

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

– Audition, ouverte à la presse, de M. Clément Beaune,
Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan, sur les travaux
du Haut-commissariat relatifs à la défense 2

Mercredi

8 juillet 2026

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 79

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
M. Jean-Michel
Jacques,**
Président



La séance est ouverte à neuf heures cinq.

M. le président Jean-Michel Jacques. Avant toute chose, je souhaite saluer la mémoire de nos deux militaires décédés récemment à l'entraînement : le hussard Mickaël Gies, du 1er régiment de hussards parachutistes (RHP) de Tarbes, décédé la semaine dernière, victime d'un malaise cardiaque alors qu'il préparait son brevet de parachutiste ; le sergent Vladislav Pena, du 2e régiment étranger du génie, décédé hier en montagne. La commission s'associe à la douleur de leurs familles, de leurs proches et de leurs frères d'armes.

Pour notre dernière réunion avant la suspension estivale, nous avons le plaisir de recevoir M. Clément Beaune, haut-commissaire à la stratégie et au plan depuis mars 2025, après une carrière ministérielle déjà riche, à l'Europe et aux transports. Monsieur le haut-commissaire, l'institution que vous dirigez a consacré des travaux importants aux enjeux de défense qui nous préoccupent. Je pense notamment à votre dernière note d'analyse sur l'industrie européenne de défense, publiée le mois dernier, dans laquelle vous dressez le constat d'une Europe consciente de ses vulnérabilités industrielles et appelez à un approfondissement des coopérations européennes. Nous serons heureux de vous entendre à ce sujet.

Plus largement, le haut-commissariat a pour mission d'éclairer les pouvoirs publics sur les grandes transformations de notre société et de préparer les choix de long terme. Il a ainsi, dans le passé, étudié les liens entre la défense et la démocratie. L'adhésion des citoyens est en effet un préalable pour mener à bien les investissements nécessaires en réponse à la multiplication des menaces que nous observons. Comment renforcer ce lien ? Nous avons récemment mené des travaux pour l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) et décidé d'une augmentation de crédits de 36 milliards d'euros. Au vu de la situation géostratégique instable et trouble, quelles sont vos recommandations pour optimiser chaque euro dépensé ?

M. Clément Beaune, haut-commissaire à la stratégie et au plan. Je suis heureux de l'intérêt que vous portez aux travaux du haut-commissariat à la stratégie et au plan. J'en profite pour dire que nous sommes à la disposition du Parlement – par nature, mais aussi par conviction personnelle –, pour présenter nos travaux et éclairer les travaux parlementaires en lien avec eux, ainsi que – cette mission est parfois méconnue – pour mener des travaux spécifiques à la demande de la présidence de l'Assemblée nationale ou du Sénat – nous l'avons fait sur des questions très diverses, par exemple sur la santé environnementale.

Ma deuxième remarque liminaire concerne la dimension de défense elle-même. Il peut sembler étonnant ou anecdotique que le haut-commissariat publie des travaux sur les questions liées à la défense au sens large, y compris le lien entre nos armées et la nation. Pourtant, plus que jamais, c'est essentiel. C'est un peu nouveau : dès mon arrivée, j'ai voulu que les travaux publiés sous mon égide – les notes flash, c'est-à-dire rapidement produites – puissent éclairer les grands débats, dont les questions de sécurité et de défense. Nous les produisons avec modestie : il ne s'agit pas de dupliquer d'autres travaux, d'être redondants, ni de prétendre apporter dans un débat complexe des éléments auxquels les autres – politiques, chercheurs – n'auraient pas pensé. Toutefois, vu la nature du débat public et des menaces qui pèsent sur notre pays et sur l'Europe, nous ne pouvons pas travailler sur les grandes questions

de prospective et de temps long sans y intégrer la défense. Celle-ci figure à nouveau dans notre programme annuel de travail, que je présenterai après vous avoir quittés.

