

# Face à la menace russe, quels budgets pour quelle défense ?

La guerre en Ukraine a modifié la perception par les États européens de la menace pesant sur leur sécurité et a, en conséquence, commencé à altérer leurs politiques de défense. Au cœur de ces changements figurent les politiques budgétaires. En substance, la plupart des États européens ont entamé un processus de hausse de leur budget de défense, d'autant plus forte qu'ils perçoivent dans la Russie une menace directe et plausible. Ainsi les hausses sont-elles substantielles en Pologne et dans les pays baltes mais modérées voire marginales dans les pays géographiquement ou politiquement moins concernés par l'agressivité russe. Entre les deux, la France et l'Allemagne, où les hausses sont importantes, mais où les différences de cultures stratégiques, d'agendas de sécurité et de contraintes internes continuent d'opérer, rendant tout rapprochement de niveau stratégique compliqué.

Les hausses de budget posent par ailleurs la question de leur réalité dans la durée, à

un moment où beaucoup d'États européens sont confrontés à des difficultés économiques importantes. Les promesses de hausse seront-elles honorées et les budgets obtenus permettront-ils de couvrir aussi l'aide apportée aux forces ukrainiennes ?

En second lieu, les hausses budgétaires sont susceptibles de traduire des évolutions politiques plus profondes, qu'il s'agisse de la relation à la Russie ou des cultures stratégiques d'États longtemps restés frileux en matière de dépenses de défense.

Se pose enfin la question du cadre institutionnel dans lequel des politiques de défense revisitées sont susceptibles de s'exprimer. La guerre en Ukraine a replacé l'Otan au centre du débat sur la défense de l'Europe, et nombre des alliés directement menacés par la Russie ont une relation privilégiée avec les États-Unis, y compris pour les achats d'armements. Les hausses des budgets en Europe vont-elles donc se faire au bénéfice

EUROPE DANS LE  
MONDE

DÉCRYPTAGE  
JUIN 2023

#ukraine  
#crise  
#russe  
#budget  
#défense

**Thierry Tardy**  
Professeur invité au  
Collège d'Europe  
(Bruges et Natolin)

du lien transatlantique et de l'industrie américaine d'armements, ou l'Europe et l'Union européenne parviendront-elles à capter la manne financière à venir ?

## I • Des budgets de défense en nette hausse

La guerre en Ukraine a entraîné des hausses parfois significatives des budgets de défense en Europe. Les croissances les plus importantes en 2022 ont été observées en Finlande (+36 %), en Lituanie (+27%), en Suède (+12%), et en Pologne (+11%). Selon le SIPRI, les hausses ont été également fortes en Russie (+9,2% pour atteindre \$86,4 milliards en 2022) et en Ukraine (+640% pour atteindre \$44 milliards en 2022, soit 34% du PIB ukrainien).<sup>1</sup>

L'Agence européenne de défense (AED) prévoit en outre que les dépenses de défense des États membres s'élèveront à €284 milliards en 2025, contre €214 milliards en 2021.<sup>2</sup>

Au sein de l'Union européenne, **plusieurs groupes de pays sont emblématiques des hausses de budgets de défense depuis le début de la guerre : l'Allemagne, la Pologne, les pays baltes ainsi que la Finlande et la Suède.** Les hausses y ont été tangibles depuis le 24 février 2022 mais s'inscrivent pour certains dans un mouvement de plus long terme de réinvestissement dans la défense amorcé après la crise ukrainienne de 2014.<sup>3</sup>

## I ALLEMAGNE : UN « CHANGEMENT D'ÉPOQUE » À CONFIRMER

En Allemagne, le chancelier Olaf Scholz annonce dans un discours au *Bundestag* le 27 février 2022, quelques jours après le début de la guerre, d'une part, la hausse du budget de défense allemand afin que soient atteints les 2% du Produit intérieur brut (PIB) consacrés à la défense (conformément à un engagement contracté au sein de l'Otan en 2014<sup>4</sup>), d'autre part, la création d'un fond spécial de €100 milliards dédié à la modernisation de la *Bundeswehr*. Ces annonces s'inscrivent dans un contexte plus large prévoyant à la fois l'arrêt des deux gazoducs reliant la Russie à l'Allemagne (Nord Stream 1 et 2) et des livraisons d'armes à l'Ukraine d'abord timorées puis de plus en plus ambitieuses. Cette série de décisions donne naissance au terme de *Zeitenwende* (changement d'époque) pour caractériser l'évolution politique et culturelle d'une Allemagne longtemps restée en retrait dans le domaine de la défense et qui aurait, à la faveur de la guerre en Ukraine, opéré une forme de mue stratégique.<sup>5</sup>

Contrairement à la Pologne et aux États baltes, où les hausses des budgets de défense étaient déjà perceptibles à la suite de la crise ukrainienne de 2014, les efforts budgétaires en Allemagne, ou plutôt les promesses faites en la matière, sont une réponse directe à la guerre de 2022. Cette année-là, le budget de défense de l'Allemagne s'est monté à €48,5 milliards (en prix constants de 2015, soit 1,5% du PIB), contre €46,6 milliards en 2021.<sup>6</sup> Les projections pour les années à venir sont de €50,3 milliards en 2023 (1,6% du PIB), puis jusqu'à €60 milliards en 2024.<sup>7</sup> L'évolution

1 "World military expenditure reaches new record high as European spending surges", SIPRI, 24 avril 2023, <https://www.sipri.org/media/press-release/2023/world-military-expenditure-reaches-new-record-high-european-spending-surges>

2 Cf. Agence européenne de défense, Rapport CARD, novembre 2022, <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/2022-card-report.pdf>

3 D'après l'OTAN, depuis 2014, les Alliés européens et le Canada ont dépensé \$350 milliards supplémentaires par rapport aux niveaux de dépenses de 2014. Cf. Secrétaire général, Rapport annuel de l'OTAN 2022, Bruxelles, 2023, p.50.

4 Cf. « Déclaration du sommet du Pays de Galles publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord », Pays de Galles, 4-5 septembre 2014, para.14, [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_112964.htm)

5 Cf. « Le jour où la politique étrangère allemande a changé », Discours du chancelier Scholz devant le *Bundestag*, 27 février 2022, *Le Grand Continent*, <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/02/28/le-jour-ou-la-politique-etrangere-allemande-a-change/>

6 Cf. Secrétaire général, Rapport annuel de l'OTAN 2022, Bruxelles, 2023, p.157.

7 "The Leopard that changed its spots: Scholz seeks to prove Germany's serious on defense", *Politico*, 10 février 2023, <https://www.politico.eu/article/zeitenwende-olaf-scholz-germany-defense-spending/>

semble donc tangible ; les chiffres annoncés restent néanmoins en-deça des 2% du PIB allemand et de la promesse faite en 2014 dans le cadre de l'OTAN, puis réitérée par le chancelier dans son discours au *Bundestag*.

