



Financer le réarmement de l'Europe

FED, EDIP, SAFE : les instruments budgétaires de l'Union européenne

Samuel B. H. FAURE

► Points clés

- L'UE a créé des instruments budgétaires (FED, EDIP et SAFE) afin de financer le réarmement de l'Europe. Ces dispositifs sont pilotés par la Commission européenne, qui joue un rôle d'appui militaro-industriel aux États dans le cadre du traité de Lisbonne.
- Au sein de l'UE, aucun État membre n'a demandé une exemption à ces dispositifs budgétaires. Pour autant, les 27 États membres utilisent ces instruments budgétaires de manière différenciée en fonction de leurs priorités stratégiques et de leur industrie de défense nationale.
- Hors UE, plusieurs États tiers (Islande, Suisse, Liechtenstein, Norvège, Ukraine, Canada) ont été intégrés à ces dispositifs alors que des membres de l'OTAN (Royaume-Uni, Turquie) ne peuvent pas (encore) y participer, ce qui interroge les frontières politiques de l'autonomisation stratégique de l'Europe.
- En 2026-2027, un enjeu structurel sera celui de l'engagement budgétaire lié au prochain CPF (2028-2034). Un manque d'ambition politique confirmerait l'écueil d'« instruments budgétaires sans capacité d'intervention », responsabilité qui incombe, en premier lieu, aux représentants des États membres et aux députés européens.

Introduction : l'agenda « géoéconomique » de l'UE par ses instruments budgétaires

Lors d'un séminaire de travail organisé début novembre 2025 à Bruxelles et rassemblant des agents de l'Union européenne (UE) et des représentants civilo-militaires des États membres, un diplomate expérimenté prend la parole : « Honestly, I am lost with all these acronyms » ; une autre complète : « The European Union machine is even complex for those who follow it. »¹

Quatre ans après le début de la guerre à grande échelle contre l'Ukraine, c'est peu dire que les initiatives politiques prises par l'UE ont été nombreuses dans le domaine militaro-industriel² : règlement pour soutenir la production de munitions (ASAP), instrument de renforcement de l'industrie européenne de défense par des achats communs (EDIRPA), programme européen d'investissement dans la défense (EDIP), stratégie industrielle de défense européenne (EDIS), Livre blanc sur la défense européenne, prêt garanti européen (SAFE), « paquet défense omnibus », etc.³. Afin de suivre les développements institutionnels à l'œuvre et de monter en compétences sur les enjeux techniques en négociations, des équipes ou des groupes de travail dédiés (*task force*) ont été constitués dans certaines administrations nationales (en particulier au sein des Représentations permanentes des États membres de l'UE et à la Direction générale de l'armement, DGA⁴) ainsi que dans des départements « affaires publiques » de grands groupes industriels. Si les principaux acteurs européens rencontrent des difficultés pour comprendre les dispositifs européens, on peut penser que ce suivi est rendu, plus difficile encore, dans les capitales nationales.

Le principal changement dans la politique militaro-industrielle menée par l'UE dans le contexte de la guerre en Ukraine est la création d'instruments budgétaires afin de créer des incitatifs financiers en faveur des acteurs industriels et des États⁵. En effet, l'UE ne se contente plus d'édicter des instruments normatifs pour libéraliser le secteur militaro-

1. L'auteur tient à remercier plusieurs chercheurs de l'Ifri qui ont formulé des remarques stimulantes sur la première version de ce texte.

2. Cette note n'aborde pas l'enjeu de la mobilité militaire et se veut complémentaire des travaux portant sur l'enjeu de l'innovation dans le domaine de la défense. Pour des informations complémentaires sur ces enjeux, voir : « Towards a Comprehensive and Beneficial Approach to Military Mobility », *Briefing*, European Parliamentary Research Service (EPRS), septembre 2025, disponible sur : www.europarl.europa.eu ; J. Möhring, « EUDIS, HEDI, DIANA: What's Behind Three Defence Innovation Acronyms? », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 25 septembre 2024.

3. « Funding European Defence: What Role and Instruments for the EU? », rapport de séminaire, Armament Industry European Research Group (ARES)/Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), octobre 2025, disponible sur : www.iris-france.org ; F. Santopinto, « Le rôle de l'Union européenne dans le financement de l'industrie de la défense », *Infographie de l'IRIS*, IRIS, octobre 2025, disponible sur : www.iris-france.org.

