NOTE D'ANALYSE

Un commissaire européen à la Défense : genèse et limites du mandat d'Andrius Kubilius

Lou Villafranca Izquierdo

17 novembre 2025

GRIP

Photo de couverture : Andrius Kubilius, le nouveau Commissaire à la défense lors de la prise de son mandat – Crédit : Commission européenne.

***

Les opinions exprimées dans le présent document ne reflètent pas nécessairement une position du GRIP dans son ensemble.

Tous droits réservés. © Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité
Mundo-Madou – 7-8 Avenue des Arts – 1210 Saint-Josse-ten-Noode, Belgique
Tél. : +32 (0) 0473 982 820 – admi@grip.org – www.grip.org
X/Twitter : @grip_org – Facebook : GRIP.1979

Un commissaire européen à la Défense : genèse et limites du mandat d'Andrius Kubilius

Résumé

En septembre 2024, Andrius Kubilius a été nommé commissaire européen à la Défense et à l'Espace pour renforcer l'industrie de défense européenne. Bien que la défense reste une compétence intergouvernementale sous le contrôle des États membres via la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), la Commission européenne a progressivement pénétré ce domaine par le biais de l'industrie, notamment grâce au financement de projets d'équipements militaires et à des initiatives comme le Fonds européen de Défense (FED) et le Act in Support of Ammunition Production (ASAP). Le mandat de Kubilius se concentre principalement sur l'industrie de défense, incluant la gestion du programme EDIP et la facilitation des achats conjoints. Cependant, ses ambitions dépassent parfois ses compétences, suscitant des tensions institutionnelles. La Commission utilise diverses stratégies pour élargir ses compétences, ce qui soulève des questions sur la compatibilité de ces pratiques avec les prérogatives souveraines des États membres et l'intégrité des institutions européennes.

A European Commissioner for Defence: the genesis and limits of Andrius Kubilius' mandate

Abstract

In September 2024, Andrius Kubilius was appointed European Commissioner for Defence and Space to strengthen the European defence industry. Although defence remains an intergovernmental competence under the control of Member States via the Common Security and Defence Policy (CSDP), the European Commission has gradually entered this field through industry, notably by funding military equipment projects and initiatives such as the European Defence Fund (EDF) and the Act in Support of Ammunition Production (ASAP). Kubilius' mandate focuses primarily on the defence industry, including managing the EDIP programme and facilitating joint procurement. However, his ambitions sometimes exceed his powers, causing institutional tensions. The Commission uses various strategies to expand its powers, raising questions about the compatibility of these practices with the sovereign prerogatives of Member States and the integrity of European institutions.

L’auteure

Lou Villafranca Izquierdo est chercheuse au GRIP au sein du pôle « Armement et désarmement ». Elle est titulaire d’un Master en sciences politiques, relations internationales (à finalité paix, sécurité et conflits) octroyé par l’Université libre de Bruxelles. Elle rédige actuellement une thèse sur la politique spatiale européenne.

Pour citer cette publication

VILLAFRANCA IZQUIERDO Lou, « Un commissaire européen à la Défense : genèse et limites du mandat d’Andrius Kubilius », *Note d’analyse du GRIP*, 17 novembre 2025.

Introduction

En septembre 2024, la nouvelle Commission européenne s'est dotée pour la première fois d'un poste de commissaire européen à la Défense et à l'Espace attribué au Lituanien Andrius Kubilius. Celui-ci a depuis déclaré son intention de préparer l'Europe à se défendre contre une potentielle agression militaire de la Russie[1]. Pourtant, ses attributions ne comprennent en principe pas la politique de défense de l'UE à proprement parler. Celle-ci relève en effet de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), qui reste une politique intergouvernementale, c'est-à-dire gérée par les États membres, sous l'égide du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR). Le mandat de Kubilius se concentre sur la politique industrielle de défense, seule pour laquelle les traités européens lui donnent une base de compétence. L'une de ses priorités en la matière est notamment de faire aboutir les négociations avec le Parlement et le Conseil de l'UE pour l'adoption du programme européen pour l'industrie de défense proposé par la précédente Commission en mars. La politique qu'entend mener le nouveau commissaire, à en croire ses discours, va cependant bien au-delà de cet objectif.

Cette *note d'analyse* se concentre sur le mandat de Kubilius en matière de défense et ne s'étend pas sur ses attributions en matière de politique spatiale européenne. Près d'un an après la désignation d'Andrius Kubilius comme commissaire à la Défense, cette *note* a pour but de clarifier le mandat de ce dernier et le processus qui a mené la Commission européenne à acquérir des compétences liées à la défense. Elle entend fournir aux lecteurs des clés de compréhension pour qu'ils puissent faire la part des choses entre les communications faites autour de ce nouveau poste – et plus généralement, des aspirations de la Commission en matière de défense – et ce que celui-ci implique véritablement dans la pratique. Ainsi, elle questionne les ambitions annoncées par le titulaire du poste à l'aune des compétences qui lui sont conférées par les traités européens et des mandats que la Commission est parvenue à s'octroyer dans le domaine de l'industrie de défense.

Pour ce faire, cette *note* procède en deux étapes. La première partie est consacrée à la répartition des compétences au sein de l'UE en matière de défense, en particulier entre les États membres de l'UE, le HR et la Commission européenne. Dans un second temps, cette *note* se penche sur le mandat de Kubilius. Elle montre que celui-ci hérite des acquis communautaires en matière de compétences industrielles tout en cherchant à

[1] Kubilius l'a notamment déclaré sans détour lors de son audition au Parlement européen et a réitéré son propos dans son discours prononcé à l'occasion de la conférence annuelle de l'Agence européenne de défense (AED). Voir : « Hearing of Andrius Kubilius, commissioner-designate for Defence and Space », *Parlement européen*, Commission des affaires étrangères, Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, 6 novembre 2024 ; « Commissioner Kubilius's speech at the European Defence Agency Annual Conference », *Commission européenne*, 22 janvier 2025.

poursuivre l'appropriation par la Commission de nouvelles compétences dans le domaine de la défense.