L'autre aspect du débat porte sur la mise en œuvre du fond de €100 milliards. Ce fonds annoncé par le pouvoir exécutif en février 2022 a été avalisé par le *Bundestag* en mai de la même année. Il a nécessité une modification de la Constitution allemande afin de permettre un endettement supplémentaire du pays. **Depuis un an cependant, peu d'annonces ont été faites quant à la modernisation des forces armées allemandes**, dont les lacunes structurelles résultent d'années de sous-investissement.

Dans ce contexte, l'arrivée en janvier 2023 de Boris Pistorius (social-démocrate) au ministère de la Défense semble avoir relancé un processus qui patinait. Le nouveau ministre a demandé une rallonge pour le budget de 2024 mais la programmation du chantier de la réforme de la *Bundeswehr* se heurte malgré tout à de nombreuses difficultés d'ordre bureaucratique et politique.<sup>8</sup> Début juin 2023, l'Allemagne a finalement publié sa toute première Stratégie nationale de sécurité, laquelle est ambiguë sur la question budgétaire, en ne s'engageant ni sur les 2% chaque année (le document parle de moyenne), ni sur la pérennité des dépenses.<sup>9</sup> A tel point que c'est **le terme même de *Zeitenwende* qui est remis en cause**. Au-delà de la question budgétaire, ce sont celles de l'évolution de la culture stratégique allemande et donc de la société elle-même, qui restent posées.

Le processus en cours en Allemagne n'a par ailleurs pas impacté positivement la relation avec la France. Initialement perçue favorablement à Paris en raison du réveil stratégique qu'elle signifie (même si la perspective de budgets de défense très supérieurs en Allemagne à ceux de la France avait inquiété les cercles parisiens), la *Zeitenwende* a en effet rapidement nourri le scepticisme sur les implications du changement programmé, notamment au sujet d'achats massifs faits sur étagères aux États-Unis plutôt qu'en Europe.<sup>10</sup> Au final, comme le souligne Camille Grand, alors que le contexte ukrainien et la mue stratégique annoncée de l'Allemagne auraient pu conduire à un rapprochement franco-allemand sur les questions de défense, la réalité s'est avérée plus compliquée.<sup>11</sup>

### I POLOGNE : UNE PUISSANCE MILITAIRE ÉMERGENTE ?

La Pologne prévoit de porter son budget de défense à 4% de son PIB en 2023 (contre 2,4% en 2022), soit le plus fort pourcentage des pays de l'Otan (les États-Unis dépensent 3,5% de leur PIB pour leur défense)<sup>12</sup>. Le budget de défense de la Pologne s'élève (à prix constants) à \$17,1 milliards en 2022 contre \$15,1 milliards en 2021.<sup>13</sup> Les hausses de budget de défense avaient déjà été décidées au moment de la crise ukrainienne de 2014, le pays atteignant le seuil des 2% de son PIB consacrés à la défense dès 2015.<sup>14</sup>

Dans le contexte de la guerre en Ukraine, la Pologne a aussi opéré un nombre important d'acquisitions d'armements, notamment auprès des États-Unis (chars Abrams, batteries de défense aérienne Patriot, lanceurs de missiles Himars), principal fournisseur d'armes à la Pologne, mais aussi auprès de

8 Ben Knight, "What happened to the German military's €100 billion fund?", DW, 3 février 2023, <https://www.dw.com/en/what-happened-to-the-german-militarys-100-billion-fund/a-64846571>

9 Selon le document : "We will allocate two percent of our GDP, as an average over a multi-year period, to reaching NATO capability goals, initially in part via the newly created special fund for the Bundeswehr." (p.13) Cf. "Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany. National Security Strategy", Gouvernement de l'Allemagne, juin 2023, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>

10 Cf. Camille Grand, "The Missing European Dimension of Germany's *Zeitenwende*: A View from France", *Internationale Politik Quarterly*, février 2023, <https://ip-quarterly.com/en/missing-european-dimension-germanys-zeitenwende-view-france> ; "Germany to buy US F-35 stealth fighters", DW, 14 mars 2022, <https://www.dw.com/en/germany-to-buy-us-f-35-stealth-fighters/a-61114350>

11 *Ibid.*

12 Cf. Rapport annuel du Secrétaire général de l'OTAN 2022, Bruxelles, 2023.

13 *Ibid.*

14 Cf. Rapport annuel du Secrétaire général de l'OTAN 2015, Bruxelles, 2016, p.112.

la Corée (chars K2, canons Howitzer, avions de combat, lance-roquettes multiples)<sup>15</sup> et de la Turquie (drones de combat Bayraktar TB2).

Ceci répond en partie à la nécessité de remplacer du matériel livré en masse à l'Ukraine,<sup>16</sup> notamment des munitions et des canons puis, au terme d'une campagne de lobbying intense de la part de l'Ukraine, des chars (Leopard 2) et des avions de combat (Mig-29).<sup>17</sup> A ce titre, la Pologne a reçu des remboursements conséquents de la Facilité européenne de paix (FEP), conformément au mécanisme de compensation mis en place depuis le début de la guerre. Un montant de €900 millions a été annoncé pour l'année 2023, sur un budget total de €3,6 milliards engagés par la FEP au cours de la première année de conflit,<sup>18</sup> ce qui fait de la Pologne de loin le premier récipiendaire de la FEP.

Le pays avait par ailleurs ambitionné, avant même le déclenchement de l'invasion russe, d'augmenter fortement le format de ses forces terrestres, lesquelles doivent passer de 115 000 à 300 000 hommes (dont 250 000 dans les forces régulières et 50 000 affectés à la défense territoriale)<sup>19</sup>, ce qui en ferait **la plus grosse armée (de terre) du continent européen**.

Ces choix politiques et budgétaires reflètent de réelles ambitions de la Pologne de s'affirmer comme une puissance régionale et

militaire de premier plan. Mais ils soulèvent aussi de nombreuses questions. La Pologne émerge certes de la guerre en Ukraine comme l'un des leaders européens face à la Russie et perçoit cette dernière comme une menace existentielle pouvant justifier des décisions ambitieuses en matière de défense. Mais **le gouvernement en place à Varsovie n'échappe pas pour autant à une certaine démesure et néglige ostensiblement le cadre européen** dans sa politique de réforme et d'acquisitions de défense.<sup>20</sup> C'est autant la cohérence stratégique de certaines décisions (acquisitions massives sans lien toujours évident avec les besoins) que la capacité financière de la Pologne à effectivement réaliser dans la durée les investissements annoncés, qui sont mises à l'épreuve. A titre d'exemple, alors que l'économie polonaise subit directement les effets de la guerre en Ukraine,<sup>21</sup> la commande faite à la seule Corée s'élève à \$15 milliards, soit le budget de défense annuel polonais actuel.