4. L. Kayali, « France's Procurement Agency Sets Up New Team 100 percent dedicated to Europe », *Politico*, 4 février 2026, disponible sur : <https://pro.politico.eu>.

5. C. Hoeffler, « Beyond the Regulatory State? The European Defence Fund and National Military Capacities », *Journal of European Public Policy*, vol. 30, n° 7, 2023, p. 1281-1304.

industriel en Europe afin de générer des synergies industrielles à l'échelle européenne⁶ et de le rendre plus compétitif à l'échelle globale en simplifiant les normes européennes⁷. En institutionnalisant des instruments budgétaires tels que le Fonds européen de défense (FED) avant 2022 et les règlements ASAP, EDIRPA et EDIP après 2022, l'objectif est de permettre à l'Europe d'être stratégiquement capable d'assurer sa sécurité collective, de surcroît sans les États-Unis, et de poursuivre le soutien militaire à l'Ukraine face à la Russie de Vladimir Poutine⁸.

Ce « tournant géo-économique⁹ » qui pourrait conduire l'Europe à renforcer sa capacité d'action militaro-industrielle, nécessite, selon ses promoteurs, d'activer un triple changement :

- accélérer la production industrielle d'équipements militaires et leur acquisition en commun par les États membres pour réarmer l'Europe ;
- consolider la Base industrielle technologique et de défense européenne (BITDE) afin de résorber sa fragmentation et avoir une organisation plus adaptée aux enjeux géoéconomiques¹⁰ ;
- réduire les dépendances techno-industrielles des États européens vis-à-vis des puissances extra-européennes par un renforcement de leur autonomisation stratégique¹¹.

FED, EDIP et SAFE ? Des incitatifs budgétaires pour la coopération européenne

Les instruments FED, EDIP et SAFE correspondent aux trois principaux instruments budgétaires dont s'est dotée l'UE pour gouverner le secteur de l'armement par la pratique politico-industrielle de la coopération européenne¹². Ces trois instruments sont analysés dans une perspective comparative afin de dégager leurs principales similitudes et différences politico-institutionnelles (tableau 1).

6. S. B. H. Faure, « Négocier l'armement au sein de l'Union européenne. Le travail politique de la Commission européenne », *Négociations*, vol. 34, n° 2, 2020, p. 47-62.

7. L'initiative, lancée en juin 2025 par la Commission européenne et intitulée « Defence Readiness Omnibus » vise cet objectif de simplification normative, est disponible sur : <https://defence-industry-space.ec.europa.eu>.

8. M. Bergmann et O. Svendsen, « How Europe Can Defend Itself with Less America », Center for Strategic and International Studies (CSIS), 8 octobre 2025, disponible sur : www.csis.org ; É. Tenenbaum, J.-B. Guyot et G. Furgolle, « Quelle autonomie capacitaire pour l'Europe ? Une analyse multi-domaine », *Focus Stratégique*, n° 129, Ifri, octobre 2025.

9. D. Fiott, « From Liberalisation to Industrial Policy: Towards a Geoeconomic Turn in the European Defence Market? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 62, n° 4, 2024, p. 1-16.

10. P. Allizard et H. Conway-Mouret, « La Base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) », *Rapport d'information*, n° 184, Paris, Sénat, 2025.

11. J.-L. Thiériot, « Stratégie européenne industrielle de défense », Rapport sur demande du Premier ministre François Bayrou, 2025, disponible sur : www.defense.gouv.fr.

12. S. B. H. Faure, « EU Defence Industrial Policy: From Market-Making to Market-Correcting » in J.-C. Defraigne, J. Wouters, E. Traversa et D. Zurstrassen (dir.), *EU Industrial Policy in the Multipolar Economy*, Londres, Edward Elgar, 2022, p. 382-406.

L'instrument FED a été créé en 2017 dans le contexte d'une accélération de la conflictualité sur le continent européen à la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014¹³. L'instrument FED vise à soutenir financièrement les études de recherche et de développement (R&D) menées par les acteurs industriels de la défense dans le but de renforcer la BITDE¹⁴ et l'innovation technologique, et de soutenir les petites et moyennes entreprises (PME). Le FED compte un budget de 1,2 milliard d'euros par an dans le cadre financier pluriannuel (CFP), soit 8,8 milliards d'euros sur la période 2021-2027¹⁵. Ce budget n'est pas à sous-estimer dans la mesure où les dépenses de R&D cumulées par les États et les entreprises en Europe dans le domaine de la défense s'élevaient à 15,9 milliards

d'euros en 2024, faisant de l'UE le quatrième investisseur public derrière la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne et devant la Pologne, l'Italie ou l'Espagne¹⁶.