1. Répartition des compétences et percées communautaires

Pour bien comprendre sur quels éléments antérieurs s'est construit le poste de Kubilius, cette première partie rappelle d'abord que la défense est une compétence intergouvernementale toujours sous le contrôle des États membres de l'Union. Elle aborde ensuite la façon dont la Commission européenne s'est arrogé des mandats en matière d'industrie de défense depuis les années 2000 pour contourner les résistances des États membres de l'Union à réguler le marché des équipements militaires.

1.1. La PSDC : le précarré des États membres de l'UE

Le mandat de Kubilius en tant que commissaire à la Défense doit d'abord être questionné à la lumière d'un fait toujours établi à l'heure actuelle : la PSDC est une politique intergouvernementale qui se trouve toujours sous le contrôle des États membres. Elle constitue « *le principal cadre d'action au moyen duquel les États membres peuvent développer une culture stratégique européenne de sécurité et de défense*[2] ». La PSDC fait partie de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) qui voit le jour avec l'adoption du traité sur l'UE à Maastricht en 1992[3]. Le Conseil européen, qui réunit les chefs d'État et de gouvernement des États membres, est chargé de définir « *les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense* ». Il décide également « *des stratégies communes qui seront mises en œuvre par l'Union dans des domaines où les États membres ont des intérêts communs importants*[4] ». Le Conseil de l'UE, qui réunit les ministres des États membres compétents sur un domaine particulier, est quant à lui chargé des « *décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen*[5] ». Ce sont donc les États membres, par le biais de leurs chefs de gouvernement et de leurs ministres, qui sont chargés de chapeauter les orientations de la PESC, comprenant le développement d'une politique de défense commune.

Cette réalité ne change pas avec l'adoption du traité de Lisbonne en 2007 qui amende le traité sur l'UE. Dans les domaines de la sécurité et de la défense, le traité de Lisbonne

[2] « La politique de sécurité et de défense commune », *Parlement européen*, s. d. (consulté le 31 octobre 2025).

[3] *Traité sur l'Union européenne*, signé à Maastricht le 7 février 1992, entré en vigueur le 7 novembre 1993 (version consolidée de 1997), art. 17.

[4] *Ibid*, art. 13.

[5] *Ibid*.

doit renforcer les moyens et la cohérence de la PESC. Il institue le rôle du HR, responsable de mener la PESC, mais toujours sous l'autorité des États membres[6], et de diriger le Service européen d'action extérieure (SEAE), qui le soutient directement[7]. Le HR est également chargé de chapeauter les activités de l'Agence européenne de défense (AED) qui « *joue un rôle de catalyseur et de facilitateur pour les ministères de la défense disposés à travailler sur des projets de collaboration dans le domaine des capacités de défense*[8] ». Le HR est nommé par le Conseil européen avec l'accord du président de la Commission européenne[9]. Il occupe aussi le poste de vice-président de cette dernière. La Commission peut soutenir le HR lorsqu'il saisit le Conseil de questions relatives à la PESC[10].

Il faut ajouter que les décisions opérationnelles et stratégiques dans l'UE reposent sur plusieurs organes, tous supervisés par le Conseil : le Comité politique et de sécurité (COPS), présidé par des membres du SEAE et composé des ambassadeurs des États membres détachés à Bruxelles ; le Comité militaire de l'UE (CMUE), constitué des chefs d'état-major des États membres et sous l'autorité duquel se trouve l'État-major de l'UE (EMUE), formé par des militaires des États membres de l'UE et chargé de fournir une expertise au HR[11].

Ainsi, les traités ne confèrent pas un rôle pilote à la Commission européenne dans le domaine de la PESC et de la PSDC. Plutôt, son rôle est de supporter l'action des États membres en tant qu'organe exécutif supranational et gardienne des traités. Même après Lisbonne, la PESC et la PSDC restent des politiques intergouvernementales « *où les institutions communautaires n'ont qu'un rôle limité*[12] ».

[6] *Traité sur l'Union européenne*, signé à Maastricht le 7 février 1992, entré en vigueur le 7 novembre 1993 (version consolidée de 2012), art. 18.

[7] *Ibid.*, titre V, art. 27.

[8] « Agence européenne de défense (AED) », *Union européenne*, s. d., consulté le 31 octobre 2025.

[9] *Traité sur l'Union européenne* (version consolidée de 2012), *op. cit.*, art. 18.

[10] *Ibid.*, art. 30.

[11] « Comité politique et de sécurité (COPS) », *Conseil de l'Union européenne*, s. d. (consulté le 31 octobre 2025) ; « Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) », *Conseil de l'Union européenne*, s. d. (consulté le 31 octobre 2025) ; *Décision du Conseil 2001/80/PESC instituant l'État-major de l'Union européenne*, adoptée le 22 janvier 2001.

[12] MENON Anand, « La politique de défense européenne après le traité de Lisbonne : beaucoup de bruit pour rien », *Politique Étrangère*, vol. 2, été 2011, p. 380.

1.2. Entrer dans la défense par la voie industrielle : les percées de la Commission européenne depuis les années 2000

La Commission européenne ne détient donc pas de compétence en matière de politique de défense à proprement parler. Cependant, elle a su se frayer un chemin dans ce domaine par la voie de sa politique industrielle.

Elle a entrepris quelques actions pour encadrer le marché des équipements militaires par les règles du marché intérieur de l'UE. La Commission a ainsi proposé un « *paquet défense* » adopté en 2009 par le Conseil et le Parlement européen et matérialisé par deux directives : la directive 2009/43/CE simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté et la directive 2009/81/CE relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité[13]. Comme le note Chantal Lavallée, professeure en études internationales au Collège militaire royal de Saint-Jean au Canada, il s'agit d'une « *étape charnière* », puisque « *l'acquisition d'équipements de défense est désormais incluse dans le marché intérieur de l'Union européenne*[14] ». Le « *paquet défense* » s'est fait sur proposition de la direction générale du Marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW).