Dans ce contexte, notons que la Pologne accueille sur son territoire un nombre important de troupes américaines (10 000 hommes), dont une partie relève de la *Présence avancée renforcée* de l'OTAN. Est également présente (ainsi qu'en Allemagne) une opération relevant de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE – la *EU Military Assistance Mission* (EUMAM) – dont le mandat est de former quelque 30 000 militaires ukrainiens.<sup>22</sup>

<sup>15</sup> Cf. « La Pologne reçoit ses premiers chars et obusiers sud-coréens », *Le Figaro*, 6 décembre 2022, <https://www.lefigaro.fr/international/la-pologne-recoit-ses-premiers-chars-et-obusiers-sud-coreens-20221206>

<sup>16</sup> La Pologne est le troisième fournisseur d'armes à l'Ukraine après les États-Unis et le Royaume-Uni mais devant l'Allemagne ; cf. « The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how? », *Kiel Working Paper* No.2218, février 2023, pp.35-36, [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel\\_Working\\_Paper/2022/KWP\\_2218\\_Which\\_countries\\_help\\_Ukraine\\_and\\_how\\_/KWP\\_2218\\_Trebesch\\_et\\_al\\_Ukraine\\_Support\\_Tracker.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Working_Paper/2022/KWP_2218_Which_countries_help_Ukraine_and_how_/KWP_2218_Trebesch_et_al_Ukraine_Support_Tracker.pdf)

<sup>17</sup> Cf. « EU allies announce Leopard tanks for Ukraine », *Politico*, 24 février 2023, <https://www.politico.eu/article/poland-sweden-germany-protugal-announce-leopard-tank-ukraine/>

<sup>18</sup> « Poland to get up to €900 million from EU for arms for Ukraine says PM », Polish Press Agency, 28 mars 2023, <https://www.pap.pl/en/news/news%2C1552822%2Cpoland-get-eur-900-mln-eu-arms-ukraine-says-pm.html>

<sup>19</sup> The Chancellery of the Prime Minister (Poland), « More troops and more money for defence – the Council of Ministers adopted a draft Homeland Defence Act », 22 février 2022, <https://www.gov.pl/web/primeminister/more-troops-and-more-money-for-defence--the-council-of-ministers-adopted-a-draft-homeland-defence-act>

<sup>20</sup> « La montée en puissance de l'armée polonaise n'échappe pas à la logique populiste du gouvernement », *Le Monde*, 2 septembre 2022, [https://www.lemonde.fr/international/article/2022/09/02/la-montee-en-puissance-de-l-armee-polonaise-n-echappe-pas-a-la-logique-populiste-du-gouvernement\\_6139992\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2022/09/02/la-montee-en-puissance-de-l-armee-polonaise-n-echappe-pas-a-la-logique-populiste-du-gouvernement_6139992_3210.html)

<sup>21</sup> The World Bank, « Polish Economy to Slow Down Sharply as Russian Invasion of Ukraine Impedes Post-Pandemic Recovery in Europe », 4 octobre 2022, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/10/04/polish-economy-to-slow-down-sharply-as-russian-invasion-of-ukraine-impedes-post-pandemic-recovery-in-europe>

<sup>22</sup> Cf. Décision (PESC) 2022/1968 du Conseil du 17 octobre 2022 relative à une mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D1968>

## I ÉTATS BALTES : LA CRAINTE DE L'AGRESSION RUSSE

Le troisième groupe de pays concernés au premier chef par les hausses des budgets de défense est constitué par les trois pays baltes. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie présentent des situations relativement similaires à la Pologne. Tous les quatre ont une relation bilatérale privilégiée avec les États-Unis, qui se traduit, entre autres, par des achats d'armements récurrents et conséquents. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, ce sont aussi des pays qui voient dans la Russie une menace existentielle à laquelle il convient de répondre par des politiques de défense aussi ambitieuses que la taille des trois États baltes le permet. Ces pays et la Pologne mènent aussi des politiques proches dans leur soutien à l'Ukraine, leur narratif sur la nécessité d'y vaincre la Russie, et ultimement celle d'intégrer l'Ukraine dans les organisations européennes et transatlantiques, telles l'Union européenne et l'Otan. Enfin, c'est dans ces quatre pays que l'Otan a déployé à partir de 2017 des éléments de sa Présence avancée renforcée, chacun accueillant un groupement tactique sous commandement respectivement des États-Unis (pour le groupement tactique déployé en Pologne), du Canada (Groupement tactique en Lettonie), du Royaume-Uni (Groupement tactique en Estonie) et de l'Allemagne (Groupement tactique en Lituanie).<sup>23</sup>

Les trois États baltes et la Pologne sont accessoirement les quatre premiers donateurs d'aide bilatérale (aide financière) à l'Ukraine rapportée à leur PIB,<sup>24</sup> tandis que la Pologne, l'Estonie et la Lettonie sont les trois premiers donateurs pour l'aide aux réfugiés (rapportés à leur PIB).<sup>25</sup>

Les dépenses de défense ont cru sensiblement dans les États baltes au cours des dernières années, plaçant les trois pays parmi les plus forts budgets européens rapportés à

leur PIB. Dans les trois pays, les prévisions de dépenses et d'acquisitions d'armement sont à la hausse pour les années qui viennent (*cf. infra*). Pour l'année 2022 cependant, seule la Lituanie a connu une hausse substantielle de son budget de défense (+27% selon le SIPRI par rapport à 2021, + 30% si l'on prend les données du rapport annuel de l'OTAN), tandis que les hausses étaient respectivement de 8,8% pour l'Estonie et de 3,4% pour la Lettonie.<sup>26</sup>

Les trois budgets sont en 2022 (en prix courants) de \$815 millions (Estonie), \$852 millions (Lettonie), et \$1,7 milliard (Lituanie).<sup>27</sup> Les trois pays sont aussi au-dessus des 2% de leur PIB consacrés à leur défense (2,12 ; 2,07 et 2,47 respectivement en 2022), seuil qu'ils ont atteint dès 2015 pour l'Estonie et en 2018 pour les deux autres pays. Les trois États baltes et la Pologne font d'ailleurs remonter le début de la guerre en Ukraine à 2014 (annexion de la Crimée par la Russie et guerre dans le Donbass) et non à 2022, et cette perception de la dégradation de l'environnement sécuritaire à leur frontière orientale a impacté dès 2014 leurs politiques de défense.

S'agissant des prévisions de dépenses pour les années qui viennent, les trois pays ont défini des plans de renforcement substantiel de leur posture de défense qui se traduisent en termes budgétaires. La Lituanie prévoit ainsi des achats importants d'armements – notamment aux États-Unis et en Allemagne<sup>28</sup> – pour un montant total de plus d'un milliard d'euros (incluant des systèmes d'artillerie, des véhicules d'infanterie, des drones et des systèmes anti-chars). Le budget de défense pour 2023 connaîtra une hausse de €97,5 millions, pour représenter 2,52% du PIB du pays.<sup>29</sup> La Lettonie projette quant à elle d'atteindre 2,5% de son PIB dédié aux dépenses de défense en 2025, avec un budget prévisionnel d' €1 milliard en 2024 (contre approximativement €780 millions en

<sup>23</sup> Cf. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2017\\_05/20170524\\_1705-factsheet-efp\\_fr.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_05/20170524_1705-factsheet-efp_fr.pdf)

<sup>24</sup> "The Ukraine Support Tracker...", p.27.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.31.