L'instrument EDIP a été proposé par la Commission européenne en mars 2024 à la suite de l'attaque militaire russe contre l'Ukraine¹⁷. Après dix-huit mois de négociations politiques au Parlement européen et au Conseil, le règlement EDIP a été définitivement voté en octobre 2025 par les commissions parlementaires de

l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE) et de la sécurité et de la défense (SEDE) du Parlement européen. Les rapporteurs d'EDIP étaient deux eurodéputés français, à savoir François-Xavier Bellamy pour les conservateurs (PPE) et Raphaël Glucksmann pour les sociaux-démocrates (S&D)¹⁸.

Comptant un budget de 1,5 milliard d'euros pour la période 2025-2027, l'instrument EDIP cible deux types de bénéficiaires, les entreprises et les États (article 10). L'instrument EDIP se veut complémentaire de l'instrument FED dans la mesure où il ne finance pas les études de R&D mais soutient les investissements dans le capital productif (aide aux entreprises) et aux commandes publiques groupées (aide aux États). L'instrument EDIP vise à produire des incitatifs financiers afin de passer d'une

13. P. Haroche, « Supranationalism Strikes Back: A Neofunctionalist Account of the European Defence Fund », *Journal of European Public Policy*, vol. 27, n° 6, 2020, p. 853-72.

14. J. Caverley, E. Kapstein, L. Pélia-Pégné et É. Tenenbaum, « A Transatlantic Defense Industrial Base? Two Contrasting Views », *Focus Stratégique*, n° 124, Ifri, 2025 ; S. B. H. Faure, « Defining the « European Defence Technological Industrial Base » ; S. B. H. Faure, « Defining the “European Defence Technological Industrial Base” (EDTIB) : The Emergence of a Transnational Field under Dependencies », GlobalEurope, 2025, disponible sur : <https://globaleuropejournal.org>.

15. Le FED était initialement doté d'un budget de 7,3 milliards d'euros puis a été augmenté de 1,5 milliard d'euros à la suite du réexamen à mi-parcours du CFP 2021-2027. Pour des informations détaillées, consulter la page suivante : www.consilium.europa.eu.

16. « Facts and Figures 2025 », Aerospace, Security and Defence Industries (ASD), 2025, p.34, disponible sur : www.asd-europe.org ; « Defence Data 2024-2025 », European Defence Agency (EDA), 2025, p. 14, disponible sur : <https://eda.europa.eu>.

17. S. B. H. Faure, « Le réarmement des États contre l'Europe. Ce que l'Union européenne a fait de la guerre en Ukraine (2022-2025) », *Hérodote*, vol. 199, n° 4, 2025, p. 11-28.

18. F.-X. Bellamy et R. Glucksmann, « Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense », Parlement européen, 2025, disponible sur : www.europarl.europa.eu.

« économie de paix » à une « économie de guerre » ou tout du moins à une « économie de préparation à la guerre »¹⁹. L'instrument EDIP entend ainsi favoriser la sécurisation des chaînes d'approvisionnement et la standardisation des équipements militaires nécessaires à leur interopérabilité.

De plus, tel que spécifié à son article 15, l'instrument EDIP permet à la Commission européenne « d'agir en tant que centrale d'achat, afin d'acquérir des produits de défense, pour le compte des États membres intéressés ou en leur nom ». Ce faisant, la Commission européenne peut assurer une coordination politique et contractuelle sur demande et pour le compte de certains États membres. En revanche, la Commission européenne ne peut pas acquérir des équipements militaires pour le compte de l'UE, ce qui serait contraire aux traités. De plus, les agences d'acquisition d'équipements militaires demeurent exclusivement nationales ; c'est le cas de la DGA en France. L'instrument EDIP prolonge ainsi la double logique des règlements ASAP (500 millions d'euros pour stimuler la production) et EDIRPA (300 millions d'euros pour des achats conjoints) qui avaient été votés en urgence en 2023 par le Conseil et le Parlement.

