



---

## De quelques considérations générales et périssables sur les finances militaires liées à la guerre et du cas particulier de la guerre en Ukraine

Xavier Cabannes

---

**Résumé :** Étudier de manière générale les finances de guerre est un vaste sujet car chaque guerre est différente donc chacune peut nécessiter des modes de financement différents. Face à l'impossibilité de faire une étude d'ensemble en quelques pages, cet article, actualité aidant, se concentre sur le cas de la guerre en Ukraine ; guerre qui cependant n'est pas le point de départ de l'augmentation depuis quelques années des dépenses militaires. Concernant l'OTAN, c'est en 2014 que les États membres ont adopté une déclaration commune amorçant le changement financier avec notamment pour objectif de consacrer 2 % de leur PIB aux dépenses de défense. À côté de cela, la guerre en Ukraine a entraîné un engagement financier tant de la France, en particulier, que de l'Union européenne, en général, avec la création de mécanismes de financement spécifiques.

**Mots-clés :** facilité européenne pour la paix, matériels militaires, OTAN, programmation militaire, Ukraine.

### Référence électronique

Xavier Cabannes, « De quelques considérations générales et périssables sur les finances militaires liées à la guerre et du cas particulier de la guerre en Ukraine », *Le retour de la guerre* [Dossier], *Confluence des droits\_La revue* [En ligne], 12 | 2023, mis en ligne le 17 décembre 2023. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=2483>.

### Éditeur

Confluence des droits\_La revue  
DICE Éditions  
UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE)  
3, avenue Robert Schuman  
13628 Aix-en-Provence  
France

[contact@confluencedesdroits-larevue.com](mailto:contact@confluencedesdroits-larevue.com)

# De quelques considérations générales et périssables sur les finances militaires liées à la guerre et du cas particulier de la guerre en Ukraine

Xavier Cabannes  
*Université Paris Cité*

Il serait très ambitieux, voire irréaliste, dans le cadre d'un article, de prétendre étudier globalement la question des finances militaires liées à la guerre<sup>1</sup>, champ pourtant déjà bien plus restreint que celui des « finances de guerre » qui pousse aussi à s'interroger sur les conditions de financement en temps de guerre par les recettes traditionnelles (impôts) ou en recourant à l'emprunt<sup>2</sup>. En définitive, chaque guerre peut solliciter des circuits de financement différents. Quelles conséquences une guerre a-t-elle sur les finances militaires, c'est-à-dire sur les finances propres aux forces armées elles-mêmes? La réponse à une telle question est quantitativement évidente, dès lors que mener une guerre nécessite des moyens humains et matériels.

L'histoire humaine est émaillée de guerres, que ce soit entre États dans le cadre de conflits bilatéraux ou multilatéraux ou au sein d'un seul État, avec notamment des guerres civiles, religieuses ou de sécession. En Europe, la construction européenne, depuis le traité de Paris de 1951, a permis de maintenir la paix au sein du territoire de la Communauté européenne du charbon et de l'acier puis de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne et désormais de l'Union européenne, y créant ainsi l'illusion d'une paix éternelle (ou perpétuelle, comme l'avait écrit l'abbé de Saint-Pierre). Pour autant la guerre n'a pas totalement disparu du continent européen depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale; il est ainsi possible de penser, parmi de nombreux exemples, aux guerres civiles grecque et chypriote, à la guerre du Haut-Karabagh ou encore, à proximité immédiate de la Communauté européenne, aux guerres en ex-Yougoslavie pendant la décennie des années 1990. De plus, même loin de leur territoire national des armées européennes peuvent être engagées dans un conflit. Ainsi, les armées françaises ont pu au cours

---

<sup>1</sup> La rédaction du présent article a été achevée au mois d'avril 2023.

<sup>2</sup> Nous nous permettons de renvoyer, pour un exemple sur cette question, à X. Cabannes, « Première Guerre mondiale et finances de la France: propos introductifs sur le financement de la guerre », *RFFP*, n° 141, 2018, p. 117-132.

Il faut lire les pages écrites par Necker sur la guerre et ses effets néfastes sur les finances des États : *De l'administration des finances de l'État*, s.é., s.l., 1784, tome 3, p. 403 et s.

des cinquante dernières années être engagées, sous divers commandements, dans de nombreuses opérations en Afrique (opérations Bison, Lamentin, Licorne, Serval, Barkhane...), en ex-Yougoslavie (guerres en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo), en Afghanistan, dans le Golfe (opération Daguet), etc. Et il convient de ne pas oublier, pour la France, sous la IV<sup>e</sup> République et dans les premières années de la V<sup>e</sup> République, les guerres de décolonisation, qui ont mobilisé militaires français et équipements.