<sup>26</sup> Rapport annuel du Secrétaire général de l'OTAN 2022, Bruxelles, 2023.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> "Lithuania to buy weapons from US, Germany for more than EUR 1b", The Baltic Times, 10 avril 2022, [https://www.baltictimes.com/lithuania\\_to\\_buy\\_weapons\\_from\\_us\\_germany\\_for\\_more\\_than\\_eur\\_1b\\_ministry/](https://www.baltictimes.com/lithuania_to_buy_weapons_from_us_germany_for_more_than_eur_1b_ministry/)

<sup>29</sup> Cf. "Defence Spending to the Ministry of National Defence Is Increased by EUR 97.5 Million", 1 mars 2023, <https://finmin.lrv.lt/en/news/defence-spending-to-the-ministry-of-national-defence-is-increased-by-eur-97-5-million>

2022) et €1,1 milliard en 2025.<sup>30</sup> Enfin, l'Estonie a approuvé en mars 2022 une série de décisions visant à renforcer son appareil de défense, pour un montant total de €476 millions pour les années 2022-2025.<sup>31</sup> A terme, Tallinn entend dépasser le seuil des 2,5% de son PIB pour les dépenses de défense.<sup>32</sup>

Les États baltes ont aussi largement bénéficié des remboursements de la FEP suite à leurs livraisons d'armes à l'Ukraine, pour lesquelles ils figurent parmi les tout premiers donateurs (rapporté à leur taille). Le recours à la FEP a d'ailleurs suscité des critiques au sein même de l'UE, notamment s'agissant de la méthodologie utilisée (par les États-membres) pour déterminer les montants à rembourser (bases de calcul, valeur neuve ou d'usage, etc.). Reproche a ainsi été fait à certains pays, dont l'Estonie, de gonfler le coût des matériels transférés à l'Ukraine afin d'obtenir des remboursements plus importants de la FEP, et ainsi renouveler une partie des équipements propres aux frais de la collectivité européenne.<sup>33</sup>

## I FINLANDE ET SUÈDE : LES NOUVEAUX ALLIÉS

La Finlande et la Suède ont connu elles aussi des hausses substantielles de leur budget de défense, de 36% pour la Finlande en 2022 (par rapport à 2021) et de 12% pour la Suède.<sup>34</sup> Bien sûr, ces hausses résultent des changements de l'environnement sécuritaire provoqué par la guerre en Ukraine, et ce que cette guerre signifie pour les deux pays nordiques. Dans les deux cas, l'un des

enseignements est que la Russie constitue une menace territoriale aussi pour eux et qu'il convient en conséquence de revoir les politiques de défense en vigueur. L'appartenance à des alliances militaires, dont l'Otan, fait partie intégrante de cette réévaluation. Ainsi la Finlande et la Suède font acte de candidature à l'Alliance Atlantique le 18 mai 2022 ; les deux candidatures sont acceptées par l'Alliance lors du Sommet de Madrid de juin 2022 (les Protocoles d'accession sont signés le 5 juillet 2022) ; et le 4 avril 2023, la Finlande devient officiellement le 31<sup>e</sup> état membre de l'Alliance, tandis que l'adhésion de la Suède est (provisoirement) bloquée par une obstruction turque.

En termes budgétaires, en 2023 les hausses évoquées précédemment font passer les budgets de défense des deux pays à €6,1 milliards pour la Finlande (+ €1 milliard par rapport à 2022)<sup>35</sup> et à l'équivalent de €5,3 milliards pour la Suède (contre €4,8 en 2022), ce qui les placent à 2,25% et 1,4% de leurs PIB respectifs. La Suède annonce par ailleurs qu'elle souhaite atteindre le seuil des 2% en 2026.<sup>36</sup>

## I LA FRANCE : UN EFFORT BUDGÉTAIRE PARTIELLEMENT LIÉ À LA RUSSIE

La France pourrait être ajoutée à ce groupe de pays consentant des hausses de budget pour la défense. Avec €413 milliards pour la période 2024-2030,<sup>37</sup> les forces armées françaises bénéficieront d'une enveloppe en nette hausse par rapport à la Loi de Programmation militaire précédente. L'engagement

<sup>30</sup> Cf. "How the Balts are getting ready for war. Purchasing equipment is not everything", Defense24.com, 8 août 2022, <https://defence24.com/geopolitics/how-the-balts-are-getting-ready-for-war-purchasing-equipment-is-not-everything>

<sup>31</sup> Cf. Republic of Estonia, "Defence Budget", 2022, <https://kaitseministeerium.ee/en/objectives-activities/defence-budget>

<sup>32</sup> En février 2023, le ministre de la défense estonien s'est prononcé pour une hausse à 2,5% (du PIB) du budget de défense des pays de l'OTAN (l'engagement actuel est de 2%) ; cf. « Estonia urges NATO allies to increase defense spending 'closer' to 2.5 percent », *Breaking Defense*, 16 février 2023, <https://breakingdefense.com/2023/02/estonia-urges-nato-allies-to-increase-defense-spending-closer-to-2-5-percent/>

<sup>33</sup> "EU allies query Estonia's bumper refund from weapons to Ukraine", *Politico*, 28 mars 2023, <https://www.politico.eu/article/eu-estonia-bumper-arms-reimbursement-ukraine-european-peace-facility/>

<sup>34</sup> SIPRI, *op.cit.*

<sup>35</sup> Ministère de la Défense, Finlande, « Defence budget for 2023 continues to strengthen defence capability », 1<sup>er</sup> septembre 2022, [https://www.defmin.fi/en/topical/press\\_releases\\_and\\_news/press\\_releases\\_archive/2022/defence\\_budget\\_for\\_2023\\_continues\\_to\\_strengthen\\_defence\\_capability.13053.news#6411469](https://www.defmin.fi/en/topical/press_releases_and_news/press_releases_archive/2022/defence_budget_for_2023_continues_to_strengthen_defence_capability.13053.news#6411469)

<sup>36</sup> "Sweden's defence spending suggests it will catch up to NATO benchmark", 3 avril 2023, <https://www.airforce-technology.com/news/swedens-defence-spending-suggests-they-will-catch-up/>

<sup>37</sup> Ministère des Armées, « LPM 2024-2030 : 413 milliards d'euros pour 'transformer' les armées », 22 janvier 2023, <https://www.defense.gouv.fr/actualites/lpm-2024-2030-413-milliards-deuros-transformer-armees>

de consacrer 2% du PIB à la défense devrait également être atteint en 2025, avec un budget prévu pour cette année-là de €50 milliards (contre €45,4 milliards en 2023<sup>38</sup>), et €69 milliards en 2030. Une partie importante des investissements futurs tirent les leçons de la guerre en Ukraine et de ce qu'elle révèle sur les besoins (ou lacunes) des forces armées françaises, par exemple dans le domaine des stocks de munitions ou de certains équipements (défense aérienne, artillerie). Ceci étant, contrairement aux pays mentionnés précédemment, **la hausse des budgets n'est en France que partiellement motivée par la situation en Ukraine et l'agressivité russe**. Une grosse partie des efforts budgétaires résulte de la modernisation de la dissuasion nucléaire (et accessoirement de l'inflation)<sup>39</sup>, de programmes d'équipement de long terme, mais aussi d'un agenda de sécurité et de défense qui dépasse largement le seul cadre de la compétition stratégique avec la Russie.