Tableau n° 1 : Comparaison des trois principaux instruments budgétaires de l'UE dans le secteur militaro-industriel : FED, EDIP, SAFE

	Fonds européen de défense (FED)	Programme européen d'investissement dans la défense (EDIP)	Action de sécurité pour l'Europe (SAFE)
Création/Adoption	2017	2024-2025	2025
Effet de la guerre en Ukraine	Non	Oui	Oui
Nature	Subvention	Subvention	Prêt garanti
Montant	8 milliards d'euros	1,5 milliard d'euros	150 milliards d'euros
Période de financement	2021-2027	2025-2027	2025-2035 ; 2035-2080 ²⁰
Destinataires	Entreprises	États et entreprises	États et entreprises
Champ d'application	Recherche et développement	Production et acquisition	Acquisition

Source : Conseil européen, « Financement de l'UE en faveur de la défense » (www.consilium.europa.eu).

19. R. Bellais, « Économie de guerre : au-delà des attentes, le besoin d'une réelle politique industrielle de défense », *Défense & Industries*, n° 18, Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), 18 juin 2024 ; J. Droff et J. Malizard, « Pourquoi nous ne sommes pas (encore) en économie de guerre », The Conversation, 21 mai 2024, disponible sur : theconversation.com ; M. Cordet, « Comment appréhender le concept d'« économie de guerre » ? », Note, IRIS, 2025, disponible sur : www.iris-france.org.

20. Les prêts SAFE doivent être remboursés sur une période de 45 ans (2035-2080) à la suite d'une période de grâce d'une décennie (2025-2035) lors de laquelle ils ne sont pas tenus de rembourser le capital emprunté. Pour des informations détaillées, consulter la page dédiée sur le site de la Commission européenne (<https://ec.europa.eu>) et la référence suivante : J.-M. Mizzon, « Engagements financiers extrabudgétaires de l'Union européenne », Rapport d'information, n° 12, Paris, Sénat, 2025, disponible sur : www.senat.fr.

L'instrument SAFE se différencie des instruments FED et EDIP en ce qu'il ne repose pas sur un budget européen, mais sur un mécanisme de prêts aux États membres adossé à la capacité d'emprunt et à la garantie du budget de l'Union. Proposé par la Commission européenne en mars 2025 dans le cadre de son plan « ReArm Europe/European Readiness²¹ », l'instrument SAFE permet à la Commission européenne de lever sur les marchés jusqu'à 150 milliards d'euros de prêts garantis. L'instrument SAFE vise à financer les efforts de réarmement nationaux consentis par les États européens sur la période 2025-2030, en offrant des conditions de financement plus favorables. Comme les instruments FED et EDIP, l'instrument SAFE ne finance que des projets mis en œuvre conjointement par plusieurs États et entreprises en Europe. L'instrument SAFE soutient l'effort des États par le financement d'acquisition conjointe d'équipements militaires (article 4). Ce faisant, l'instrument SAFE, comme EDIP, a deux bénéficiaires dans la mesure où les prêts sont accordés par la Commission européenne aux États qui passent, par la suite, des contrats avec des entreprises.

Qui peut demander quoi ? Critères d'éligibilité et États tiers

La coopération européenne est le principe partagé par ces trois instruments pour réarmer l'Europe, accroître l'autonomie stratégique européenne et renforcer la BITDE. Pour autant, le périmètre de sa mise en œuvre relevant des critères d'éligibilité et d'accès aux États tiers est différencié dans la pratique (tableau 2).

Concernant l'accès à l'instrument FED, deux critères doivent d'abord être respectés pour qu'une entreprise puisse obtenir un financement. D'une part, l'instrument FED ne finance que des études de R&D réalisées en coopération européenne associant au moins trois entités établies dans trois États membres de l'UE ou un État tiers « associé » au dispositif (tableau 2). Pour les projets relatifs aux « technologies de rupture », une dérogation relâche la contrainte de ce principe en limitant l'association à deux entreprises issues de deux États membres ou pays associés. L'instrument FED ne soutient donc pas financièrement des études R&D conduites sur le continent européen dans un cadre autarcique à l'échelle nationale par une seule entreprise, qu'elle soit française, polonaise ou estonienne²².

