, tout en constituant un point d'appui pour d'éventuels déploiements internationaux.

Le présent rapport est, quant à lui, centré sur les **déploiements opérationnels à l'étranger**, entendus comme la projection de militaires hors du territoire national et des eaux territoriales françaises, dans des cadres nationaux, alliés ou multinationaux, afin de défendre les intérêts de la France ou de répondre à des engagements internationaux. Certaines missions présentant un degré de sensibilité particulier, à l'image des opérations spéciales et sous-marines, tout en étant couvertes par les analyses générales du présent rapport, ne font pas l'objet de mentions spécifiques. Ce dernier ne recouvre pas, en revanche, les opérations relevant de la dissuasion nucléaire, dans ses composantes aéroportées et océaniques, qui ne relèvent pas du périmètre des déploiements opérationnels à l'étranger.

Source : commission des finances

Carte des engagements opérationnels des armées françaises dans le monde, début 2026



Source : état-major des armées, janvier 2026

Les déploiements opérationnels à l'étranger - auxquels s'ajoutent désormais un soutien direct à un partenaire stratégique, l'Ukraine - constituent une composante centrale de l'action militaire de la France. Décidés par le Président de la République et le Gouvernement et mis en œuvre sous l'autorité du chef d'état-major des armées, ces déploiements présentent des finalités, des formats et des niveaux d'intensité très divers.

Ils emportent, en conséquence, des implications budgétaires significatives. Or, le modèle de financement qui leur est applicable apparaît aujourd'hui à la fois complexe, fragmenté et insuffisamment lisible. Il se caractérise, en outre, par un écart récurrent entre la budgétisation initiale et l'exécution, traduisant un manque de sincérité budgétaire.

A. DES CATÉGORIES D'ENGAGEMENT NOMBREUSES, POREUSES ET AUX CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES HÉTÉROGÈNES

1. Une architecture fondée sur trois niveaux d'engagement

Les déploiements opérationnels des forces françaises à l'étranger recouvrent un ensemble particulièrement diversifié de situations, qui ne peuvent être appréhendées à travers la seule catégorie des opérations

extérieures (OPEX). Ils englobent des opérations militaires proprement dites, mais également des missions de présence, de réassurance, d'entraînement ou encore des déploiements ponctuels de courte durée.

Cette diversité se traduit par des **différences significatives** en termes de format des forces, de durée des missions, de niveau d'intensité opérationnelle, de finalités poursuivies ou encore de cadre d'intervention, national ou multinational. Elle se reflète également dans l'existence de **plusieurs niveaux de qualification des engagements**.

Une structuration des déploiements opérationnels à l'étranger en trois niveaux



Source : commission des finances

En premier lieu, les **missions opérationnelles à l'étranger (MISSOPS)** constituent la **catégorie englobante des déploiements des forces hors du territoire national**. En l'absence de définition juridique strictement circonscrite, toute mission à caractère opérationnel conduite à l'étranger relève de ce cadre. Les MISSOPS recouvrent ainsi un spectre particulièrement large d'activités regroupant des **exercices** déployés nationaux (mission Pegase) ou internationaux (exercice Cold Response en 2026 dans le grand Nord), des partenariats militaires opérationnels, la coopération militaire, des missions de présence (par exemple à Djibouti) ou encore de réassurance, notamment dans le cadre de l'OTAN¹ (missions Lynx en Estonie et Aigle en Roumanie), ainsi que des démonstrations de force. Elles permettent aux

¹ Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

armées d'agir dans l'ensemble du spectre des relations internationales, notamment dans les phases de compétition et de contestation.

En second lieu, **certaines de ces missions peuvent être qualifiées d'opérations extérieures (OPEX)**, en raison de leur intensité et de leur dangerosité particulières. Cette qualification, prononcée par arrêté interministériel¹, emporte l'application d'un cadre juridique dérogatoire destiné à garantir à la fois la réactivité de l'action militaire et une protection renforcée des personnels engagés.

Les opérations extérieures actuelles

Les OPEX actuelles illustrent la diversité des engagements conduits par la France hors du territoire national. Loin de se limiter à des opérations de combat de forte intensité, les OPEX recouvrent en réalité aujourd'hui un **spectre hétérogène de missions**, incluant notamment des opérations de stabilisation, de maintien de la paix ou de formation, avec un facteur de risque pouvant demeurer effectif. Elles s'inscrivent dans des **cadres juridiques et politiques variés** :

- sous mandat des **Nations unies**, avec des opérations telles que la Minusca (République centrafricaine), la Monusco (République démocratique du Congo), la Finul (opération Daman au Liban), la Minurso (Sahara occidental) ou encore l'Onust² ;
- dans un cadre **européen**, à travers notamment la mission Eutm en Somalie, l'opération Althea en Bosnie-Herzégovine ou l'opération navale EUNAVFOR MED (Irin) en Méditerranée ;
- dans le cadre de **l'OTAN**, avec la participation à la Nato Mission Iraq (NMI) ou à la Kfor au Kosovo (opération Tetras) ;
- dans un cadre **national**, avec des opérations telles que Chammal en Irak et en Syrie (en coopération avec la coalition internationale Inherent Resolve), la mission Corymbe dans le golfe de Guinée ou certains déploiements en Afrique et en Europe orientale.

Certaines opérations présentent en outre un caractère hybride, à l'image de Thazard dans l'Océan Indien, combinant des dimensions nationales et européennes.

Source : commission des finances

¹ La création d'une OPEX est matérialisée par la signature de deux arrêtés interministériels par le ministre des armées et celui chargé des comptes publics. Un premier arrêté précise le nom sous lequel l'opération est désignée, les dates d'ouverture et de fermeture. Un second arrêté, non publié, précise le champ géographique associé.

² Déclenchée en 1948 après la guerre israélo-arabe de la même année.

Enfin, **parmi les OPEX, certaines interventions relèvent du champ de l'article 35 de la Constitution**¹ et donnent lieu à une information du Parlement dans les trois jours suivant leur déclenchement et, le cas échéant, à une autorisation de leur prolongation au-delà de quatre mois.

S'il n'existe pas de définition univoque des critères permettant de soumettre certaines opérations à ces dispositions de la Constitution, sont notamment pris en compte, selon le Gouvernement² :

- **la nature et l'importance des moyens déployés**, impliquant des engagements significatifs de forces constituées ;

- **le niveau de dangerosité** de la zone d'intervention et la probabilité que les militaires soient exposés à des risques directement liés à une situation de crise ou de conflit armé ;

- **l'existence d'une intentionnalité de combat**, qui se traduit par la conduite d'actions potentiellement coercitives contre un adversaire identifié ou latent, dans un environnement sécuritaire fortement dégradé.

Cette qualification renforce le rôle du Parlement dans le suivi des engagements mais n'emporte toutefois pas de conséquence sur le plan budgétaire.

Les cas d'application de l'article 35 de la Constitution

Depuis 2008, l'Assemblée nationale et le Sénat ont été saisies à plusieurs reprises, en application de l'article 35, sur les interventions en Afghanistan, en Côte d'Ivoire, au Kosovo, au Liban, au Tchad, en République Centrafricaine, en Libye, au Sahel, en Centrafrique, en Irak et en Syrie.

Toutes les opérations qualifiées d'OPEX n'ont en revanche pas été soumises au Parlement, à l'instar de la mission Atalante, en charge de la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, ou de la Minurso lancée en 1991 au Sahara occidental.

Il en va de même pour les missions de réassurance menées sur le flanc Est de l'OTAN en Europe, à la frontière avec la Russie ou à proximité, qui ne sont pas qualifiées d'OPEX.

Source : commission des finances, d'après le rapport au Parlement sur les différentes catégories de déploiements opérationnels des forces armées françaises à l'étranger, mai 2025

¹ L'article 35 de la Constitution dispose que « La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement. Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort. Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante. »

² *Source : Rapport au Parlement sur les différentes catégories de déploiements opérationnels des forces armées françaises à l'étranger, 19 mai 2025.*

2. Des régimes juridiques, statutaires et indemnitaires différenciés

La distinction entre MISSOPS et OPEX emporte des conséquences juridiques, statutaires et indemnitaires significatives pour les militaires engagés.

D'une part, les personnels déployés en **MISSOPS** relèvent, d'un point de vue juridique et statutaire, du cadre de droit commun applicable aux militaires. Ils bénéficient des protections attachées à leur statut, notamment en matière de protection pénale, de pension d'invalidité ou de capital décès. Sur le plan indemnitaire, ils perçoivent, selon les cas, l'indemnité de sujétion d'absence opérationnelle (ISAO) ou, pour certains déploiements temporaires à l'étranger, l'indemnité de sujétion pour service à l'étranger (ISSE), plus favorable. Les **missions de réassurance conduites sur le flanc Est de l'OTAN** en Europe, à la frontière avec la Russie ou à proximité, relèvent de cette dernière catégorie.

D'autre part, la qualification d'**OPEX** ouvre, quant à elle, droit à des dispositifs spécifiques, traduisant la reconnaissance du caractère plus intense et risqué de ces engagements. Des points de vue juridique et statutaire, elle permet notamment l'accès à des régimes renforcés en matière d'indemnisation en cas d'invalidité ou de décès, ainsi qu'à des mesures de reconnaissance particulières, telles que le statut de combattant ou la mention « mort pour la France ». Sur le plan indemnitaire, elle ouvre également droit à des dispositifs spécifiques, notamment l'ISSE.

L'indemnité de sujétions pour service à l'étranger (ISSE)

Instaurée par le décret n° 97-901 du 1^{er} octobre 1997, l'indemnité de sujétion pour service à l'étranger (ISSE) est versée aux militaires envoyés en OPEX ou en renfort temporaire à l'étranger dans certaines circonstances¹. Elle est allouée au personnel dès le premier jour de présence sur le théâtre d'opération et jusqu'au dernier jour de présence, sans condition de durée minimale de présence sur le théâtre d'opération.

L'ISSE est exclusive du bénéfice de l'indemnité de sujétions d'absence opérationnelle (ISAO), régie par le décret n° 2021-1701 du 17 décembre 2021, qui s'applique, dans un cadre moins favorable, aux militaires dans l'impossibilité de regagner leur lieu de résidence habituelle durant l'intégralité du créneau de 23 heures à 5 heures, et qui est majorée quand le militaire est déployé dans un espace éloigné de son lieu d'affectation ou de son port de base, notamment à l'étranger.

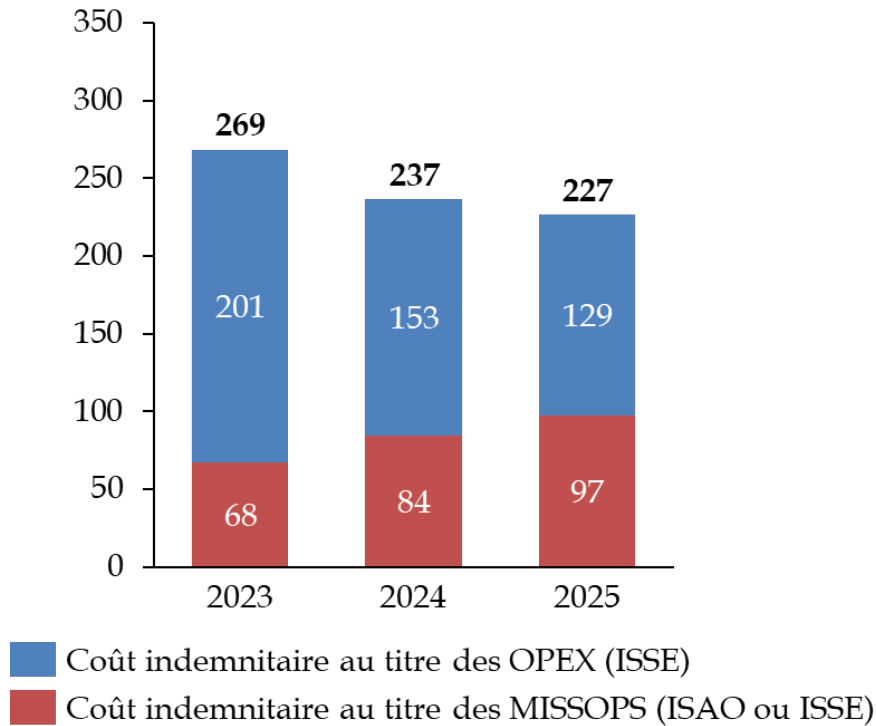
L'ISSE est égale à 1,5 fois la solde de base, avec laquelle elle se cumule. Elle peut être complétée d'un supplément par enfant à charge.

Source : commission des finances

¹ Les activités constituant un renfort temporaire à l'étranger sont précisées par arrêté du ministre des armées.

Coût indemnitaire annuel au titre des OPEX et des MISSOPS, entre 2023 et 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les informations transmises au rapporteur spécial

3. Une typologie imparfaite au regard de la réalité des engagements

La distinction entre MISSOPS et OPEX ne rend qu'imparfaitement compte de la réalité des déploiements opérationnels.

D'une part, **cette typologie ne recouvre pas l'ensemble des situations observées.** Ainsi, certains personnels projetés à l'étranger, notamment dans le cadre de dispositifs de présence de long terme, ne relèvent pas, du point de vue individuel, du cadre applicable aux missions opérationnelles.

D'autre part et surtout, **la frontière entre MISSOPS et OPEX apparaît, dans certains cas, difficile à appréhender.** Des missions relevant formellement des MISSOPS peuvent mobiliser des moyens significatifs, s'inscrire dans la durée et comporter des sujétions ou de niveaux d'intensité ou de risque comparables à celles de certaines OPEX, sans pour autant relever du même régime. En outre, la nature et le format des MISSOPS est très variable entre elles.

Les missions de réassurance conduites sur le flanc Est de l'OTAN offrent une illustration de la difficulté à catégoriser les missions : bien qu'inscrites dans le cadre des MISSOPS, elles ouvrent droit – comme certaines autres MISSOPS considérées du « haut du spectre »¹ - à certains avantages indemnitaires (notamment l'ISSE) et présentent un niveau d'engagement particulièrement élevé. Selon les informations recueillies par le rapporteur spécial, outre le fait qu'elles ne comportent pas de dimension de combat ou de dangerosité à ce jour, l'une des justifications à la non-classification de ces missions comme des OPEX a été non pas l'absence, en l'état, de risque de combat, mais la volonté de ne pas envoyer le signal d'un affrontement direct avec la Russie, témoignant de la porosité des catégories.

En dépit de ses écueils, la classification des déploiements opérationnels entre OPEX et MISSOPS emporte des conséquences notables du point de vue de leur financement.

B. UN FINANCEMENT FRAGMENTÉ ENTRE BUDGÉTISATION INITIALE, PROVISION ET AJUSTEMENTS EN GESTION

1. L'existence de deux logiques théoriques de financement

Le financement des déploiements opérationnels à l'étranger repose, en théorie, sur deux logiques distinctes, qui correspondent aux grandes catégories juridiques d'engagement précédemment décrites.

En premier lieu, **les missions opérationnelles ne relevant pas du régime des opérations extérieures sont, en principe, financées « sous enveloppe »**, c'est-à-dire par les crédits généraux inscrits en loi de finances initiale au sein de la mission « Défense », ces crédits étant ensuite ventilés entre les budgets opérationnels de programme des trois armées, des directions et des services concernés.

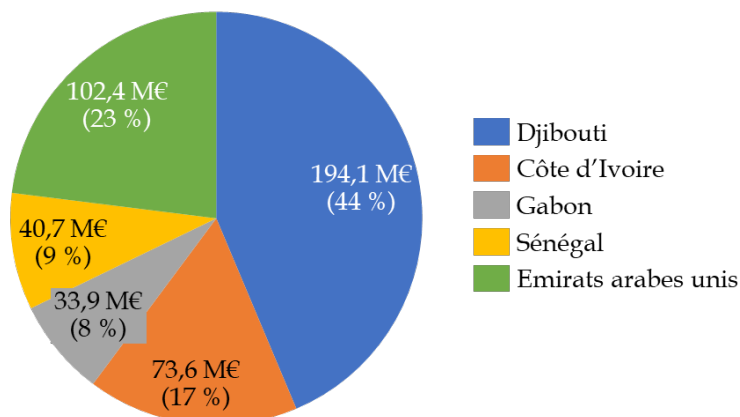
Ainsi, **les forces de présence à l'étranger ont par exemple représenté en 2024 un coût de 444,6 millions d'euros**, pour un total de 4 138 effectifs² - dont 3 050 effectifs français en missions de courte ou de longue durée - **financé sur les crédits généraux du ministère**. Il en va de même, notamment, des activités de partenariat militaire internationaux, des exercices entre alliés ou encore des déploiements navals opérationnels dans les eaux internationales hors des zones relevant des OPEX.

¹ Les MISSOPS concernées sont énumérées dans un arrêté ministériel.

² Militaires français, civils français et personnel de recrutement local étranger.

Ventilation du coût des forces de présence des armées françaises par pays, en 2024

(en millions d'euros et en %, en CP)



Source : commission des finances.

En second lieu, **les opérations extérieures**, ainsi que les missions intérieures¹, **relèvent d'un régime budgétaire spécifique s'appuyant sur une provision, créée en 2005², inscrite en loi de finances initiale au sein des crédits de la mission « Défense »**. Celle-ci est destinée, en principe, à couvrir les « surcoûts » liés à des déploiements, présentés comme par nature incertains. Les crédits correspondants sont retracés sur des lignes spécifiques du budget annuel de la mission « Défense »³.

2. Des circuits effectifs de financement éclatés

En pratique, **ce schéma théorique rend assez mal compte des modalités effectives** de financement des déploiements opérationnels à l'étranger.

¹ Hors du champ du présent rapport.

² Dans le contexte de l'implication des forces françaises dans les opérations extérieures au début des années 2000 (Bosnie, Kosovo, Afghanistan, Côte d'Ivoire, etc.) et de la génération d'importants surcoûts afférents (658 millions d'euros en 2003, 633 millions d'euros en 2004, selon le ministère des armées). Est alors également intégrée aux documents budgétaires une provision pour les « opérations intérieures » (OPINT, devenues plus tard les « missions intérieures » - MISSINT) les forces armées participant concomitamment à des missions de sécurité intérieure et de service public (par exemple, en 2004, les opérations liées aux commémorations des débarquements de Normandie et de Provence, le plan Vigipirate, etc.).

³ Actions 6 « Surcoûts liés aux opérations extérieures » et 7 « Surcoûts liés aux opérations intérieures » du programme 178 « Préparation et emploi des forces », et action 59 « Surcoûts liés aux opérations – personnel travaillant pour le programme 178 » du programme 212 « Soutien de la politique de défense », elle-même divisée en deux sous-actions relatives aux opérations extérieures, d'une part, et aux opérations intérieures, d'autre part.

Tout d'abord, **certaines MISSOPS hors OPEX peuvent faire l'objet de financements complémentaires en gestion**, concrètement dans la loi de finances de fin de gestion. C'est le cas des missions de réassurance sur le flanc Est de l'OTAN depuis 2022.

**Le cas révélateur des limites des schémas de financement :
les MISSOPS sur le flanc Est de l'Europe**

Les missions opérationnelles conduites sur le flanc Est de l'Europe constituent un cas particulièrement révélateur des limites du schéma de financement existant.

Fortement renforcées à compter de 2022 dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ces missions ont alors donné lieu à un décompte de coûts additionnels, sans pour autant être intégrées, dans un premier temps, au périmètre de la provision OPEX-MISSINT. Jusqu'à la fin de l'exercice 2025, leur financement a ainsi été, pour l'essentiel, renvoyé à la gestion, au moyen d'ouvertures de crédits en fin d'année.

Cette situation a contribué à accentuer le décalage entre la réalité des engagements et leur traduction budgétaire, en maintenant hors du champ de la budgétisation initiale des dépenses pourtant prévisibles dans leur principe et, pour partie, dans leur ordre de grandeur.

La loi de finances pour 2026¹ a marqué une inflexion en ce qu'elle élargit le périmètre de la provision aux MISSOPS déployées sur le flanc Est, sans répondre à toutes les difficultés².

Source : commission des finances

Ensuite, **les dépenses exécutées au titre des OPEX excédant régulièrement le montant de la provision inscrite en loi de finances initiale, le ministère des armées sollicite de manière récurrente un financement complémentaire pour assurer leur couverture**. En application de l'article 5 de la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030 (LPM 2024-2030)³, les surcoûts des opérations extérieures et des missions intérieures non couverts par la provision font en effet l'objet d'un financement interministériel, la participation de la mission « Défense » à ce dernier ne pouvant excéder la proportion qu'elle représente dans le budget général de l'État.

Par ailleurs, les OPEX et certaines MISSOPS peuvent donner lieu à des **remboursements d'organisations internationales ou de l'Union européenne**, qui peuvent venir atténuer le coût supporté par le ministère, pour des montants néanmoins souvent très modestes⁴.

¹ Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

² Voir infra.

³ 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.

⁴ Voir infra.

Lorsque les crédits initiaux, la provision et les ouvertures complémentaires de crédits (solidarité interministérielle) ne permettent de couvrir l'ensemble des dépenses, le financement repose, en outre, sur des **redéploiements internes** au ministère des armées. Ces redéploiements se traduisent concrètement par des annulations ou des gels de crédits sur d'autres postes, en particulier sur des crédits d'équipement ou de fonctionnement¹. Enfin, la part finalement non couverte des coûts se retrouve dans la hausse du report de charges général du ministère, c'est-à-dire le renvoi à l'année suivante de paiement dus, notamment au titre de ses acquisitions d'équipement.