Cependant, une libéralisation complète du marché des équipements militaires en Europe reste à ce jour inenvisageable, et ce à cause de l'attachement de plusieurs États membres à une dérogation existant depuis 1957 et toujours en vigueur. En effet, l'article 346(1)(b) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) énonce :

> « *tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production et au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires*[15]. »

[13] *Directive 2009/43/CE du Parlement et du Conseil simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté*, adoptée le 6 mai 2009 ; *Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE*, adoptée le 13 juillet 2009.

[14] LAVALLÉE Chantal, « Le marché européen de défense : un nouvel espace de luttes », *Études Internationales*, n° 4, vol. 43, décembre 2012, p. 573-574.

[15] *Traité instituant la Communauté économique européenne*, signé à Rome le 25 mars 1957, entré en vigueur le 1er janvier 1958 (version consolidée de 2012), art. 346(1)(b).

Malgré plusieurs tentatives[16], la Commission n'a jamais réussi à remettre en question cette dérogation, souvent invoquée par les États membres pour contourner les règles européennes en matière de libre concurrence quand il s'agit de marchés de biens et technologies militaires. Cette disposition leur donne ainsi la possibilité de « *favoriser des fournisseurs nationaux lorsqu'il est question de contrat en matière de défense*[17] ». Il en résulte un impact limité de la directive 2009/81/CE sur la libéralisation des marchés publics de défense[18].

C'est donc plutôt par la voie de la politique industrielle et de la politique de recherche que la Commission a acquis des compétences en matière d'industrie de défense. Tout d'abord, la Commission s'appuie sur l'article 173 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) qui énonce que :

> « *L'Union et les États membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union soient assurées*. […] *Les États membres se consultent mutuellement en liaison avec la Commission et, pour autant que de besoin, coordonnent leurs actions. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir cette coordination, notamment des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques*[19] ».

Également, la Commission a recours à l'article 182 pour justifier son implication dans des projets relatifs à l'industrie de défense[20]. Cet article est relatif au programme-cadre pluriannuel de l'UE[21] (le plus souvent dénommé par « *FP* » pour « *Framework Programme* » en anglais) qui constitue un ensemble de programmes de financement budgétés par l'UE pour une durée de sept ans. Le FP actuel, « *Horizon Europe* », couvre la période 2021-2027. Les FP visent à soutenir et à stimuler la recherche, le développement technologique et l'innovation en son sein. La Commission, en charge de mettre en œuvre ces programmes-cadres, est compétente pour les domaines précités en vertu de l'article 181 du TFUE. Celui-ci stipule que la Commission « *peut prendre, en*

[16] La Commission lance en 1996 une communication intitulée « *Les défis auxquels sont confrontées les industries européennes liées à la défense – Contribution en vue d'actions au niveau européen*[16] », et en 1997 une autre communication intitulée « *Mettre en œuvre une stratégie de l'Union en matière d'industries liées à la défense*[16] ». Ces communications visaient notamment à remettre en cause la dérogation, raison pour laquelle les initiatives qu'elles soumettaient aux États membres ont été refusées par ceux-ci. Voir : LAVALLÉE Chantal, « Le marché européen de défense », *loc. cit.*, p. 580.

[17] *Ibid*.

[18] MARTIN Kévin, « Directive Marchés publics de défense et de sécurité : une mise en œuvre toujours aussi contrastée », *Défense & Industries*, n° 15, avril 2021, p. 13-20.

[19] *Traité instituant la Communauté économique européenne* (version consolidée de 2012), *op. cit.*, art. 173.

[20] « Fiches thématiques sur l'Union européenne : l'industrie de défense », *Parlement européen*, avril 2025.

[21] *Traité instituant la Communauté économique européenne* (version consolidée de 2012), *op. cit.*, art. 182.

étroite collaboration avec les États membres, toute initiative utile pour promouvoir la coordination […] en matière de recherche et de développement technologique, afin d'assurer la cohérence réciproque des politiques nationales et de la politique de l'Union[22] ».

Le fait que les traités confèrent une compétence à la Commission en matière de compétitivité des industries européennes et de recherche ne lui donne cependant pas automatiquement de compétence en matière d'industrie de défense, longtemps restée un sujet sensible au sein des États membres. Pour s'arroger des mandats dans ce domaine, la Commission a donc opté pour plusieurs modes opératoires qui lui ont permis de progressivement s'immiscer dans ce domaine.

Parmi ceux-ci, on peut citer en premier plan la mise à disposition du budget européen pour le financement de projets industriels militaires, perçu comme « *de l'argent gratuit*[23] » dans un contexte de décroissance des budgets de défense des États membres. Également, tout en se servant de ses compétences en matière d'industrie et de recherche, la Commission s'est saisie des thématiques de la sécurité et du « *double usage* » (comprenant le spatial pour lequel la Commission acquiert une compétence spécifique avec l'adoption du traité de Lisbonne[24]), comme portes d'entrée de l'industrie de défense. La Commission européenne définit les produits à double usage comme des « *biens, logiciels et technologies pouvant servir à la fois à des applications civiles et militaires*[25] ». Enfin, un dernier mode opératoire consiste à inscrire dans les textes un cadre de mise en œuvre des initiatives suffisamment flou pour jouer sur les interprétations des termes et s'octroyer une marge de manœuvre dans le futur.

Ces stratégies, souvent combinées entre elles, se mettent en place dès le début des années 2000. Entre 2000 et 2013, plusieurs étapes sont franchies. À défaut d'avoir su convaincre les États membres de mettre le budget européen à disposition de projets industriels de défense européens, la Commission réussit à intégrer la « *sécurité civile* » au programme-cadre couvrant la période 2007-2013 (FP7)[26]. C'est également à cette

[22] *Ibid.*, art. 181.