D'autre part, le périmètre d'application définit le nombre d'États au sein desquels sont issues les entreprises à 32 : les 27 États membres de l'UE et cinq États tiers « associés ». Ces derniers correspondent aux États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) à savoir l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. En pratique, cette règle permet surtout la participation de la Norvège, qui est un État membre de l'OTAN. Cette remarque permet de comprendre que d'autres États membres de l'OTAN tels que le

21. Livre blanc sur la défense européenne et présentation du plan « ReArm Europe », disponibles sur le site de la Commission européenne : <https://commission.europa.eu>.

22. Sur la Pologne, voir : L. Pélia-Peigné et A. Zima, « Pologne, première armée d'Europe en 2035 ? Perspectives et limites d'un réarmement », *Focus stratégique*, n° 123, Ifri, février 2025.

Royaume-Uni, la Turquie ou le Canada, sont exclus de ce périmètre. En novembre 2025, le Conseil de l'UE a donné son accord pour élargir l'accès du FED aux entreprises ukrainiennes, sous réserve de la négociation d'un accord d'association entre l'UE et l'Ukraine²³. Depuis le lancement du FED en 2021, des entreprises issues de l'ensemble des États membres de l'UE ont obtenu des financements issus de l'instrument FED, à l'exception de Malte²⁴.

Pour ce qui est, ensuite, de l'accès à l'instrument EDIP, les acteurs étatiques et industriels doivent respecter trois critères pour être éligibles²⁵. Premièrement, l'instrument EDIP ne finance que la production ou l'acquisition d'armements dont 65 % du coût total des composants technico-industriels provient des États membres de l'UE ou d'États tiers associés. C'est ce critère sur lequel les représentants des États membres ont négocié pied à pied entre avril 2024 et octobre 2025. Ainsi, l'instrument EDIP ne peut pas financer l'acquisition par certains États européens d'équipements militaires développés et produits hors d'Europe tels que l'avion de combat F-35 américain, le drone turc Bayraktar ou le char de combat K2 sud-coréen.

Lors des négociations intergouvernementales qui se sont déroulées au sein du Conseil de l'UE, les acteurs étatiques français ont soutenu un seuil tendant vers 100 % sans parvenir à convaincre leurs homologues européens. Ces derniers ont préféré retenir un seuil de 65 %, perçu comme plus équilibré, afin d'éviter aussi une forme d'isolement militaro-industriel risqué vis-à-vis des États-Unis. Ce clivage a également été observé dans l'industrie de la défense. Si une majorité de grandes entreprises de la défense a soutenu le seuil de 65 %, plusieurs groupes français (Dassault Aviation, Safran, Thales, Arquus) ont plaidé, sans succès, en faveur d'un seuil plus exclusif²⁶. Pour autant, ce seuil de 65 % représente un changement structurel pour bon nombre de représentants d'États membres de l'UE. En outre, ce seuil des deux tiers peut être interprété comme fortement européenisé si on le compare au « Prioritized Ukraine Requirements List » (PURL), cette décision prise à l'été 2025 entre l'administration Trump et l'OTAN afin que les alliés achètent des armements exclusivement américains en faveur de l'Ukraine²⁷.

La coopération européenne est le principe partagé par les instruments FED, EDIP et SAFE

23. Cet accord a été qualifié de « mini omnibus défense » en référence au travail de simplification normative entrepris en juin 2025 par la Commission européenne. Informations détaillées disponibles sur : <https://ec.europa.eu>.

24. D. Fiott, « Defence Innovation Trends: A Data Snapshot of the European Defence Fund, 2021-2024 », *Policy Brief*, Centre for Security, Diplomacy and Strategy, 28 mai 2025, disponible sur : <https://csds.vub.be> ; H. Masson, « European Defence Fund: Assessment after Three Calls for Proposals », *Defense & Industries*, n° 19, FRS, 12 septembre 2024, disponible sur : www.frstrategie.org.

25. Informations détaillées sur EDIP disponibles sur : www.consilium.europa.eu.

26. A. Pugnet, « Financement européen de la défense : l'industrie française en désaccord sur les critères d'éligibilité », Euractiv, 26 septembre 2024, disponible sur : euractiv.fr. Cette position de certains acteurs étatiques et industriels français est cohérente avec la critique formulée à l'encontre du projet de consolidation d'un marché intérieur de l'armement (voir, Thiériot, 2025, déjà mentionné).

27. Pour consulter les pages dédiées sur le site de l'OTAN et du ministère ukrainien de la Défense : www.nato.int ; mod.gov.ua. Pour appréhender l'écosystème d'acquisition d'équipements militaires au sein de l'OTAN, voir : F. Pesme, « Comprendre l'écosystème d'acquisition de l'OTAN », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 15 septembre 2025.