Évidemment chaque engagement militaire est différent et donc les conséquences financières vont varier en fonction de l'organisation de l'armée qui est engagée (armée de métier ou pas) mais aussi du lieu de la guerre (proche ou lointain), de sa durée (rapide ou longue), de son ampleur (sur un territoire vaste ou non) ou encore de l'organisation militaire (coalition ou pas)... À partir de ce simple constat, il devient presque impossible, en dehors d'un travail d'ampleur, plus comptable que juridique, pouvant prendre plusieurs années à réaliser<sup>3</sup>, d'étudier les finances militaires liées de manière générale à la guerre, au-delà du lieu commun, déjà évoqué, consistant à dire que la guerre entraîne des dépenses militaires supplémentaires pour faire face aux besoins d'équipement et de personnels militaires<sup>4</sup>. Les opérations militaires ont un impact budgétaire pendant la guerre, mais aussi après celle-ci, dès lors que l'État pourra être amené à prendre en charge les réparations et indemnités<sup>5</sup>. Il faut d'ailleurs être conscient qu'une guerre n'a pas seulement des conséquences sur les finances militaires. Une guerre peut avoir des conséquences sur tous les pans de dépenses d'un État, y compris les dépenses de caractère civil, l'État pouvant soutenir financièrement sa population et son économie. Une guerre peut venir

---

<sup>3</sup> Il suffit de penser pour la seule Première Guerre mondiale à l'œuvre d'ampleur de Gaston Jèze, qui au fil des années et de multiples ouvrages et articles sur les pays belligérants, a tenté d'étudier les ressorts et les enjeux financiers de la guerre; voir à ce sujet, R. Bourget, « Gaston Jèze et les finances de guerre », in F. Descamps et L. Quennouëlle-Corre (dir.), *Une fiscalité de guerre? Contraintes, innovations, résistances*, IGPDE, 2018, p. 147, avec les nombreuses références citées.

<sup>4</sup> Ainsi fin 1991, le ministre de la Défense précisait les surcoûts générés par la guerre du Golfe s'élevaient à près de 6 milliards de francs (Réponse min., Sénat, n° 18359, JO Sénat du 19 décembre 1991, p. 2853). Quelques jours plus tard, le ministre de l'Économie chiffrait les dépenses militaires dues à la guerre du Golfe à 6,5 milliards de francs (Réponse min., Sénat, n° 17173, JO Sénat du 16 janvier 1992, p. 127). Chiffre globalement repris le 1<sup>er</sup> juillet 1999 à l'Assemblée nationale lors de l'examen en commission des finances du rapport d'information sur le coût de la participation de la France aux opérations menées en vue du règlement de la crise au Kosovo (Doc. Ass. nationale, 1999, n° 1775); v. compte rendu (n° 59) de la séance du 1<sup>er</sup> juillet 1999, propos de Jean-Michel Boucheron, rapporteur, qui estimait les surcoûts des dépenses militaires dus à la guerre du Golfe à 6,6 milliards de francs. On peut encore consulter le rapport, précité, relatif à la participation de la France aux opérations menées au Kosovo, qui chiffrait le surcoût budgétaire lié à celles-ci : 260 millions de francs pour l'envoi des forces (dont 112 pour l'armée de terre, 106 pour la marine et 42 pour l'armée de l'air), 1,01 milliard de francs pour l'utilisation de la force (dont 167 millions pour l'armée de terre, 348 pour la marine et 496 pour l'armée de l'air), en menant une analyse des coûts et surcoûts par arme et catégorie de dépenses.

<sup>5</sup> Voir G. Richard et X. Perrot (dir.), *Dommages de guerre et responsabilité de l'État. Autour de la Charte des sinistrés du 17 avril 1919*, Pulim, 2022.

bouleverser l'économie des États belligérants et impacter celle de nombreux autres États, même non engagés dans le conflit. Cela avait été constaté par exemple dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle par Leroy-Beaulieu à propos de la guerre de sécession américaine qui avait eu de lourdes conséquences sur l'industrie cotonnière européenne du fait du ralentissement de la fourniture de la matière première et sur les industries manufacturières européennes par la diminution de la demande américaine<sup>6</sup>. La Première Guerre mondiale a bouleversé l'économie du monde et la Seconde Guerre mondiale a eu les mêmes effets<sup>7</sup>. Il serait possible de multiplier les exemples, jusqu'à la guerre actuelle en Ukraine, dont les effets économiques se font ressentir un peu partout...

La guerre en Ukraine est la première qui fait réentendre le son des canons en Europe depuis les guerres de l'ex-Yougoslavie, il y a une trentaine d'années. Mais, là où la troisième guerre des Balkans avait vu s'affronter les ressortissants d'un État en totale dislocation, la guerre en Ukraine est évidemment d'une tout autre nature. Cette guerre montre d'ailleurs qu'un État non belligérant, en dehors des conséquences économiques de la guerre auxquelles il peut devoir faire face, peut voir ses finances engagées pour l'accueil de réfugiés. Ainsi, selon la Cour des comptes, l'État et la Sécurité sociale ont dépensé environ 634 millions d'euros en 2022 pour la protection temporaire des Ukrainiens réfugiés en France, avec 253,3 millions d'euros pour l'hébergement, 218,5 au titre de l'allocation pour les demandeurs d'asile, 49,7 pour l'accompagnement vers le logement locatif, 25 pour les dépenses de santé et autant pour celles d'éducation, 15 pour les prestations familiales, environ 14 pour l'hébergement citoyen et autant pour les dépenses d'intégration et enfin 21,3 pour diverses dépenses (aide alimentaire, accueil de jour, etc.); à cet ensemble se sont ajoutées d'autres dépenses directes ou indirectes (Éducation nationale, Enseignement supérieur et Recherche, transports publics)<sup>8</sup>.