[23] « *free money* » [traduction libre] : JAMES Andrew D., « Policy entrepreneurship and agenda setting: comparing and contrasting the origins of the European, Research Programmes for Security and Defence », in KARAMPEKIOS, Nikolaos, OIKONOMOU, Iraklis, CARAYANNIS, Elias G., *The emergence of EU defence research policy. From innovation to militarization*, Cham, Springer International Publishing, 2018, p. 27, 31.

[24] *Traité instituant la Communauté économique européenne* (version consolidée de 2012), art. 189. Avant cela, la Commission européenne, pour justifier son implication dans des programmes spatiaux, « *s'est appuyée sur les politiques utilisatrices du spatial, dans lesquelles l'Union était déjà compétente (Transport, Recherche & Développement, Environnement)* ». Voir : NAJA Géraldine, « L'espace européen après Lisbonne », *Géoéconomie*, n° 1, printemps 2012, p. 110.

[25] « *Dual-use items are goods, software and technology that can be used for both civilian and military applications* » [traduction libre] : « Exporting dual-use items », *Commission européenne*, s. d. (consulté le 20 octobre 2025).

[26] JAMES Andrew D., « Policy entrepreneurship and agenda setting », *loc. cit.*, p. 23.

période que la Commission décide de prendre en charge l'intégralité du financement du programme de navigation par satellite de l'UE, Galileo[27] de plus en plus assumé comme « un *système civil doté d'un potentiel militaire*[28] ».

Les choses s'accélèrent à partir de 2013. Cette année-là, la Commission publie une communication[29] qui a pour but d'intégrer « *définitivement les biens à double-usage parmi les secteurs pouvant bénéficier de subsides pour la recherche scientifique*[30] » provenant du nouveau FP adopté (Horizon 2020) pour couvrir la période s'établissant de 2014 à 2020. Dans ce même document, la Commission soumet aussi des propositions visant à ce que soit lancée « *une réflexion sur le lancement éventuel d'une action préparatoire pour des travaux de recherche liés à la PSDC, axée sur les domaines dans lesquels les capacités de défense de l'UE sont le plus nécessaires*[31] ». Un projet-pilote précédant l'action préparatoire proposée dans la communication de 2013 est finalement lancé en 2015 par la Commission européenne.

En 2016, la Commission transmet une nouvelle communication intitulée « *European Defence Action Plan* » (EDAP), qui met « *noir sur blanc cette stratégie de financement de la recherche militaire dont découlera la proposition d'action préparatoire pour le budget 2017*[32] ». Parmi les quatre propositions adressées aux États membres figure celle de créer un Fonds européen de la défense (FED) « *devant soutenir le développement de projets industriels, voire les acquisitions de capacités militaires en commun*[33] », un objectif qui s'avère toutefois compliqué vu la concurrence entre les intérêts nationaux qui fait obstacle à la réalisation de projets militaires communs[34]. Considérant ces difficultés, le lancement du FED est précédé par une phase « *test* » qui consiste en la mise sur la table d'une enveloppe de 500 millions EUR pour la période 2019-2020 destinée à financer des projets industriels de défense communs[35]. Il s'agit du Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense

[27] Le programme était jusque-là financé dans le cadre d'un partenariat public-privé. Voir à ce sujet : VILLANFRANCA IZQUIERDO Lou, « La gouvernance de Galileo, laboratoire de la politique spatiale européenne », *Note d'analyse du GRIP*, 31 mars 2021, p. 6-10.

[28] AUTRET Florence, « Quelle organisation pour l'Europe spatiale ? », *Politique Étrangère*, n° 2, vol. 72, été 2007, p. 288.

[29] « Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace », *Commission européenne*, COM(2013) 542 final, 24 juillet 2013.

[30] SANTOPINTO Federico, *Fonds européen de la défense : l'UE au secours de l'industrie*, GRIP, 2017, p. 10.

[31] « Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace », *loc. cit.*, p. 5.

[32] *Ibid*.

[33] SANTOPINTO Federico, *Fonds européen de la défense*, *op. cit*., p. 11.

[34] RUIZ Ainhoa, *et al.*, « Une Union militarisée : comprendre et affronter la militarisation de l'Union européenne », *ENAAT* ,*Rosa Luxemburg Stiftung*, avril 2022, p. 33.

[35] « European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) » *Commission européenne*, s. d. (consulté le 31 octobre 2025).

(*European Defence Industrial Development Programme*, EDIDP). Celui-ci doit permettre de prendre le pouls auprès des États membres et des industries européennes afin de mesurer leur degré de volonté à coopérer aux fins de projets industriels de défense commun[36] avant de débloquer des budgets plus conséquents dans le cadre du FED.

En janvier 2020, une nouvelle direction générale spécifiquement dédiée à l'Industrie de défense et à l'Espace (DG DEFIS) prend ses fonctions. Sa création est approuvée par la Commission en décembre 2019[37]. Héritant du transfert de plusieurs missions de la direction générale du Marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW), la DG DEFIS est chargée de mettre en œuvre le programme spatial de l'UE et de « *renforcer la compétitivité et l'innovation de l'industrie européenne de défense en assurant l'évolution d'une base technologique et industrielle de défense européenne performante*[38] », ce qui comprend la gestion du FED. Le commissaire au Marché intérieur est resté responsable de la DG DEFIS jusqu'à la désignation de Kubilius. En tant que commissaire à la Défense et à l'Espace, il prend la tête de la DG DEFIS au lendemain de l'approbation par le Parlement européen de la composition de la « Commission von der Leyen II » pour la période 2024-2029[39].