Tableau n° 2 : Critères d'éligibilité et accès des États tiers aux instruments FED, EDIP et SAFE

		Fonds européen de défense (FED)	Programme européen d'investissement dans la défense (EDIP)	Action de sécurité pour l'Europe (SAFE)
Critères d'éligibilité		Coopération entre au moins trois entreprises issues de trois États membres de l'UE ou des États tiers associés	Au moins 65 % du coût total des composants d'un armement doit provenir des États membres de l'UE ou des États tiers associés	Au moins 65 % du coût total des composants d'un armement doit provenir des États membres de l'UE ou des États tiers associés
			Acquisition conjointe par au moins trois États membres de l'UE ou États tiers associés	Acquisition conjointe par au moins deux États membres de l'UE ou États tiers (pays de l'AELE et Ukraine)
Périmètre d'éligibilité	États membres de l'UE	Les 27 États membres de l'UE	Les 27 États membres de l'UE	Les 27 États membres de l'UE
	États tiers	Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse ; et Ukraine (depuis novembre 2025)	Islande, Liechtenstein, Norvège, Ukraine	Participation intégrée aux commandes communes : Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse, Ukraine
Activation du dispositif	États membres	Tous les États membres sauf Malte	<i>En cours / Pas encore arrêté</i>	19 États membres (voir tableau 3)
	États tiers	Norvège		Canada

Source : Conseil européen, « Financement de l'UE en faveur de la défense » (www.consilium.europa.eu).

Deuxièmement, l'instrument EDIP cible en priorité des projets qui associent au moins trois États ou trois entités industrielles (article 3), les programmes d'armement nationaux n'étant pas éligibles à un financement direct. Pour autant, le règlement EDIP

28. Le texte prévoit, en principe, l'ouverture de l'instrument SAFE à d'autres États (Albanie, Japon, Moldavie, Macédoine du Nord, Corée du Sud), ce qui est peu probable à court et moyen terme, eu égard aux priorités formulées dans les négociations politiques en cours au sein de l'UE, aux échéances à respecter par les acteurs étatiques et industriels et à l'intérêt, pour l'instant, réservé des autres États tiers pour des raisons stratégiques ou budgétaires.

laisse une marge d'appréciation à la Commission européenne pour financer des achats conjoints demandés par plusieurs États issus d'une seule entreprise ou répondant à une urgence capacitaire pour l'UE telle que le soutien militaire à l'Ukraine. Troisièmement, outre les 27 États membres de l'UE, la liste des États tiers qui peuvent bénéficier du financement EDIP compte l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et l'Ukraine (« Ukraine Support Instrument »). Concernant les États membres de l'AELE, leur participation au dispositif EDIP n'est pas automatique, dans la mesure où un accord spécifique doit être signé entre l'UE et chaque État tiers éligible qui souhaite bénéficier de l'instrument EDIP.

Quant à l'instrument SAFE, trois critères conditionnent l'accès à un prêt sollicité par les États et octroyé par la Commission européenne. Le premier critère relève de l'origine des armements achetés qui doivent compter au moins 65 % de composants technologiques issus de l'UE et des États tiers associés, à savoir l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et l'Ukraine. En d'autres termes, la Finlande, la Tchéquie ou la Pologne ne peuvent pas utiliser l'instrument SAFE pour acheter des avions de combat américains F-35, des avions d'entraînement sud-coréens FA-50 ou des drones turcs Bayraktar. Le deuxième critère définit le périmètre d'accès à l'emprunt réservé aux États membres de l'UE (article 5). Ni le Royaume-Uni, ni la Norvège, ni l'Ukraine ne sont éligibles à ces prêts. À la suite du premier appel passé par la Commission européenne au printemps 2025, 19 États membres de l'UE ont été retenus, en septembre 2025, pour se partager l'enveloppe de 150 milliards d'euros (tableau 3). Les deux tiers de l'enveloppe (108 milliards d'euros) ont été attribués à cinq États : la Pologne, la Roumanie, la France, la Hongrie et l'Italie. France, la Hongrie et l'Italie. En janvier 2026, le Commissaire en charge de l'industrie de la défense et de l'espace, Andrius Kubilius, a annoncé l'activation des 38 premiers milliards d'euros de prêts garantis en faveur de huit États membres (Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Croatie, Chypre, Portugal, Roumanie). Fin janvier 2026, la Commission européenne a communiqué sur l'approbation de 75 autres milliards d'euros en faveur de l'Estonie, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie et la Finlande.