## ESPAGNE, ITALIE, PAYS-BAS

Enfin, d'autres pays européens consentent également des hausses budgétaires en réponse à la guerre en Ukraine. En Espagne, la hausse est relativement importante, avec un budget prévu pour 2023 de €12,5 milliards contre €9,8 milliards en 2022.<sup>40</sup> Les projections indiquent que l'Espagne atteindra la barre des 2% en 2029. En Italie, la hausse prévue fait passer le budget de la défense de €25,9 milliards en 2022 à €27,7 milliards en 2023.<sup>41</sup> Bien que ce montant laisse l'Italie très en-deça des 2% (du PIB consacrés à la défense), certaines projections (datant du gouvernement Draghi) indiquent que les 2% seront atteints en 2029.<sup>42</sup> Aux Pays-Bas, le gouvernement a annoncé une augmentation de €5 milliards de son budget de défense en 2023, et prévoit une hausse similaire en 2024, année au cours de laquelle le pays devrait dépasser la barre des 2% de son PIB consacré à la défense (contre 1,68% en 2023).<sup>43</sup>

Tableau 1. L'évolution des budgets de défense (en milliards d'euros)

	2021	2022	2023 (estimations)
France	39,2 (hors pensions)	40,9 (hors pensions)	43,9 (+1,5) (hors pensions)
Allemagne (prix constants 2015)	46,6	48,5	50,3
Pologne (prix constants)	15,1 (milliards de \$)	17,1 (milliards de \$)	97,4 milliards de zloty (approx. \$24 milliards)
Estonie	0,749 (milliard de \$)	0,815 (milliard de \$)	Approx. 1 (milliard d'€)
Lettonie	0,824 (milliard de \$)	0,852 (milliard de \$)	0,987 (milliard d'€)
Lituanie	1,3 (milliard de \$)	1,7 (milliard de \$)	1,774 (milliard d'€)
Finlande	-	5,1	6,1
Suède	-	4,8	5,3
Italie	-	25,9	27,7
Espagne	-	9,8	12,5

▲ Sources : Rapport de l'OTAN (2023) et autres sources compilées par l'auteur

<sup>38</sup> Le budget pour l'année 2023 était de €43,9 milliards, auxquels va s'ajouter une rallonge de €1,5 milliard.

<sup>39</sup> « Budget des armées : 413 milliards d'effort inédit mais aussi des renoncements », *Le Monde*, 4 avril 2023, [https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/04/04/budget-des-armees-413-milliards-d-effort-inedit-mais-aussi-des-renoncements\\_6168175\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/04/04/budget-des-armees-413-milliards-d-effort-inedit-mais-aussi-des-renoncements_6168175_823448.html)

<sup>40</sup> «The Budget of the Spanish Ministry of Defence in 2023: Impact on the Defence Industry and the Armed Forces», *aesmide*, 8 février 2023, <https://aesmide.es/the-budget-of-the-spanish-ministry-of-defence-in-2023-impact-on-the-defence-industry-and-the-armed-forces/?lang=en>

<sup>41</sup> «Italian military expenditure to rise in 2023», 2 décembre 2022, <https://www.milex.org/2022/12/02/italian-military-expenditure-to-rise-in-2023/>

<sup>42</sup> Federico Borsari, «Toward a More Dynamic Italian Military», *War on the Rocks*, 29 décembre 2022, <https://warontherocks.com/2022/12/toward-a-more-dynamic-italian-military/>

<sup>43</sup> «Defence boost is 'biggest investment' since end of the Cold War», *Dutch News*, 1 juin 2022, <https://www.dutchnews.nl/2022/06/defence-boost-is-biggest-investment-since-end-of-the-cold-war/>

## II . Des cultures stratégiques revisitées ?

Les hausses des budgets de défense posent une série de questions sur ce qu'elles traduisent et impliquent, qu'il s'agisse de leur relation avec l'évolution des cultures stratégiques des pays concernés et des changements de perceptions de la menace ou de leur pérennité dans un contexte économique extrêmement contraint.

### I BUDGETS DE DÉFENSE ET CULTURES STRATÉGIQUES

La culture stratégique s'entend comme le rapport qu'un pays dans son ensemble entretient avec sa défense, la conception qu'il a du rôle de ses forces armées et des vertus de la coercition armée. La culture stratégique française est forte et assumée ; elle diffère de la culture stratégique allemande, façonnée par la période de guerre froide et les formes de pacifismes qui se sont développées au sein de la société allemande. Les événements du 24 février 2022 sont susceptibles d'altérer les cultures stratégiques d'États directement concernés par ce retour de la guerre, notamment sur les flancs est et nord de l'Europe. En témoignent les demandes d'adhésion à l'Otan de la Suède et de la Finlande, pourtant ancrées dans la neutralité<sup>44</sup> depuis des décennies (depuis 1812 pour la Suède), et où le terme de *Zeitenwende* pourrait aussi s'appliquer.

En Pologne et dans les pays baltes, le narratif vis-à-vis de la Russie est celui de la menace existentielle qu'il convient de défaire en Ukraine afin, entre autres, d'éviter qu'elle ne récidive dans un autre pays européen. Ceci justifie des politiques de défense ambitieuses, sur le plan national et par le biais d'alliances. Et se traduit par un soutien politique fort à l'Ukraine, ainsi que par la livraison d'armes et l'assistance humanitaire. Ces évolutions sont le fait des gouvernements mais sont aussi largement soutenues par les

populations, lesquelles sont de plus en plus associées aux politiques de défense totale (pays baltes) et de résilience.<sup>45</sup>

C'est donc bien un changement de la culture stratégique de ces pays qui s'opère. La perception de la menace est telle – la guerre contre la Russie devient une possibilité – que c'est la conception collective des réponses à apporter qui en est modifiée. Ceci s'est notamment traduit par **une influence accrue de la Pologne au sein de l'Otan** et du camp occidental dans la définition de la politique à mener face à la Russie, et accessoirement par un « retour en grâce »<sup>46</sup> d'un gouvernement radicalement conservateur en conflit ouvert avec les institutions européennes.