Je voudrais insister sur trois notes que nous avons produites récemment. L'une porte sur le service national ou service universel – nous avons examiné la question avant les annonces du Président de la République, d'où les variations de vocabulaire. Une autre concerne les grands chiffres, car nous avons pensé qu'il était utile d'apporter au débat public et aux citoyens des ordres de grandeur et des comparaisons européennes et historiques pour montrer que si nous devons faire – j'en suis convaincu – un effort de défense renforcé dans les années qui viennent, il doit s'intégrer dans des contraintes budgétaires bien connues et dans un panorama européen peut-être un peu moins connu. Le troisième sujet est l'industrie de défense européenne, thème à la mode ; nous avons publié cette note il y a quelques jours avec pour objectif de clarifier les références dans un débat où les concepts – « industrie de défense européenne », « défense européenne » – varient souvent.

Concernant le service national, nous avons constaté que l'ensemble des pays européens se posent exactement les deux mêmes types de questions : celle de la formation ou la préparation – presque morale – aux questions de sécurité et de menace dans nos sociétés ; celle du renforcement possible des effectifs militaires. Nous avons vu que dix pays européens avaient conservé un dispositif de service obligatoire. Cela dit, la diversité des dispositifs est grande et les taux d'engagement réel – les effectifs de participation – sont extrêmement variables de l'un à l'autre pour des raisons historiques ou géographiques, parce qu'il existe des dérogations ou des alternatives civiles. Ainsi, en Grèce, environ 80 % des personnes concernées par le service le font effectivement, contre 8 % d'une classe d'âge en Suède, où il est dit obligatoire. Beaucoup de pays n'ont donc jamais abandonné le dispositif, y compris sa dimension militaire, et, comme nous, se posent la question de son renforcement. Certains ont réintroduit un service obligatoire, comme les pays baltes ou la Croatie. La conscience collective des menaces incite à mieux se préparer – un effort qui repose sur l'ensemble de la société, notamment la jeunesse.

Nous avons également étudié les options civiles – absentes de ce qui a ensuite été annoncé par le Président de la République. Qu'ils soient à dimension militaire ou civile, c'est la question de l'engagement que ces dispositifs soulèvent. Comment créer pour notre jeunesse, en France et en Europe, des outils, voire des contraintes d'engagement et de cohésion sociale ? Malgré les annonces officielles intervenues entre-temps, les options que nous avons mises sur la table restent pertinentes dans la mesure où elles alimenteront les prochains débats électoraux. Voulons-nous un service pour tous ? Combien de jeunes sont concernés ? Combien ça coûte ? Certains avaient évoqué un service militaire obligatoire pour tous ; cette option n'a pas été retenue, mais son coût serait de l'ordre de 15 milliards d'euros par an, sans compter les investissements initiaux. Derrière les choix, il y a une réalité juridique ou budgétaire.

Nous avons aussi essayé d'éclairer le débat public sur les ordres de grandeur d'un effort – nécessaire – de défense accrue, de réarmement de notre pays, un peu avant le dernier sommet de l'Otan, qui a fixé la cible de 3,5 % de dépenses à l'horizon 2035 – 5 % si l'on considère la sécurité au sens large. Pour la France, nous avons montré qu'il faudrait des budgets considérables, dépassant 100 milliards d'euros par an – c'est un ordre de grandeur, le chiffre variant selon les hypothèses d'inflation – pour atteindre cette cible dès 2030, et 120 ou 130 milliards à l'horizon 2035. Au-delà de ce qui est déjà programmé, cela donne une idée

des marches nécessaires pour atteindre ces cibles plus fort et plus vite. Compte tenu d'autres priorités de politique publique, comme la transition écologique, et des besoins d'investissement correspondants, que nous sommes capables de chiffrer, pour atteindre nos objectifs climatiques européens et internationaux, les efforts budgétaires nécessaires sont d'une ampleur inédite, avec des taux de croissance ou de décroissance de la dépense publique que notre pays n'a atteints qu'une fois sous la Ve République.

Je m'attarderai davantage sur notre note la plus récente, relative aux questions industrielles de défense. Je sais que vos travaux dans ce domaine sont réguliers et nombreux. J'ai d'ailleurs échangé avec M. Jean-Louis Thiériot, qui, en tant qu'ancien ministre et parlementaire très engagé et expert de ces questions, a fait un rapport à ce sujet pour le gouvernement. Je salue celui de François Cormier-Bouligeon et Aurélien Saintoul sur les dépendances militaires de la France vis-à-vis de l'étranger. Nous avons voulu éclairer ces questions d'autonomie et de dépendance sous un angle un peu nouveau, en proposant, de la manière la plus pédagogique possible, cinq modèles possibles pour une industrie de défense européenne plus autonome.