Si ce dossier ne porte pas spécifiquement sur la guerre en Ukraine, les relations entre l'Ukraine et la Russie, depuis 2013, paraissent avoir des conséquences sur les dépenses militaires de nombreux États, dont la France. Il est intéressant de constater que des États non belligérants, car n'ayant pas déclaré la guerre à la Russie et n'étant pas parties au conflit, voient malgré tout ce conflit impacter leurs propres dépenses militaires<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> P. Leroy-Beaulieu, *Les guerres contemporaines (1853-1866). Recherches statistiques sur les pertes d'homme et de capitaux*, Paris, Guillaumin, 2<sup>e</sup> éd., [1868], p. 57-71.

<sup>7</sup> Voir parmi de très nombreuses publications, L. Petit, *Histoire des finances extérieures de la France pendant la guerre (1914-1919)*, Payot, 1929 et H. Laufenburger, *Crédit public et Finances de guerre (Allemagne, France, Grande-Bretagne, États-Unis). 1914-1944*, Paris, Librairie de Médecis, 1944.

<sup>8</sup> Cour des comptes, Audit flash, *L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022*, février 2023, p. 28-29.

<sup>9</sup> En axant cette brève étude financière sur le cas de la guerre en Ukraine nous prenons le risque d'être rapidement dépassé par l'actualité...

## I. L'augmentation des dépenses militaires des États membres de l'OTAN

Incontestablement, si la guerre en Ukraine, du fait de l'invasion russe en février 2022, va déboucher sur une augmentation des dépenses militaires, elle n'est pas le point de départ d'un tel mouvement.

L'OTAN a adopté une définition, non normative, de la notion de dépense de défense. Il s'agit d'un « paiement effectué par un gouvernement national dans le but exprès de répondre aux besoins des forces armées du pays ou de celles de pays de l'Alliance. Une composante majeure des dépenses de défense est constituée des dépenses des forces armées qui sont inscrites au budget du ministère de la Défense. Les forces armées comprennent les forces terrestres, les forces maritimes et les forces aériennes, ainsi que les formations interarmées, telles qu'administration et commandement, les forces d'opérations spéciales, le service médical, le commandement logistique, etc., qui sont financées sur le budget du ministère de la Défense. Elles peuvent également comprendre des éléments d'«autres forces» – notamment les forces du ministère de l'Intérieur, les gardes-frontières, les forces de la police nationale, le personnel des douanes, les gendarmes, les carabiniers, les gardes-côtes – qui reçoivent une formation tactique, qui sont équipés comme des forces militaires, qui peuvent opérer sous commandement militaire direct au cours d'opérations et qui sont aptes à être déployés en dehors du territoire national à l'appui d'une force militaire. Bien qu'elles soient à la charge d'autres ministères, les dépenses engagées par les autres forces entrent également dans les dépenses de défense »<sup>10</sup>. Cette définition qui n'a qu'une vocation comptable peut évoluer ou être précisée. Ainsi, en juin 2022, la dépense de défense se définissait, avec quelques précisions supplémentaires, comme « un paiement effectué par un gouvernement national dans le but exprès de répondre aux besoins des forces armées du pays, de celles d'autres alliés ou de l'alliance elle-même. Les dépenses de défense se composent majoritairement des montants qui sont consacrés aux forces armées financées sur le budget du ministère de la Défense. Les forces armées comprennent les forces terrestres, les forces maritimes et les forces aériennes, ainsi que les formations interarmées, telles que l'administration et le commandement, les forces d'opérations spéciales, le service médical, le commandement logistique, le commandement de l'espace, le commandement cyber, etc. Elles peuvent comprendre d'«autres forces» – notamment les forces du ministère de l'Intérieur, les forces de la police nationale, les gendarmes, les carabiniers et les gardes-côtes. Pour ces forces, ne sont comptabilisés comme dépenses que les montants consacrés aux éléments qui reçoivent une formation tactique, qui sont équipés comme des forces militaires, qui peuvent opérer

---

<sup>10</sup> Définition rappelée dans le communiqué de l'OTAN, PR/CP(2016)011 du 28 janvier 2016, 11.

sous commandement militaire direct au cours d'opérations et qui sont aptes à être déployés en dehors du territoire national à l'appui d'une force militaire. Entrent également dans les dépenses de défense les dépenses consacrées aux "autres forces" qui sont à la charge de ministères autres que celui de la Défense »<sup>11</sup>.

La nomenclature des dépenses de défense adoptée par l'OTAN est la suivante :

1 Dépenses de fonctionnement	2 Acquisitions et constructions
1.1 Personnel militaire	2.1 Équipements majeurs
1.1.1 Rémunérations et indemnités	2.1.1 Systèmes de missiles
1.1.2 Contributions de l'employeur aux caisses de retraite	2.1.2 Missiles (armement conventionnel)
1.1.3 Autres dépenses	2.1.3 Armes nucléaires
1.2 Personnel civil	2.1.4 Aéronefs
1.2.1 Traitements et indemnités	2.1.5 Artillerie
1.2.2 Contributions de l'employeur aux caisses de retraite	2.1.6 Véhicules de combat
1.3 Pensions de retraite	2.1.7 Génie
1.3.1 Pensions de retraite versées aux militaires	2.1.8 Armes, y compris de petit calibre
1.3.2 Pensions de retraite versées aux civils	2.1.9 Véhicules de transport
1.4 Fonctionnement et maintenance	2.1.10 Navires et embarcations portuaires
1.4.1 Munitions et explosifs (à l'exclusion des armes nucléaires)	2.1.11 Matériel électronique et de télécommunications
1.4.2 Produits pétroliers	2.2 Constructions militaires nationales
1.4.3 Pièces de rechange	2.3 Infrastructure commune de l'OTAN
1.4.4 Autres matériels et fournitures	2.3.1 Dépenses effectuées en qualité de pays hôte
1.4.5 Loyers	2.3.2 Paiements à d'autres pays
1.4.6 Autres dépenses de fonctionnement et de maintenance	2.3.3 Paiements reçus d'autres pays
	2.3.4 Terrains et services collectifs
3 Recherche et développement	4 Autres dépenses
3.1 Dépenses de R&D pour les équipements majeurs	
3.2 Autres dépenses de R&D	