La question de l'évolution de la culture stratégique allemande est plus difficile à évaluer. D'abord, la guerre en Ukraine a une signification différente pour l'Allemagne, dans la mesure où sont pour elle convoquées des questions qui dépassent le cas russo-ukrainien. Au-delà de ce que l'Allemagne doit faire pour répondre, sur le court terme et dans le domaine de la défense, à l'agression russe en Ukraine, sont aussi en jeu la compétition stratégique qui vient (avec la Chine notamment), la conception allemande des vertus de l'interdépendance économique, et finalement la place que Berlin souhaitera prendre aux différents niveaux de la gouvernance globale, y compris militaire. La *Zeitenwende* annoncée marque incontestablement une évolution pour un pays traditionnellement en retrait sur les questions militaires ; mais à terme, comme indiqué précédemment, **les changements politiques et sociétaux risquent d'être conditionnés à la persistance de la menace russe** et à sa perception par la société allemande dans son ensemble. Les hésitations déjà observées dans la mise en œuvre des décisions prises après le début de la guerre, notamment en matière de hausse des budgets de défense, attestent de ces incertitudes. Par ailleurs, le test ultime sera celui de l'opération militaire coercitive ;

<sup>44</sup> Ajouter référence à papier IJD sur neutralité de Cyrille Bret

<sup>45</sup> Cf. « Fragile unity: Why Europeans are coming together on Ukraine (and what might drive them apart) », *Policy Brief*, ECFR, 16 March 2023, <https://ecfr.eu/publication/fragile-unity-why-europeans-are-coming-together-on-ukraine/>

<sup>46</sup> « Le retour en grâce de la Pologne, effet collatéral de la guerre en Ukraine », *Le Monde*, 24 mars 2023, [https://www.lemonde.fr/international/article/2023/03/24/le-retour-en-grace-de-la-pologne-effet-collateral-de-la-guerre-en-ukraine\\_6166865\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2023/03/24/le-retour-en-grace-de-la-pologne-effet-collateral-de-la-guerre-en-ukraine_6166865_3210.html)



que celle-ci soit, du fait de la *Zeitenwende*, aujourd'hui plus facile à envisager, et davantage soutenue par la population allemande et sa représentation au *Bundestag*, n'est pas garanti. Le recours à la force risque par ailleurs d'être apprécié différemment selon qu'il s'agit d'une réponse à une éventuelle agression russe contre un pays de l'Otan ou d'une opération de gestion de crise, sur le continent africain par exemple. Mais en Allemagne comme dans la majorité des pays membres de l'Otan, **les réticences à devenir co-belligérants de l'Ukraine montrent aussi les limites des revirements stratégiques**. De tels revirements n'impliquent pas qu'une confrontation directe avec la Russie, puissance nucléaire, soit envisagée en dehors des cas où une telle confrontation serait imposée aux membres de l'Alliance atlantique.

## I BUDGETS DE DÉFENSE ET PERCEPTION DE LA MENACE

En second lieu, **la hausse des budgets de défense semble être corrélée à la perception de la menace davantage qu'elle ne l'est à toute forme de pression sur la nécessité de partage du fardeau** financier ou de respect d'engagements de dépense contractés au sein de l'OTAN ou de l'Union européenne. En d'autres termes, la Pologne et les pays baltes décident d'augmenter leur budget de défense d'abord et avant tout parce que la perception qu'ils ont de ce qui les menace – la Russie – impose des révisions budgétaires ; et non parce que la hausse desdits budgets est une exigence des États-Unis ou de l'OTAN.<sup>47</sup> Ainsi les budgets de défense de ces pays connaissent des hausses dès 2015 (l'année qui suit la crise ukrainienne de 2014), plusieurs années avant l'arrivée au pouvoir de Donald Trump, lequel va faire pression sur les pays européens pour les inciter à davantage partager le fardeau de la sécurité en Europe.

De même, les budgets de défense de nombreux pays européens risquent de n'être que faiblement impactés par la guerre en Ukraine, principalement en raison de leurs propres perceptions de la menace constituée par la Russie. Bien que politiquement solidaires de l'Ukraine et alliés au sein de l'Otan, **nombre de pays ont une lecture de la menace russe différente de leurs partenaires est-européens**.<sup>48</sup> Ces différences peuvent à terme affaiblir la cohésion européenne, y compris dans la gestion d'un éventuel processus diplomatique en Ukraine, au cours duquel des conceptions divergentes de ce qui constitue la paix et de la façon de parler avec la Russie pourraient s'exprimer. Des pays tels la France et l'Italie, mais aussi l'Espagne et la Grèce, font partie de ce groupe d'États dont les politiques de défense seront, sur le long terme, moins fortement impactées par la guerre en Ukraine.<sup>49</sup>

La corrélation entre effort budgétaire et perception de la menace explique aussi en partie les hésitations allemandes dans le domaine budgétaire. **Pour les Allemands en effet, la nécessité d'honorer les engagements financiers pris en 2022 risque d'être d'autant plus remise en cause que leur perception de la menace russe s'atténuera**, par exemple dans l'hypothèse d'une défaite militaire en Ukraine.

Dans ce contexte, **les discussions en cours au sein de l'Otan sur la nécessité de réviser l'engagement de dépenses de défense représentant 2% du PIB et considérer que ces 2% doivent être un plancher (minimum de dépenses) plutôt qu'un plafond**,<sup>50</sup> risquent d'avoir un impact limité sur les politiques nationales. La même limite est observée dans un cadre européen, où les objectifs de dépenses fixés par exemple par

<sup>47</sup> Cf. Jason Davidson, "No 'free-riding' here: European defense spending defies US critics", Atlantic Council, 13 mars 2023, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/no-free-riding-here-european-defense-spending-defies-us-critics/>

<sup>48</sup> Cf. « Peace versus Justice: The coming European split over the war in Ukraine », ECFR, 15 June 2022, <https://ecfr.eu/publication/peace-versus-justice-the-coming-european-split-over-the-war-in-ukraine/>

<sup>49</sup> Sur la France, l'Italie et l'Espagne, voir Thierry Tardy (dir.), *The Nations of NATO. Shaping the Alliance's Relevance and Cohesion*, Oxford University Press, octobre 2022.

<sup>50</sup> Cf. Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meetings of NATO Ministers of Foreign Affairs, 5 avril 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_213478.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_213478.htm)

les « engagements contraignants » de la Coopération structurée permanente (CSP) n'ont que peu d'impact sur les politiques nationales si d'autres types d'incitatifs ne sont pas également réunis.<sup>51</sup>

## I BUDGETS DE DÉFENSE ET CRISE ÉCONOMIQUE

Enfin, l'évolution des cultures stratégiques peut aussi se heurter aux dures réalités du financement des politiques de défense. La mise en œuvre des hausses budgétaires est bien sûr dépendante de la situation économique des pays considérés. Se pose alors la question de leur capacité à financer lesdites augmentations dans un contexte de crise économique structurelle, en partie créée par la guerre en Ukraine. A l'heure d'arbitrages délicats faits par les gouvernements et parlements des pays précédemment analysés, il n'est pas certain que les enveloppes de défense puissent être priorisées, surtout dans le cas de changements de gouvernements au fil des élections. Lorsque les engagements d'ordre budgétaire doivent par ailleurs aller de pair avec des changements de nature sociétale, comme c'est le cas en Allemagne, la réalité des évolutions aux deux niveaux – budgétaire et sociétal – risque d'être lente et non linéaire. Ainsi, en Allemagne et dans une moindre mesure en Pologne ou dans les États baltes, le « changement d'époque » annoncé dans le domaine de la défense sera à apprécier dans quelques années plutôt qu'il ne peut être décrété au lendemain du 24 février 2022.