Je proposerai tout d'abord ma propre définition. L'Europe de la défense – ou la défense européenne – est une réalité positive face aux menaces malheureusement durables : c'est tout simplement le fait que tous les pays européens augmentent leur effort de défense. En 2025, l'ensemble des pays de l'Union européenne membres de l'Otan ont atteint ou dépassé la cible actuelle des 2 % – une nouvelle rassurante compte tenu du contexte géopolitique. C'est une rupture forte par rapport aux dernières années, certains pays ayant fortement accéléré en peu de temps – l'Allemagne, la Pologne ou, depuis un peu plus longtemps, la France.

L'Europe de la défense est donc d'abord une Europe qui investit plus pour la défense. Toutefois, si elle le fait sans réduire ses dépendances, notre objectif central d'autonomie stratégique ne sera pas atteint – l'Europe de la défense au sens politique du terme. Nous avons donc regardé les modèles industriels – l'Europe de la défense est aussi une Europe de l'industrie de défense plus autonome – susceptibles de mener à ce renforcement de l'autonomie européenne.

Cinq modèles sont rapidement explorés dans la note. Le premier est une production nationale accrue mais encore très fragmentée, soit la situation actuelle, peut-être un peu dégradée. Les chiffres sont éloquentes : il y a 30 systèmes d'équipement aux États-Unis, 178 dans l'ensemble des vingt-sept pays de l'Union européenne. Nous n'avons pas vocation à être un système militaire intégré, mais ce degré de fragmentation est inefficace et crée de la dépendance et des surcoûts.

Le deuxième modèle possible est la diversification des fournisseurs, qui présente le risque que l'on remplace des dépendances par d'autres. On connaît l'exemple de la Pologne, qui, pour monter en puissance très rapidement sur ses objectifs d'investissement de défense, a commandé beaucoup d'équipements américains et coréens, donc n'a pas vraiment réduit sa dépendance stratégique, militaire et d'équipement aux fournisseurs étrangers.

Le système de la production sous licence est parfois évoqué, notamment par l'Allemagne. Nous pensons que ce modèle présente aussi un certain nombre d'inconvénients et ne permet pas réellement de réduire les dépendances dans la durée.

Le quatrième système possible est un système d'intégration très fort, consistant en une logique de spécialisation – j'ignore selon quelles modalités, puisque ceux qui le défendent n'en donnent pas le mode d'emploi. Les pays possédant une industrie de défense forte – l'Allemagne, la Suède ou, au premier rang, la France – développeraient chacun leur spécialité. Du point de vue français, cela ne me paraît pas, à moyen terme, un bon modèle, puisque nous avons l'ensemble de la chaîne industrielle sur notre territoire – un choix stratégique unique en Europe. Ce degré d'autonomie très fort ne doit pas être perdu. Ce modèle est donc peu réaliste à brève échéance et certainement peu souhaitable à court et moyen terme pour la France.

Le cinquième modèle, celui des consolidations industrielles, est préférable. C'est celui que nous prônons. Il consiste à renforcer nos coopérations industrielles de défense. Ce sujet a été largement exploré par la commission et ses limites et ses difficultés sont connues, comme l'a montré l'échec récent du Scaf (système de combat aérien du futur). Je prends mon ancienne casquette de ministre délégué chargé de l'Europe : nous connaissons les difficultés de la coopération industrielle de défense en raison de son caractère inhabituel, des inévitables considérations politiques, au sens large du terme, et du manque d'habitude du travail en commun. Ce n'est pas parce qu'un projet, aussi important soit-il, ne fonctionne pas – je suis le premier à le regretter – qu'il faut considérer que tous les projets sont en échec et ne pas continuer à chercher pragmatiquement des coopérations industrielles de défense, notamment franco-allemande, mais pas seulement. Il y a eu des avancées avec la Suède ces dernières semaines, et la consolidation industrielle annoncée par les deux gouvernements français et allemand pour KNDS.