L'analyse des données diffusées par l'OTAN montre qu'à la suite de la crise financière de 2008, les dépenses de défense des États membres ont diminué, et ce jusqu'en 2014. Ainsi, en 2008, ces dépenses se montaient à 1 065 milliards de dollars, dont 777 pour l'Amérique du Nord (États-Unis et Canada), en 2009 elles se montaient à 1 077 milliards de dollars, dont 798 pour l'Amérique du Nord, l'année suivante elles représentaient 1 014 milliards, dont 739 milliards pour l'Amérique du Nord. Ces dépenses ont baissé régulièrement chaque année pour ne plus représenter que 884 milliards de dollars en 2014, dont 630 pour l'Amérique du Nord<sup>12</sup>. Les dépenses d'équipement qui représentaient 19,2 % des dépenses de défense des États membres européens de l'OTAN en 2008 ne représentaient plus que 17,4 % de ces mêmes dépenses en 2014, après un pic à 20,5 % en 2010. Pour les États-Unis et le Canada, les dépenses d'équipement étaient restées relativement stables sur cette même période passant de 25,8 % à 25,6 %, avec un pic à 26,5 % en 2011<sup>13</sup>. Toujours selon

<sup>11</sup> OTAN, communiqué PR/CP(2022)105 du 27 juin 2022, p. 15.

<sup>12</sup> Ce chiffrage est opéré en dollars des États-Unis de 2010. Voir communiqué, précité, PR/CP(2016)011, pt. 2.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 3.

la nomenclature adoptée par l'OTAN, les dépenses de défense de la France étaient passées de 45,3 milliards d'euros en 2008 à 39,1 milliards d'euros en 2014. En 2008, les deux membres américains de l'OTAN consacraient 4,67 % du PIB « régional » aux dépenses de défense (1,28 % de son PIB pour le Canada et 5,04 % pour les États-Unis), contre 1,69 % pour les membres européens; en 2014, cette part n'était plus que de 3,51 % pour l'Amérique du Nord (1,02 % pour le Canada et 3,79 % pour les États-Unis) et de 1,47 % pour les membres européens. La France consacrait 2,27 % de son PIB aux dépenses de défense en 2008, contre 1,84 % en 2014.

Lors du sommet de l'OTAN au Pays de Galles en septembre 2014, les États membres ont adopté une déclaration commune amorçant le changement financier après la période de décrue. Un certain nombre de principes a alors été affirmé. En particulier, les États membres dont la part du PIB consacrée aux dépenses de défense était inférieure à 2 % devaient cesser toute diminution de ces dépenses et se rapprocher dans les dix années des 2 % recommandés<sup>14</sup>; à l'horizon 2024 donc. En outre, les États membres consacrant moins de 20 % de leurs dépenses de défense annuelles à l'acquisition de nouveaux matériels, y compris la recherche et le développement s'y rapportant, devaient chercher à atteindre cet objectif voire à le dépasser ici aussi dans les dix ans<sup>15</sup>. Les États consacrant 2 % ou plus de leur PIB aux dépenses de défense et parmi celles-ci 20 % aux équipements nouveaux devaient continuer à le faire. C'est bien en 2014 qu'a été affirmé un changement d'orientation: la fin de la diminution des dépenses de défense. Dans cette rupture la situation en Ukraine a joué un rôle important<sup>16</sup>. D'ailleurs une grande part de la déclaration commune était consacrée à l'invasion militaire de la Russie en Ukraine, à l'annexion de la Crimée par la Russie, à la violation du droit international par la Russie et aux préoccupations que cela faisait naître, la Russie, par cette invasion, « brisant la confiance au cœur de [la] coopération » entre l'OTAN et elle.

À la suite de cette déclaration, après une année 2015 marquée par une stabilité au sein de l'OTAN (la baisse des dépenses américaines étant, en partie seulement, compensée par la hausse des dépenses européennes), les dépenses de défense vont augmenter de 2015 à 2022: 896 milliards de dollars en 2015, dont 641 pour les États-Unis; 913 milliards de dollars en 2016, dont 651 pour

---

<sup>14</sup> En 2006, les ministres de la défense des États membres de l'OTAN se sont mis d'accord pour consacrer au moins 2 % de leur PIB national aux dépenses de défense. Pour rappel en moyenne sur la période 1985-1989, les États-Unis ont consacré 6 % de leur PIB aux dépenses de défense et la France 3,7 % (v. CP(2006)159 du 18 décembre 2006).

<sup>15</sup> Communiqué CP(2014)120 du 5 septembre 2014.