Tableau n° 3 : Allocation provisoire des emprunts SAFE par État membre de l'UE (septembre 2025)

États membres de l'UE participants	Répartition de l'allocation provisoire des emprunts par États (en milliards €)	Ratio en pourcentage sur le montant total
Pologne	43,73	72 %
Roumanie	16,68	
France	16,22	
Hongrie	16,22	
Italie	14,90	20 %
Belgique	8,34	
Lituanie	6,38	

Portugal	5,84	
Lettonie	5,68	
Bulgarie	3,26	
Estonie	2,66	
Slovaquie	2,32	
Tchéquie	2,06	
Croatie	1,70	
Chypre	1,18	
Finlande	1,00	
Espagne	1,00	
Grèce	0,79	
Danemark	0,05 (50 millions €)	8 %

Source : Commission européenne, « Security Action for Europe », disponible sur : <https://defence-industry-space.ec.europa.eu>.

Le troisième critère définit le concept d'acquisition conjointe qui implique l'association d'au moins deux États, dont un État membre de l'UE (article 5). Les États qui peuvent participer à des achats en commun comptent les États membres de l'UE et des États tiers associés dont le périmètre est analogue que pour les instruments FED et EDIP, à savoir les pays de l'AELE et l'Ukraine (articles 4 et 16). Par exemple, la France et la Pologne peuvent solliciter un prêt garanti européen pour acquérir des drones ukrainiens et/ou pour inviter l'Ukraine à prendre part à un achat en commun de drones produits par des entreprises ukrainiennes ou de missiles dont les composants proviennent, pour au moins les deux tiers, de l'UE et des pays tiers associés mentionnés. En outre, la France et l'Ukraine peuvent également acquérir conjointement des armements à partir d'un prêt garanti SAFE obtenu par le premier. En revanche, la Pologne ou la France, par exemple, ne peut pas utiliser le prêt garanti SAFE pour acheter, sans coopération européenne, des équipements militaires produits exclusivement par leur industrie de défense nationale.

La liste des États tiers associés pourrait s'agrandir dans la mesure où le règlement SAFE comprend une liste complémentaire d'États ayant signé un partenariat de sécurité et de défense avec l'UE, comme le Canada, le Japon, la Corée du Sud et le Royaume-Uni, ainsi que des États candidats à l'UE tels que l'Albanie, la Macédoine du Nord et la Moldavie. En septembre 2025, le Conseil de l'UE a autorisé l'ouverture de négociations avec le Canada et le Royaume-Uni concernant leur participation à l'instrument SAFE. En décembre 2025, les États membres de l'UE ont accepté la participation du Canada, permettant à ce dernier de participer à des achats conjoints avec les États membres de l'UE ayant obtenu un prêt SAFE²⁹. Ces crédits européens peuvent aussi être utilisés pour l'achat d'armements produits par des entreprises canadiennes. Quant au Royaume-Uni, alors qu'un compromis n'a pu être trouvé en novembre 2025, les négociations entre

29. Pour des informations détaillées, consulter la page du Conseil de l'UE : www.consilium.europa.eu.

0

Londres et l'UE ont repris début février 2026, le Royaume-Uni ayant réaffirmé son intérêt à pouvoir accéder au dispositif SAFE³⁰.

Conclusion

Ce *Briefing* a présenté les caractéristiques et les critères d'éligibilité des trois principaux instruments budgétaires de l'UE qui financent le secteur militaro-industriel : le FED, EDIP et SAFE. On peut en tirer quatre conclusions.

Premièrement, l'UE ne se limite plus, dans le contexte de la guerre en Ukraine, à réguler le secteur militaro-industriel par des instruments normatifs. L'UE porte un agenda « géoéconomique » qui conduit ses acteurs institutionnels à soutenir la création d'instruments budgétaires afin de développer une politique industrielle impulsée par la Commission européenne. En 2026 et en 2027, l'enjeu qui devrait structurer le jeu politique européen portera sur l'engagement budgétaire lié au prochain cadre financier pluriannuel de l'UE (CFP, 2028-2034).