Sans naïveté, nous avons donc des projets industriels de défense qui progressent et sont utiles, qui ont permis des succès ces dernières années – KNDS en est un bon exemple. En matière d'aviation de combat, des coopérations ont été engagées et se poursuivront probablement sous d'autres formes ; des investissements utiles ont été faits dans le cadre du projet du Scaf. Il ne faut donc pas juger de la pertinence de ces coopérations à l'aune d'un seul projet, aussi visible et aussi important soit-il. Et encore une fois, je regrette qu'il n'ait pas pu avancer, mais il ne doit pas bloquer la logique même des coopérations industrielles de défense.

Je veux insister sur un dernier point : le rôle de l'Union européenne en tant que cadre institutionnel – là aussi, une forme de point vague dans le débat sur l'Europe de la défense. La valeur ajoutée de l'Union européenne n'est pas de devenir un opérateur de défense, industriel ou sur le terrain, encore moins à la place des États membres, ni de se substituer à l'Otan. En revanche, elle comporte à mes yeux trois aspects que l'on peut rattacher à une même idée, celle de facilitation – la note évoque les facilitateurs de souveraineté et d'autonomie.

Tout d'abord, le levier financier. Il existe un Fonds européen de la défense, que la France – le commissaire Thierry Breton – a poussé. Cet outil encore embryonnaire représente un budget d'environ 1 milliard d'euros par an : c'est un complément utile, un début intéressant, mais il n'est pas à l'échelle des défis que nous avons à mener. En revanche, dans le cadre de la négociation du cadre financier pluriannuel, la Commission européenne propose des augmentations très significatives. Une zone de flou subsiste toutefois, car cette proposition fait masse des sujets de défense, de sécurité au sens large et spatiaux, qui ont des dimensions militaires mais aussi civiles : on ne connaît pas précisément le montant des crédits consacrés aux outils budgétaires européens de défense dans la négociation budgétaire en

cours – une enveloppe globale avoisinant 150 milliards d’euros. Toutefois, il devrait être largement supérieur à celui de la programmation budgétaire actuelle.

Il existe une opportunité de faire du budget européen de défense un complément financier utile pour encourager les coopérations industrielles de défense. Ainsi, le mécanisme dit du *top-up* permettrait d’apporter un encouragement financier européen en matière de R & D (recherche et développement) et de développement technologique lorsque deux ou trois pays ou industriels ont l’initiative d’un projet de coopération de défense.

Deuxième élément : l’innovation et la commande publique. Le budget européen peut être utilisé pour prendre des risques collectifs visant à encourager des start-up dans le secteur de la *new defence*. La France en compte un certain nombre, comme les partenariats entre Dassault Aviation et Harmattan AI. Il serait utile que le budget de l’Union européenne garantisse les commandes publiques pour des acteurs qui ont besoin de débouchés commerciaux pour innover, pour investir, pour lever du capital privé. On parle souvent de la Nasa – l’administration nationale de l’aéronautique et de l’espace – américaine, dans le secteur spatial, et de la DARPA – l’agence américaine pour les projets de recherche avancée de défense –, dans le secteur industriel et de défense. Or elles s’appuient rarement sur des subventions. La vraie force du modèle américain, c’est la prise de risque et la garantie de la commande publique si le produit arrive. On parle beaucoup de ce type de levier européen, mais on l’active très peu. La négociation budgétaire européenne offre la possibilité d’instaurer un tel outil budgétaire de soutien à l’innovation.

Le troisième élément de valeur ajoutée relève de la coordination et du suivi. Le cadre de l’Union européenne permet en effet d’avoir les vingt-sept États membres autour de la table, de vérifier que les engagements sont tenus, de les publier, bref de mettre une pression politique pour l’atteinte des objectifs. On pourrait imaginer, chaque pays ayant un équivalent de la loi de programmation militaire, librement voté par son parlement, de suivre les engagements pris compte tenu des objectifs annoncés, de façon à vérifier que les trajectoires que nous avons nous-mêmes définies et souverainement choisies sont tenues – à cet égard, la France aurait moins de raisons de s’inquiéter que les autres.