<sup>16</sup> Le site Internet de l'OTAN, [dans sa présentation des aspects financiers](#), précise: « En septembre 2014, au sommet du pays de Galles, les chefs d'État et de gouvernement des pays de l'OTAN sont convenus, en réaction à l'annexion, illégale, de la Crimée par la Russie et aux troubles qui secouaient le Moyen-Orient, d'inverser la tendance au déclin que connaissaient les budgets de défense ».

les États-Unis; 904 milliards en 2017, dont 626 pour les États-Unis; 929 en 2018, dont 640 pour les États-Unis; 999 en 2019, dont 699 pour les États-Unis; 1 019 en 2020, dont 704 pour les États-Unis; 1 038 en 2021, dont 714 pour les États-Unis et enfin 1 051 milliards de dollars en 2022, dont 723 pour les États-Unis<sup>17</sup>. En dehors du cas des États-Unis et de la Turquie, les États membres de l'OTAN ont tous vu leurs dépenses de défense augmenter en part du PIB, plusieurs États ayant atteint en 2022 la barre 2 % du PIB, dont la Pologne, la Lituanie, l'Estonie, la Lettonie, la Croatie, la République tchèque. Ainsi les dépenses de défense françaises représentaient 2 % du PIB en 2020, avant de redescendre (estimation) à 1,90 % en 2022. Sur la période 2014-2022, tous les États membres, sauf l'Estonie<sup>18</sup>, ont vu la part des dépenses d'équipement augmenter et 24 États ont franchi la barre des 20 %, parfois avec des progressions spectaculaires. Seuls resteraient en dessous des 20 %, en 2022, la Belgique (19,3 %), la République tchèque (19,2 %), le Canada (18,7 %), le Portugal (17,9 %) et la Slovénie (17,9 %). La France, en 2022, consacrait 28,6 % de ses dépenses de défense aux équipements nouveaux. En 2014 seuls 7 États franchissaient cette barre des 20 % (Estonie, France, Luxembourg, Norvège, Turquie, Royaume-Uni et États-Unis)<sup>19</sup>.

Force est de constater que cette évolution n'est pas propre à l'OTAN. La planète depuis plusieurs années se réarme; 2021 aurait même été une année charnière, puisque pour la première fois les dépenses militaires mondiales auraient dépassé les 2000 milliards de dollars<sup>20</sup>. La Russie aurait augmenté ses dépenses militaires de 2,5 % en 2020 et de 2,9 % en 2021 pour représenter cette même année 4,1 % du PIB russe; dans le même temps, la Russie a diminué ses exportations d'armes<sup>21</sup>. En 2021, les dépenses de défense ukrainiennes avaient augmenté de 72 % depuis l'annexion de la Crimée en 2014 et représentaient 3,2 % du PIB national<sup>22</sup>; en 2022 l'Ukraine est devenue le troisième importateur mondial d'armes, derrière le Qatar et l'Inde<sup>23</sup>.

L'augmentation des dépenses militaires a donc commencé pour les États membres de l'OTAN avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 et

---

<sup>17</sup> Communiqué PR/CP(2022)105 du 27 juin 2022, p. 4; estimations pour 2021 et 2022.

<sup>18</sup> Les dépenses d'équipements militaires de l'Estonie sont restées assez stables et supérieures à 20 % de l'ensemble des dépenses de défense (21,6 % estimés pour 2022).

<sup>19</sup> Communiqué PR/CP(2022)105 du 27 juin 2022, p. 5.

<sup>20</sup> Voir les communiqués de presse du Stockholm International Peace Research Institute, des 26 avril 2021 et 25 avril 2022.

<sup>21</sup> Voir le communiqué de presse du Stockholm International Peace Research Institute, du 13 mars 2023.

<sup>22</sup> Voir le communiqué de presse du Stockholm International Peace Research Institute, du 25 avril 2022, p. 2.

<sup>23</sup> Voir le communiqué de presse du Stockholm International Peace Research Institute, du 13 mars 2023.

dès l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, c'est-à-dire dès l'apparition de ce qui ressemblait à une guerre ou au ferment de celle-ci entre la Russie et l'Ukraine. Car il convient de ne pas l'oublier, les États membres de l'OTAN ne sont pas en guerre au côté de l'Ukraine contre la Russie, même si leurs finances militaires sont impactées directement par ce conflit.

## II. Les finances militaires françaises au son proche du canon

Si l'article 35 de la Constitution prévoit que « [l]a déclaration de guerre est autorisée par le Parlement » et que le gouvernement doit informer « 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 » et soumettre à son autorisation la prolongation de l'intervention au-delà de quatre mois, il n'en est rien pour l'envoi d'armes vers un État en guerre<sup>24</sup>.

De par une guerre à laquelle la France n'est pas partie, ses finances militaires peuvent être impactées d'une part, du fait de la décision d'accroître ses propres moyens militaires et d'autre part, du fait de la décision de fournir des armes à un belligérant. D'ailleurs, le rapport annexé au projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 précise que « d'importantes évolutions sont [...] nécessaires pour adapter cet outil militaire à l'évolution des menaces (prévisibles à l'horizon 2035-2040), notamment – mais pas exclusivement – à la lumière du conflit en Ukraine »<sup>25</sup>. Ce même rapport précise que dans le cadre du « travail de modernisation et de transformation » des armées, « tous les enseignements de la crise sanitaire et du conflit en Ukraine seront tirés »<sup>26</sup>.