Les circuits de financement effectivement mobilisés apparaissent ainsi nombreux et complexes, en ce qu'ils combinent crédits initiaux, provision, remboursements, financements interministériels, redéploiements internes, et une contribution à la hausse du report de charges, selon des temporalités et des logiques différentes.

C. UNE MESURE DES COÛTS, CENTRÉE SUR LA NOTION DE « SURCOÛTS », PARTIELLE ET PEU REPRÉSENTATIVE

1. Une logique de surcoûts par rapport à une situation d'absence de déploiement

Le suivi budgétaire des déploiements opérationnels repose principalement, dans l'architecture actuelle, sur la notion de « **surcoûts** ».

Celle-ci **consiste à identifier, pour les OPEX et, depuis 2022, les MISSOPS sur le flanc Est, les dépenses additionnelles directement imputables au déploiement à l'étranger, par rapport à l'activité normale des forces en métropole.** Cette approche repose donc sur un raisonnement différentiel : ce ne sont pas les coûts complets des opérations qui sont retracés, mais uniquement les coûts jugés additionnels par rapport à une situation de référence.

¹ Voir infra.

Le périmètre des surcoûts

Le calcul des surcoûts des opérations extérieures repose sur des principes généraux fixés en 1984 et actualisés en 2010 puis en 2025, par une note de l'état-major des armées. Les dépenses couvertes concernent en particulier, pour ce qui relève des budgets opérationnels de programme (BOP) « OPEX »¹ (étendu aux MISSOPS sur le flanc Est), alimenté par la provision :

- les **indemnités**, telles que l'indemnité de sujétion pour service à l'étranger (ISSE) et l'indemnité de sujétions d'absence opérationnelle (ISAO)², le supplément familial ainsi que, le cas échéant, les rémunérations et charges sociales du personnel civil recruté sur les théâtres ;
- les **dépenses de fonctionnement** des forces, ainsi que le **transport stratégique** des équipements ;
- les **contributions françaises aux dispositifs internationaux**, notamment les budgets « opérations » de l'OTAN et les opérations militaires de l'Union européenne³ ;

En outre, des **dépenses sont identifiées a posteriori** (« *ex post* »), déclarées par les armées, directions et services, et initialement imputées sur leurs propres budgets du fait qu'elles ne peuvent, au moment de leur engagement, être rattachées avec certitude à une opération extérieure⁴. Elles bénéficient, en début (avance), en cours ou en fin de gestion, d'une re-ventilation partielle de crédits de la provision initiale, *via* le BOP OPEX. Elles concernent principalement, selon une logique différentielle (part additionnelle rendue nécessaire par le déploiement), l'entretien programmé des matériels (**EPM**), l'entretien programmé du personnel (**EPP**) - correspondant notamment aux équipements et effets nécessaires au soutien du combattant -, les équipements d'accompagnement et de cohérence (**EAC**), les activités opérationnelles (**AOP**), les **carburants** opérationnels et les **munitions**.

À titre d'exemple, sont pris en compte, au titre des surcoûts, les dépenses de maintenance correspondant à la sévérité des conditions d'emploi liée au déploiement, notamment la surconsommation de pièces de rechange, la régénération des matériels, certains coûts de maintenance externalisée supplémentaire et, le cas échéant, les dommages de guerre réparables.

Sont notamment exclus de l'éligibilité à la provision l'entraînement et les exercices (préparation opérationnelle), même si l'application de cette règle semble connaître des limites de fait, ainsi que le soutien direct à l'Ukraine.

Source : commission des finances

¹ Il existe deux BOP OPEX : un rattaché au programme 178 (dépenses de fonctionnement, d'investissement et subventions) et l'autre au programme 212 (dépenses de personnel).

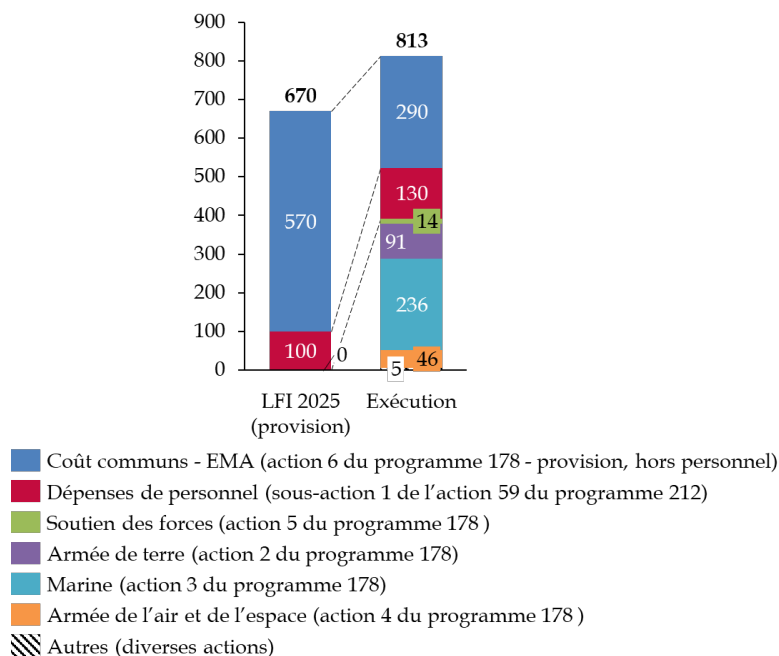
² Voir supra.

³ La contribution de la France au budget des opérations de maintien de la paix de l'ONU relève du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et n'est pas incluse dans les surcoûts des opérations extérieures.

⁴ À titre d'exemple, l'emploi des pièces détachées concourant au maintien en condition opérationnelle des équipements ne peut être connu qu'au moment de la sortie des stocks vers un théâtre d'opération et non lors de l'achat du lot. Voir infra.

Évolution entre la ventilation des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2025 pour les OPEX et l'exécution afférente

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations du rapporteur spécial¹

À l'inverse, les dépenses considérées comme relevant de l'activité normale des armées, au premier rang desquelles la solde de base des militaires, demeurent financées « sous enveloppe » et ne sont pas retracées au titre des surcoûts.

Au sein du ministère des armées, le processus d'estimation des surcoûts repose sur plusieurs étapes successives s'étendant d'une première estimation en fin d'année n-1, une actualisation en cours d'année et un bilan définitif en année n+1. Ce processus mobilise de nombreux échelons et comporte des phases de consolidation et d'ajustement des données transmises par les armées, directions et services au titre des dépenses « *ex post* ». L'état-major des armées joue ainsi un rôle de filtre sur les surcoûts identifiés par ces derniers puis transmet ces éléments au secrétariat général pour l'administration, avant une transmission à Bercy, qui tend à valider les chiffrages fournis.

¹ Note : les données prises en compte au titre de l'exécution sont issues du rapport annuel de performances pour l'année 2024 ; elles présentent un montant cumulé supérieur de 7 millions d'euros à celles présentées dans le rapport annuel au Parlement sur les OPEX pour la même année.

2. Une notion de surcoûts ambivalente

La notion de surcoût présente toutefois une ambiguïté. En pratique, elle désigne non pas un coût imprévisible ou exceptionnel par nature, mais un coût additionnel lié à un déploiement.

Or, lors de la discussion des textes budgétaires, **cette notion tend souvent à être assimilée à celle d'aléa**, comme si les dépenses retracées relevaient nécessairement de l'imprévisible. **Une telle assimilation est pourtant fortement discutable.** Une part significative des dépenses qualifiées de surcoûts correspond en effet, à des charges dont le montant cumulé est **au moins partiellement prévisible**, dès lors qu'une partie des engagements concernés sont connus, prolongés ou récurrents.

La confusion entre coût additionnel et imprévisibilité contribue ainsi à brouiller la lecture du financement effectif des déploiements.

3. Un périmètre incomplet excluant des coûts déterminants

Le périmètre des surcoûts ne recouvre, en outre, qu'une partie des dépenses effectivement induites par les déploiements opérationnels.

Alors que la comparaison entre une activité en opération et une activité de référence en métropole n'est pas aisée à établir, plusieurs catégories de charges déterminantes demeurent exclues du champ des surcoûts, en particulier :

- **les pertes ou l'usure accélérée des équipements** – pour la part non couverte par le seul maintien en condition opérationnelle additionnel financé par les surcoûts -, qui n'est pris en compte qu'au titre des dépréciations comptables générales des équipements militaires au sein du compte général de l'État, sans identification particulière de ce qui est imputable aux déploiements opérationnels ;

- **les besoins différés de remplèment des matériels qui en résultent**, dont seule une part est prise en compte par la programmation capacitaire ;

- **certains effets de long terme sur les ressources humaines**, notamment en matière de bonification des **pensions** des personnels déployés pour certaines opérations ;

- **les impacts indirects sur la disponibilité des équipements en métropole** – et donc l'entraînement opérationnel afférent -, lorsque, comme c'est toujours le cas, l'effort de soutien est prioritairement concentré sur les matériels déployés, aboutissant à une forme d'« exportation » de la disponibilité ou d'« importation » de l'indisponibilité.

En l'absence d'outils de comptabilité analytique permettant d'agrèger l'ensemble des coûts directs, indirects, immédiats et différés, **le dispositif actuel de calcul de surcoûts ne permet donc pas de disposer d'une vision complète du coût réel des engagements.**

4. Le soutien à l'Ukraine : un objet distinct, révélateur des limites du modèle

Le soutien apporté à l'Ukraine, détaillé *infra*, constitue, de ce point de vue, un cas particulièrement révélateur des limites du modèle de financement.

Le soutien militaire à l'Ukraine ne relève, en effet, ni du cadre des OPEX, ni de celui des MISSOPS. Il mobilise pourtant des ressources militaires significatives et donne lieu à des coûts directs et indirects substantiels, qu'il s'agisse de cessions d'équipements, de maintenance, d'acheminement, de formation ou de contributions à des instruments européens.

Son financement a pourtant, pour l'essentiel, en dehors de crédits initiaux inscrits au programme 146 pour les équipements¹, été assuré chaque année depuis 2022 en cours d'exécution. Cette situation n'est pas contraire à la lettre de l'article 4 de la LPM 2024-2030², qui prévoit que les moyens nécessaires au soutien à l'Ukraine peuvent être déterminés soit en loi de finances de l'année soit en exécution, la seconde option ayant été préférée. Elle n'en renforce pas moins le caractère *ex post* du financement d'une composante désormais importante de l'effort de défense, sans que la provision prévue pour les déploiements ne puisse être mobilisée.

¹ Crédits inscrits sur l'action n° 13 « Soutien à l'effort de défense de pays tiers » du programme 146, toutefois par exemple non dotée en 2026. Aucun crédit n'est dédié sur les programmes 178, pour l'emploi des forces, et 212, pour les dépenses de personnel.

² Qui dispose que s'ajoutent aux ressources que la LPM prévoit, « celles nécessaires au financement de l'effort national de soutien à l'Ukraine. Elles concernent notamment le financement de contributions à la Facilité européenne pour la paix, des reconstitutions nécessaires, en cas de cessions d'équipements ou de matériels, à la préservation intégrale du format des armées prévu par la programmation militaire présentée dans le rapport annexé à la présente loi ou d'aides à l'acquisition de matériels ou de prestations de défense et de sécurité. Ces moyens seront déterminés en loi de finances de l'année ou en exécution, en cohérence avec l'évolution du contexte géopolitique et militaire. »

D. UN FINANCEMENT SOUFFRANT D'UNE SOUS-BUDGÉTISATION INITIALE

1. Une provision au rôle ambigu

La **provision** inscrite en loi de finances initiale est retracée dans les documents budgétaires à travers **trois actions spécifiques relevant de deux programmes**¹. Elle couvre les dépenses de personnel, d'une part, et certaines dépenses hors personnel, d'autre part. **Elle constitue, en principe, l'outil de financement des surcoûts liés - outre les opérations intérieures - aux OPEX.**

Si elle théoriquement conçue pour couvrir des dépenses additionnelles liées à des engagements incertains, **elle joue en pratique deux rôles implicites**, comme les travaux du rapporteur spécial ont été l'occasion de le constater.

Elle agit d'abord et surtout comme un **instrument de protection du modèle d'armée**, en limitant, *via* une segmentation budgétaire, l'impact des dépenses opérationnelles sur les crédits d'équipement et de fonctionnement.

Elle participe ensuite également, en sens inverse, à **garantir un socle de financement pour l'activité extérieure des forces** - qui figure au cœur du modèle d'armée français -, voire, *de facto*², de la préparation opérationnelle, dans un contexte de sous-estimation des crédits généraux prévus par la LPM 2024-2030 par rapport aux objectifs fixés aux armées, ainsi que l'avait développé le rapporteur spécial dans un rapport récent³.

Par ailleurs, le fait que les éventuels - et très hypothétiques - excédents de crédits issus de la provision doivent être maintenus, même en cas de sous-consommation, au profit de la mission « Défense », en application de l'article 5 de la LPM 2024-2030⁴, lui confère un fonctionnement dérogatoire à la logique d'une provision budgétaire classique.

¹ Actions 6 « Surcoûts liés aux opérations extérieures » et 7 « Surcoûts liés aux opérations intérieures » du programme 178 « Préparation et emploi des forces », et action 59 « Surcoûts liés aux opérations - personnel travaillant pour le programme 178 » du programme 212 « Soutien de la politique de défense », elle-même divisée en deux sous-actions relatives aux opérations extérieures, d'une part, et aux opérations intérieures, d'autre part.

² En principe, les coûts associés à l'entraînement et les exercices sont exclus de la couverture par la provision. Dans les faits, les éléments recueillies par le rapporteur spécial montrent que l'une des missions fixées aux MISSOPS sur le flanc est est, outre le signalement stratégique, de renforcer la préparation opérationnelle par l'intensité des entraînements, au moins en partie couverts par les surcoûts.

³ 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.

⁴ Qui dispose notamment que « Si le montant des surcoûts nets ainsi défini est inférieur à la provision, l'excédent constaté est maintenu au profit de la mission « Défense » ».

Instrument en théorie de couverture de l'incertitude, **la provision est ainsi devenue un outil de tactique budgétaire**, dans un contexte budgétaire contraint au regard des objectifs fixés aux armées, tant du point de vue opérationnel que capacitaire¹.

2. Une sous-budgétisation récurrente, malgré une amélioration récente

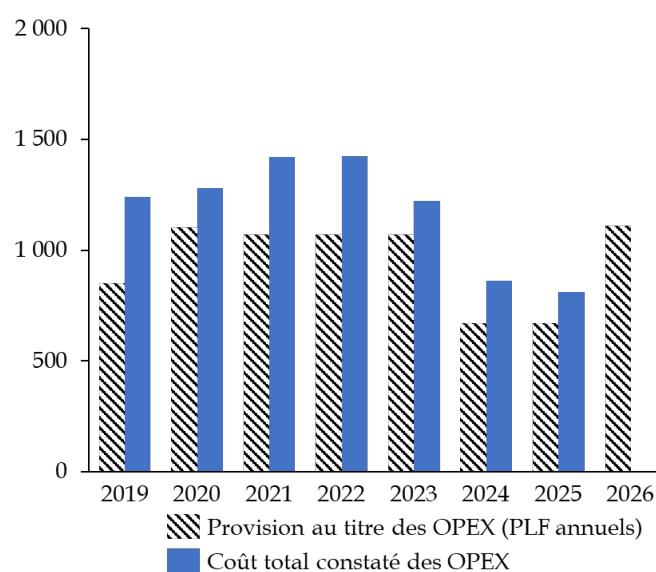
a) *Une sous-budgétisation chronique, a fortiori dans le contexte de l'émergence des MISSOPS sur le flanc Est et du soutien direct à l'Ukraine*

Au-delà de cette ambiguïté, la principale limite du dispositif de la provision réside dans **la sous-budgétisation récurrente de son montant en loi de finances initiale**.

Les crédits inscrits se révèlent ainsi régulièrement inférieurs aux dépenses effectivement constatées, ce qui crée un **écart structurel entre prévision et exécution**. Entre 2019 et 2025, l'écart moyen entre la provision au titre des OPEX et les dépenses effectivement exécutées pour ces opérations est d'environ 250 millions d'euros par an. En effet, si la baisse des dépenses d'OPEX est nette entre 2022 et 2025², celle du montant de la provision l'est également.

Évolution comparée de la provision au titre des opérations extérieures et des surcoûts effectivement constatés

(en millions d'euros, en CP)



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

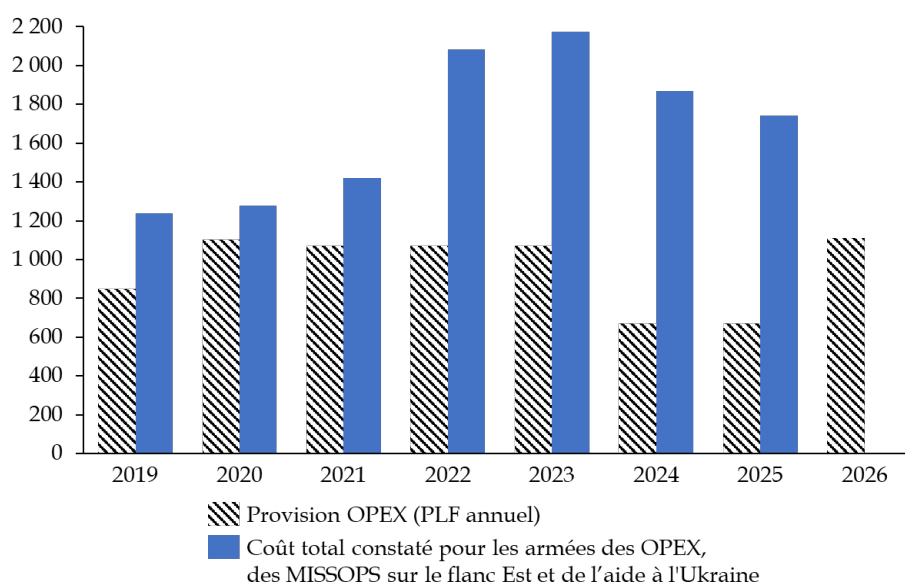
¹ C'est-à-dire de nature et de nombre d'équipements.

² Voir infra.

L'écart entre le montant de la provision et les surcoûts constatés est encore plus manifeste lorsque l'on prend en compte, à compter de 2022, les missions de réassurance sur le flanc Est de l'OTAN en Europe et l'impact direct du soutien militaire à l'Ukraine pour les armées. Se cumulent deux effets à compter de cette date, sur ce périmètre : d'une part, la baisse des dépenses d'OPEX est plus que compensée par celles liées aux MISSOPS sur le flanc Est et au soutien à l'Ukraine ; d'autre part, le montant de la provision annuelle est réduit de 400 millions d'euros pendant la période. **Entre 2022 et 2025, l'écart moyen entre la provision au titre des OPEX et les dépenses effectivement exécutées pour ces trois catégories de dépenses atteint en moyenne 1,1 milliard d'euros par an, dont 475 millions d'euros au titre des missions sur le flanc Est de l'Europe, 410 millions d'euros pour le soutien à l'Ukraine¹ et 210 millions d'euros pour les OPEX.**

Évolution comparée de la provision au titre des opérations extérieures et 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 montant des surcoûts bruts a par exemple atteint, pour ces trois catégories de dépenses, 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, **écart net**

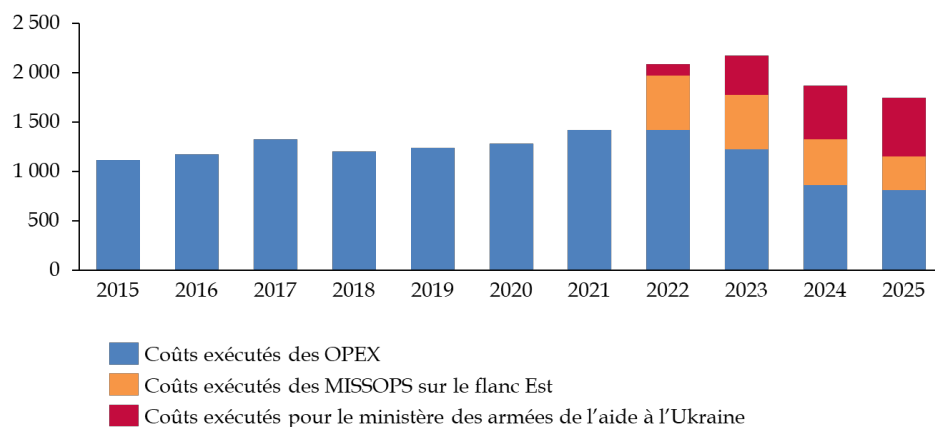
¹ Y compris au titre du soutien à l'Ukraine porté par le programme 146, s'agissant des cessions d'équipement en particulier.

² Idem.

de 1,1 milliard d'euros que les contributions internationales ne sont venues que très faiblement compenser (19 millions d'euros d' « autres ressources »).

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

Surcoûts bruts, surcoûts nets

Le suivi budgétaire des opérations extérieures et des missions opérationnelles sur le flanc Est – ainsi que du soutien à l'Ukraine – s'appuie sur deux concepts distincts : les surcoûts bruts et les surcoûts nets.

Les **surcoûts bruts** renvoient à l'ensemble des coûts additionnels constatés portés par le ministère en raison de déploiements opérationnels éligibles au décompte de surcoûts (OPEX et MISSOPS sur le flanc Est), par rapport à une hypothèse d'absence de ces déploiements.

Les **surcoûts nets** renvoient au reliquat de ces mêmes coûts, une fois déduits le montant de la provision et les remboursements perçus au titre des déploiements (contributions des organisations internationales).