## III • L'OTAN versus l'UE

La réponse à la guerre en Ukraine prend place à différents niveaux de gouvernance. Outre les relations bilatérales entre l'Ukraine et nombre de pays occidentaux, ont été privilégiés plusieurs cadres institutionnels : l'Union européenne pour les sanctions, la sécurité énergétique, le financement des

livraisons d'armes à l'Ukraine et la formation des forces armées ukrainiennes ; l'OTAN pour la mise en place de politiques de dissuasion et de défense à l'encontre de la Russie ; et des cadres *ad hoc* pour la livraison d'armes (groupe de contact dit de Ramstein) et les négociations sur les céréales (impliquant la Turquie et l'Onu).

Les évolutions décrites précédemment renvoient aux rôles respectifs de l'UE et de l'Otan ainsi qu'à la relation entre les deux institutions. Celles-ci ont, chacune à leur niveau, apporté des réponses tangibles aux défis posés par la guerre en Ukraine. L'importance du lien transatlantique mais aussi la forte dépendance des Européens aux Américains ont par ailleurs été réaffirmées.

Dans ce contexte, l'évolution des politiques européennes pose la question du cadre institutionnel qui bénéficiera des changements observés. Les hausses des budgets de défense vont-ils permettre le développement, pour l'UE, de la Base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE), un renforcement des enveloppes allouées à la Coopération structurée permanente (CSP) ou le financement d'opérations relevant de la Politique européenne de sécurité et de défense commune ? Ou les budgets seront-ils principalement utilisés pour l'acquisition de matériels sur étagères américains ? Pour le renforcement de capacités ou la mise en œuvre d'opérations relevant principalement de l'Otan ?

Dans les semaines et mois qui ont suivi le début de la guerre en Ukraine, les États membres de l'UE et la Commission européenne ont proposé un certain nombre de mesures, y compris dans la « Boussole stratégique », visant à renforcer les capacités européennes de défense, notamment par la création d'un mécanisme permettant les acquisitions conjointes (EDIRPA, doté de €500 millions).<sup>52</sup> Un tel mécanisme doit ensuite conduire à l'établissement d'un pro-

51 Cf. European Parliamentary Research Service, "European defence industry reinforcement through common procurement act (EDIRPA)", Briefing, février 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739294/EPRS\\_BRI\(2023\)739294\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739294/EPRS_BRI(2023)739294_EN.pdf)

52 Cf. "European Commission proposes €500 million instrument for common defence procurement – EDIRPA", 19 juillet 2022, [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/european-commission-proposes-eu500-million-instrument-common-defence-procurement-edirpa-2022-07-19\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/european-commission-proposes-eu500-million-instrument-common-defence-procurement-edirpa-2022-07-19_en) Voir aussi Commission européenne et Haut Représentant, Joint Communication on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward, 18 mai 2022, [https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/join\\_2022\\_24\\_2\\_en\\_act\\_part1\\_v3\\_1.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/join_2022_24_2_en_act_part1_v3_1.pdf)

gramme européen d'investissement dans le domaine de la défense (EDIP) pérenne. L'un des points de départ de ces initiatives est la fragmentation du marché européen et le faible taux à la fois des investissements communs (18% des investissements de défense sont faits de façon collaborative) et des acquisitions conjointes.<sup>53</sup> Le manque de munitions dont disposent les Européens dans le contexte ukrainien pose de façon crue la question de leur capacité à acquérir conjointement des capacités manquantes. S'agissant des munitions, c'est également la Facilité européenne de paix (hors budget européen) qui est sollicitée. Ainsi les États adoptent-ils en mars 2023 un plan en trois phases de financement de la livraison d'obus d'artillerie à l'Ukraine et dont le troisième volet prévoit le renforcement des capacités de production européennes.

L'initiative illustre pourtant le dilemme auquel sont confrontés les Européens. Dans son principe, le plan européen prévoit de rembourser les États membres (à hauteur d'€1 milliard puisé dans la FEP) pour les livraisons d'obus à l'Ukraine,<sup>54</sup> ainsi que de financer des achats en commun d'obus (également à hauteur d'€1 milliard). Depuis le début de la guerre, la Facilité européenne de paix a ainsi permis le financement de livraison d'armes à l'Ukraine à hauteur de €4,6 milliards (sept tranches de €500 millions plus le premier volet d'1 milliard du plan concernant les obus d'artillerie).<sup>55</sup> Mais la question s'est posée de la provenance des armes ou obus achetés, autour de **la priorité qu'il convient (ou pas) de donner à l'industrie européenne dans les approvisionnements**. Le plan relatif à la livraison d'obus précise que les États membres sont invités à « acquérir conjointe-

ment auprès de l'industrie européenne de la défense (et de la Norvège), de la manière la plus rapide possible avant le 30 septembre 2023, des munitions de 155 mm [...] »<sup>56</sup> La France a soutenu le principe de priorité donnée à l'industrie de défense européenne mais d'autres pays, tels la Pologne, ont invoqué l'urgence pour que les munitions puissent être achetées là où elles sont disponibles, et donc éventuellement en dehors d'Europe.<sup>57</sup>

Le troisième volet du plan européen s'inscrit dans le plus long terme ; il prévoit des mesures de soutien à une « montée en puissance des capacités de production de l'industrie européenne de la défense »<sup>58</sup>, notamment afin d'assurer la continuité des livraisons d'armes et de munitions à l'Ukraine. Par le renforcement des capacités de production, la sécurisation des chaînes d'approvisionnement ou la facilitation des procédures d'acquisition, ce volet doit contribuer à des formes d'autonomie européenne. En pratique cependant, **l'histoire récente en matière de développement capacitaire a montré à quel point les Européens peinaient dans la mutualisation de leur production ou de leurs acquisitions**<sup>59</sup>. Il n'est pas certain que la guerre en Ukraine permette de surmonter les blocages au profit de l'industrie européenne.

**Pour nombre d'États européens en effet, c'est davantage le lien transatlantique qui doit être renforcé tant, face à la Russie, les garanties de sécurité américaines s'avèrent essentielles à leur propre sécurité.** Pour ces pays, les hausses des budgets de défense doivent profiter avant tout à leurs propres capacités, et aux alliances qui assurent le

<sup>53</sup> Cf. Agence européenne de défense, Rapport CARD, novembre 2022, <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/2022-card-report.pdf>

<sup>54</sup> Les taux de remboursement tels que fixés par le Comité de la FEP sont de 50 à 60% de la valeur déclarée.