En premier lieu, avec la guerre en Ukraine, nombre d'États de l'Union européenne ont annoncé qu'ils allaient accroître leurs dépenses militaires pour atteindre les 2 % du PIB préconisés par l'OTAN, alors même qu'ils ne sont pas belligérants. Il en va ainsi de l'Allemagne qui a annoncé une enveloppe de 100 milliards d'euros sur cinq ans pour moderniser son armée, cette somme devant servir notamment à l'armée de l'air à hauteur de 33,4 milliards, à l'armée de terre pour 16,6 milliards, à la marine pour 8,8 milliards et à la modernisation des communications, du cryptage et à l'intelligence artificielle pour 21,1 milliards. La France ne fait pas exception; la guerre en Ukraine a fait prendre ouvertement conscience des

---

<sup>24</sup> Sur cette question, voir dans le présent volume Th. Mulier, « Les exportations d'armes de la France ».

<sup>25</sup> Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, Doc. Ass. nationale, 2023, n° 1033 (enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 4 avril 2023), p. 95.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 115.

manques de nos armées et de la nécessité de les rééquiper<sup>27</sup>. Il faut reconnaître qu'au cours des quarante dernières années, les lois de programmation militaire (LPM), à l'exception globalement de la LPM 2019-2025, n'ont pas été respectées dans leurs trajectoires financières, les finances militaires servant, en un temps long de paix en Europe, de variable d'ajustement pour les gouvernements successifs. En effet, le Parlement, dans le strict respect du principe de l'annualité budgétaire, peut voter une loi de finances sans se sentir contraint par une loi de programmation militaire ou par une loi de programmation des finances publiques ni même plus largement par une quelconque loi de programmation. C'est ce qu'a pu affirmer le Conseil constitutionnel en décidant que « les orientations pluriannuelles [...] n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi »<sup>28</sup>.

La guerre en Ukraine aura sans aucun doute un impact durable sur les finances militaires françaises ; il a suffi d'entendre, alors que se préparait le projet de loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030, les déclarations du président de la République, le 20 janvier 2023, autour du renforcement de la dissuasion pour s'en convaincre : « La dissuasion est un élément qui fait de la France un pays différent en Europe. Nous mesurons à nouveau, en analysant la guerre en Ukraine, son importance vitale. Elle mérite les efforts considérables que nous lui consacrons ». En outre, la revue nationale stratégique 2022 a fait de la guerre en Ukraine un véritable fil conducteur<sup>29</sup>. Donc la guerre en Ukraine aura des conséquences sur les finances militaires françaises par les enjeux qu'elle a fait apparaître : les 18 canons Caesar livrés par la France à l'Ukraine représentaient alors 25 % du stock des armées françaises qui n'en disposaient plus que de 58, le niveau des stocks de munitions, véritables variables d'ajustement des budgets militaires, sont insuffisants ; en outre, la guerre en Ukraine a montré l'importance des systèmes de défense sol-air, or la France ne dispose que de 12 unités du « système sol-air moyenne portée terrestre », dont seulement 8 sont opérationnels<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Voir par ex. Ch. Plassard, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2023, Doc. Assemblée nationale, 2022, n° 292, annexe 14 ou encore J.-Ch. Larssonneur, avis sur le projet de loi de finances pour 2023, Doc. Assemblée nationale, 2022, n° 369, tome II.

<sup>28</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, cons. 63.

<sup>29</sup> La revue nationale stratégique a été présentée le 9 novembre 2022 ; on y retrouve des références directes à la guerre en Ukraine à de très nombreuses reprises.

<sup>30</sup> Ch. Plassard, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2023, Doc. Assemblée nationale, 2022, n° 292, annexe 14, p. 91.

En second lieu, lors des travaux sur le projet de loi de finances pour 2023, il a été insisté sur la nécessité d'être vigilant sur le surcoût de la guerre en Ukraine pour les armées françaises<sup>31</sup>, au-delà de la question de l'inflation due en partie à la guerre actuelle<sup>32</sup>. Le soutien de la France à l'Ukraine a un impact sur les finances militaires françaises, sous réserve d'éventuels versements de la Facilité européenne pour la paix (voir III).

Tout d'abord du fait de l'envoi aux forces ukrainiennes de matériels: fourniture de pièces d'artillerie dont 18 canons Caesar et 6 canons TFR 1, de véhicules blindés et de transport, ainsi que de carburant, de pièces détachées, de munitions et d'équipements de combattant (casques, gilets pare-balles, jumelles de vision nocturne, rations de combat, matériel médical...), mais aussi d'armements individuels ou encore de systèmes de missiles antichar et antiaérien. Le budget de la mission « Défense » (programme 146 « Équipements des forces ») prend aussi en charge un fonds spécial de soutien, dont la création avait été annoncée en octobre 2022 et qui a été abondé par loi de finances rectificative pour 2022 du 1<sup>er</sup> décembre 2022, pour permettre à l'Ukraine d'acheter directement du matériel militaire auprès d'industriels français. D'un montant initialement prévu de 100 millions d'euros et il a été porté à 200 millions d'euros. Début février 2023 cette enveloppe avait déjà été utilisée à 80 %.