Cet exercice de transparence peut également permettre de vérifier que tout le monde prend sa part de l’effort de défense européen. Le commissaire Thierry Breton dit souvent – il a raison – que si l’on regarde l’effort de défense français sur les trente dernières années, alors même que nous avons des niveaux de dépenses de défense plus faibles qu’actuellement, nous étions largement au-dessus de la moyenne européenne et de l’investissement allemand : cet investissement national a été un fournisseur de sécurité européenne important, dont nous devrions tenir compte dans nos engagements budgétaires ou dans d’autres considérations.

Ce suivi pourrait être assorti d’objectifs spécifiquement européens. Pour lancer le débat, nous avons proposé, dans une précédente note, le « 1 % européen » : consacrer au moins 1 % du PIB à l’achat de matériel militaire européen au sein de l’objectif otanien de porter les dépenses militaires à 3,5 % du PIB d’ici 2035. En effet, sur un effort de 3,5 % du PIB, 2 points sont généralement consacrés aux équipements, le reste aux dépenses de personnel : la moitié au moins de cette dépense d’équipement serait consacrée à de l’achat d’équipements européens, ce qui n’est pas scandaleux – la France est très largement au-dessus, les autres plutôt en dessous.

En somme, pour éviter les malentendus ou les tensions, il faut essayer de définir un rôle utile et ciblé pour l'Union européenne, facilitatrice de souveraineté par des financements, par le soutien à l'innovation et probablement par le suivi des engagements collectifs.

Ce sont quelques-unes des idées que nous avons émises avec beaucoup d'humilité, puisque notre mission, fixée par la loi et par décret, est de contribuer aux réflexions de long terme pour notre pays.

Nous publierons dans quelques semaines un rapport de prospective. Cet exercice traditionnellement décennal qui remonte aux années 1960 et avec lequel j'ai voulu renouer ne prétend pas prédire l'avenir, mais donner quelques pistes de réflexion pour aider à la décision maintenant. Ce rapport s'intitule « France 2035, France 2050 ». Pour la première fois, nous avons voulu regarder les grandes tendances à l'horizon de dix ans – demain, en réalité –, mais aussi à l'horizon 2050, celui d'une génération. Pour la première fois – j'espère que ce pari risqué ne sera pas perdant –, nous avons consacré un chapitre aux questions de sécurité et de défense, non pas pour remplacer d'autres exercices d'aide à la décision, comme la revue nationale stratégique ou le précédent Livre blanc, mais pour éclairer le débat public, de manière pédagogique, sur les grandes tendances en matière technologique et de menaces. Nous avons confié cet exercice à Camille Grand – qui a exercé au sein de l'Otan et comme chercheur et travaille aujourd'hui au sein de l'industrie de défense –, avec un groupe de travail associant beaucoup de responsables civils et militaires. Nous espérons que cet exercice de pédagogie publique contribuera à éclairer le grand public sur les grands enjeux que sont le lien entre les armées et la nation ou la cohésion en matière de sécurité. Il sera à la disposition de toutes et tous probablement à la fin du mois d'août.

M. le président Jean-Michel Jacques. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. José Gonzalez (RN). Monsieur le haut-commissaire, très respectueusement, je crois pouvoir vous dire que vous êtes le jeune héritier d'une idée, celle de l'affaiblissement de la France, diluée dans une Europe sans âme. En effet, pour la défense comme pour le reste, vous militez pour une intégration européenne toujours plus poussée, quitte à sacrifier nos intérêts sur l'autel de cette idéologie. Pourtant, les faits s'accumulent et s'obstinent à vous donner tort. Les grands programmes, qui devaient être la vitrine de cette ambition européenne, s'effondrent les uns après les autres : le Scaf aujourd'hui, le MGCS (système principal de combat terrestre) et l'Eurodrone demain.

Ces difficultés ne sont pas le fruit d'un manque de volonté des industriels français. Elles sont le produit d'une impasse idéologique. Vous avez un passif, monsieur le haut-commissaire. Votre courant politique a un passif. Ce passif, ce sont aussi les déclarations de votre consœur, Mme Nathalie Loiseau, qui a accusé M. Jordan Bardella d'être responsable de la mort du Scaf, simplement parce que le Rassemblement national veut combattre l'influence allemande à Bruxelles et défendre les intérêts français.