2. Continuité et recherche de nouveaux mandats dans le domaine de la défense

Au vu de ce qui précède, les traités de l'UE ne donnent pas de compétence à la Commission européenne en matière de défense à proprement parler. Le mandat de Kubilius devrait donc, logiquement, s'établir dans la continuité de ce qui a été jusqu'ici poursuivi par les DG GROW et DEFIS en ce qui concerne l'industrie de défense. Cette partie montre d'abord que Kubilius hérite, en effet, des dossiers de la Commission dans ce domaine. Elle parcourt ensuite les tâches de Kubilius en matière de défense qui dépassent a priori le strict cadre de l'industrie de défense, lesquelles, cependant, ne peuvent être accomplies qu'avec l'aval des États membres de l'UE et une coordination étroite avec la HR.

[36] Entretien auprès d'une source de la Commission européenne, 3 mars 2020.

[37] « Minutes of the 2317th meeting of the Commission held in Brussels (Berlaymont) on Wednesday 4 December 2019 (morning) », *Commission européenne*, PV(2019) 2317 final, Strasbourg, 17 décembre 2019.

[38] « *strengthening the competitiveness and innovation of the European Defence industry by ensuring the evolution of an able European defence technological and industrial base* » [traduction libre] : « Defence Industry and Space », *Commission européenne*, s. d. (consulté le 31 octobre 2025).

[39] « Commission von der Leyen 2024-2029 », *Commission européenne*, s. d. (consulté le 31 octobre 2025).

2.1. Un commissaire à l'Industrie de défense

Les responsabilités se rapportant au mandat du nouveau commissaire sont définies dans la lettre de mission qui lui a été adressée par la Présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen, laquelle n'est pas exempte d'ambiguïtés. À la première lecture, en effet, on pourrait penser que cette lettre investit Kubilius d'une mission en matière de défense qui dépasse le plan industriel. Par exemple, von der Leyen indique : « *Je souhaiterais que vous réunissiez l'ensemble de ces travaux au sein d'une véritable Union européenne de défense, en étroite collaboration avec le Haut Représentant/Vice-Président*[40] ».

Une lecture plus attentive, néanmoins, rend compte que ce qui est attendu du mandat de Kubilius relève pourtant bien de questions relatives à l'industrie de défense. L'intitulé de son poste, « *commissaire à la Défense* », est de ce fait critiqué par plusieurs observateurs. Comme le soulignent les journalistes Alexandra Brzozowski et Aurélie Pugnet :

> « *La présidente de la Comission a parlé de "Défense", omettant l'aspect "Industrie". Ce qui pourrait laisser entendre que le commissaire désigné pourrait passer outre les gouvernements nationaux et la cheffe de la diplomatie de l'UE. De fait, l'étendue des responsabilités d'Andrius Kubilius reste vague, tout comme la répartition des tâches avec Kaja Kallas [la nouvelle HR] qui, conformément aux traités de l'UE, est responsable de la politique étrangère et de défense de l'Union*[41] ».

Cette observation est également partagée par Raluca Csernatoni, chercheuse à *Carnegie Europe* qui souligne que

> « *le titre de "commissaire à la défense" et le flou entourant les responsabilités risquent d'irriter davantage les capitales, qui défendent leurs prérogatives souveraines. Cela pourrait également engendrer davantage de luttes de pouvoir institutionnelles. C'est pourquoi un titre plus nuancé, tel que "commissaire à la stratégie industrielle de défense", aurait pu mieux définir le rôle autour de la stratégie industrielle de défense et éviter les tensions liées à l'autonomie nationale, tout en donnant la priorité à la base industrielle et technologique de défense européenne*[42] ».

---

[40] « *I would like you to bring all of this work together under a true European Defence Union, working closely with the High Representative/Vice-President* » [traduction libre] : VON DER LEYEN Ursula, « Letter of mission: Andrius Kubilis, Commissioner-designate for Defence and Space », *Commission européenne*, 17 septembre 2024.

[41] BRZOZOWSKI Alexandra, PUGNET Aurélie, « Le Lituanien Andrius Kubilius nommé commissaire à la Défense pour réarmer le continent », *Euractiv*, 17 septembre 2024.

[42] MOMTAZ Rym, « Taking the pulse: is having a European commissioner for Defence a mistake? », *Carnegie Europe*, 26 septembre 2024.

En effet, sa lettre de mission indique que l'UE peut constituer un soutien « *en termes d'investissement, d'industrie, d'acquisition, de recherche, d'innovation*[43] ». Parmi ses missions dans ce domaine, le commissaire doit notamment encourager l'usage du FED pour des projets mobilisant des capacités militaires de pointe. Il est également chargé de poursuivre les travaux relatifs à la création d'un « *marché unique de la défense* », de superviser l'élaboration d'une « *stratégie européenne d'industrie de défense* », et de faire aboutir les négociations avec le Parlement et le Conseil pour l'adoption du programme européen pour l'industrie de défense (*European Defense Industry Programme*, EDIP), entamées sous la Commission précédente[44]. Le projet est ambitieux et vise, comme l'indique Federico Santopinto de l'Institut pour les affaires internationales et stratégiques (IRIS), « *à modifier en profondeur le rôle militaro-industriel de l'UE*[45] ». Le programme compte cinq volets qui concernent « *(1) la gouvernance des politiques industrielles de défense de l'UE ; (2) les achats conjoints ; (3) le soutien à la production industrielle et à sa montée en puissance ; (4) la sécurisation des chaînes d'approvisionnement et les éventuelles commandes prioritaires ; (5) l'intégration de l'industrie militaire ukrainienne au sein de la base industrielle et technologique de défense européenne*[46] ».