Ensuite, du fait du renforcement de la présence de l'OTAN sur le flanc oriental de l'Europe, les armées françaises participent notamment à la mission AIGLE en Roumanie, à la mission LYNX en Estonie, à des missions de surveillance et de défense aérienne renforcées dans le ciel polonais. Ces engagements ont représenté un surcoût estimé à près de 700 millions d'euros en 2022 et « [a]u titre de l'année 2023, des besoins de l'ordre d'environ 255 millions d'euros sont d'ores et déjà estimés pour renforcer les capacités de projection militaire sur ces théâtres »<sup>33</sup>.

### III. Les finances militaires et la nouvelle logique européenne

Au mois de mars 2021, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision établissant la facilité européenne pour la paix (FEP)<sup>34</sup>. Cette dernière a remplacé dès 2021 le mécanisme Athena et la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, instruments financiers jusqu'alors en vigueur. Ce mécanisme est un véritable instrument budgétaire pour financer des actions opérationnelles dans le cadre de la PESC qui ont des implications militaires ou de défense.

---

<sup>31</sup> Voir par ex. E. Salmon, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2023, Doc. Assemblée nationale, 2022, n° 292, annexe 13, p. 15 et 28.

<sup>32</sup> « En 2022, le surcoût lié à l'inflation sur les carburants est estimé à 200 millions d'euros. En 2023, l'impact global de l'inflation sur le budget de la mission est estimé à 1 milliard d'euros », D. de Legge, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2023, Doc. Sénat, 2022-2023, n° 115, tome III, annexe 9, p. 21.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021, *JOUE* du 24 mars 2021, n° L102, p. 14.

Selon l'article 1<sup>er</sup>, § 2, de la décision, la facilité européenne pour la paix est utilisée pour le financement :

« a) des coûts communs des opérations de l'Union au titre de l'article 42, paragraphe 4, et de l'article 43, paragraphe 2, du traité UE ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et qui, conformément à l'article 41, paragraphe 2, du traité UE, ne peuvent donc être à la charge du budget de l'Union ;

« b) des mesures d'assistance consistant en des actions de l'Union au titre de l'article 28 du traité UE, lorsque le Conseil décide à l'unanimité, conformément à l'article 41, paragraphe 2, du traité UE, que les dépenses opérationnelles qui en découlent sont à la charge des États membres ».

La FEP va donc permettre d'une part, d'assumer les coûts communs de missions militaires de gestion de crises par l'Union européenne (« pilier opérationnel ») et, d'autre part, de financer des mesures de coopération ou d'assistance militaire (« pilier mesures d'assistances ») visant à renforcer les capacités militaires d'États tiers ou d'organisations régionales ou internationales. Ces mesures d'assistance consistent en actions pour renforcer les capacités d'États tiers et d'organisations régionales ou internationales dans le domaine militaire et de la défense ainsi qu'en un soutien aux aspects militaires d'opérations de soutien de la paix dirigées par un État tiers ou une organisation régionale ou internationale. La FEP, allant bien au-delà que ce que permettaient les anciens mécanismes, permet la fourniture d'équipements militaires et de défense, y compris des armes létales, d'infrastructures ou encore d'une assistance technique dans le domaine militaire et de la défense. La FEP permet donc de soutenir militairement un État tiers à l'Union européenne. La décision insiste bien sur le fait que toutes les mesures d'assistance qui incluent l'exportation ou le transfert d'équipements figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union doivent respecter les principes énoncés dans la position commune 2008/944/PESC du 8 décembre 2008.<sup>35</sup>

La FEP s'est vue initialement doter pour la période 2021-2027 de 5,692 milliards d'euros. Les crédits annuels pouvant être autorisés dans les limites suivantes : 420 millions en 2021 ; 540 millions en 2022 ; 720 millions en 2023 ; 900 millions en 2024 ; 980 millions en 2025 ; 1 milliard en 2026 et 1,132 milliard en 2027. L'Union européenne ne pouvant pas financer sur son budget des opérations ayant des implications militaires, il s'agit là d'un instrument extrabudgétaire<sup>36</sup> financé par des contributions des États membres sur la base d'une clef de répartition fondée

---

<sup>35</sup> Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, *JOUE* du 13 décembre 2008, n° L335, p. 99.

<sup>36</sup> Voir sur le paysage financier de l'Union européenne, dont la FEP, le rapport de la Cour des comptes européenne, 2003/05 du mois de mars 2023, *Le paysage financier de l'Union européenne. Un assemblage disparate nécessitant plus de simplification et un meilleur respect de l'obligation de rendre compte*.

sur leur revenu national brut. Ainsi, la France y contribue à hauteur de 18 % et, par comparaison, l'Allemagne à hauteur de 25 % et la Pologne de 3,7 %<sup>37</sup>. L'article 3 du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 précise qu'aux ressources budgétaires de la mission Défense « s'ajouteront celles nécessaires au financement de l'effort national de soutien à l'Ukraine, mis en œuvre notamment sous forme de contribution à la facilité européenne pour la paix (FEP), de cessions de tous les matériels et équipements nécessitant un reemplètement ou d'aides à l'acquisition de matériels ou de prestations de défense et de sécurité. Ces moyens seront déterminés en loi de finances initiale ou en exécution, en cohérence avec l'évolution du contexte géopolitique et militaire ». Le rapport annexé à ce projet de loi précise, de manière évasive mais en marquant tout de même l'importance budgétaire du conflit ukrainien, que « la contribution du ministère [de la défense] à la Facilité européenne de paix (FEP) et les besoins liés au reemplètement des équipements cédés à l'Ukraine ainsi que les aides à l'acquisition de matériels ou de prestations de défense et de sécurité seront financés. Ces financements seront assurés en construction budgétaire ou en gestion, en cohérence avec l'évolution du contexte géopolitique et militaire »<sup>38</sup>.