À force de rechercher le compromis à tout prix, vous avez fini par vous soumettre. Votre devoir était de défendre les intérêts de la France. À chaque rapport de force, vous avez plié, jusqu'à accepter que l'Allemagne décide, seule, de sortir du Scaf. Au RN, nous faisons une distinction simple : oui aux coopérations lorsqu'elles servent les intérêts de la France, non

à une logique d'intégration qui dilue notre souveraineté industrielle et nous fait abandonner des savoir-faire que nous mettrons des décennies à reconstruire.

La France dispose encore d'une industrie de défense parmi les meilleures au monde. Notre priorité doit être de consolider cette autonomie par des partenariats pragmatiques, plutôt que de tout accepter au seul mot d'intégration européenne. Pensez-vous, comme Mme Nathalie Loiseau, que combattre l'influence allemande à Bruxelles soit contraire aux intérêts de la France ? Comment vivez-vous l'échec, désormais manifeste, de l'idéologie que vous défendez, incarnée par les échecs du Scaf et du MGCS ?

M. Clément Beaune. J'ai l'impression que le procès était écrit à l'avance. Il ne correspond pas à ce que j'ai décrit ni – vous l'avez peut-être lu entre-temps – à ce qui est écrit noir sur blanc dans la note que nous avons rédigée et présentée.

Elle présente l'option de la coopération pragmatique – c'est le mot que vous avez employé et que je fais mien – comme la voie à suivre. Évitions de nous envoyer à la figure des présupposés, des héritages politiques. Je n'entrerai pas dans ce jeu, d'autant que ce ne serait sans doute pas à votre avantage.

M. Pascal Jenft (RN). Ni au vôtre !

M. Clément Beaune. M. Gonzalez a dit d'emblée que j'avais un héritage politique en quelque sorte fédéraliste. Tel n'est pas du tout le cas, mais défendre un engagement européen ne me pose aucun problème.

Je voudrais que l'on regarde pragmatiquement ce qui est écrit dans la note, puisque je ne suis là ni en tant que soutien supposé d'une députée européenne que je respecte beaucoup, Mme Loiseau, ni en tant qu'ancien ministre des affaires européennes, même si je suis très fier de l'action menée. Regardons les choses telles qu'elles sont, faute de quoi notre débat sera hors sol.

Mon objectif stratégique n'est pas de combattre une quelconque influence allemande, mais de renforcer l'autonomie française et européenne, donc de défendre d'abord les intérêts français.

Ce sur quoi s'est concentré le travail que je vous présente, de façon pragmatique, c'est la question de savoir comment réduire la dépendance de l'Europe aux États-Unis en matière d'équipements militaires. Je dis « de l'Europe » non par européisme béat, mais parce que notre autonomie à nous, en France, est assurée.

Si vous pensez comme moi que c'est un problème que les autres pays européens achètent encore très largement américain, si vous lisez – au lieu de supposer ce qu'on peut y lire – la note, qui indique que les importations américaines des autres pays européens se sont renforcées considérablement ces dernières années, ce qui pourrait nous placer dans le paradoxe non souhaitable selon lequel les autres pays européens augmentent leur effort de défense comme nous le souhaitons, nous Français, depuis des décennies, y compris pour l'Allemagne – tant mieux, vu les menaces –, mais le font par des achats supplémentaires de produits non européens, principalement américains, alors il faut essayer de trouver des solutions à ce problème.

Les coopérations industrielles de défense font partie des réponses possibles au problème de dépendance européenne, gênante stratégiquement, vis-à-vis des États-Unis. Chacun connaît les équipements pour lesquels subsiste une dépendance européenne aux technologies américaines – les drones, la puissance de calcul, le renseignement.

Je le dirai de manière plus directe en vous livrant une conviction personnelle ancienne. Même si l'on pense, comme c'est assez largement le cas dans cette salle, qu'il serait préférable que nos voisins polonais, allemands, espagnols et les autres achètent plus européen et moins américain, on ne remplacera pas « acheter américain » par « acheter français à 100 % ». On peut le regretter, mais c'est ainsi.