Source : commission des finances

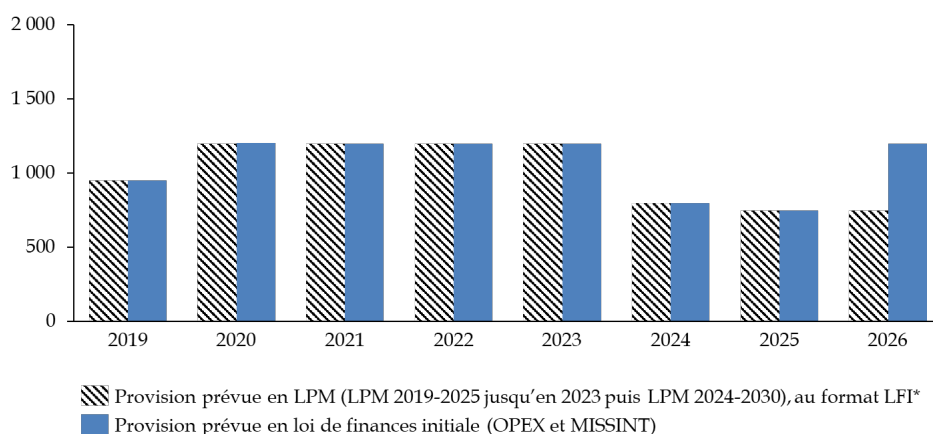
Le décalage persistant entre les crédits prévus en loi de finances initiales, via la provision, et les dépenses constatées, que ce soit avant ou après 2022, ne peut pourtant être attribué au caractère imprévisible des crises. Si l'évolution d'un engagement pris isolément demeure naturellement incertaine, le niveau global des coûts associés aux déploiements extérieurs apparaît, lui, moins imprévisible lorsqu'il est appréhendé sur une base annuelle et agrégée.

L'absence de prise en compte, jusqu'à une période récente, de l'écart récurrent entre provision et exécution dans la détermination du montant de la provision de l'année suivante témoigne, de ce point de vue, d'une **tolérance à la sous-budgétisation**.

Deux éléments principaux peuvent l'expliquer. D'une part, le choix a été fait, jusqu'en 2025, de respecter, selon les années, strictement le montant prévisionnel inscrit dans les deux LPM successives¹ pour la provision OPEX-MISSINT, alors même qu'une telle trajectoire est par nature difficile à calibrer avec précision sur plusieurs années. Il convient, sur ce point, de noter que les montants prévus en LPM s'appliquent indifféremment aux OPEX et aux MISSINT², la part dédiée aux OPEX étant nettement plus forte dans les lois de finances annuelles successives (670 millions d'euros pour les OPEX et 80 millions d'euros pour les MISSINT en 2025).

Une conformité du montant de la provision annuelle OPEX-MISSINT aux prévisions fixées dans les LPM 2019-2025 et 2024-2030, jusqu'en 2025

(en millions d'euros)



Note* : dans le format de la LPM 2019-2025, appliquée jusqu'en 2023, le montant de la provision prévu pour chaque année excluait le montant des crédits de personnel prévu au titre des MISSINT. Pour la commodité de la comparaison avec les lois de finance annuelles de 2019 à 2023, le montant concerné (100 millions d'euros chaque année) est réintégré.

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

Or, la LPM 2024-2030, prenant en compte le désengagement en Afrique³, avait réduit pour la durée de la programmation le montant de la provision OPEX, sans pour autant prévoir une intégration en son sein, ou dans les crédits de droit commun de la mission « Défense », du coût annuel

¹ À l'article 4 de la LPM 2019-2025 et à l'article 5 de la LPM 2024-2030.

² À l'inverse des projets de loi de finances annuels, dont la nomenclature permet de distinguer les montants inscrits au titre des OPEX.

³ Voir infra.

des MISSOPS sur le flanc Est et de l'aide militaire à l'Ukraine, qui constituaient pourtant déjà une réalité.

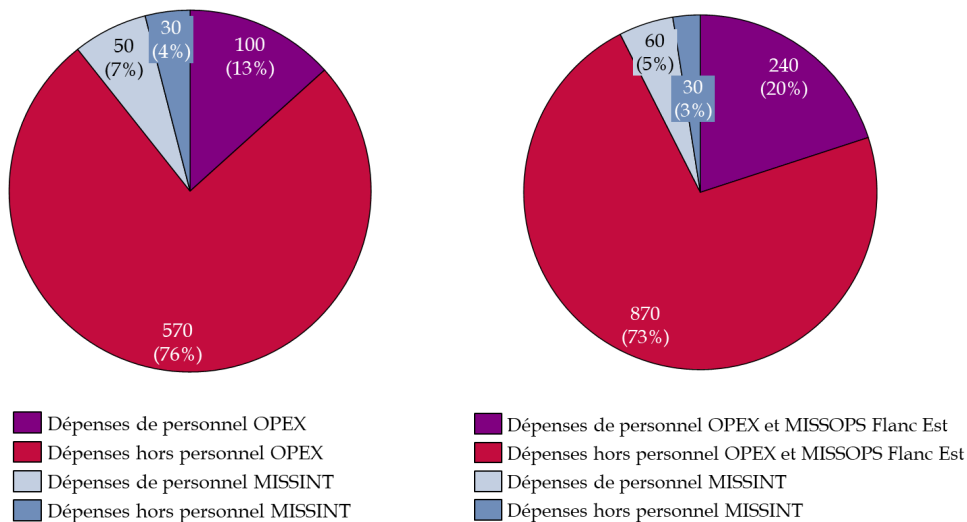
D'autre part, ce décalage a sans doute pu traduire **une forme d'ajustement implicite** consistant, dans le contexte d'un budget contraint par une trajectoire budgétaire pluriannuelle globale pour la mission « Défense », à minorer en loi de finances initiale des dépenses pourtant probables (pour attribuer davantage de crédits initiaux à d'autres postes de dépenses), en comptant sur des financements complémentaires en gestion, avec des résultats variables¹.

b) *Un effort de sincérisation engagé en 2026 et qui pourrait se confirmer...*

La loi de finances pour 2026 a néanmoins engagé un effort de sincérisation, en élargissant la provision OPEX et MISSINT aux MISSOPS sur le flanc Est de l'Europe et en en augmentant en conséquence son montant, passé de de 750 millions d'euros en 2025 à 1,2 milliard d'euros en 2026 au total, dont 1,11 milliard d'euros au titre des engagements extérieurs (240 millions d'euros au titre des dépenses de personnel et 870 millions d'euros au titre des autres dépenses), et 90 millions d'euros pour les missions intérieures.

Ventilation des crédits de la provision par types de dépenses, en 2025 et 2026

(en millions d'euros et en pourcentage ; à gauche : 2025, à droite : 2026)



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

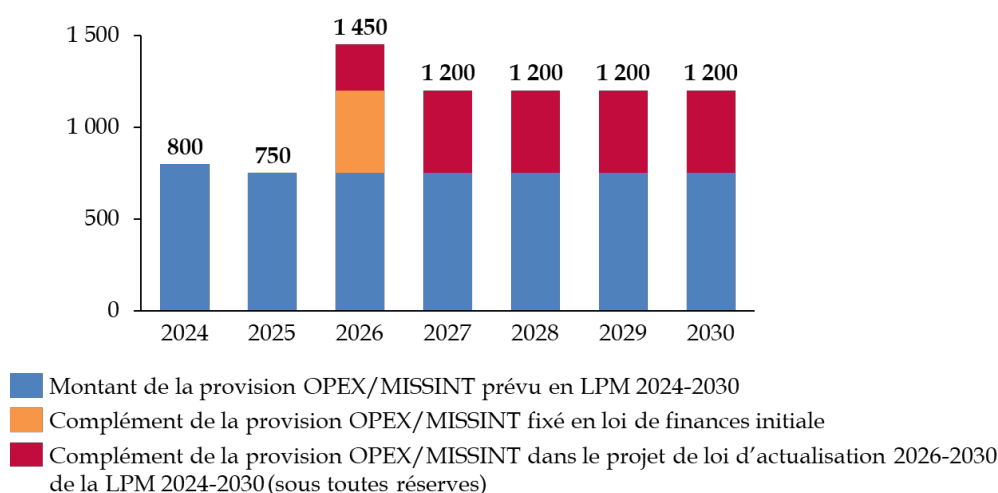
Cette évolution est confirmée par le projet de loi d'actualisation de LPM 2024-2030, qui propose d'acter le caractère pérenne d'un montant de provision OPEX-MISSINT établi à 1,2 milliard d'euros jusqu'à l'horizon 2030,

¹ Voir infra pour l'exemple de l'année 2024.

avec un ressaut à 1,45 milliard d'euros en 2026. Selon les informations du rapporteur spécial, ce ressaut de 250 millions d'euros, viserait, en cas de besoin, à compenser¹ la réduction du même montant de la hausse des crédits initialement prévue pour 2026, réalisée à l'occasion de la présentation de la version du projet de loi de finances pour 2026 sur laquelle le Gouvernement a engagé sa responsabilité.

Un montant de la provision annuelle OPEX-MISSINT qui pourrait être actualisé pour les années à venir

(en millions d'euros)



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

c) ...mais qui n'est pas sans limite

Cette évolution constitue une amélioration réelle. Elle ne met toutefois pas fin aux limites du dispositif.

Premièrement, **le niveau actualisé de la provision demeure exposé à un risque de sous-financement**, le montant prévu n'étant réhaussé de 440 millions d'euros pour les engagements extérieurs qu'à la faveur de l'extension de son périmètre, au-delà des OPEX, aux MISSOPS sur le flanc Est. Or, ces dernières ont représenté un coût moyen un peu supérieur entre 2022 et 2025, manifestant la subsistance d'un risque de dépassement de la provision, dans un contexte géostratégique très dégradé et éruptif².

Deuxièmement, **cette évolution soulève également plusieurs interrogations quant à ses effets de bord**. D'une part, l'extension prévue en 2026 conduit à **faire entrer, dans un instrument conçu pour couvrir l'imprévisible, des engagements sur le flanc Est dont le caractère est**

¹ Via un éventuel abondement en loi de finances de fin de gestion.

² Voir infra.

justement censé, en application des plans de l'OTAN, être durable et structurant.

D'autre part, cette évolution est de nature à **créer un risque d'incohérence**, dans la mesure où d'autres MISSOPS, pourtant elles aussi permanentes, identifiables et jouant un rôle stratégique, demeurent exclues de ce périmètre.

Troisièmement, **le soutien direct à l'Ukraine demeure maintenu essentiellement¹ en dehors du financement prévu en loi de finances initiale, y compris par la provision.**

Le projet de loi d'actualisation de la LPM n'apporte pas d'évolution sur ces points ; il n'étend d'ailleurs pas formellement, à l'article 5 de la LPM 2024-2030, la provision dédiée aux MISSINT et aux OPEX aux MISSOPS sur le flanc Est, extension pourtant actée dans la loi de finances pour 2026.

3. Une dépendance structurelle aux financements de fin de gestion

L'insuffisance de la budgétisation initiale conduit, de manière récurrente, à devoir compléter en gestion le financement des déploiements opérationnels, tant pour ce qui concerne les OPEX que, depuis 2022, les MISSOPS sur le flanc Est, **mais également de l'aide à l'Ukraine.**

Entre 2019 et 2025, **l'écart annuel entre les surcoûts comptabilisés à ces trois titres et la provision initiale a presque triplé**, passant de 390 millions d'euros à 1,07 milliard d'euros, après avoir atteint 1,2 milliard d'euros en 2024. Cette année-là, la provision n'avait ainsi couvert qu'à peine plus d'un tiers des « surcoûts » bruts constatés (1,9 milliard d'euros).

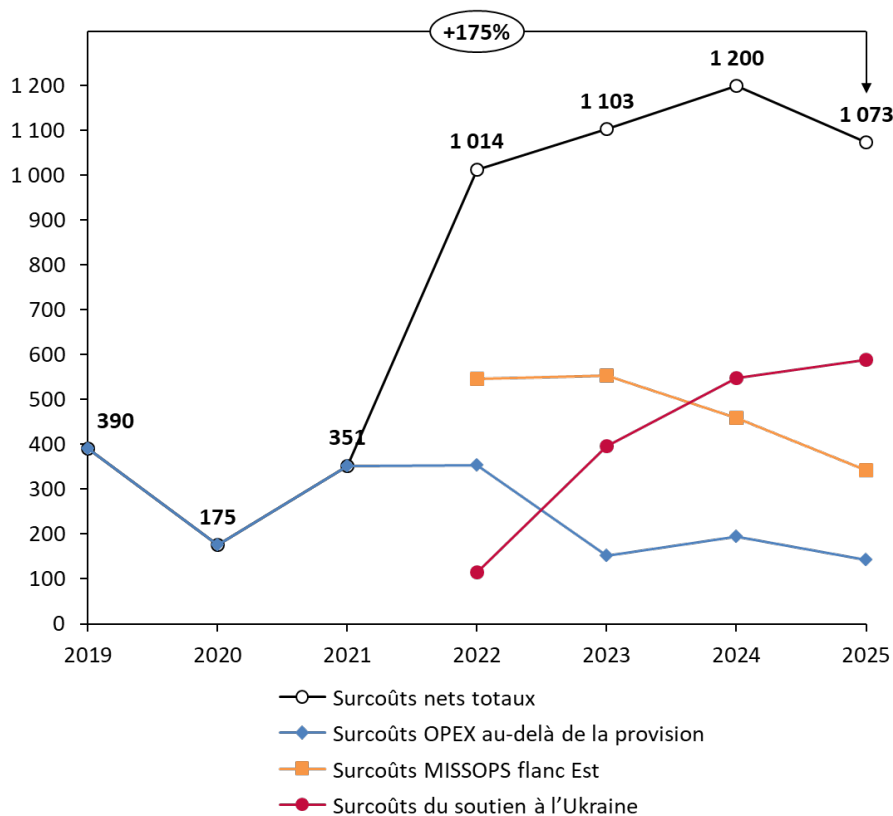
L'aggravation de l'écart traduit des **dynamiques internes contradictoires**. D'une part, **la part des coûts des OPEX non couverts par la provision initiale tend à se réduire**, dans un contexte de forte réduction de l'empreinte de ces opérations en Afrique². D'autre part, cette baisse est **plus que compensée par la hausse des coûts non couverts par les crédits initiaux des MISSOPS sur le flanc Est et de l'aide à l'Ukraine à compter de 2022.**

¹ À l'exception de crédits inscrits sur l'action n° 13 « Soutien à l'effort de défense de pays tiers » du programme 146, toutefois par exemple non dotée en 2026. Aucun crédit n'est dédié sur les programmes 178, pour l'emploi des forces, et 212, pour les dépenses de personnel.

² Idem.

Évolution de l'écart entre, d'une part, les surcoûts comptabilisés du ministère des armées en faveur des OPEX, MISSOPS sur le flanc Est et aide à l'Ukraine et, d'autre part, la provision

(en millions d'euros, avant éventuels remboursements internationaux¹)



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

Au total, il apparaît que le **financement des déploiements opérationnels à l'étranger relevant des OPEX, des MISSOPS sur le flanc Est et du soutien stratégique à l'Ukraine n'est pas seulement ajusté en exécution, il est, pour une part significative, construit en gestion.**

Afin d'assurer le financement complémentaire en fin d'année, des arbitrages sont entérinés, à l'échelle gouvernementale, dans le cadre de la préparation du projet de loi de fin de gestion. Ils le sont néanmoins sur la base de l'agrégation de l'ensemble des besoins en crédits nouveaux du ministère des armées, au-delà des seuls engagements extérieurs, « pour solde de tout compte ». La documentation budgétaire associée ne permettant malheureusement pas² de connaître la ventilation des crédits ouverts par destination, il n'est pas possible d'établir avec certitude un chiffrage de la part d'entre eux venant financer les engagements extérieurs des armées, *a fortiori*

¹ Étant entendu que ces remboursements internationaux sont souvent modestes. Les OPEX-MISSINT, pour ce qui les concerne, ont par exemple bénéficié d'un niveau d'« autres ressources » de 21 millions d'euros en 2024 et 24 millions d'euros en 2023.

² Voir infra.

par catégorie d'engagement (MISSINT, OPEX, MISSOPS ou soutien à l'Ukraine). Il est en revanche possible de procéder à une analyse par ordre de grandeur.

En 2024, les surcoûts nets constatés pour toutes ces catégories d'engagement, dont les MISSINT, ont représenté environ 1,4 milliard d'euros au-delà de la provision (dont environ 1,2 milliard d'euros pour les engagements extérieurs à la France relevant des OPEX, MISSOPS sur le flanc Est et du soutien à l'Ukraine).

Il est donc possible d'estimer schématiquement que les besoins subsistants pour financer les OPEX, MISSOPS sur le flanc Est, soutien à l'Ukraine mais également les MISSINT¹ ont été pourvus selon les ordres de grandeur suivant :

- **pour environ 250 millions d'euros (un peu moins de 20 %) par des crédits nouveaux ouverts en loi de finances de fin de gestion² non gagés par des annulations de crédits (solidarité interministérielle) ;**

- **pour environ 600 millions d'euros (un peu plus de 40 %), par des crédits nouveaux ouverts par ladite loi mais gagés par des annulations de crédits sur d'autres programmes de la mission « Défense » (redéploiements internes), en particulier le programme 146 relatif aux équipements³ ;**

- **pour le reliquat (environ 550 millions d'euros, soit 40 %), par de faibles remboursements internationaux, par un coût des facteurs plus faible qu'initialement prévu cette année-là, par un redéploiement des crédits internes à chacun des différents programmes (par exemple, au sein du programme 178 potentiellement pour financer les déploiements plutôt que l'entraînement en France), et, enfin, par une hausse du report de charges du ministère dans son ensemble⁴.**

¹ Il n'est pas possible d'exclure les MISSINT du périmètre du calcul, les données étant agrégées.

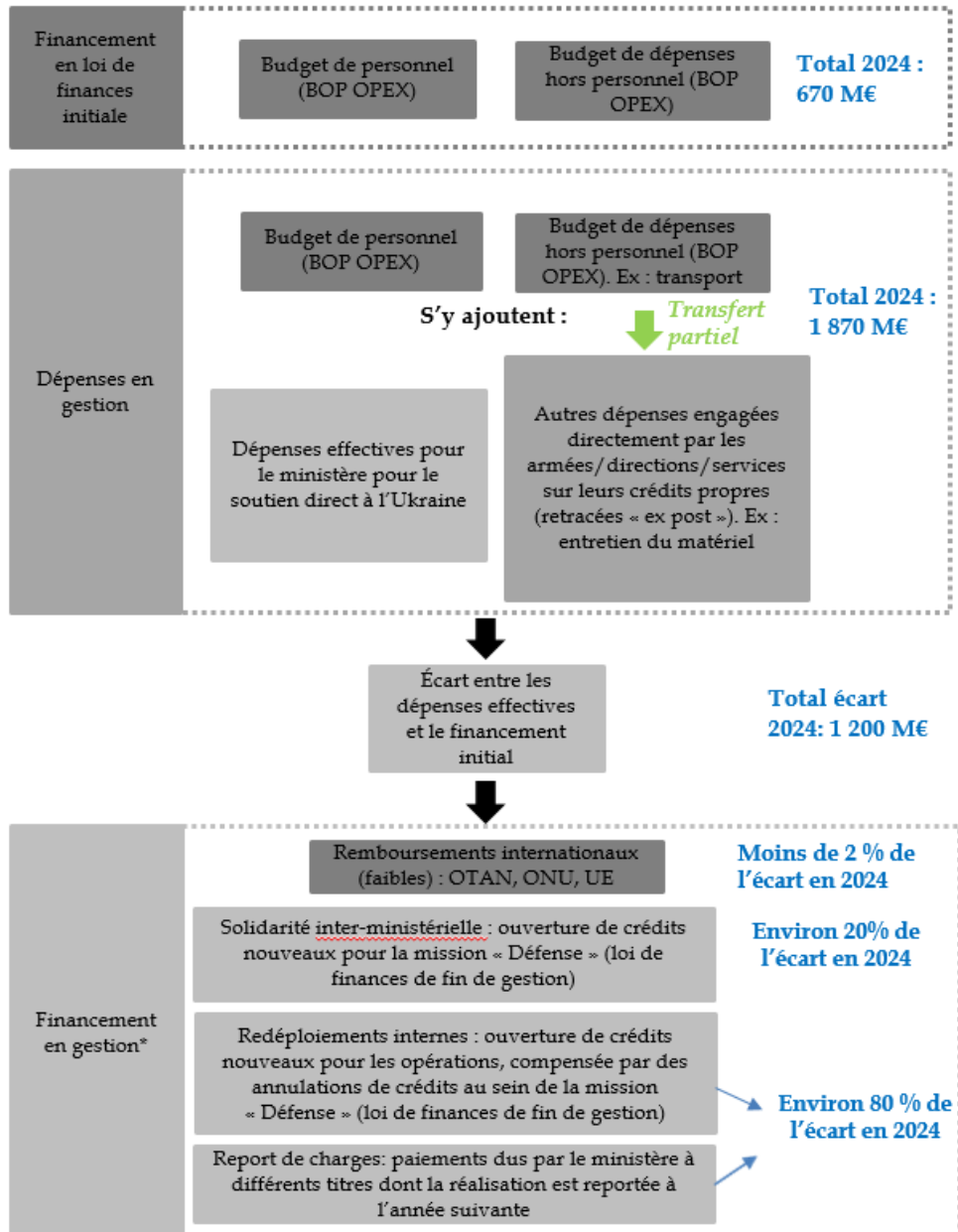
² La loi de finances de fin de gestion pour 2024 a ouvert 160 millions d'euros, hors CAS « Pensions », au titre des dépenses de personnel (programme 212) et 677 millions d'euros au titre des autres types de dépenses (programme 178). 962 millions d'euros ont par ailleurs fait l'objet d'une annulation, dont 360 millions d'euros au titre d'une moindre contribution au CAS « Pensions », 532 millions au titre de l'équipement des forces (programme 146), 37,6 millions d'euros au titre des dépenses de personnel (programme 212) et 33 millions d'euros au titre du programme 144 (Environnement et prospective de la politique de défense).