Ces États prennent donc, au travers de la FEP, en charge des dépenses militaires dans le cadre d'une guerre à laquelle ils ne sont pas parties. Lors de son audition par la Commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale au mois de novembre 2022, le vice-amiral Hervé Bléjean avait indiqué que « la France fait partie des dix pays les plus dépensiers en fourniture d'équipement militaire à l'Ukraine, et parmi les cinq à six pays les plus engagés financièrement du continent européen, Royaume-Uni compris »<sup>39</sup>. Il notait aussi qu'avec « l'ensemble des dépenses prévues pour 2023, ce budget aura été consommé à 82 %, alors qu'il restera quatre années à couvrir. La Facilité est donc déjà presque à court de budget. Elle n'a pas été conçue pour rembourser aux États membres des dons d'armement pour soutenir une guerre de haute intensité ». Les enjeux financiers, en fonction de la durée et l'intensité de la guerre, risquent donc de croître de manière exponentielle. En décembre 2022, le Conseil de l'Union européenne a donné son accord pour augmenter le plafond de la FEP de 2,287 milliards d'euros et il a été convenu que si nécessaire ce plafond pourrait être augmenté de 3,5 milliards supplémentaires jusqu'en 2027. Le 13 mars 2023, le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision concrétisant cette augmentation de 2,287 milliards d'euros et portant le plafond financier de la FEP

---

<sup>37</sup> Voir le compte rendu (n° 22) de la séance de la Commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale du 16 novembre 2022 (séance de 11h), audition du vice-amiral Hervé Bléjean, directeur général de l'état-major de l'Union européenne.

<sup>38</sup> Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, Doc. Ass. nationale, 2023, n° 1033 (enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 4 avril 2023), p. 116.

<sup>39</sup> Compte rendu de l'audition du vice-amiral Hervé Bléjean, précité, p. 7.

à 7,979 milliards d'euros jusqu'en 2027<sup>40</sup>; les limites des dépenses ont été portées à 399 millions en 2021; 591 millions en 2022; 980 millions en 2023; 1,8 milliard en 2024; 1,375 milliard en 2025; 1,4 milliard en 2026 et 1,434 milliard en 2027.

La facilité européenne pour la paix finance actuellement sept opérations: en Bosnie-Herzégovine, à la Corne de l'Afrique, en Somalie, au Mali, en République centrafricaine, en Libye, au Mozambique, au Niger et enfin en Ukraine. Dès le mois de février 2022, quelques jours après l'invasion russe en Ukraine, l'Union européenne a décidé de financer, par le biais de la FEP l'envoi d'armes, de matériel et de carburant à l'armée ukrainienne<sup>41</sup>. La contribution a été plusieurs fois augmentée, pour atteindre, jusqu'en mars 2023, 3,6 milliards d'euros (à titre principal, 7 paquets de 500 millions d'euros chacun: 28 février, 23 mars, 13 avril, 23 mai, 21 juillet, 17 octobre 2022 et 2 février 2023) sur son enveloppe pluriannuelle, cette somme étant financée par les contributions des États (un communiqué de la présidence de la République du mois de février 2023 sur le « bilan de l'aide apportée par la France à l'Ukraine » annonçait une contribution française de 630 millions d'euros sur un total de 3,5 milliards d'euros). Au mois de mars 2023, les crédits destinés à aider l'Ukraine ont donc été augmentés de nouveau pour financer, selon les annonces faites, l'achat de munitions...

L'Ukraine finance donc, au moins du point de vue militaire, la guerre par les versements de ses alliés (européens, mais aussi, il ne faut pas l'oublier, américain), non belligérants.

Les États membres puisent des armes, munitions et équipements dans leurs stocks militaires et l'Union européenne leur rembourse ensuite la valeur des envois. Les remboursements sont soumis à deux conditions: la confirmation de la réception des aides dans les centres de distribution ou à leur destination et leur adéquation aux priorités fixées par les autorités ukrainiennes.

On l'aura compris, chaque guerre étant différente, certaines peuvent avoir des apports en matière de finances publiques; elles peuvent être l'occasion de développer de nouveaux impôts, de nouvelles formes d'emprunts, de nouveaux circuits internationaux de financement, de nouveaux modes de financement et même de voir une organisation supranationale construite pour permettre une paix régionale durable soutenir financièrement massivement un belligérant dans un conflit auquel ses États membres ne sont pas parties prenantes...

Avril 2023

---

<sup>40</sup> Décision (PESC) 2023/577 du Conseil du 13 mars 2023 modifiant la décision (PESC) 2021/509 établissant une facilité européenne pour la paix, *JOUE* du 14 mars 2023, n° L75, p. 23.

<sup>41</sup> L'Union européenne finance aussi une mission de formation militaire pour l'armée ukrainienne devant former des milliers de soldats le territoire de l'Union.