Le volet d'EDIP qui concerne les achats conjoints doit garantir la continuité d'un outil mis en place par la Commission européenne en juin 2022 et destiné à faciliter les procédures d'acquisitions communes de matériel militaire par les États membres de l'UE dans le contexte du conflit en Ukraine[47]. Il s'agit de l'initiative *European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act* (EDIRPA). Comme le définit la DG DEFIS, cet instrument met à disposition un budget de 310 millions EUR destinés « *à encourager la coopération en matière d'achats de défense entre les États membres afin de coordonner et d'acquérir conjointement les besoins les plus urgents et les plus critiques en matière de produits de défense, en particulier ceux amplifiés par l'agression de la Russie contre l'Ukraine*[48] ». La mise en œuvre de cet instrument se poursuit en

[43] « *Europe can do to support – in terms of investment, industry, procurement, research, innovation and much more* » [traduction libre] : *Ibid.*

[44] *Ibid*.

[45] « *bring about significant changes in the military-industrial role of the European Union* » [traduction libre]: SANTOPINTO Federico, « Understanding the challenges of EDIP and European defence », *IRIS*, Factsheet n° 102, septembre 2024, p. 1.

[46] « *(1) The governance of EU defence industrial policies, (2) Joint procurement, (3) Support for industrial production and ramp up, (4) Securing supply chains and possible priority orders, (5) The integration of the Ukrainian military industry into the EDTIB* » [traduction libre] : *Ibid*.

[47] *Ibid*, p. 6.

[48] « *EDIRPA is an EU programme aimed at incentivising cooperation in defence procurement between Member States to jointly coordinate and acquire the most urgent and critical defence product needs, especially those amplified from Russia's aggression against Ukraine* » [traduction libre]: « The European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act at a glance », *DG DEFIS*, s. d. (consulté le 31 octobre 2025).

2024 et 2025[49] et fait donc partie des tâches couvertes par le mandat de Kubilius. EDIRPA est caractéristique de la façon dont la Commission utilise son mandat en termes de politique industrielle pour obtenir des compétences supplémentaires. En l'occurrence, encourager les États à acheter des équipements militaires en commun ne concerne plus seulement les questions industrielles de conception et de production de matériel militaire, mais bien leur acquisition pour des forces armées. Autrement dit, la Commission fait passer pour des mesures de politique industrielle des initiatives qui relèvent normalement de la politique de défense. Cet élargissement du mandat de Kubilius à des tâches allant au-delà de l'industrie de défense n'est pas une action isolée.

2.2. Un élan vers la défense limité

Certaines initiatives prises par la Commission en amont de la nomination du nouveau commissaire dépasse le strict cadre de l'industrie de défense. On pense tout particulièrement au texte portant sur le réapprovisionnement des stocks de munitions (*Act in Support of Ammunition Production*, ASAP) que le commissaire à la Défense est chargé de mettre en œuvre[50]. Ce sont les articles 114 et 173, respectivement relatifs au marché intérieur et à la politique industrielle de l'UE qui servent de base de compétence à celui-ci[51]. Tout comme EDIRPA, ASAP a été annoncé comme un outil d'urgence limité dans le temps mais dont les mécanismes sont voués à être pérennisés à travers EDIP[52]. Comme ce qu'a fait la Commission jusqu'à présent, cet outil consiste en une mise sur la table d'un budget européen (de 500 millions EUR) destiné à stimuler la production d'armements[53].

L'initiative répond en fait à une demande des États membres de l'UE, par le biais d'un appel du Conseil européen en mars 2023, demandant à augmenter la production de munitions d'artillerie, à la fois pour renforcer les stocks des États membres de l'UE et pour approvisionner l'Ukraine[54]. Pour ce faire, les États ont donc demandé à la Commission de mettre à disposition une partie du budget européen pour relancer la production de munitions. La bonne mise en œuvre d'ASAP dépendra donc de la capacité de la Commission à composer avec les États membres – dont le soutien reste crucial afin de ne pas empiéter sur leur souveraineté. La Commission européenne, via son commissaire à la Défense, devra aussi montrer aux États membres que son initiative ne constitue pas une duplication des mesures déjà adoptées au sein de l'OTAN, une critique

[49] *Ibid*.

[50] *Ibid*.

[51] *Règlement (UE) 2023/1525 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien à la production de munitions (ASAP)*, adopté le 20 juin 2023, p. 7-8, 12.

[52] PUGNET Aurélie, « La Commission européenne annonce 2 milliards d'euros de projets de défense », *Euractiv*, 15 mars 2024.

[53] « The Act in Support of Ammunition Production (ASAP) at a glance », *DG DEFIS*, s. d. (consulté le 18 mars 2025).

[54] *Ibid*.

qui a déjà été adressée à Kubilius dès sa nomination[55]. Le mandat confié au nouveau commissaire précise d'ailleurs qu'il y a une autre tâche qu'il ne pourra réaliser qu'en bonne intelligence avec les États membres et avec l'OTAN : encourager l'harmonisation et la standardisation des équipements de défense dans l'UE[56].

La citation qui suit résume bien l'argument développé dans cette section. Elle provient d'un acteur du secteur européen de l'industrie : « *Certes, on flirte avec les limites du traité, mais à partir du moment où les États membres sont d'accord avec le programme, on est encore dans les clous*[57] ». En effet, toute initiative du commissaire Kubilius qui dépasserait le périmètre des compétences de la Commission européenne en termes d'industrie de défense ne pourra être mise en œuvre sans l'aval des États membres.