³ Voir infra.

⁴ Idem.

Représentation schématique des modalités de financement des OPEX des MISSOPS sur le flanc Est et du soutien à l'Ukraine

(en millions d'euros)



Note* : il est supposé, pour la partie sur le financement en gestion, que les proportions sont identiques à celles calculées supra sur un périmètre plus large, incluant également les MISSINT¹.

Source : commission des finances du Sénat

¹ Voir supra.

4. Une sincérité budgétaire et un contrôle parlementaire fragilisés

Les caractéristiques du mode de financement effectif des déploiements opérationnels à l'étranger, ainsi que du soutien à l'Ukraine, emporte, par ailleurs, des **conséquences directes en termes de sincérité budgétaire et de contrôle parlementaire**. L'écart récurrent entre la budgétisation initiale et l'exécution effective limite la portée de l'autorisation du Parlement donnée en loi de finances initiale, qui ne couvre qu'une partie des charges réellement supportées.

En outre, la dispersion des financements entre crédits initiaux, provision, abondements de fin de gestion, remboursements internationaux, redéploiements internes et report de charges réduit la lisibilité de l'effort budgétaire et complique l'appréhension consolidée du coût des engagements.

Ces limites sont d'autant plus problématiques que les évolutions de la nature même des engagements extérieurs remettent en question la pertinence du modèle de financement.

II. LA TRANSFORMATION DES ENGAGEMENTS EXTÉRIEURS ACCENTUE LES LIMITES DU MODÈLE DE FINANCEMENT ACTUEL

Les limites du modèle de financement des déploiements opérationnels à l'étranger, ainsi que de l'aide à l'Ukraine, ne sauraient toutefois être appréhendées seulement sous l'angle des nombreux écueils de budgétisation. En effet, **les évolutions de la géographie et de la nature des engagements des forces armées françaises, associées à un très fort durcissement stratégique mondial, soulignent, quant à elles, les limites structurelles d'un modèle de financement hérité d'une période de paix.** Elles sont également **de nature à aggraver les effets budgétaires et capacitaires** résultant du modèle de financement actuel, déjà sérieux.

A. UNE RECOMPOSITION GÉOGRAPHIQUE DES ENGAGEMENTS EXTÉRIEURS, QUI SE TRADUIT DANS LES COÛTS AFFÉRENTS

Au cours de la dernière décennie, les déploiements opérationnels des forces françaises, et plus largement des engagements extérieurs¹, ont connu une **transformation profonde, à la fois dans leur géographie et dans leur nature.**

Cette évolution, s'est nettement accélérée depuis 2022, sous l'effet d'un désengagement significatif du continent africain, du retour de la guerre de haute intensité sur le continent européen, avec le conflit en Ukraine, et de la dégradation générale de l'environnement stratégique général.

La dégradation de l'environnement sécuritaire mondial constaté par la Revue nationale stratégique (RNS) de juillet 2025

La Revue nationale stratégique (RNS) de juillet 2025 constate **l'aggravation de la dégradation de l'environnement sécuritaire mondial**, marquée par la multiplication des crises régionales, la montée des menaces transnationales et la combinaison d'enjeux globaux (climatiques, énergétiques, commerciaux, etc.).

La **Russie** y est désignée comme la **menace la plus directe pour la France et la stabilité européenne**. Le texte évoque également le rôle déstabilisateur de **l'Iran**, le durcissement de la posture chinoise et, plus largement, la remise en cause du modèle démocratique libéral européen. Il décrit une entrée dans **une ère stratégique nouvelle, caractérisée notamment par un risque accru de guerre de haute intensité sur le continent européen.**

Elle fixe onze objectifs stratégiques pour la France, dont être une alliée fiable dans l'espace euro-atlantique et être une pourvoyeuse de sécurité crédible.

Les évènements militaires de début 2026, notamment en Iran et au Moyen-Orient, témoignent de cette dégradation continue.

Source : commission des finances

¹ Incluant le soutien militaire aux pays alliés, en l'occurrence l'Ukraine.

Ces transformations se traduisent dans les évolutions des effectifs et des coûts associés.

1. Une profonde évolution géographique des engagements extérieurs...

a) Le fort reflux des opérations en Afrique

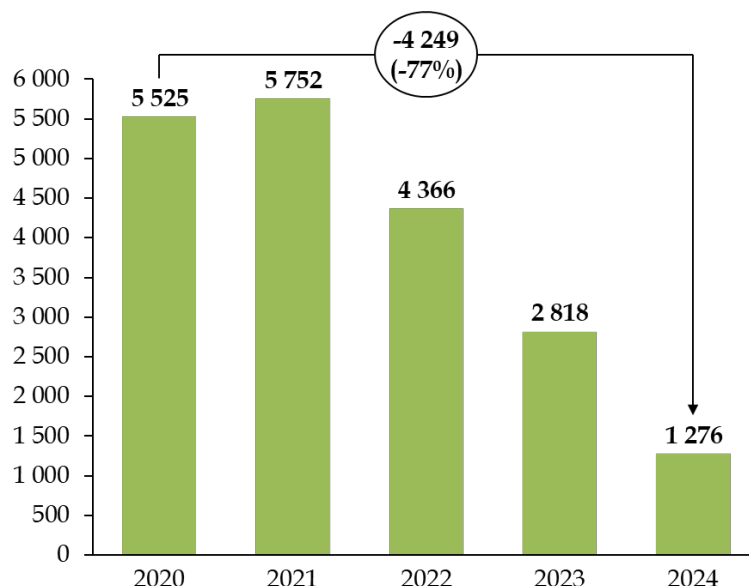
Le premier trait marquant de l'évolution récente des déploiements opérationnels à l'étranger réside dans **la très forte réduction du poids relatif des opérations en Afrique, alors qu'elles ont longtemps constitué l'ossature principale de l'engagement opérationnel extérieur de la France.**

Cette inflexion résulte de la fin ou de la réduction/transformation de plusieurs dispositifs majeurs, dans un contexte de recomposition des partenariats, de contestation croissante de la présence militaire française sur le continent et de redéfinition des modes d'action.

S'agissant des OPEX, entre 2020 et 2024, **les effectifs affectés à des opérations en Afrique et dans les eaux internationales se trouvant à proximité, notamment dans le Golfe de Guinée, ont été réduits de plus de trois quarts, passant de 5 525 à 1 276 personnels.**

Évolution des effectifs affectés à des OPEX en Afrique, entre 2020 et 2025

(en nombre de personnels)

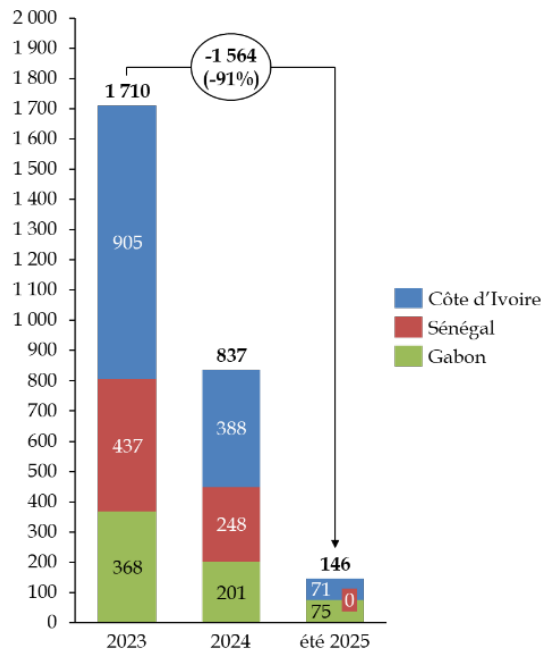


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses aux questionnaires du rapporteur spécial

Au demeurant, **une dynamique similaire peut également être constatée pour ce qui concerne les forces de présence**, en particulier en Afrique centrale et de l'ouest. Entre 2023 et l'été 2025, les effectifs affectés en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Gabon ont diminué de 91 %, passant de 1 710 à 146 personnels.

Évolution des effectifs affectés à des forces de présence en Afrique (hors Djibouti), entre 2023 et l'été 2025

(en nombre de personnels¹)



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

Le désengagement en Afrique a, par ailleurs, conduit à dégager des marges en ressources humaines, réaffectées² notamment dans les forces de souveraineté dans les outre-mer, mais également dans d'autres régions du monde³.

b) La montée en puissance du flanc Est de l'OTAN en Europe

Parallèlement, les armées françaises ont été conduites à **réorienter une part croissante de leurs moyens vers le flanc Est de l'OTAN en Europe**, qui constitue désormais un axe d'engagement structurant.

¹ En missions de longue ou de courte durée.

² Qu'il s'agisse des mêmes personnels ou non.

³ Voir infra.

Initiée à la suite de l'annexion de la Crimée en 2014, **la posture de réassurance a connu un changement d'échelle à compter de 2022, avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie**. Cet engagement s'inscrit dans une logique de réassurance collective et de préparation à la haute intensité, dans un cadre pleinement multinational.

En moyenne, près de **2 000 militaires français** sont désormais déployés dans ce cadre selon le ministère, selon des modalités interarmées combinant composantes terrestre, aérienne et maritime.

Sur le **plan terrestre**, la France est engagée dans deux dispositifs principaux. En **Estonie**, elle participe au bataillon multinational de l'OTAN placé sous commandement britannique, en y déployant un sous-groupe tactique interarmes à dominante infanterie, pour un effectif total d'environ 350 personnels français. Il est susceptible de monter ponctuellement en puissance, notamment dans le cadre des exercices alliés visant à tester les capacités de renforcement rapide. En **Roumanie**, la France occupe une position militaire centrale, notamment en tant que nation-cadre du bataillon multinational déployé dans le cadre de la posture avancée de l'OTAN, mais également d'un échelon de soutien national et d'un détachement de défense sol-air¹, pour un effectif total d'environ 1 300 à 1 400 personnels.

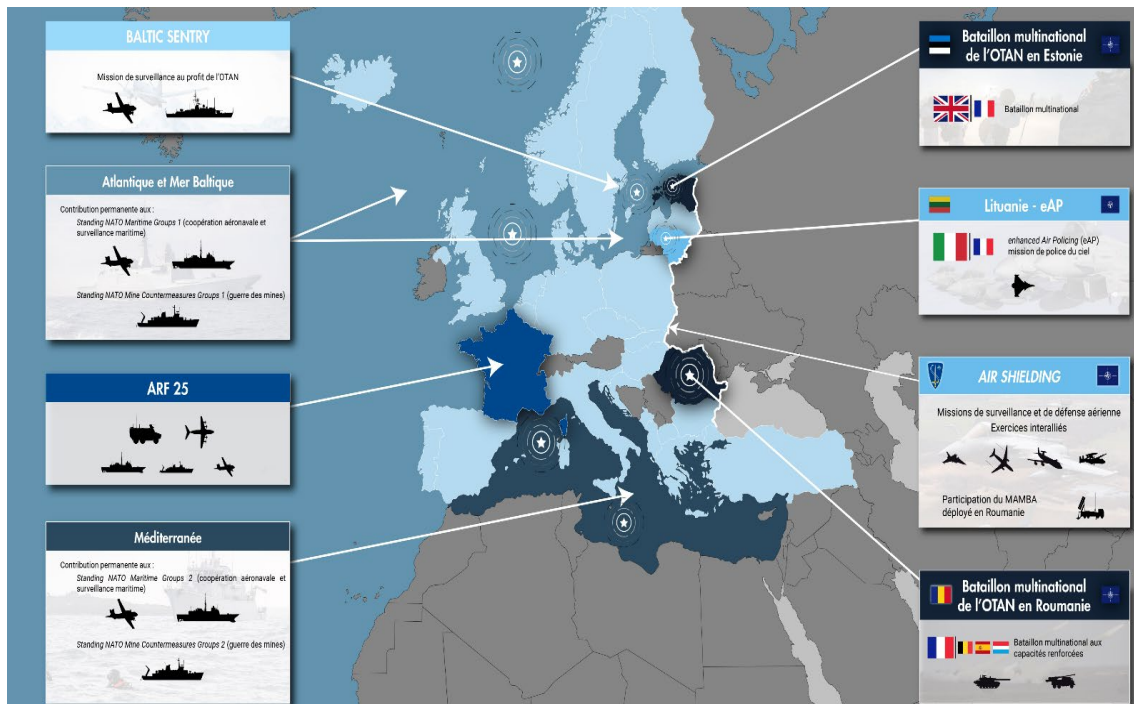
La contribution française s'étend également au **domaine aérien**. Dans le cadre des missions de l'OTAN, les armées françaises participent à la surveillance et à la défense de l'espace aérien du flanc Est, notamment à travers les dispositifs d'« Air Shielding » sur le flanc Est et d'« Enhanced Air Policing » en Lituanie. Ces missions, conduites en coordination étroite avec les alliés, visent à garantir l'intégrité de l'espace aérien des alliés. Elles donnent lieu à des interactions régulières avec les forces aériennes russes et contribuent à la posture de dissuasion conventionnelle de l'Alliance.

Enfin, la France contribue aux **forces navales** permanentes² de l'OTAN, déployées de manière continue, y compris dans le cadre des opérations « Noble Shield » et « Brilliant Shield ». Ces déploiements participent à la sécurisation des approches maritimes de l'Europe et complètent les dispositifs terrestres et aériens dans une logique de couverture multi-milieus.

¹ Voir infra.

² *Standing naval forces dans la terminologie de l'OTAN.*

Carte des engagements opérationnels des armées françaises au sein de l'OTAN, début 2025



Source : état-major des armées

En parallèle des déploiements relevant de l'OTAN en Estonie, la France a par ailleurs initié en août 2023 un partenariat bilatéral de coopération renforcé avec la ligue de défense estonienne. Dans ce cadre, une compagnie d'infanterie légère est déployée depuis novembre 2023, à raison de deux mandats de trois mois à l'automne et au printemps. Elle conduit des exercices avec son partenaire, bénéficiant de leur maîtrise de certains types de combat. En contrepartie, elle appuie la formation de leurs nouveaux contingents.

Enfin, l'armée de l'air et de l'espace, ainsi que la marine nationale, concourent au renforcement de l'appréciation nationale de situation grâce à la conduite de **campagnes de renseignement** notamment dans les Balkans, en mer Noire et dans les pays baltes. Ces vols font l'objet d'une coordination avec le commandement aérien de l'OTAN (AIRCOM) et d'un partage du renseignement avec nos partenaires.

c) Le renforcement des engagements au Proche et au Moyen-Orient

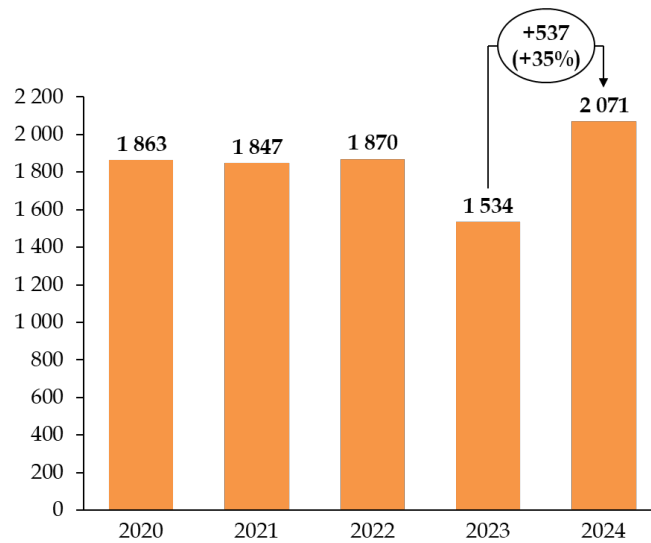
La recomposition géographique des déploiements opérationnels français à l'étranger s'accompagne également d'un **renforcement de l'activité française au Proche et au Moyen-Orient**, sous l'effet de la persistance de foyers de crise, de la dégradation de l'environnement sécuritaire régional, de la présence de nombreux Français et des accords de défense avec plusieurs

pays de la région. Cette évolution s'est renforcée dans le contexte de la guerre en Iran, début 2026¹.

Cette modification, cumulée à un retrait important du continent africain, s'est traduite s'agissant des OPEX, par une **progression de plus d'un tiers (35 %) des effectifs affectés au Proche et Moyen-Orient entre 2023 et 2024.**

Évolution des effectifs affectés à des OPEX au Proche et Moyen-Orient, entre 2020 et 2024

(en nombre de personnels)

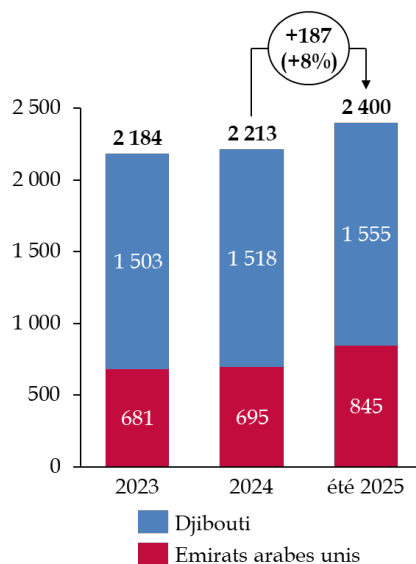


Une dynamique similaire, bien que plus mesurée, peut par ailleurs être constatée pour ce qui concerne les forces de présence. Entre 2023 et l'été 2025, les effectifs affectés à Djibouti (situé en Afrique mais à proximité directe du Proche et Moyen-Orient) et aux Émirats arabes unis ont augmenté de 8 %.

¹ Voir infra.

Évolution des effectifs affectés à des forces de présence à proximité ou au Proche et Moyen-Orient, entre 2023 et l'été 2025

(en nombre de personnels¹)



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

Dans le **contexte de la crise actuelle liée à la guerre en Iran**, la France déploierait au total plus de 5 000 militaires dans la région, au Liban (Finul), en Irak et Jordanie (Chammal), dans le cadre de nos accords avec le Qatar, le Koweït et les Émirats arabes unis et *via* des déploiements navals importants (groupe aéronaval, frégates, porte-hélicoptères amphibies, *etc.*)².

¹ En missions de longue ou de courte durée.

² Selon les propos de M. Sébastien Lecornu, Premier ministre, dans le cadre d'un débat, en application de l'article 50-1 de la Constitution, portant sur la situation au Proche et Moyen-Orient, organisé au Sénat le 25 mars 2025.

L'évolution des forces de présence

Les forces de présence françaises à l'étranger ont connu, au cours des dernières années, une transformation profonde. Jusqu'à récemment, le dispositif reposait en grande partie sur des implantations permanentes d'ampleur en Afrique de l'Ouest et centrale (Sénégal, Côte d'Ivoire, Gabon). Ce modèle a été profondément remanié à partir de l'été 2023.

Les implantations permanentes ont ainsi été largement démantelées ou transformées : les éléments français au Sénégal ont été dissous en 2025, les dispositifs en Côte d'Ivoire et au Gabon ont été transformés en détachements de liaison interarmées (DLIA) de format réduit et insérés dans des emprises partagées, avec un modèle reposant sur des déploiements temporaires depuis la métropole. Cette évolution s'est accompagnée d'un désengagement des équipements lourds et d'un allègement significatif des moyens prépositionnés.

Parallèlement, le dispositif a été consolidé autour de deux implantations majeures, à savoir Djibouti et les Émirats arabes unis. Ces deux bases concentrent désormais l'essentiel du dispositif de présence, avec des capacités de haut niveau (Rafale, chars Leclerc, VBCI, systèmes de défense sol-air). Elles jouent un rôle central à la fois en matière de réassurance, de projection et de gestion des crises régionales, à l'image de celle liée à la guerre en Iran déclenchée début 2026.

Les forces de présence reposent ainsi désormais sur un noyau dur de bases permanentes à forte valeur stratégique, un réseau allégé de points d'appui en Afrique et une capacité accrue de projection temporaire depuis la métropole.

Source : commission des finances

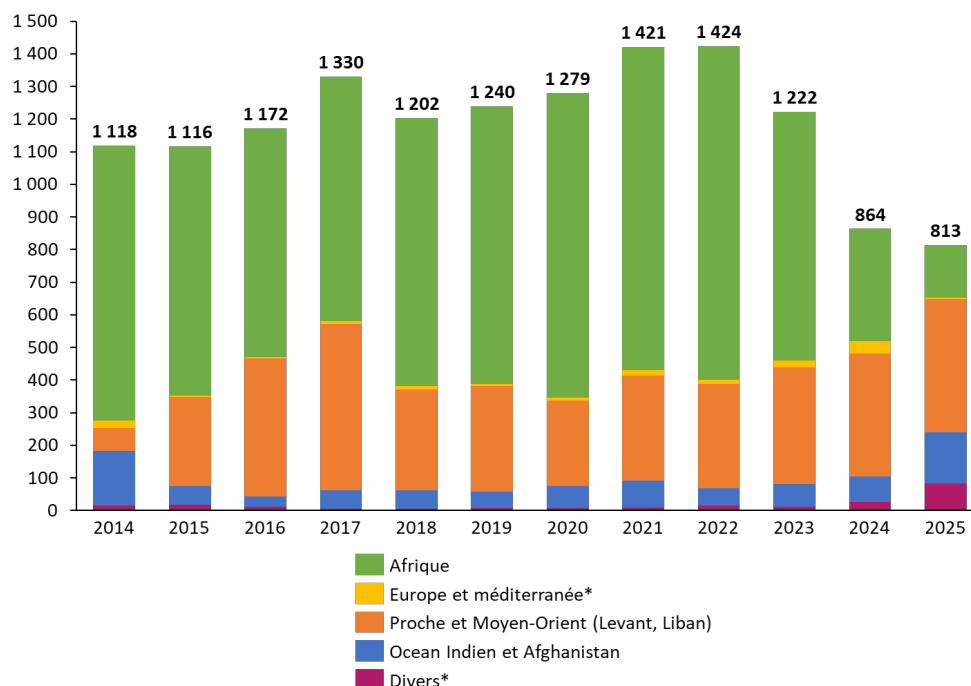
2. ...qui se traduit dans l'évolution des coûts associés

La transformation des déploiements opérationnels français à l'étranger s'accompagne d'une **recomposition significative de leur structure de coûts**. La baisse relative des surcoûts associés aux opérations extérieures en Afrique est largement compensée par un déplacement de ceux-ci vers d'autres théâtres et vers des formes d'engagement extérieur renouvelées.