<sup>55</sup> Cf. Conseil de l'UE, « Munitions livrées à l'Ukraine: le Conseil approuve un soutien de 1 milliard d'euros au titre de la facilité européenne pour la paix », Communiqué de presse, 13 avril 2023, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/04/13/ammunition-for-ukraine-council-agrees-1-billion-support-under-the-european-peace-facility/>

<sup>56</sup> Conseil de l'UE, « Livraison et acquisition conjointe de munitions pour l'Ukraine », 20 mars 2023, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7632-2023-INIT/fr/pdf>

<sup>57</sup> « EU nations quarrel over where to buy fresh ammo for Ukraine », *Defense News*, 28 April 2023, <https://www.defensenews.com/global/europe/2023/04/28/eu-nations-quarrel-over-where-to-buy-fresh-ammo-for-ukraine/>

<sup>58</sup> Conseil de l'UE, « Livraison et acquisition conjointe de munitions pour l'Ukraine », 20 mars 2023, para.4.

<sup>59</sup> European Parliamentary Research Service, "European defence industry reinforcement through common procurement act (EDIRPA)", Briefing, février 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739294/EPRS\\_BRI\(2023\)739294\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739294/EPRS_BRI(2023)739294_EN.pdf) ; Agence européenne de défense, Rapport CARD, novembre 2022, <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/2022-card-report.pdf>

mieux leur défense. Comme le souligne Nicole Gnesotto, « tous les États membres se réarment dans l'Otan [...] On peut le regretter ou applaudir à cette consécration atlantique, elle est en tout cas la seule réalité stratégique de l'heure »<sup>60</sup>.

Une Otan revigorée par la guerre en Europe offre des avantages comparatifs en matière de défense qui de fait la positionnent favorablement dans des logiques de captation des ressources nationales. L'Union européenne n'est certes pas dépourvue d'atouts pour faire face aux défis sécuritaires provoqués par la guerre en Ukraine mais n'apparaît pas nécessairement, aux yeux de ces États membres, comme l'institution la mieux à même de canaliser les budgets de défense plus conséquents. Surtout lorsque lesdits États sont aussi ceux qui dépendent le plus de l'Otan et des États-Unis pour leur défense.

Dans ce contexte, **le partage des tâches entre l'UE et l'Otan a été largement clarifié à la faveur de la guerre en Ukraine** : avec une Union européenne qui a répondu par un agenda large de sécurité tandis que l'Alliance atlantique affirmait sa centralité dans la dissuasion et la défense territoriale de ses membres. La troisième déclaration conjointe entre l'UE et l'Otan de janvier 2023 pose ainsi que « l'Otan reste le fondement de la défense collective de ses membres » et « demeure essentielle pour la sécurité euro-atlantique », tandis qu'est reconnu « l'intérêt d'une défense européenne plus forte et plus performante, qui contribue effectivement à la sécurité mondiale et transatlantique, complète l'action de l'OTAN et soit interopérable avec celle-ci. »<sup>61</sup>

**Le partenariat inter-institutionnel peine cependant à accéder au niveau stratégique.**

D'une part le différend turco-chypriote continue de confiner la relation UE-Otan à un niveau informel, aucun échange formel n'étant possible entre les deux organisations du fait de la non-reconnaissance de Chypre par la Turquie.<sup>62</sup> La relation inter-institution-

nelle se trouve, d'autre part, contrainte par la rivalité entre les deux organisations autour des questions de complémentarité et de champs d'action respectifs. Quoi qu'il ait produit la guerre en Ukraine en matière de clarification de la relation UE-Otan, les deux organisations n'en sont pas moins positionnées sur un même marché, créant un défi de complémentarité récurrent. Pour nombre de pays européens, **c'est à l'Otan que revient la défense de l'Europe**, et ceci est reconnu par tous les traités de l'Union depuis Maastricht. **Dans le même temps, la défense recouvre aujourd'hui une acception large pour laquelle l'Union offre des avantages comparatifs évidents.** Tel est le cas dans les domaines de la résilience, de la cyber sécurité ou des menaces hybrides par exemple, mais aussi dans le domaine budgétaire. Par ailleurs, si le débat sur l'autonomie stratégique a créé plus de tensions intra-européennes et transatlantiques qu'il n'a apporté de réponses à l'équation sécuritaire européenne, il a néanmoins le mérite d'avoir posé la question de la dépendance des Européens aux États-Unis, et **de la nécessité de se prémunir d'une éventuelle défaillance de ces derniers.** Dans le contexte ukrainien pourtant, nombre de pays européens sont confortés dans la conviction qu'une telle dépendance est aussi vertueuse dans la mesure où elle produit de la sécurité qu'aucune option alternative n'est en mesure d'apporter. Pour exister en tant qu'acteur géopolitique, l'Union doit en conséquence pleinement intégrer la centralité du lien transatlantique, et construire avec l'Otan les fondements d'une sécurité européenne inclusive de ses institutions et partenaires.

## • Conclusion

La guerre commencée par la Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022 a produit un effet tangible sur les politiques de défense de certains pays européens, et en particulier ceux le plus exposés à la menace russe. Il en résulte des budgets de défense à la hausse

<sup>60</sup> Nicole Gnesotto, « Défense européenne, Otan, Ukraine : quelques points sur quelques 'i' », Blogpost, Institut Jacques Delors, Paris, 15 février 2023.

<sup>61</sup> Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, 10 janvier 2023, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>

<sup>62</sup> Les échanges formels entre les deux organisations existent uniquement pour l'opération Althéa en Bosnie-Herzégovine, pour laquelle la coopération est régie par le cadre restreint dit de « Berlin Plus ».

dans les pays qui ont une frontière avec la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine, ainsi qu'en Allemagne et en Suède. Dans tous ces pays cependant, sur les moyen et long termes les hausses budgétaires sont conditionnées à un certain nombre d'évolutions d'ordres politique, économique et sociétal, qui rendent incertaine la réalisation des décisions prises.

**Pour l'Union, la question est également posée de sa capacité à capter les efforts budgétaires observés et à ainsi tirer profit de la tendance pour construire sa souveraineté stratégique.** En pratique, ceci est

d'autant moins facile que **la plupart des États concernés par les hausses budgétaires ont une relation privilégiée avec les États-Unis et ont été confortés, dans le contexte de la guerre en Ukraine, dans l'idée que l'Otan est au centre du jeu stratégique.** Il est aujourd'hui crucial que l'Union prenne la mesure de cette réalité et construise la compatibilité entre une Otan en position de force en tant qu'alliance de défense et une Union fédérant les efforts nationaux autour d'un large spectre d'activités relevant de la sécurité et de la défense •

Directeur de la publication : Sébastien Maillard •  
La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source •  
Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

#### Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken  
18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)  
T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 – IJD 2023.