Une coordination entre le commissaire à la Défense et la HR, Kaja Kallas, sera également nécessaire pour accomplir plusieurs des tâches du mandat de Kubilius. C'est le cas du livre blanc sur l'avenir de la défense européenne que le commissaire s'était engagé à présenter dans les cent premiers jours de son mandat. Ce délai n'a pas été respecté puisque le document a finalement été publié le 19 mars 2025. Tel qu'indiqué dans la lettre de mission, ce livre blanc doit *« cadrer une nouvelle approche de la défense et identifier les besoins d'investissement pour fournir des capacités de défense européennes à spectre complet, fondée sur des investissements conjoints, préparant l'UE et les États membres aux éventualités militaires les plus extrêmes*[58] ». Là encore, l'énoncé de la mission peut prêter à croire que la Commission européenne s'immisce dans les débats relatifs à l'évolution de la PSDC. Il faut cependant considérer que le livre blanc est rédigé sous l'égide du HR (tout comme pour la Stratégie spatiale de sécurité et de défense de l'UE). Kubilius seul, n'a donc aucune liberté d'action en ce qui concerne l'énoncé d'un cadre pour le futur de la défense européenne. D'autre part, le contenu dudit document ne donne aucune marge de manœuvre à la Commission en matière de politique de défense à proprement parler. Celle-ci continue d'être mandatée pour tout ce qui concerne l'industrie. Enfin, il faut rappeler qu'un livre blanc ne constitue pas un texte contraignant légalement. Il émet des perspectives pour l'avenir sans obligations de résultats.

Le livre blanc fait aussi mention d'une proposition de la Commission européenne visant à encourager les États membres à investir 800 milliards EUR dans la défense pour les quatre ans à venir. Cette initiative, baptisée « *Rearm Europe* » (renommée

[55] BARIGAZZI Jacopo, LAU Stuart, « Defence commissioner nominee floats turning EU into war-weapons storehouse to deter Putin », *Politico*, 25 septembre 2024.

[56] VON DER LEYEN Ursula, « Letter of mission », *loc. cit.*

[57] Entretien auprès d'une source de l'industrie européenne, 6 février 2025.

[58] « *frame a new approach to defence and identify investment needs to deliver full-spectrum European defence capabilities based on joint investments, readying the EU and Member States for the most extreme military contingencies* » [traduction libre] : VON DER LEYEN Ursula, « Letter of mission », *loc. cit.*

« *Readiness 2030* » à la suite de critiques provenant de dirigeants italiens et espagnols[59]) a été annoncée le 4 mars dernier par la Présidente de la Commission européenne[60]. Présenté comme un « *paquet défense*[61] », l'initiative ne vise cependant pas à mettre à disposition des États membres de l'UE 800 milliards EUR provenant du budget européen. Plutôt, cet objectif prévoie d'être atteint en activant la clause dérogatoire nationale au Pacte européen de stabilité et de croissance. Cette clause doit permettre aux États d'allouer 1,5 % de leur PIB en plus à des dépenses en matière de défense[62]. Ces dépenses seront exemptes des limites imposées par le Pacte obligeant les États membres à maintenir leur dette publique en dessous de 60 % du PIB et leur déficit public en dessous de 3 % du PIB, ce qui, selon la Commission, devrait permettre de débloquer 650 milliards EUR pour la défense des États européens. Les 150 milliards EUR restant proviendront d'un nouvel instrument financier (*Security and Action for Europe*, SAFE[63]) « *permettant à la Commission d'emprunter sur les marchés et prêter aux États membres*[64] ». C'est donc sous forme de prêts et non de subventions que ces fonds seront mis à disposition des États. Une idée « *largement rejetée* » par plusieurs pays de l'Union, et notamment par l'Allemagne et les Pays-Bas[65]. Le plan de la Commission dans ses grandes lignes a tout de même été soutenu par le Conseil européen réuni extraordinairement à Bruxelles le 6 mars 2024[66].

Bien qu'il y ait des limites à l'initiative « *Readiness 2030*, la communication faite autour de celle-ci a vocation à afficher le caractère ambitieux du mandat de la Commission Von der Leyen en matière de défense. Il est vrai, aussi, qu'il constitue une décision inédite dans l'histoire de l'UE. Cela étant dit, il faut souligner que l'application de ce plan reste, en pratique, dans les mains des États membres de l'UE libres de répondre ou non à l'appel de la Commission d'activer la clause dérogatoire – en juillet dernier, 18 pays ont officiellement demandé une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour augmenter leurs dépenses en matière de défense[67]. La Commission, autrement dit, ne peut nullement forcer les États membres à se saisir de la clause précitée.

---

[59] LIBOREIRO Jorge, « Brussels rebrands "Rearm Europe" plan after backlash from leaders of Italy and Spain », *Euronews*, 21 mars 2025.

[60] « Press statement by President von der Leyen on the defence package »,*Commission européenne*, 4 mars 2025.

[61] *Ibid*.

[62] « Joint White Paper for European defence readiness 2030 », *Commission européenne*, 19 mars 2025, p. 17.

[63] *Ibid*.

[64] SOLER Paula, « Comment l'UE peut-elle débloquer jusqu'à 800 milliards d'euros pour son "plan de réarmement" ? », *Euronews*, 6 mars 2025.

[65] *Ibid.*

[66] « Union européenne : un accord à vingt-sept pour le réarmement de l'Europe, à vingt-six pour soutenir l'Ukraine », *Le Soir*, 6 mars 2025.

[67] « 18 États membres de l'UE, dont la Belgique, souhaitent contracter des emprunts d'achats militaires », *RTL Info*, 30 juillet 2025.

Une autre composante du mandat de Kubilius dépassant le strict cadre de l'industrie concerne le renforcement de la mobilité militaire au sein de l'UE. Cette tâche, que le commissaire devra mettre en œuvre avec son homologue au Transport durable et au Tourisme, est mentionnée dans sa lettre de mission[68]. La lettre précise bien, cependant, que les représentants de la Commission européenne ne pourront pas agir seul dans ce domaine. Ils devront, encore une fois, étroitement collaborer avec les États membres[69].

Conclusion : une stratégie de communication qui a vocation à créer un précédent

Cette *note d'analyse* s'est efforcée d'interroger ce que recouvre réellement le mandat du nouveau commissaire à la Défense, Andrius Kubilius, par-delà l'intitulé de ce poste et la communication qui est faite autour de celui-ci.