La part respective de chaque grande zone d'intervention a profondément évolué dans les années récentes, au sein des OPEX. Alors que **la part de l'Afrique était de plus de trois quarts en 2014 (75,3 %), elle est d'environ un cinquième en 2025 (19,6 %)**. Dans le même temps, **la part du Proche et Moyen-Orient a considérablement augmenté, passant de 6,3 % à environ la moitié (50,1 %)**.

Évolution de la répartition des surcoûts des OPEX entre les grandes zones d'intervention, entre 2014 et 2025

(en millions d'euros, en exécution)



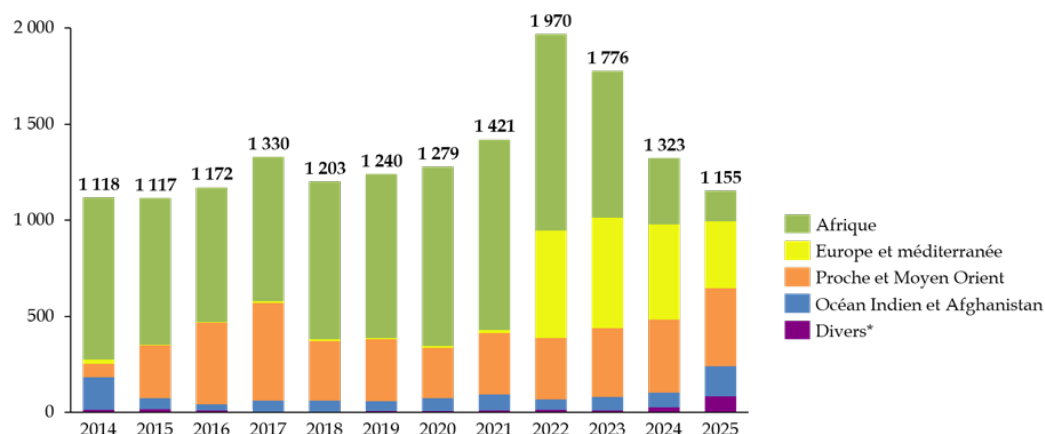
Note* : la catégorie « divers » fait l'objet d'une évolution de périmètre dans les données prises en compte dans le graphique en 2025, conduisant à en rehausser artificiellement sa part en cette année-là, au détriment des autres zones (notamment la zone « Europe et méditerranée »), sans affecter les équilibres.

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

Sur le périmètre plus global des déploiements opérationnels à l'étranger faisant l'objet d'un calcul des surcoûts (OPEX et MISSOPS sur le flanc Est), la part de l'Afrique connaît également encore plus significative sur la même période, passant de 75,3 % à 13,8 %. Dans le même temps, si, comme pour le périmètre des OPEX, la part du Proche et Moyen-Orient augmente sensiblement (de 6,3 % à 35,3 %), elle s'accompagne d'un même mouvement pour l'Europe et la méditerranée (de 2,1 % à 30,1 %), dans le contexte de la montée en puissance sur le flanc Est et ce, même sans prise en compte du soutien à l'Ukraine.

Évolution de la répartition des surcoûts 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, en exécution)



Note* : la catégorie « Divers » fait l'objet d'une évolution de périmètre dans les données prises en compte dans le graphique en 2025, conduisant à en rehausser artificiellement sa part en cette année-là, au détriment des autres zones (notamment la zone « Europe et méditerranée »), sans affecter les équilibres.

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

En 2025, parmi les missions les plus structurantes financièrement figurent les OPEX CHAMMAL, au Levant (322 millions d'euros), et THAZARD, dans l'Océan Indien, (171 millions d'euros), les suites de la fin de BARKHANE, qui s'était déroulée dans la bande sahélo-saharienne, (138 millions d'euros, notamment dans le cadre du maintien en condition opérationnelle des matériels rapatriés), et la MISSOPS AIGLE, en Roumanie (181 millions d'euros). S'y ajoute, en outre, le soutien à l'Ukraine¹.

B. DES ENGAGEMENTS EXTÉRIEURS DONT LA NATURE ÉVOLUE, EN DÉCALAGE AVEC LE MODÈLE DE FINANCEMENT EXISTANT

Alors qu'au-delà de leur géographie, **la nature des déploiements opérationnels et des engagements extérieurs connaît des modifications profondes** et est marquée par une **imbrication croissante** et un **niveau d'engagement total élevé**, le système de financement actuel apparaît de moins en moins adapté.

¹ Voir infra.

1. Des engagements plus intensifs en capital et mobilisant les moyens des trois armées et de différents services

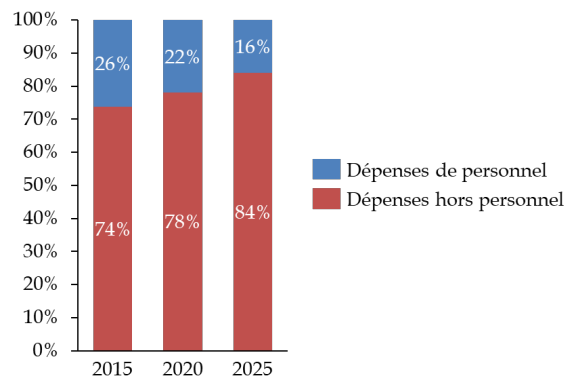
Tout au long de la dernière décennie, les déploiements opérationnels à l'étranger ont connu une modification dans l'équilibre de leurs coûts.

a) *Des engagements mobilisant une proportion croissante de dépenses hors personnel*

Au sein des OPEX, entre 2015 et 2025, la part des dépenses de personnel a diminué, passant de 26 % à 16 %, les autres dépenses voyant leur part évoluer de 74 % à 84 %. Si ces deux types de dépenses ont connu une réduction de leur coût absolu (respectivement de 163 millions d'euros et de 139 millions d'euros), la baisse a été beaucoup plus marquée en proportion pour les dépenses de personnel (- 55 %) que pour les autres dépenses (- 17 %).

Ventilation des « surcoûts » des OPEX en dépenses de personnel et en autres dépenses, en 2015, 2020 et 2025

(en pourcentage)

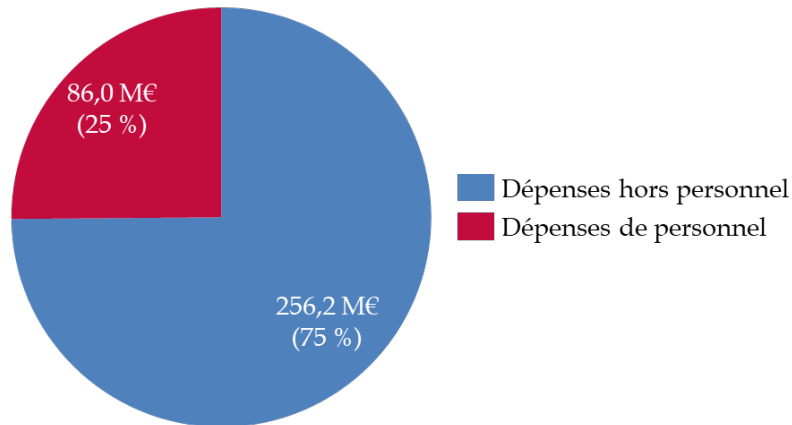


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La part des dépenses hors personnel représente, pour ce qui concerne les MISSOPS sur le flanc Est, trois quarts des dépenses en 2025.

Ventilation des « surcoûts » des MISSOPS sur le flanc Est en dépenses de personnel et en autres dépenses, en 2025

(en pourcentage)

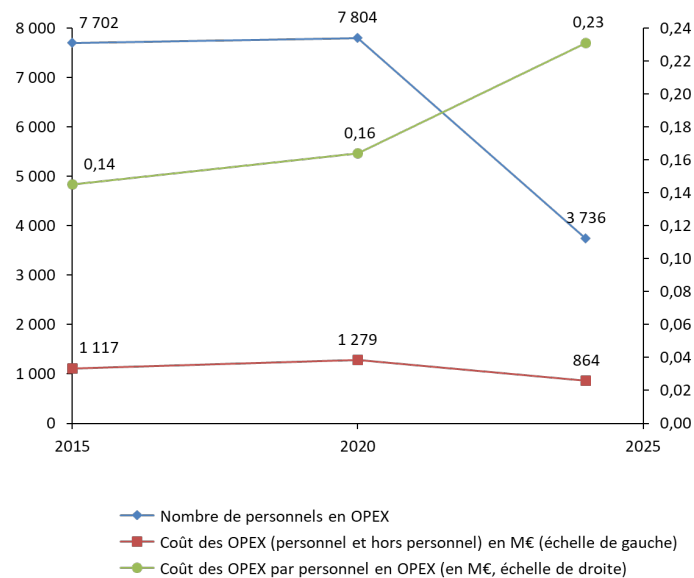


Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations du rapporteur spécial

La part croissante des dépenses hors personnel dans le cadre des déploiements opérationnels traduit un **processus d'intensification en capital** (en équipements) par rapport au nombre de personnels déployés. Alors que, pour les OPEX, le coût était d'environ 145 000 euros par effectif en 2015, il était de 231 000 euros en 2024, soit une hausse de près de 60 % en une dizaine d'années.

Nombre de personnels impliqués dans les OPEX, coût total et coût des OPEX par personnel déployé en 2015, 2020 et 2024

(en nombre de personnels et en millions d'euros)

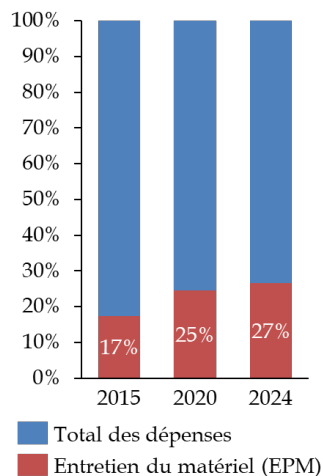


Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations transmises au rapporteur spécial

Cette hausse traduit diverses évolutions, parmi lesquelles notamment une augmentation de la part des fonctions de soutien, de transport stratégique des matériels et de maintenance spécialisée. Entre 2015 et 2024, la part des coûts des OPEX relevant de l'entretien des matériels¹ est passée de 17 % à 27 %² et en valeur absolue de 233 millions d'euros à 313 millions d'euros, en dépit de la réduction du coût cumulé des OPEX. Cette évolution, lourde d'un point de vue financier, est cohérente, comme l'avait montré le rapporteur spécial dans un rapport récent³, avec **le corolaire, en matière de maintenance, de la « loi d'Augustine »** (du nom de Norman Augustine, l'ancien directeur de Lockheed Martin et ancien secrétaire à l'armée américaine dans les années 1970), qui désigne l'augmentation plus rapide du coût d'acquisition des systèmes d'armes que celle des budgets de défense (en euros constants). La montée en technologie et en capacités des équipements s'accompagne mécaniquement d'une hausse du coût de leur entretien, et ce en dépit d'un contexte d'OPEX moins consommateur en équipement en 2024 que lors du pic des interventions de contre-insurrection en Afrique.

Part de l'entretien du matériel dans l'ensemble des « surcoûts » des OPEX en 2015, 2020 et 2024

(en pourcentage)



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

¹ Entretien programmé du matériel selon la terminologie budgétaire.

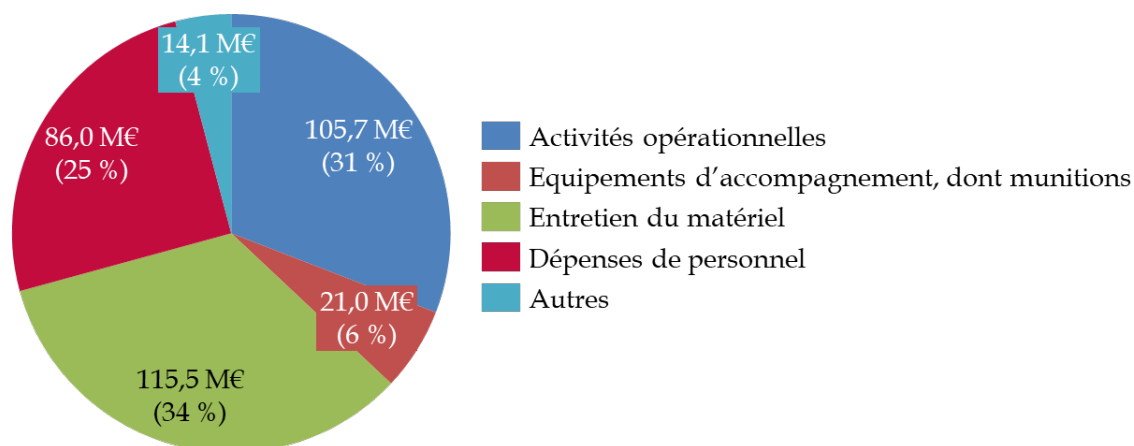
² Et de 17 % à 27 % toutes dépenses confondues, y compris le personnel.

³ Rapport d'information n° 4 (2024-2025), déposé le 2 octobre 2024, fait au nom de la commission des finances, sur le maintien en condition opérationnelle des équipements militaires, M. Dominique de Legge.

Pour ce qui concerne les MISSOPS sur le flanc Est, la part de l'entretien programmé du matériel atteint 34 % en 2025, et ce malgré l'absence de conflictualité, les équipements étant utilisés à haute intensité à l'entraînement.

Ventilation des coûts des MISSOPS sur le flanc Est, en 2025

(en pourcentage)



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

b) Des coûts interarmées et interservices engagés selon une logique d'efficience

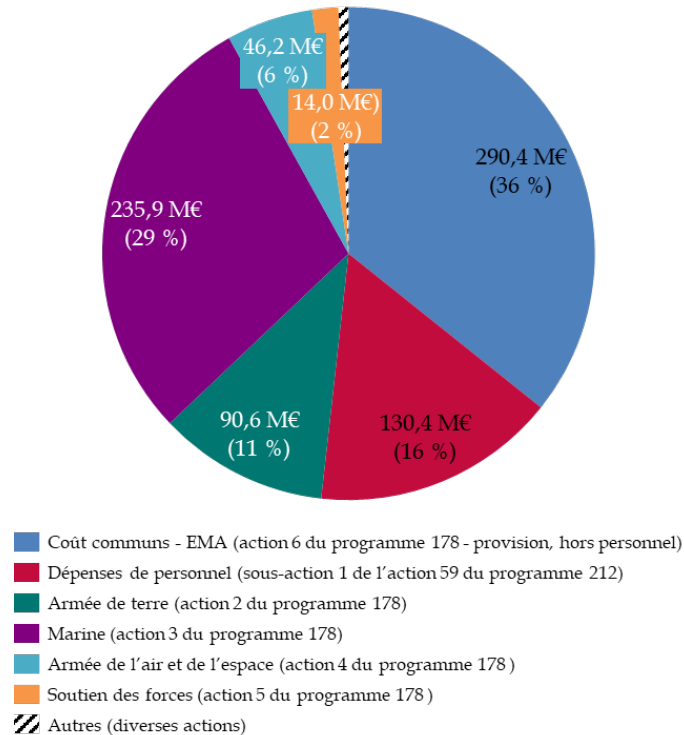
Le coût des déploiements opérationnels à l'étranger ne peut être rapporté à la seule armée principalement déployée sur un théâtre donné. Il mobilise généralement également les moyens des autres armées, ainsi que ceux de multiples services et directions, qu'il s'agisse du soutien interarmées, des chaînes logistiques, du service de santé, des structures de maintenance, des services de renseignement militaire ou encore des fonctions de commandement.

Du point de vue budgétaire, pour les OPEX et – depuis 2026 – pour les MISSOPS déployées sur le flanc Est, les armées et les différents services voient leurs dépenses imputées, selon leur nature et le caractère prévisible de rattachement direct à une OPEX, soit sur le **BOP Opex** géré par l'état-major des armées (EMA), soit sur leurs **propres crédits**¹.

¹ Voir supra.

Imputations budgétaires des surcoûts au titre des OPEX en 2025, dans leur montant validé par le ministère des armées

(en millions d'euros et en pourcentage)



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

Par ailleurs, les dépenses engagées le sont, selon les constats du rapporteur spécial, dans une **logique d'efficacité**, avec une volonté de maîtriser les coûts. La dispersion apparente des coûts entre plusieurs acteurs ne traduit ainsi pas une inefficacité, mais la mobilisation d'un appareil militaire complet autour de déploiements souvent complexes, multi-milieus et exigeants en soutiens.

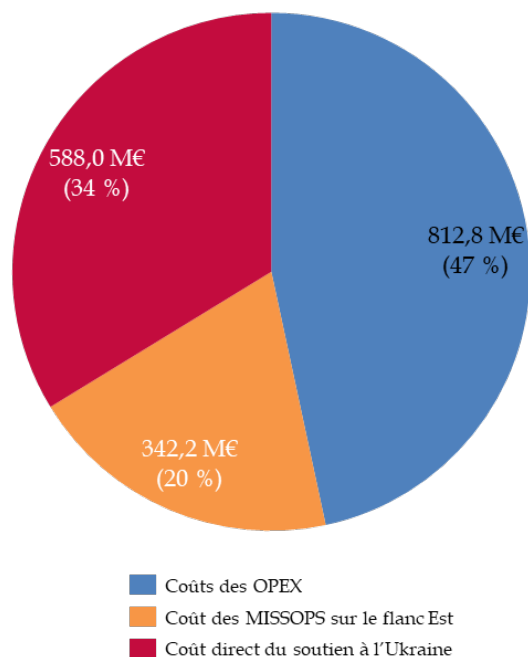
2. Une évolution vers des engagements plus durables de posture stratégique, sans disparition des opérations extérieures classiques

Les déploiements opérationnels français à l'étranger ont, dans les années récentes, évolué dans leur temporalité, leur fonction et leur structuration.

D'un côté, les OPEX ont perdu une partie de leur poids relatif dans l'ensemble des engagements extérieurs de la France. Alors qu'elles représentaient encore, il y a quelques années, la quasi-totalité des surcoûts comptabilisés, elles en constituent désormais moins de la moitié, au profit d'autres formes d'engagement.

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

(en millions d'euros)



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

Cette évolution se traduit également, sans doute temporairement, par une **moindre exposition directe à des combats de forte intensité**, comme en témoigne la diminution du nombre annuel de militaires tués en OPEX depuis la fin des grandes opérations sahéennes.

Nombre de militaires tués en OPEX

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
11	11	4	6	18	13	8	2	5	1

Champ : militaires des forces armées tués hors accident de la voie publique, suicide, autre type d'accident ou maladie.

Source : Revue annuelle de la condition militaire, rapport annuel 2025, Haut comité d'évaluation de la condition militaire

Dans le même temps, les **MISSOPS sur le flanc Est de l'OTAN ont connu une montée en puissance significative**. Ces déploiements présentent un caractère durable, structurant et fortement intégré aux dispositifs alliés. Ils s'inscrivent dans une logique de présence avancée, de signalement stratégique et de préparation à des scénarios de haute intensité, qui les rapprochent, par leurs effets capacitaires, des OPEX structurantes antérieures, tout en s'en distinguant par leur nature et leur cadre d'emploi.

Parallèlement, **les forces de présence** stationnées à l'étranger occupent une place importante dans la posture stratégique française. Au-delà de leur rôle traditionnel de point d'appui, elles permettant d'assurer une présence continue, de faciliter la projection rapide de forces et de renforcer les partenariats régionaux.

Dans ce contexte, alors que les opérations conduites en Afrique au cours des décennies précédentes relevaient principalement de logiques de gestion de crise et de contre-insurrection, **les engagements actuels s'inscrivent de manière croissante dans une posture stratégique globale.**

Ces engagements présentent ainsi plusieurs caractéristiques convergentes :

- **un caractère plus durable**, avec des dispositifs appelés à se maintenir dans le temps ;

- **une dimension plus structurante**, en ce qu'ils contribuent directement à la posture stratégique nationale et alliée ;

- **une orientation accrue vers des scénarios d'affrontement étatique**, impliquant des exigences renforcées en matière de crédibilité militaire.

Le cas du déploiement français en Roumanie, dans le cadre de la mission Aigle, illustre particulièrement cette évolution.

Le déploiement opérationnel français en Roumanie (mission Aigle)

Le déploiement français en Roumanie, réalisé sous le régime d'une MISSOPS et conduit dans le cadre de la **mission AIGLE**, constitue l'un des exemples les plus représentatifs de la transformation récente des engagements extérieurs des armées françaises.