Deuxièmement, les 27 États membres sont parvenus à trouver des compromis politiques, malgré l'approche intergouvernementale qui régit les politiques de sécurité et de défense au sein de l'UE et les divergences entre leurs cultures stratégiques nationales³¹. On peut noter que seul Malte ne participe pas au FED et que 70 % des États membres de l'UE ont sollicité un prêt garanti européen par le dispositif SAFE en seulement quelques mois. Il s'agirait aussi d'insister sur le fait que les instruments FED et SAFE ont été utilisés de manière variable par les États membres, les deux tiers des prêts garantis par SAFE devant être octroyés à cinq États. Cette conclusion conduit à penser que la question de la gouvernance de l'UE dans le domaine militaro-industriel va demeurer un enjeu institutionnel majeur pour les années à venir.

Troisièmement, le seuil de 65 % du coût total des composants d'un armement qui doit provenir des États membres de l'UE ou des États tiers associés, qui s'applique aux instruments EDIP et SAFE, correspond au compromis auquel les 27 États membres de l'UE sont parvenus. Si ce seuil représente le plus petit dénominateur commun pour les représentants de certains États dont la France, il incarne un changement structurel pour nombre d'États membres de l'UE qui demeurent fortement dépendants d'entreprises extra-européennes (États-Unis, Corée du Sud, Turquie). En d'autres termes, l'évaluation des décisions prises au sein de l'UE nécessite de prendre également en compte le

La question de la gouvernance de l'UE dans le domaine militaro-industriel va demeurer un enjeu majeur

30. C. Cohen, « Défense : Londres ne parvient pas à un accord avec Bruxelles pour rejoindre le programme de prêts SAFE de l'UE », Euractiv, 28 novembre 2025, disponible sur : <https://euractiv.fr> ; P. Rouvière-Flamand, « Programme militaire européen SAFE : vers une volte-face du Royaume-Uni ? », Capital, 27 janvier 2026, disponible sur : www.capital.fr.

31. On peut rappeler que le Danemark avait activé un tel mécanisme de non-participation à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) avant d'y mettre fin en 2022 à la suite de l'attaque militaire russe contre l'Ukraine.

processus d'adaptation, voire de transformation, des politiques publiques impulsées au sein de chaque État membre de l'UE.

Quatrièmement, il se dégage de cette étude l'activation par la pratique politique d'un mécanisme d'« *opt-in* » c'est-à-dire l'intégration d'États tiers tels que l'Ukraine et la Norvège à une politique publique ou à un programme de l'UE, en l'occurrence, la politique militaro-industrielle de l'UE, sans être juridiquement tenu par l'ensemble du droit de l'UE. Les cas du Canada, du Royaume-Uni et de la Turquie, tous trois membres de l'OTAN, posent également la question des frontières politiques de l'autonomie stratégique de l'Europe dans la mesure où Ottawa a été intégré au dispositif SAFE (sans l'être pour l'instrument FED), ce qui n'est le cas ni de Londres ni d'Ankara.

La ligne de crête pour accélérer le renforcement d'une capacité d'action stratégique européenne est tenu, mais les marges de manœuvre politiques ne font pas défaut³².

Samuel B. H. Faure est chercheur à l'*Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM)*, docteur et maître de conférences (MCF) en science politique. Auteur d'une soixantaine de publications scientifiques, il enseigne la politique européenne de sécurité et de défense à *UCLouvain Saint-Louis Bruxelles et Sciences Po Paris*, et co-dirige la revue Politique européenne.

Comment citer cette publication :

Samuel B. H. Faure, « Financer le réarmement de l'Europe. FED, EDIP, SAFE. Les instruments budgétaires de l'Union européenne », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 19 février 2026.

ISBN : 979-10-373-1170-2

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

© Tous droits réservés, Ifri, 2026

Couverture : © Shutterstock.com

32. S. B. H. Faure, « Renforcer la puissance stratégique de l'Europe avec la réélection de Trump : 8 propositions politiques concrètes », *Le Rubicon*, 29 janvier 2025, disponible sur : <https://lerubicon.org> ; S. B. H. Faure, « European By Default or European By Design? Arming European States Through European Military-industrial Cooperation », *The ESCP Geopolitics Institute Policy Papers*, IP n° 2025-79, École supérieure de commerce de Paris (ESCP), 2025, disponible sur : <https://escp.eu>.



27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org