Cette *note* a démontré que le mandat de Kubilius s'établit dans la continuité des réalisations précédentes de la Commission en matière d'industrie de défense, mais que plusieurs initiatives – telles que le programme ASAP, le livre blanc sur l'avenir de la défense européenne, et la facilitation de la mobilité militaire – dépassent la sphère industrielle et touchent à la politique de défense. Le texte a cependant montré que le commissaire ne peut en aucun cas agir unilatéralement dans ces domaines. Il ne pourra, en effet, agir que sous le contrôle, et avec le soutien, des États membres de l'Union et de la HR. La concrétisation des ambitions qu'il se donne en matière de politique de défense résidera donc dans son aptitude à établir des liens de confiance avec les autres acteurs de la PSDC – comprenant aussi les institutions européennes intergouvernementales, et en particulier l'AED – mais aussi avec l'OTAN en tant que partenaire de sécurité de l'Europe.

Le succès du mandat de Kubilius dépendra aussi de la clarté de la délimitation des portefeuilles de chaque acteur afin d'éviter les rivalités et les querelles institutionnelles potentielles. Cela s'applique aussi au sein même de la Commission européenne actuelle caractérisée par une centralisation des dossiers autour de sa présidente, Ursula von der Leyen[70]. Il faut d'ailleurs souligner qu'aux côtés de la HR Kaja Kallas, c'est elle, et non pas le nouveau commissaire, qui s'est chargée de la présentation du livre blanc susmentionné et de l'annonce du plan « *Rearm Europe*[71] ». On peut aussi se demander dans quelle mesure le commissaire, originaire d'un pays au poids relativement modeste sur les plans économique et militaire par rapport à d'autres États membres de l'UE,

[68] VON DER LEYEN Ursula, « Letter of mission », *loc. cit.*

[69] *Ibid*.

[70] Entretien auprès d'une source de l'industrie européenne, 6 février 2025.

[71] « Commission unveils the White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030 », *Commission européenne*, 19 mars 2025.

disposera de suffisamment de leviers pour s'accaparer pleinement ce dossier. La nomination d'un commissaire lituanien apparaît ainsi plus comme un symbole politique que comme une véritable volonté de concentrer les efforts de la Commission en matière de défense autour d'un unique poste.

En définitive, plutôt que de concevoir l'intitulé du poste de Kubilius comme la consécration de nouvelles compétences de la Commission en la matière, il faut l'appréhender avant tout comme une stratégie de communication. Elle tente ainsi de créer un précédent pouvant conduire à une acceptation implicite de l'octroi d'un mandat à la Commission en matière de défense (et non plus seulement d'industrie de défense). Ce n'est pas la première fois que la Commission use de détours pour pénétrer ce domaine régalien à défaut d'une base de compétence conférée par les traités. Comme on l'a vu, elle a déjà su se frayer un chemin dans des domaines qui ne relevaient pas directement de compétences clairement établies par les textes institutionnels via l'usage de différents modes opératoires – ses percées dans le domaine l'industrie de défense en sont l'exemple le plus parlant. Les citoyens européens sont déjà trop souvent tenus à l'écart des décisions liées à la défense dans leurs États respectifs. La tendance à l'acquisition de compétences liées aux questions de défense par la Commission, hors de ce qui est explicitement prévu par les traités, porte aussi le risque de dégrader davantage la transparence et le caractère démocratique des décisions dans ce domaine.

***

Fondé à Bruxelles en 1979, le GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité) s'est développé dans le contexte particulier de la Guerre froide, ses premiers travaux portant sur les rapports de forces Est-Ouest. Durant les années 1980, le GRIP s'est surtout fait connaître par ses analyses et dossiers d'information concernant la course aux armements, ses mécanismes et ses enjeux. Après la chute du mur de Berlin en 1989, prenant acte du nouvel environnement géostratégique, le GRIP a orienté ses travaux sur les questions de sécurité au sens large et a acquis une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, réglementations et contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques. En éclairant citoyens et décideurs sur des problèmes complexes, le GRIP entend contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr. Plus précisément, l'objectif du GRIP est de travailler en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements.

5 BONNES RAISONS DE SOUTENIR LE GRIP

Le GRIP a pour mission d'étudier les conflits et les conditions de la paix. Il le fait dans l'optique de donner aux citoyens, à la société civile et aux élus accès à des analyses indépendantes permettant aux décideurs comme au grand public de renforcer leurs capacités critiques face à des enjeux complexes où s'entremêlent des intérêts politiques et économiques et des conceptions normatives et éthiques parfois contradictoires. En faisant un don au GRIP, vous participez au renforcement de ses moyens et œuvrez à :

- Développer une recherche indépendante sur la paix ;
- Consolider les capacités en tant que force de proposition auprès des décideurs politiques ;
- Garantir l'accès en langue française à une recherche rigoureuse et accessible au public ;
- Former une relève à qui il incombera de relever les défis de demain ;
- Préserver l'activité Édition du GRIP qui permet de mettre de l'avant les combats des acteurs au service de la paix qu'ils soient journalistes, médecins ou militants des droits de la personne.

Le GRIP ne saurait accomplir efficacement sa mission d'information et de sensibilisation du public sans le soutien de donateurs motivés par la défense de la paix comme bien commun. En soutenant le GRIP, vous contribuez au renforcement d'une recherche indépendante et de qualité au service de la société civile sur de nombreux sujets sensibles relatifs aux droits humains, aux libertés fondamentales ou encore à la sécurité des personnes. Vous permettez aussi aux chercheurs du GRIP de s'investir dans la formation d'une relève étudiante, en fournissant un encadrement propice à la transmission des savoirs et des compétences nécessaires à l'analyse critique des enjeux de société.

Rejoignez-nous sur www.grip.org.

Devenez donateur : IBAN : BE87 0001 5912 8294 - BIC/SWIFT : BPO TBE B1

GROUPE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Avenue des arts, 7-8
B-1210 Saint-Josse-ten-Noode
Tél. : +32 (0) 473 982 820
Site Internet : www.grip.org