Mis en place à partir de début 2022 à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ce dispositif s'inscrit dans la **posture de dissuasion et de défense de l'OTAN** sur l'ensemble de son flanc Est, de l'Estonie à la Bulgarie. La France exerce en Roumanie un rôle structurant en tant que **nation-cadre du bataillon multinational** (Forward Land Forces), placé sous commandement de l'Alliance.

Ce déploiement repose sur une **architecture complète et intégrée**. Il comprend, principalement à Cincu, un bataillon multinational (comprenant 730 soldats français, 300 soldats belges, 200 soldats espagnols, et une quinzaine de soldats luxembourgeois), placé sous commandement français, et un échelon de soutien national (450 soldats français), ainsi qu'un élément avancé de commandement de niveau brigade, à Bucarest (25 soldats français).

Le bataillon multinational met en œuvre des capacités lourdes (chars Leclerc, VBCI¹, artillerie CAESAR, lance-roquettes unitaires, etc.). À cet ensemble terrestre s'ajoutait, depuis 2022, à l'Est de la Roumanie, un détachement français de défense sol-air de type Mamba, contribuant à la posture de défense aérienne de l'Alliance (100 soldats français) ; il devrait néanmoins être affecté à de nouvelles missions très prochainement.

Au-delà de son format, la mission Aigle se caractérise par sa **vocation durable et sa logique de montée en puissance**. **Conçu comme un dispositif « réversible »**, le bataillon multinational est appelé, en cas de crise, à être renforcé jusqu'au niveau de la brigade, dans le cadre des plans régionaux de l'OTAN. L'exercice de l'OTAN Dacian Fall 2025, en Roumanie, a conduit la France à projeter rapidement des renforts et à intégrer un échelon de commandement de niveau brigade dans une structure multinationale.

Ce déploiement illustre ainsi un modèle d'engagement fondé sur la présence avancée et le signalement stratégique, l'interopérabilité avec les alliés et la préparation à un conflit de haute intensité.

L'évolution du coût annuel de la mission Aigle tend depuis 2024 à diminuer du fait de l'amortissement des investissements initiaux. Alors qu'il était de 339 millions d'euros en 2023 (dont 296 millions d'euros en hors titre 2 et 43 millions d'euros en dépenses de personnel), il s'est établi à 181 millions d'euros en 2025 (dont 126 millions d'euros hors titre 2 et 55 millions d'euros en dépenses de personnel).

Source : *commission des finances*

Il n'en demeure pas moins que le caractère dégradé et éruptif du contexte stratégique international – comme en témoigne la guerre déclenchée en Iran début 2026 – impose aux armées de **conserver la capacité à ouvrir ou à renforcer rapidement des dispositifs d'opérations extérieures**.

Au total, la trajectoire observée correspond au passage d'un modèle dominé par les OPEX à un modèle plus hybride, combinant opérations extérieures, missions de présence, dispositifs de réassurance, activités

¹ Véhicule blindé de combat d'infanterie.

d'entraînement et de signalement stratégique. S'y ajoute le soutien à un partenaire en guerre¹.

3. Le soutien à l'Ukraine comme nouvelle composante de l'effort de défense

Le développement du soutien militaire direct à un pays en guerre, à savoir l'Ukraine, constitue un autre facteur d'évolution des engagements extérieurs français, en ce qu'il ne relève ni du modèle des OPEX ni de celui, plus large, des MISSOPS.

Depuis 2022, la valeur brute du soutien de la France à l'Ukraine, majoritairement portée par le ministère des armées, est évaluée à environ **6,5 milliards d'euros** par ce dernier². Ce montant agrège toutefois des composantes de nature hétérogène et sur des périodes variables :

- **les cessions d'équipements militaires**, qui représentent, à début février 2026, environ 3,2 milliards d'euros, hors fonds de soutien national Ukraine, hors cessions déclarées dans le cadre de la mission européenne de formation (EUMAM) et hors frais d'acheminement (mentionnés *infra*) ;

- **les coûts additionnels liés aux cessions**, notamment en matière d'acheminement et de maintien en condition opérationnelle, estimés à environ 500 millions d'euros sur la période de 2022 à 2025 ;

- **les surcoûts liés aux actions de formation**, évalués à environ 220 millions d'euros sur la même période ;

- **les engagements fermes et prévisionnels au titre de la facilité européenne pour la paix (FEP)**, à hauteur de 2,2 milliards d'euros sur la période 2022-2027, incluant notamment les contributions aux mesures d'assistance aux forces armées ukrainiennes et les formations EUMAM ;

- **la mobilisation du fonds Ukraine**, à hauteur de 400 millions d'euros entre 2023 et 2024, destiné à financer l'acquisition d'équipements neufs et de prestations auprès de la BITD française et à accompagner des cessions de matériels des armées françaises, *via* un mécanisme de remboursement.

Le montant affiché de 6,5 milliards d'euros constitue toutefois une **valeur brute, qui doit être nuancée**.

¹ Voir *infra*.

² Ce chiffre ne comprend pas le fait que le ministère des armées a été désigné par la Commission européenne pour piloter des acquisitions d'équipements au profit de l'Ukraine financées par les produits des avoirs russes gelés. À ce titre, il a bénéficié de 300 millions d'euros en 2024 (phase 1), puis de 190 millions d'euros supplémentaires (phase 2), destinés à financer des achats auprès de la base industrielle et technologique de défense pour l'Ukraine.

Tout d'abord, il convient de **déduire les remboursements**, effectifs ou attendus, au titre de la FEP sur la période 2023-2027, estimés à près de 1 milliard d'euros, dont environ 600 millions d'euros d'ores et déjà sécurisés, selon les informations transmises au rapporteur spécial.

En outre, il est nécessaire de prendre en compte le fait que, s'agissant de la valeur des cessions, **le chiffrage a été réalisé initialement à la valeur de recomplètement à neuf, qui pouvait être en net décalage avec la valeur d'utilisation de l'équipement**, en particulier quand il est ancien, les modalités de mesure ayant été progressivement améliorées.

Enfin, il est utile de **distinguer la valeur du soutien fourni à l'Ukraine du coût effectif qu'il représente pour les armées, en particulier s'agissant des cessions**. En effet, une part significative des équipements cédés, souvent d'anciennes générations, devait déjà être remplacée dans le cadre de la LPM 2024-2030, ce qui limite le coût réel, voire l'annule¹. D'autre part, le contexte macroéconomique, marqué notamment par une inflation inférieure aux prévisions initiales en 2024, a permis de dégager cette année-là des marges budgétaires réaffectées au soutien à l'Ukraine.

Il n'en demeure pas moins que le soutien à l'Ukraine mobilise des ressources significatives, dont une part présente des effets durables sur les capacités et la programmation, lesquelles sont insuffisamment intégrées².

Du point de vue strictement budgétaire, les coûts directs comptabilisés par le ministère des armées au titre du soutien à l'Ukraine se sont établis à **114 millions d'euros en 2022, 397 millions d'euros en 2023, 547 millions d'euros en 2024, et 588 millions d'euros en 2025**. Ces montants couvrent en particulier les recompléments effectifs résultant des cessions et les coûts additionnels liés à ces dernières (notamment en matière d'acheminement et de maintien en condition opérationnelle), les actions de formation et la contribution nette à la FEP. Ils ne recouvrent, en revanche, pas les recompléments capacitaires rendus nécessaires par les cessions mais non couvertes par des acquisitions effectives, qui représentent un enjeu de programmation capacitaire³.

4. Une imbrication croissante des objectifs stratégiques des missions et un niveau d'engagement cumulé élevé

Dans le contexte stratégique actuel, **les frontières entre présence, entraînement, réassurance et engagement opérationnel tendent à s'estomper**. Une même force peut être engagée, de manière successive ou simultanée, dans des missions de coopération, de préparation opérationnelle,

¹ La cession de matériels peut même, dans certains cas non représentatifs de la réalité globale, engendrer un gain financier, notamment pour les munitions anciennes dont la destruction aurait généré un coût.

² Voir infra.

³ Voir infra.

de présence avancée, de dissuasion, voire de combat. Les déploiements sur le flanc Est de l'OTAN en offrent une illustration particulièrement claire, leur conception intégrant d'emblée une capacité de bascule rapide vers des missions de conflictualité.

Cette imbrication des missions contribue à maintenir un niveau d'activité élevé, en dépit d'un niveau d'exposition à la conflictualité directe parfois plus faible que par le passé, dans les dernières années.

Elle se traduit, dans certains cas, par un **dépassement des contrats opérationnels**, hérités du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, qui fixe aux armées l'objectif d'être capable d'être « *engagées simultanément, dans la durée, dans des opérations de gestion de crise sur deux ou trois théâtres distincts, dont un en tant que contributeur majeur* »¹. C'est en particulier le cas pour la marine nationale, dont les déploiements simultanés sur plusieurs théâtres excèdent aujourd'hui ces hypothèses de planification ; cette situation peut ainsi conduire à financer *via* des surcoûts un niveau d'activité qui devrait l'être par une sincérisation de la programmation budgétaire générale au regard des niveaux d'engagement effectivement sollicités. En outre, la multiplication des théâtres, leur dispersion géographique, la continuité des engagements et la diversification des milieux d'intervention renforcent cette pression, tout comme l'exigence de réactivité et de montée en puissance rapide. Enfin, il est aujourd'hui demandé parallèlement aux armées de se préparer à un potentiel engagement symétrique étatique majeur, ce qui est également consommateur des ressources.

Si le **continuum d'engagement** renforce la polyvalence des forces et reflète l'évolution du contexte stratégique, il **brouille toutefois les cadres traditionnels d'analyse, tant juridiques que budgétaires**. Le maintien d'une segmentation entre OPEX, MISSOPS du flanc Est et autres MISSOPS apparaît de plus en plus en décalage avec la réalité de l'emploi des forces, caractérisée par une continuité et une hybridation croissantes des missions. Il en résulte un écart qui s'approfondit entre la logique de qualification des engagements et celle de leur mise en œuvre opérationnelle, avec des conséquences directes sur la lisibilité et la pertinence du cadre de financement.

5. Une notion de « surcoût » de moins en moins adaptée au cadre actuel des engagements

Le financement des engagements extérieurs demeure aujourd'hui structuré autour de la **notion de « surcoûts »**, conçue pour retracer des dépenses exceptionnelles liées à des opérations additionnelles, distinctes de l'activité ordinaire des armées en France. Cette approche **correspond à un modèle dans lequel les opérations extérieures sont supposées s'ajouter, de**

¹ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2013, p. 136.

manière temporaire, à un socle d'activité principalement centré sur le territoire national.

Ce cadre présentait déjà des limites lorsque les armées étaient engagées de façon quasi-continue en opérations extérieures, malgré le caractère théoriquement ponctuel de celles-ci. **Ces limites apparaissent désormais plus nettement encore dans un contexte marqué par une dégradation durable de l'environnement stratégique et par le caractère de plus en plus structurant des engagements extérieurs.**

En pratique, **les déploiements hors du territoire national ne constituent plus une activité exceptionnelle, mais une composante permanente de l'emploi des forces.** Qu'il s'agisse des opérations extérieures, des missions de réassurance, des dispositifs de présence, des déploiements aéromaritimes, ou du soutien à des partenaires, l'action extérieure s'inscrit dans la normalité de l'activité militaire.

Dans ce contexte, la qualification de « surcoûts » pour désigner des dépenses d'OPEX et de certains MISSOPS qui relèvent en réalité du **fonctionnement courant des forces projetées** apparaît de moins en moins pertinente. Elle entretient une distinction devenue largement artificielle entre activité ordinaire et activité exceptionnelle, et contribue à brouiller la lecture budgétaire des engagements, en minorant leur caractère structurel.

C. DES EFFETS BUDGÉTAIRES ET CAPACITAIRES NÉGATIFS DU MODÈLE ACTUEL, APPELÉS À S'INTENSIFIER

Les effets budgétaires et capacitaires liés aux modalités de financement initial des engagements extérieurs ne constituent pas un phénomène nouveau. La sous-budgétisation récurrente de la provision OPEX s'inscrit dans une tendance ancienne.

Toutefois, la recomposition des engagements depuis 2022 a sensiblement amplifié les effets, en dépit de la baisse récente, et possiblement conjoncturelle, du coût des OPEX *stricto sensu*.

1. Les conséquences budgétaires du modèle de financement

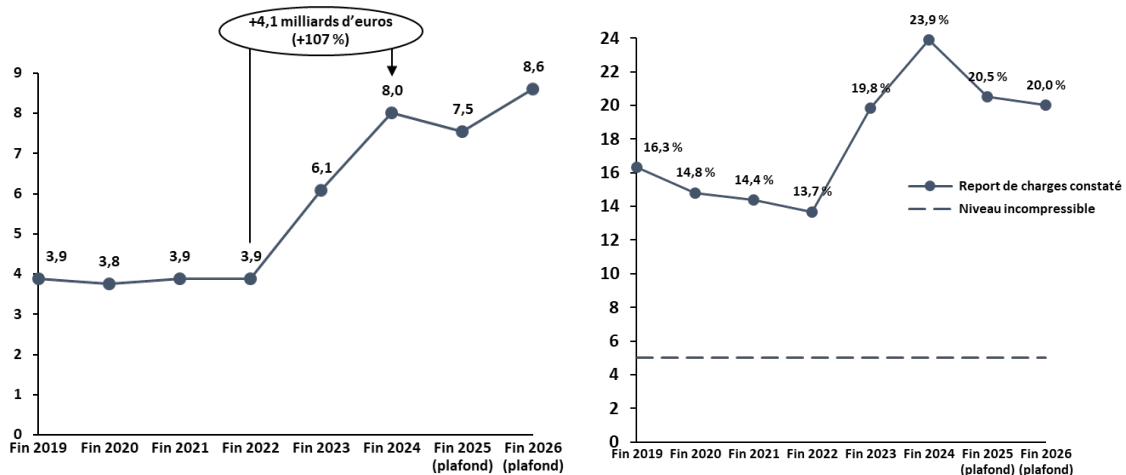
Le recours structurel à un financement *ex post* des déploiements opérationnels et du soutien à l'Ukraine emporte, en premier lieu, des **conséquences budgétaires significatives.**

Il induit d'abord une **gestion infra-annuelle fortement contrainte.** L'insuffisance des crédits initiaux, y compris au titre de la provision, conduit à mobiliser précocement des instruments de régulation budgétaire, plaçant les gestionnaires dans un environnement marqué par une visibilité réduite sur les ressources effectivement disponibles. Cette situation fragilise la programmation et limite la capacité d'anticipation.

Surtout, ce mode de financement **renforce la dépendance aux arbitrages de fin de gestion**, qui concentrent une part croissante du pilotage budgétaire. Or, ces arbitrages interviennent dans un contexte de contraintes maximales pour l'État comme pour le ministère, ce qui conduit à privilégier des **solutions de court terme**, au détriment d'une gestion soutenable dans la durée. Lorsque les ouvertures de crédits au titre de la solidarité interministérielle demeurent insuffisantes, et afin de limiter les annulations sur les crédits d'équipement, le ministère recourt au **report de charges**, consistant à différer sur l'exercice suivant le paiement de dépenses pourtant exigibles. Le niveau du report de charges, estimé à 3,88 milliards d'euros fin 2022, a vu son plafond être porté à 8,6 milliards d'euros à l'horizon 2026, soit une progression de plus de 120 % en quatre ans.

**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 2026**

(en milliards d'euros) (en % des crédits, hors dépenses de personnel)



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

Le recours croissant au report de charges constitue ainsi un indicateur central d'une soutenabilité budgétaire fragilisée. S'il peut répondre à des besoins ponctuels de gestion, son utilisation récurrente traduit un déséquilibre structurel entre les ressources disponibles et les besoins effectifs. **Le sous-financement des opérations extérieures et assimilées y contribue directement, même s'il n'en est pas le seul facteur d'explication**, l'ensemble de la programmation de la LPM 2024-2030 posant des enjeux de sincérité budgétaire¹. C'est d'autant plus regrettable que cela revient à financer par une

¹ 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.

forme d'endettement ce qui ne relève non pas de l'investissement mais du fonctionnement courant.

Ses effets sont cumulatifs. En effet, il réduit les marges de manœuvre des exercices suivants en préemptant une partie des crédits futurs, rigidifie la gestion budgétaire et minore artificiellement le coût apparent des engagements, en étalant leur charge dans le temps. Il génère également des tensions avec la base industrielle et technologique de défense (BITD), en retardant les paiements dus aux industriels, alors même que ceux-ci sont appelés à accroître leurs capacités de production dans le cadre d'une « économie de guerre ».

2. Des effets d'éviction croissants sur les équipements et les capacités

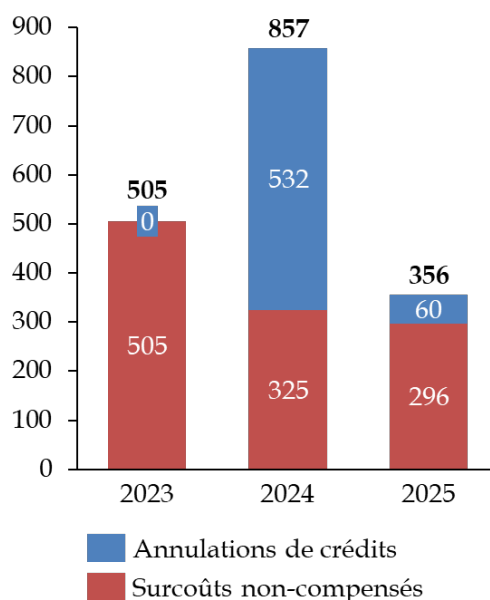
Les modalités de financement actuelles exercent, en second lieu, une **pression directe sur les crédits d'équipement**, qui constituent l'une des principales variables d'ajustement au sein du ministère pour financer les dépenses insuffisamment budgétées, parmi lesquelles figurent en bonne place les déploiements opérationnels, *via* des annulations de crédits, en plus des surcoûts non compensés sur les équipements.

Entre 2023 et 2025, la contribution du programme 146 à l'auto-assurance de la mission « Défense » s'est élevée à près de 1,72 milliard d'euros - le prix d'environ 20 avions Rafale¹ -, soit environ 570 millions d'euros par an. Cette mobilisation a notamment servi à couvrir les coûts non financés des OPEX, des MISSOPS sur le flanc Est et du soutien à l'Ukraine.

¹ Nus, en particulier sans leur armement.

**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

Si le ministère souligne que ces ajustements reposent en partie sur des économies de constatation et des aménagements calendaires, **leurs effets ne sont pas neutres**. Ils se traduisent par des décalages de livraisons, des étalements de commandes et, dans certains cas, par un renchérissement des coûts.

Ils **fragilisent également certaines capacités critiques**, dans un contexte pourtant marqué par la remontée en puissance vers la haute intensité. Il en résulte un effet de « rattrapage » budgétaire : des capacités temporairement dépriorisées pour financer les engagements immédiats doivent ensuite être reconstituées dans le cadre des programmations ultérieures, ou de leur actualisation, au prix d'efforts budgétaires supplémentaires. La question des **munitions** en constitue une illustration particulièrement éclairante aujourd'hui.

Parallèlement, **les engagements extérieurs eux-mêmes génèrent une usure accélérée des matériels**, tandis que le soutien à l'Ukraine entraîne des cessions de capacités dont les effets se prolongent dans le temps. Si certaines cessions portent sur des équipements appelés à être renouvelés, limitant leur impact net, d'autres concernent, en effet, des capacités dont le reemplètement n'était pas anticipé. Selon les informations transmises au rapporteur spécial, le coût de reemplètement des matériels cédés, initialement estimé à 1,26 milliard d'euros lors de la construction de la LPM, atteindrait désormais

2,80 milliards d'euros sur la période 2024-2030, soit le prix d'environ 3 à 4 frégates.

3. Un modèle de financement appelé à être encore davantage mis à l'épreuve

À cadre de financement inchangé, et en dépit d'un effort de sincérisation partiel à compter de 2026 s'agissant de la provision¹, ces effets sont appelés à s'intensifier.

La **dégradation du contexte stratégique** pourrait en effet conduire à une augmentation du volume des engagements, à leur intensification sur chaque théâtre, voire à l'hypothèse d'un engagement majeur.

Les conflits récents, en particulier en Ukraine mais également au Proche et Moyen-Orient, mettent en évidence des niveaux d'**attrition**, de consommation et d'usure élevés des équipements, soulignant la nécessité de mieux articuler, pour l'avenir, engagement opérationnel, régénération des équipements et capacité de recomplètement.

Au total, le **maintien d'un cadre fondé sur la distinction entre dépenses ordinaires et surcoûts exceptionnels, a fortiori sous-budgété, apparaît de moins en moins adapté à une réalité dans laquelle l'engagement extérieur constitue une dimension structurelle de la posture stratégique française.**

¹ Voir supra.

III. Adapter le financement des engagements extérieurs pour en assurer la sincérité, la lisibilité et la soutenabilité

Face à un mode de financement à la fois complexe, insuffisamment sincère et de moins en moins adapté à la posture stratégique française, **une évolution du cadre actuel apparaît nécessaire.**

L'enjeu n'est pas de remettre en cause la capacité des armées à répondre aux décisions d'engagement du président de la République et du Gouvernement – qui demeure intacte quel que soit le cadre budgétaire – mais de **mieux aligner le financement des déploiements sur la réalité de l'activité opérationnelle.**

Dans ce contexte, la **hausse du budget de la défense engagée depuis plusieurs années constitue une opportunité de recalibrage.** Encore faut-il qu'elle permette non seulement de financer la modernisation du modèle d'armée, mais également de couvrir de manière plus fidèle le coût d'engagements extérieurs désormais durables, susceptibles de se multiplier et de s'intensifier.

L'adaptation du modèle suppose ainsi de poursuivre quatre objectifs complémentaires :

- **sincériser la budgétisation initiale des engagements ;**
- **clarifier le partage entre financement courant et financement exceptionnel ;**
- **mieux appréhender le coût complet des engagements ;**
- **renforcer l'information du Parlement et la mobilisation des financements internationaux**

A. SINCÉRISER LA BUDGÉTISATION INITIALE DES ENGAGEMENTS

Le premier enjeu réside dans une **meilleure couverture, dès la loi de finances initiale, des coûts prévisibles des engagements extérieurs.**

Au-delà du seul recalibrage de la provision, il convient que **l'ensemble des crédits de la mission « Défense » reflète plus fidèlement les charges probables liées aux déploiements, qu'il s'agisse des OPEX, des MISSOPS – y compris sur le flanc Est – ou encore du soutien à l'Ukraine, pour la part prévisible.**

Une telle évolution permettrait de réduire le recours aux financements en gestion, d'améliorer la visibilité des gestionnaires et de renforcer la portée de l'autorisation parlementaire.

À court terme, cette sincérisation peut passer par un relèvement du niveau de couverture initiale, y compris de la provision, des dépenses les plus prévisibles, sans attendre une refonte complète du modèle. **Il s'agit non pas**

de supprimer l'aléa mais de distinguer clairement ce qui relève de l'imprévisible de ce qui correspond désormais à un niveau d'engagement structurel.

Recommandation n° 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*).

La sincérisation suppose également une **meilleure articulation entre la loi de programmation militaire et les lois de finances annuelles**.

Si la LPM fixe une trajectoire budgétaire pluriannuelle, sa traduction annuelle doit conserver une capacité d'adaptation. Il apparaît en effet peu réaliste de figer sur plusieurs années le montant d'une provision par nature dépendante du contexte stratégique.

La trajectoire prévue en LPM devrait ainsi être conçue comme indicative et ajustable annuellement au regard de l'exécution constatée et de l'évolution des engagements. Cela implique de **mieux expliciter les hypothèses retenues en budgétisation et de tirer les conséquences des écarts observés lors des exercices précédents**.

Enfin, la cohérence du financement des engagements suppose que les éventuels excédents liés à une moindre consommation de la provision ne soient pas nécessairement sanctuarisés de manière automatique, mais puissent être reconsidérés en fonction des besoins effectivement constatés.

Recommandation n° 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*).

B. CLARIFIER LE PARTAGE ENTRE FINANCEMENT COURANT ET FINANCEMENT EXCEPTIONNEL

Une **clarification du partage entre financement courant et financement exceptionnel** permettrait de mieux refléter le caractère désormais structurel d'une partie de ces engagements et d'en améliorer la lisibilité budgétaire.

1. Intégrer les engagements structurels au budget courant

Une part croissante des déploiements – OPEX récurrentes, MISSOPS du flanc Est, certaines formes de soutien aux partenaires, en particulier à l’Ukraine – présente désormais un caractère durable et structurant. Leur financement par des instruments conçus pour l’imprévisible entretient une ambiguïté préjudiciable à la lisibilité budgétaire.

Il apparaît dès lors nécessaire, à l’horizon de la conception de la prochaine loi de programmation militaire, d’**intégrer dans le socle budgétaire de la mission « Défense » la part prévisible de ces engagements**. Ce « soclage » ne banaliserait pas ces missions, mais reconnaîtrait leur caractère structurel. Il améliorerait la sincérité de la budgétisation sans modifier, à solde budgétaire exécuté inchangé, le niveau global de l’effort financier de l’État, les abondements complémentaires étant réduits d’autant.

Le soutien à l’Ukraine pourrait également être intégré, pour ses composantes anticipables et pour la part relevant du ministère des armées, aux crédits initiaux.

2. Recentrer la provision sur les aléas stratégiques

Corrélativement, la provision devrait être recentrée sur sa fonction de réserve stratégique.

Elle conserve, en effet, sa pertinence pour financer un engagement imprévu ou une montée en puissance rapide. En revanche, elle ne doit plus servir à couvrir des dépenses prévisibles.

Son périmètre devrait ainsi être limité à la part réellement imprévisible des coûts, ce qui conduirait mécaniquement à établir son montant, hors hypothèse d’engagement majeur, à un niveau inférieur à celui observé aujourd’hui.

Recommandation n° 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*).

C. ALLER VERS UNE APPROCHE EN COÛT COMPLET DES ENGAGEMENTS

La mesure actuelle des engagements extérieurs, centrée sur une notion de surcoût fragile, ne permet pas d'en appréhender pleinement les effets financiers et capacitaires. Une approche élargie, intégrant l'ensemble des coûts et des effets associés, apparaît souhaitable pour mieux apprécier la soutenabilité du modèle d'armée et éclairer les choix d'engagement.

1. Intégrer les coûts immédiats, différés et capacitaires

La logique actuelle de comptabilisation des seuls surcoûts ne permet pas d'appréhender l'ensemble des effets financiers et capacitaires des engagements extérieurs.

En effet, les déploiements opérationnels ne produisent pas uniquement des dépenses immédiatement visibles en gestion. Ils engendrent également des effets différés, parfois significatifs, qui ne sont pas, ou seulement partiellement, retracés dans les outils budgétaires actuels. Tel est notamment le cas des effets sur les ressources humaines, en particulier en matière de pensions, de moindre disponibilité des matériels en métropole, ou encore des besoins accrus de régénération et de recomplètement¹.

L'enjeu n'est pas nécessairement de construire, à court terme, une comptabilité analytique exhaustive et parfaitement stabilisée. Il est, plus modestement mais utilement, d'en **assurer une identification plus large, afin d'en apprécier les ordres de grandeur, la dynamique et les implications pour la soutenabilité du modèle d'armée.**

Cette démarche doit également s'appliquer au soutien à l'Ukraine, dont les effets pour les armées ne se résument ni à des dépenses budgétaires immédiates, ni à la seule valorisation comptable des équipements cédés.

Recommandation n° 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*).

¹ Voir supra.

2. Mieux articuler engagements opérationnels et programmations militaire et industrielle

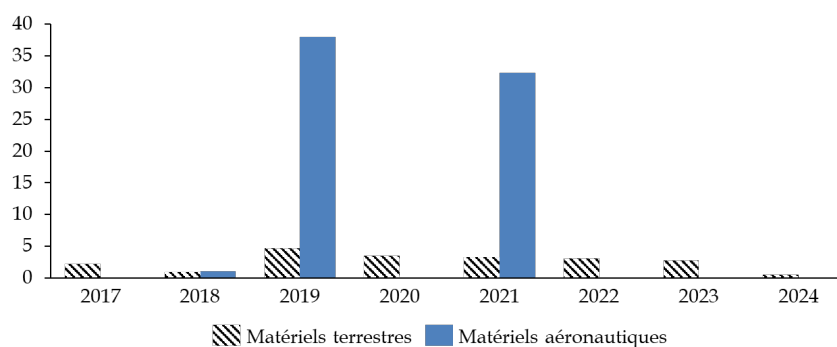
Au-delà du constat des coûts, l'enjeu est de **mieux relier les choix d'engagement à leurs conséquences concrètes sur les capacités des armées.**

Ces effets sont d'autant plus marqués que les engagements contemporains et le soutien à l'Ukraine sont intensifs en capital et que les délais industriels de renouvellement ou de reemplètement demeurent souvent élevés. Une partie des besoins induits est intégrée à la trajectoire capacitaire existante mais une autre ne l'est pas, ce qui reporte de fait une part de la charge sur les programmations futures, ou suppose un effort budgétaire d'actualisation de ces dernières.

Il en va de même des pertes ou de l'usure accélérée des équipements engagés en opération, insuffisamment prises en compte par le seul maintien en condition opérationnelle additionnel. À cet égard, la comptabilisation encore très sous-estimée des équipements détruits ou perdus en OPEX marque les limites du cadre actuel, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Historique de la comptabilisation par le ministère des armées des équipements détruits ou perdus en OPEX entre 2017 et 2024

(en millions d'euros, en CP)



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

Dans ces conditions, il apparaît **nécessaire que la programmation militaire intègre plus sincèrement et plus explicitement les effets des engagements extérieurs et du soutien aux partenaires sur les besoins de reconstitution des capacités**, qu'il s'agisse des équipements, des stocks ou des munitions.

Plus largement, **la soutenabilité des engagements ne peut être appréciée indépendamment de la capacité de la BITD à répondre aux besoins induits**, notamment en matière de maintenance et de reemplètement.

Une articulation plus étroite entre planification budgétaire, programmation capacitaire et capacités industrielles est dès lors nécessaire. À défaut, un écart pourrait se creuser entre les demandes formulées aux armées et la capacité effective à y répondre, fragilisant la cohérence du modèle.

Recommandation n° 5 : Intégrer dans la programmation militaire les pleins effets capacitaires et industriels des engagements extérieurs sur les équipements, les stocks et les besoins de reemplètement (*ministère des armées et des anciens combattants*).

3. Prendre également en compte les gains opérationnels et stratégiques

Une approche en coût complet, voire en bilan complet, ne saurait toutefois se limiter aux seules charges. **Les déploiements extérieurs produisent également des effets positifs pour les armées et, plus largement, pour la posture stratégique de la France.**

Ils contribuent d'abord à la **préparation opérationnelle**¹ et à **l'aguerrissement** des forces ou à un entraînement en conditions réelles ou proches du réel, difficilement reproductible sur le territoire national. Ils renforcent ensuite **l'interopérabilité** avec les alliés et partenaires, en particulier dans les cadres multinationaux de l'OTAN, de l'Union européenne ou des coalitions *ad hoc*, en améliorant la coordination des forces, la compatibilité des équipements et la maîtrise de procédures communes.

Ces engagements participent également à **l'attractivité** et à la **fidélisation** des personnels, le modèle d'armée français reposant en partie sur la capacité des militaires à être projetés. Enfin, ils contribuent directement à la **crédibilité stratégique et opérationnelle** de la France, à sa capacité d'influence et à la protection de ses intérêts. La crédibilité opérationnelle, reconnue dans le monde, permet, en retour, de protéger plus efficacement les intérêts français, y compris parfois sans intervention directe.

Ces bénéfices, plus difficiles à quantifier que les surcoûts, doivent néanmoins être intégrés à l'appréciation globale des engagements extérieurs. Ils ne remettent nullement en cause la nécessité d'une meilleure évaluation

¹ Bien que le lien entre déploiement opérationnel et préparation opérationnelle ne soit pas systématique. Schématiquement, si le segment lourd de l'armée de terre déployé dans le cadre de la mission AIGLE renforce effectivement sa préparation opérationnelle, cela n'est pas forcément le cas des pilotes de chasse affectés à des vols longs et peu techniques – bien qu'à fort impact opérationnel – dans le cadre de l'opération CHAMMAL.

des coûts ; ils invitent toutefois à dépasser une lecture purement dépensière des déploiements.

Recommandation n° 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*).

4. Assurer la cohérence entre les ambitions stratégiques et les moyens disponibles

Plus généralement, la question du financement des engagements renvoie à **l'enjeu de la cohérence entre les ambitions stratégiques et les moyens effectivement disponibles.**

Deux risques symétriques doivent être évités. D'un côté, un niveau excessivement élevé d'engagement extérieur ferait peser, dans un contexte de finances publiques contraintes, un risque d'érosion progressive du modèle d'armée, les besoins immédiats étant couverts au détriment des capacités futures. Ce phénomène se traduirait notamment par des tensions accrues sur les équipements, les stocks, les besoins de reconstituer et, plus largement, sur les crédits d'investissement.

D'un autre côté, un niveau d'engagement trop faible pourrait conduire à une moindre protection des intérêts de la France, à une diminution de son influence et à une perte d'aguerrissement des forces, au détriment notamment de leur capacité à faire face à un éventuel conflit de haute intensité.

Dans ce contexte, **il appartient aux autorités compétentes de déterminer, à contexte stratégique donné, un niveau d'engagement durablement soutenable et cohérent avec la trajectoire budgétaire et les objectifs capacitaires fixés par la programmation.**

D. RENFORCER L'INFORMATION DU PARLEMENT ET LA DIMENSION INTERNATIONALE DU FINANCEMENT

L'adaptation du cadre de financement des engagements extérieurs doit s'accompagner d'un **renforcement de la transparence et de l'information du Parlement**, ainsi que d'une mobilisation accrue des leviers de financement internationaux.

1. Présenter une vision consolidée annuelle des engagements extérieurs

Le financement des déploiements opérationnels à l'étranger et du soutien à l'Ukraine nécessite un renforcement substantiel de la lisibilité et de la transparence, dans le plein respect des impératifs du secret de la défense nationale.

À ce stade, les informations associées aux engagements extérieurs demeurent fragmentées entre plusieurs supports et périmètres, ce qui en limite fortement l'appréhension globale. Il apparaît dès lors nécessaire que le Gouvernement présente chaque année au Parlement une vision consolidée de l'ensemble des engagements extérieurs et de leurs coûts, en distinguant clairement les principales catégories d'intervention.

Une telle présentation devrait dépasser le seul cadre des opérations extérieures (OPEX) pour lesquelles elle est réalisée, afin d'intégrer l'ensemble des missions opérationnelles (MISSOPS), y compris celles déjà financées sous enveloppe, ainsi que le soutien à l'Ukraine.

Recommandation n° 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*).

2. Améliorer la lisibilité et le caractère informatif des documents budgétaires

Cette exigence de transparence doit également trouver une traduction concrète dans les documents budgétaires.

Le projet annuel de performances (PAP) et le rapport annuel de performances (RAP), annexés aux textes budgétaires annuels, devraient ainsi mieux identifier l'ensemble des crédits susceptibles de financer les engagements extérieurs, y compris lorsqu'ils relèvent de dispositifs ou de programmes situés hors du périmètre strict des OPEX. La documentation budgétaire devrait également préciser de manière plus explicite le périmètre de la provision ainsi que les modalités selon lesquelles certaines missions, notamment sur le flanc Est, y sont intégrées ou non.

Recommandation n° 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*).

Par ailleurs, même après la mise en œuvre de la réforme proposée du mode de financement des engagements extérieurs, le recours à des financements complémentaires en gestion demeurerait inévitable en cas d'aléas stratégiques d'ampleur. Il conviendrait donc d'en améliorer l'encadrement par une information renforcée du Parlement. Cette exigence vaut tant pour les abondements interministériels – aujourd'hui très insuffisamment documentés dans les projets de loi de finances de fin de gestion – que pour les redéploiements de crédits internes au ministère, dont les effets réels sur les autres postes de dépense restent peu explicités.

Recommandation n° 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*).

3. Optimiser les financements internationaux

Dans un contexte de contrainte accrue sur les finances publiques, les financements internationaux (FEP, OTAN, Union européenne, etc.) constituent un levier utile, aujourd'hui mobilisé mais qui pourrait l'être encore davantage.

Les engagements extérieurs de la France s'inscrivent fréquemment dans des cadres multinationaux – Nations unies, Union européenne, OTAN – qui offrent des possibilités de cofinancement, de remboursement ou de mutualisation. Si ces mécanismes ne se substituent pas à l'effort national, ils peuvent en améliorer la soutenabilité et en atténuer les effets budgétaires, à l'image du programme d'investissement NSIP de l'OTAN, pour ce qui concerne le volet des investissements.

Le programme d'investissement NSIP de l'OTAN : un levier à optimiser

Le **NATO Security Investment Programme (NSIP)** constitue le principal mécanisme de financement commun de l'Alliance pour les infrastructures et capacités nécessaires aux opérations. Les nations peuvent solliciter une prise en charge partielle de leurs investissements (entre 10 % et 30 %, en général), qui prennent la forme d'une minoration des contributions nationales lors des appels de fonds de l'OTAN.

Ce mécanisme constitue un levier de cofinancement externe qui permet de partager le coût des infrastructures durables nécessaires aux opérations et d'atténuer, à moyen terme, la pression sur les crédits nationaux, en particulier sur les dépenses d'équipement. Son efficacité demeure toutefois conditionnée à la capacité du ministère à identifier des projets éligibles, à structurer les dossiers présentés et à en assurer le suivi dans un cadre de gouvernance exigeant.

Dans ce cadre, la **France a contribué au NSIP à hauteur de 92 millions d'euros en 2024, pour un retour financier encore limité de 4,2 millions d'euros**, correspondant à des projets anciens, présentés en 2016. **Afin d'améliorer son retour financier, le ministère des armées a récemment engagé une stratégie plus proactive de dépôt de projets potentiellement éligibles.** Les projets présentés portent notamment sur des infrastructures de stockage et de munitions, ainsi que sur des capacités liées aux déploiements sur le flanc oriental de l'OTAN, en particulier en Roumanie et en Estonie.

Dans un contexte de forte tension sur le financement des opérations extérieures et des missions sur le flanc Est, l'enjeu réside dans une mobilisation systématique et optimisée de cet outil, afin d'en maximiser les retours financiers pour la France.

Source : commission des finances

Plus largement, une attention renforcée devrait être portée à la **mobilisation systématique des mécanismes existants** de remboursement, à l'identification des opportunités de cofinancement et au développement de formes de mutualisation logistique ou capacitaire avec les alliés. À terme, la mise en place de dispositifs de financement communs à plusieurs nations pour certaines opérations pourrait également être envisagée, par exemple *via* une forme de budget opérationnel de programme commun.

Recommandation n° 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*).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 avril 2026 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a entendu une communication de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur le financement des déploiements opérationnels des forces armées françaises à l'étranger.

M. Claude Raynal, président. – Nous commençons nos travaux de ce matin par la communication de notre collègue Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur le financement des déploiements opérationnels des forces armées françaises à l'étranger.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – L'actualité donne une résonance particulière au contrôle budgétaire que je présente aujourd'hui sur les déploiements opérationnels à l'étranger. Alors que le projet de loi d'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) est examiné ce matin en conseil des ministres, les incertitudes et les rebondissements autour du conflit iranien, ainsi que le conflit ukrainien, qui entre dans sa quatrième année et s'enlise, participent d'une dégradation de la situation stratégique. Bien que nous ayons quitté pour une bonne partie le territoire africain, nos armées restent engagées à un niveau élevé en dehors du territoire national, puisqu'en moyenne, près de 10 000 militaires sont déployés chaque année à l'étranger.

Ce contrôle budgétaire recouvre des réalités très diverses, mais structurées autour de deux grands niveaux. Les missions opérationnelles à l'étranger (Missops) constituent le cadre le plus large et englobent l'ensemble des déploiements, qu'il s'agisse d'exercices, y compris internationaux, de partenariats militaires opérationnels, de missions de présence ou encore de missions de réassurance, ou de signalement stratégique, notamment dans le cadre de l'Otan en Europe de l'Est.

Au sein des Missops, les opérations extérieures (Opex) correspondent en théorie aux engagements les plus intensifs et les plus risqués ; certaines Opex font l'objet d'une information du Parlement, voire d'une demande d'autorisation de leur prolongation, au titre de l'article 35 de la Constitution. Les frontières entre ces catégories sont devenues poreuses, tandis que de nouvelles formes d'engagement, comme les Missops de réassurance et de signalement stratégique sur le flanc Est de l'Otan et, *a fortiori*, le soutien militaire à l'Ukraine, échappent largement à ce cadre. Or cette architecture n'est pas seulement descriptive ; elle conditionne directement les modalités de financement, qui s'en trouvent non seulement fragilisées, mais opacifiées.

En théorie, le système repose en effet sur une distinction claire. Les Missops sont financées par les crédits courants de la mission « Défense », tandis que les Opex donnent lieu à une provision spécifique destinée à couvrir des « surcoûts » réputés imprévisibles. Les Opex ouvrent droit en outre, en cas

de besoin, à l'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'année, en particulier par la loi de finances de fin de gestion.

Dans les faits, cette distinction est largement dépassée. Depuis 2022, outre les Opex, les Missops sur le flanc Est et même le soutien à l'Ukraine donnent lieu à des calculs de surcoûts et à des financements en gestion, brouillant les circuits.

L'un des cœurs du problème tient, selon moi, à la notion même de « surcoût ». Par rapport à quoi ce surcoût est-il calculé dans la mesure où les Missops classiques sont censées être financées sur les crédits de la mission, hors provision ?

Le surcoût, nous explique-t-on, correspond à un calcul par différence entre une activité théorique en France et l'activité en déploiement. À titre d'exemple, sont concernées les indemnités pour les militaires ou la maintenance des équipements, pour la part supplémentaire rendue nécessaire par les conditions du déploiement. Cette approche est à la fois partielle et ambivalente. Partielle, parce qu'elle exclut ou ne prend que partiellement en compte des coûts majeurs, comme l'usure accélérée des matériels et les besoins de remplacement associés ou certains effets sur les ressources humaines à long terme, comme en matière de pensions bonifiées. Ambivalente, parce qu'elle entretient *de facto* une confusion entre ce qui est additionnel et ce qui est imprévisible, d'autant que le système repose sur une provision qui n'en est pas vraiment une. Peut-on parler de surcoût quand les dépenses engagées non seulement sont récurrentes, mais sont aussi un mode assumé de préparation et d'aguerrissement durable de nos forces en vue d'un conflit de haute intensité ?

Cette ambiguïté se retrouve dans la budgétisation. La provision « Opex », créée en 2005, est structurellement sous-évaluée. Entre 2019 et 2025, l'écart moyen entre la provision et les dépenses constatées pour les seules Opex a atteint environ 250 millions d'euros par an. Mais si l'on intègre les missions sur le flanc Est et le soutien à l'Ukraine, cet écart entre les surcoûts comptabilisés et la provision a atteint en moyenne 1,1 milliard d'euros par an entre 2022 et 2025.

L'année 2025 est, à cet égard, éclairante. Les surcoûts bruts ont atteint 1,74 milliard d'euros, dont 813 millions pour les Opex, 342 millions pour les missions sur le flanc Est et 588 millions pour le soutien à l'Ukraine, pour une provision initiale de seulement 670 millions d'euros. L'écart est donc de l'ordre de 1,1 milliard d'euros. Autrement dit, une majorité des dépenses n'était pas financée en loi de finances initiale.

Ce décalage n'est pas marginal. Il est structurel. Il traduit une sous-budgétisation récurrente de dépenses pourtant, pour une large part, prévisibles dans leur niveau cumulé. Il en résulte un financement largement construit en exécution, reposant sur des ouvertures de crédits en fin de gestion, des redéploiements internes et, *in fine*, un recours croissant au report

de charges par le ministère. En 2024, les ouvertures de crédits complémentaires ont, par exemple, représenté environ 840 millions d'euros, tandis que le report de charges, à l'échelle du ministère, dépasse désormais 8 milliards d'euros.

Les conséquences de la sous-budgétisation sont lourdes ; elles sont doubles.

En premier lieu, la sincérité budgétaire est fragilisée, et avec elle la portée de l'autorisation parlementaire. Au-delà même de l'écart entre prévision et exécution, c'est l'adéquation entre les objectifs fixés aux armées et les moyens qui leur sont alloués qui est en cause. Avec ce hiatus, on en vient d'une certaine manière à financer le surplus d'activité demandé – à la Marine en particulier – *via* les surcoûts, alors qu'il faudrait recalibrer les objectifs et les moyens dans les crédits initiaux.

En second lieu, les ajustements budgétaires nécessaires en gestion pour financer les dépenses non couvertes par la provision pèsent directement sur les capacités futures des armées. En effet, entre 2023 et 2025, près de 1,72 milliard d'euros de crédits d'équipement a finalement été mobilisé autrement, à savoir principalement pour financer les engagements extérieurs – c'est l'équivalent de l'acquisition d'une vingtaine de Rafales nus, hors dépenses d'équipement.

Des évolutions ont certes été engagées. La loi de finances de 2026 a porté la provision à environ 1,1 milliard d'euros pour intégrer à son champ, au-delà des Opex, les Missops du flanc Est, mais pas le soutien à l'Ukraine. Le projet de loi d'actualisation de la LPM devrait pérenniser cette évolution jusqu'en 2030.

J'en viens à mon second axe de travail. Car au-delà des aspects strictement budgétaires, le système de financement ne convient plus, selon moi, à la transformation profonde des engagements extérieurs.

Sur le plan géographique, nous assistons à un reflux marqué en Afrique, à une montée en puissance du flanc Est en Europe et à un renforcement des engagements au Proche et au Moyen-Orient. En 2025, les missions sur le flanc Est et le soutien à l'Ukraine ont ainsi représenté 53 % des surcoûts, contre 47 % pour les Opex, qui sont en reflux ces dernières années, surtout en Afrique.

Dans le même temps, la nature des engagements évolue, et c'est là l'aspect le plus important. Dans un contexte stratégique en dégradation constante, ces engagements sont censés être plus durables que la plupart des Opex. En outre, les frontières entre les différentes catégories d'engagement tendent à s'estomper. Les missions de réassurance, comme celles qui sont conduites en Roumanie, que j'ai pu observer sur le terrain, illustrent parfaitement cette évolution : elles relèvent à la fois de la présence, de la dissuasion conventionnelle, de l'entraînement intense et de la préparation au combat. On sort ainsi d'une lecture binaire entre Opex et non-Opex.

Dans ce contexte, les déploiements extérieurs ne peuvent pas être – encore moins que par le passé – considérés comme des dépenses exceptionnelles. Ils constituent une dimension permanente de l’emploi de nos forces. Le maintien d’un modèle fondé sur la notion de surcoût apparaît ainsi de moins en moins pertinent.

Dès lors, la question posée est celle d’une refondation du modèle. À court terme, il est, selon moi, nécessaire de sincériser la budgétisation initiale en couvrant davantage les coûts prévisibles, y compris ceux qui sont liés aux Missops sur le flanc Est et au soutien à l’Ukraine, en s’appuyant sur des prévisions ajustées annuellement – c’est l’objet de mes deux premières recommandations.

À moyen terme, c’est-à-dire dans le cadre de la prochaine LPM qui succèdera à celle applicable pour les années 2024 à 2030, il conviendra de clarifier le partage entre ce qui relève du financement courant et ce qui relève de l’aléa. Une part significative des engagements doit être intégrée aux crédits de droit commun : seul l’imprévisible strict doit relever de la provision – c’est l’objet de ma troisième recommandation.

Il est également indispensable de progresser vers une approche en coût complet, intégrant les effets différés et capacitaires des engagements, afin non seulement de mieux articuler les choix opérationnels et la programmation militaire, mais également d’intégrer les gains associés, en termes d’aguerrissement et de fidélisation notamment. C’est une condition pour éclairer réellement la décision publique. Tel est le sens des recommandations n^{os} 4 à 6.

Enfin, le Parlement et le citoyen doivent disposer d’une vision consolidée et lisible de l’ensemble des engagements extérieurs, et pas seulement des Opex, sans qu’il soit besoin de révéler de secret pour cela. La transparence est ici un facteur de crédibilité autant que de contrôle. Comme un reflet de l’acuité de cette question et du nombre d’écueils en la matière, c’est l’objet de trois recommandations, n^{os} 7 à 9.

Enfin, comme il n’y a pas de raison que nous payons tout nous-mêmes alors que nos engagements se font souvent au service de nombreuses nations, il est nécessaire d’optimiser la mobilisation des financements internationaux, de compensation et de mutualisation associés aux engagements extérieurs de la France, comme le prévoit ma dernière recommandation.

Tout se passe comme si Bercy et le ministère, lors du budget initial, s’en tenaient à la seule prévision de la LPM, au risque et au mépris de la réalité des besoins, des engagements et des missions de nos armées, pourtant connus au moment du vote. Ce manque de financement pudiquement qualifié de « surcoût » alimente une provision qui, en fin de gestion, avec la levée des gels, la solidarité interministérielle dont le ministère de la défense est l’un des plus gros contributeurs, les annulations de crédits et les reports de charges sont censés contribuer à une sorte de solde de tout compte, appelé

puddiquement là encore « arbitrage », sans que l'on ait une lecture très claire de ses attendus.

En conclusion, la question est finalement celle de la cohérence entre nos ambitions et nos moyens. La France est sans doute aujourd'hui le seul pays de l'Union européenne capable de déployer rapidement des forces de manière crédible sur plusieurs théâtres. Cette capacité fonde notre influence et nous prépare à un éventuel choc de haute intensité. Mais elle a un prix – celui des blessures, voire du décès de nos soldats – et un coût budgétaire, qu'il nous faut examiner de manière transparente. À défaut, nous prenons le risque de financer nos ambitions de manière fictive et désordonnée, au détriment de la soutenabilité de notre modèle d'armée et de sa crédibilité.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Notre rapporteur spécial contrôle avec précision depuis plusieurs années maintenant les moyens budgétaires et les moyens financiers alloués aux déploiements opérationnels des forces armées françaises à l'étranger. L'inadéquation de la budgétisation des Missops et des Opex mise en lumière par notre collègue pose effectivement un problème de sincérité. Un tel décalage entre les moyens nécessaires et les moyens budgétés n'est pas acceptable, d'autant que les dépenses liées à l'effort de défense ne cessent de croître, dans le cadre de la LPM.

Si vous me permettez cette métaphore, il est temps de refaire le lit de nos capacités budgétaires et financières au carré. C'est aussi important que les Français sachent à quel effort de défense ils consentent et pourquoi. Il s'agit là d'un intérêt stratégique. L'industrie de défense doit aussi pouvoir bien mesurer les dépenses prévues.

C'est pourquoi je souscris à l'ensemble des recommandations formulées par notre collègue.

M. Claude Raynal, président. – Je reconnais là la pensée organisée de Dominique de Legge, et je la partage. Toutefois, si les capacités budgétaires étaient majorées, le ministère des armées ne serait-il pas tenté de faire plus encore, pour un coût supérieur ?

Mme Sophie Primas. – Avec un tel niveau d'écart ?

M. Claude Raynal, président. – N'est-ce pas un moyen de limiter les dépenses ? La direction du budget ne peut pas opérer ainsi sans raison. Nous pourrions interroger le nouveau directeur du budget sur ce point. La vérité se situe sans doute entre la situation actuelle marquée par une sous-budgétisation excessive et l'hypothèse d'une budgétisation au niveau constaté, qui pourrait conduire à demander plus encore.

M. Thierry Cozic. – Je tiens à remercier Dominique de Legge pour la qualité de son propos. Je n'ai pas de remarques particulières à formuler sur les recommandations.

Dans le contexte incertain que nous connaissons aujourd'hui, où les données évoluent jour après jour, savons-nous quels niveaux de financements sont attendus pour les prochaines années, notamment en ce qui concerne la LPM ?

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Je remercie le rapporteur général de ses propos et surtout de son soutien.

Monsieur Cozic, la révision et l'actualisation de la LPM applicable pour les années 2024 à 2030 prévoient une augmentation de sa trajectoire budgétaire de 36 milliards d'euros sur la période de 2026 à 2030. Toutefois, il importera de demander ce soir au ministre de l'Économie où il les trouve, car on n'est pas dans l'épaisseur du trait. Qui plus est, on sera alors loin de l'objectif de porter le budget de la défense à 3,5 % du PIB en 2035, conformément à nos engagements internationaux auprès de l'OTAN. Et encore, je rappelle que dans la norme de l'OTAN, sont prises en compte les pensions, mais cela correspond par définition au paiement de l'effort militaire d'hier, et pas de celui de demain.

Le président Raynal a bien compris la teneur de mon rapport, et je l'en remercie. Depuis quatre ans, nous ne cessons aussi de dire que la LPM n'assure pas l'adéquation entre les ambitions et les moyens.

Pour ce qui concerne spécifiquement les déploiements opérationnels, ceux-ci n'avaient auparavant en principe pas vocation à durer, même si l'on savait lors du vote du budget en décembre que les opérations en Afrique n'allaient pas cesser de manière abrupte. Mais il en va autrement concernant nos engagements sur le flanc Est. Lorsque je me suis rendu en Roumanie, j'ai été frappé de constater qu'il ne s'agit plus du tout d'une opération classique : une opération ponctuelle, non prévisible. Les militaires eux-mêmes nous ont expliqué qu'ils avaient besoin de cet engagement en Roumanie pour deux raisons : une raison stratégique, avec la guerre en Ukraine et le risque associé au flanc Est de l'Europe, et la préparation de nos forces à un conflit de haute intensité, en étant, le plus possible, proche de la réalité des territoires sur lesquels nos troupes pourraient être amenées à combattre. Sans oublier la coopération avec les armées d'autres nations.

J'ai voulu souligner le fait que la réalité avait changé. La notion de surcoût et de provision pour les Missops du flanc Est n'a strictement aucun sens. Par définition, les financements des Missops classiques sont prévus dans le budget, hors provision, et, de surcroît, les Missops sur le flanc Est se prolongeront certainement durant quelques années encore.

La question de la crédibilité est donc pertinente. Bercy se satisfait de prévoir des provisions, mais on voit bien l'opacité du projet de loi de finances de fin de gestion. Personnellement, je vous l'avoue, je n'y comprends pas grand-chose : entre dégel des crédits, mobilisation de la solidarité interministérielle, dont, je le répète, le ministère de la défense est l'un des plus gros contributeurs en valeur absolue, report de charges et nouveaux crédits,

c'est ce solde de tout compte que nous présente le Gouvernement, à l'échelle de l'ensemble des besoins du ministère. Or, je le redis, rien que pour les crédits d'équipements, le différentiel de financement entre 2023 et 2025, entre ce qui était prévu en loi de finances initiale et les crédits exécutés (du fait d'annulations de crédits pour financer notamment les déploiements ou d'absence de compensation des surcoûts d'équipement) correspond au coût d'acquisition d'une vingtaine de Rafales, nus.

Certes, l'équation est difficile. Mais si l'on devait un jour faire face à une guerre – je ne le souhaite pas –, on ne se battra pas avec des armes fictives et des crédits fictifs. Il faudra bien, à un moment donné, avoir des munitions en nombre, des canons Caesar en état de fonctionner, des Rafales. Sans parler de la question de l'attrition des matériels, que je soulèverai lors de l'examen du projet de loi d'actualisation de la LPM. En temps de paix, ce n'est pas grave si tous les Rafales ne sont pas disponibles. Mais il est illusoire d'imaginer que nous ne subirions aucune perte durant un conflit. Ne pas prévoir la manière dont on pourrait remplacer ces équipements procède d'une politique à très courte vue.

Mme Sophie Primas. – *Quid* de tous les discours sur la réindustrialisation du pays au travers de l'armement ? Cela signifie que nous n'avons pas les budgets pour passer les commandes de munitions, de drones, etc. ? Voilà qui donne raison aux industriels qui nous objectent qu'ils construiront des usines lorsque l'État passera commande. Je force un peu le trait, mais j'aimerais avoir votre point de vue sur ce sujet.

Mme Isabelle Briquet. – Dans le droit fil de la question de ma collègue, *quid* des engagements humains ? Aurons-nous suffisamment de personnels militaires ? Une forme de service militaire semblait devoir être remise au goût du jour. Qu'en est-il ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Je m'interroge sur le coût du déploiement actuel du groupe aéronaval dans le contexte de la guerre en Iran. On est sur une logique « de coalition », et on en mesure l'intérêt. Il est difficile de spéculer sur la pérennité de ce déploiement, qui plus est avec l'annonce d'hier soir sur un cessez-le-feu. Cette opération va sans doute se poursuivre. Cela entraînera-t-il des dépenses supplémentaires ? A-t-on une idée de l'impact de ce déploiement ?

M. Marc Laménie. – Merci pour la qualité de ce rapport. Dans le prolongement de la question de ma collègue Isabelle Briquet, le problème de la fidélisation des effectifs est crucial. Quel est votre point de vue sur cette question ?

J'avais rédigé un rapport d'information sur le service militaire volontaire, qui concerne 1 300 jeunes, et nous avons alors formulé des recommandations. Comment étoffer ce dispositif ? Comment susciter des vocations ?

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Madame Primas, vous avez évoqué les entreprises de la base industrielle et technologique de défense (BITD). Le souci, c'est que nous fonctionnons avec des déclarations d'intention. L'exécutif annonce régulièrement vouloir commander des Rafales, des frégates, des munitions, des canons Caesar en plus mais n'envoie les bons de commande qu'à la hauteur des prévisions des textes programmatiques et budgétaires actuellement en vigueur, et parfois avec un peu de retard. Les industriels veulent bien se mettre en ordre de bataille, mais ils ont besoin d'un document juridique qui engage formellement l'État pour davantage de moyens. Le Gouvernement nous a objecté l'année dernière que le Parlement, en n'adoptant pas un budget dans les délais impartis, a contribué à ralentir les commandes prévues – il nous oppose les mêmes arguments cette année. Où est la vérité ?

Pour ma part, je constate qu'il y a un décalage entre la déclaration d'intention, qui est réelle, et la formalisation juridique de la commande.

Madame Briquet, monsieur Laménié, je rappelle que le nouveau service militaire est volontaire. La nouvelle LPM intégrerait, semble-t-il, un peu plus de 2 milliards d'euros pour financer ce dispositif. Mais que va-t-on financer ? Aujourd'hui, on n'a pas les hébergements ni l'encadrement nécessaires pour nos jeunes recrues. Lorsque nous aura connaissance du texte, nous verrons ce que recouvre ce budget.

D'une façon plus générale, sur la question de la fidélisation et du recrutement, les choses se sont sensiblement améliorées. Cela tient sans doute au contexte économique, qui est un peu différent. Par ailleurs, les rémunérations ont été revalorisées. En revanche, il faut gérer un mouvement contradictoire : nos militaires doivent rester jeunes – l'une des caractéristiques de l'armée est d'ailleurs d'intégrer des contractuels pour des carrières relativement courtes –, et il faut, dans le même temps, assurer la transmission des savoirs, qui doit se faire dans la durée. C'est l'une des difficultés à laquelle nous sommes confrontés.

La question de M. Capo-Canellas sur le coût du groupe aéronaval illustre bien mon propos. Les crédits dédiés au groupe aéronaval figurent en principe dans le budget. Cependant, actuellement, son activité est plus importante que prévu et dans des zones spécifiques. La question est donc de savoir s'il s'agit d'un surcoût ou non – c'est là où la notion de surcoût prend toute sa dimension. Aujourd'hui, ce surplus d'activité de la Marine est sans doute financé par les surcoûts.

La commission a adopté les recommandations du rapporteur spécial et autorisé la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

État-major des armées

Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO)

- Général de brigade Thierry CREPIN, officier général adjoint « environnement des opérations » au chef du CPCO ;
- Colonel Vincent MOUSSU, chargé des relations avec le Parlement.

Division plans, programmation et évaluation (PPE)

- Général de division Yann LATIL, chef de la division PPE ;
- Colonel Vincent MOUSSU, chargé des relations avec le Parlement.

État-major de la marine

- Vice-amiral Ludovic SEGOND, sous-chef « soutien-finances ».

État-major de l'armée de l'air et de l'espace

- Général de division aérienne Pierre-Stéphane VAYSSE, sous-chef « activité ».

État-major de l'armée de terre

- Général de division Lionel CATAR, sous-chef « performance et soutiens » ;
- Lieutenant-Colonel Louis-Dominique RICHARD, chargé des relations avec le Parlement.

Direction générale de l'armement

- Ingénieur général de l'armement Raphaël JAMMES, sous-directeur de la programmation, de la gestion et de la gouvernance financière au sein de la direction de la préparation de l'avenir et de la programmation (DPAP) ;
- Mme Juliette DUBREUIL, conseillère communication, relations avec les élus et plume auprès du délégué général pour l'armement.

Service du commissariat des armées

- Commissaire général hors classe Olivier MARCOTTE, directeur central ;
- Colonel Vincent MOUSSU, chargé des relations avec le Parlement.

Secrétariat général pour l'administration (SGA)

- Mme Chloé MIRAU, directrice des affaires financières.

Direction du budget du ministère de l'économie et des finances (5^{ème} sous-direction) :

- M. Clément BOISNAUD, sous-directeur ;
- M. Benoît MALBRANCKE, chef du bureau de la défense et de la mémoire.

Institut des Hautes Études de Défense nationale

- M. Julien MALIZARD, titulaire de la Chaire « Économie de défense » ;
- M. Josselin DROFF, chercheur, chaire « Économie de défense ».

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Déplacement en Roumanie du 3 au 6 mars 2026

- M. Nicolas WARNERY, ambassadeur de France en Roumanie ;
- Général de brigade Cyril MATHIAS, commandant adjoint de la division multinationale Sud-Est de l'OTAN et représentant national français ;
- Colonel Patrick CUDENNEC, représentant national français adjoint ;
- M. Titus CORLATEAN, président de la commission des affaires étrangères du Sénat de Roumanie et président du groupe d'amitié Roumanie-France ;
- M. Ionel FLOROIU, membre du Sénat de Roumanie, membre de la commission de la défense, de l'ordre public et de la sécurité nationale ;
- Mme Simona COJOCARU, directrice de la politique de défense, ministère de la défense de Roumanie ;
- Mme Irina-Raluca ZIDARU, directrice des affaires stratégiques, ministère des affaires étrangères de Roumanie ;
- Colonel Amaury DE LA TOUSCHE, commandant le « forward land forces battle group » (FLF-BG) de l'OTAN ;
- Colonel Clément BERTIN, commandant l'échelon de soutien national.

TABLEAU DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
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	<i>Ministère des armées et des anciens combattants ; direction du budget</i>	Automne 2026	Projet de loi de finances initiale pour 2027
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	<i>Ministère des armées et des anciens combattants ; direction du budget</i>	Automne 2026	Projet de loi de finances initiale pour 2027
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	<i>Ministère des armées et des anciens combattants ; direction du budget</i>	Préparation de la loi de programmation militaire qui succèdera à celle applicable pour les années 2024 à 2030	Loi de programmation militaire

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	<i>Ministère des armées et des anciens combattants</i>	Dès que possible	Périmètre de calculs
5	Intégrer dans la programmation militaire les pleins effets capacitaires et industriels des engagements extérieurs sur les équipements, les stocks et les besoins de rechargement	<i>Ministère des armées et des anciens combattants</i>	Préparation de la loi de programmation militaire qui succèdera à celle applicable pour les années 2024 à 2030	Loi de programmation militaire
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	<i>Ministère des armées et des anciens combattants</i>	Dès que possible	Périmètre de calculs
7	Présenter au Parlement une vision consolidée annuelle des engagements à l'étranger, au-delà des seules opérations extérieures	<i>Ministère des armées et des anciens combattants</i>	Printemps 2027	Documents transmis par le Gouvernement au Parlement

8	Améliorer la lisibilité et le caractère informatif des documents budgétaires concernant les engagements extérieurs, des crédits initiaux aux crédits exécutés	<i>Ministère des armées et des anciens combattants ; direction du budget</i>	Printemps 2026	Projets annuels de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes et de loi de finances initiale
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	<i>Ministère des armées et des anciens combattants ; direction du budget</i>	Dès le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2026	Projets de loi de finances de fin de gestion
10	Optimiser la mobilisation des financements internationaux et les mécanismes de remboursement, de compensation et de mutualisation associés aux engagements extérieurs de la France	<i>Ministère des armées et des anciens combattants</i>	Dès que possible	Préparation et transmission de dossiers à des organisations internationales