Il se trouve que les autres pays ont aussi des intérêts nationaux et, parfois, aussi des industries nationales, certes souvent moins bonnes que les nôtres. La coopération européenne, ce n'est pas de la naïveté ; c'est aussi une façon pragmatique de pousser les autres pays européens à acheter plus européen et moins américain, ce qui serait, vous en conviendrez, un progrès. Pour cela, nous devons nous-mêmes, pragmatiquement, sans renoncer à nos intérêts, à notre excellence ni à notre autonomie, prendre part à certaines coopérations industrielles de défense.

Je prends un cas bien connu. Nous avons, et je crois que nous en sommes très fiers, signé, sous l'impulsion du Président de la République, des contrats stratégiques très importants avec la Grèce dans l'ensemble du spectre d'équipement militaire.

Dans certains de ces contrats s'impliquent des industriels de défense grecs qui, dans les chantiers navals, dans d'autres éléments de la chaîne de valeur industrielle, participent à la construction ou à la réalisation de projets industriels. Si tel n'était pas le cas, s'ils ne trouvaient pas un intérêt en matière industrielle et d'emploi, parce qu'ils y ont aussi leurs intérêts nationaux légitimes, sans doute la France et nos industriels n'auraient-ils pas remporté ces contrats, en tout cas pas autant et pas de même ampleur.

La coopération industrielle de défense n'est pas l'antithèse de l'intérêt national français. Elle est, à condition d'être choisie, pragmatique, ciblée, une voie d'autonomie européenne vis-à-vis des États-Unis, et même de renforcement de notre industrie de défense.

Par ailleurs, je relève un paradoxe, qui sera sans doute un point de désaccord entre nous. J'aurais aimé que le projet de Scaf réussisse – inutile de rouvrir le débat. Mais vous ne pouvez pas à la fois dire que Mme Loiseau, le gouvernement, je ne sais qui – vous avez cité beaucoup de monde – a plié et déplorer l'échec du Scaf. Car si nous avions plié, le Scaf n'aurait pas échoué : il aurait été réalisé dans des conditions inacceptables, dites allemandes. Vous ne pouvez pas être à la fois triste de l'échec du Scaf et malheureux que nous nous soyons pliés à de prétendus diktats – pardon de cette expression historique – allemands. Il faut choisir sa critique.

D'autres coopérations industrielles de défense avancent. Elles sont utiles. Nous aurons besoin de coopérations industrielles de défense, même si c'est compliqué à court terme, parce que c'est la seule façon de faire en sorte que nos partenaires achètent moins américain.

« Européen » ne signifie pas que Bruxelles décide d'une coopération fédéraliste, mais que des industriels mènent en commun certains projets. Je crois que c'est utile. L'Union européenne peut jouer un rôle d'aiguillon, en mettant des cofinancements sur la table au moment où les projets sont lancés. Car on sait très bien que construire une coopération industrielle de défense, au départ, ce sont des surcoûts, des habitudes à surmonter, des investissements ou de la recherche à financer. Nous serions plus autonomes au bout du compte si l'Union européenne aidait à ces coopérations.

M. François Cormier-Bouligeon (EPR). D'abord, une petite note d'ambiance : nos collègues du Rassemblement national ne nous déçoivent jamais. On voit bien qu'ils sont les héritiers d'une longue tradition d'extrême droite.

Vous ne pouvez pas être pour la construction européenne : vous en êtes restés à l'Algérie française. (Protestations parmi les députés du groupe RN.)

M. José Gonzalez (RN). Ne parlez pas de ce que vous ne connaissez pas, monsieur.

M. François Cormier-Bouligeon (EPR). Vous avez bien des préjugés au sujet de vos collègues. J'ai écouté avec attention votre discours inaugural, il y a quelques années : vous vous étiez fait, devant l'ensemble de l'Assemblée, le chantre de l'Algérie française. Nous voyons bien que vous êtes fidèle à une tradition de l'extrême droite : prévarication et réaction.

Pour ma part, je vais essayer d'apporter un peu de nuance et de hauteur dans le débat, comme vous le faites, monsieur le haut-commissaire, non seulement dans vos travaux actuels, mais de longue date.

Le problème qui se pose a été très bien établi par le Président de la République, suscitant d'abord un peu de réticence de la part de nos voisins, avant leur ralliement : construire le pilier européen de l'Otan – on voit à quel point c'est nécessaire à l'heure où M. Trump fait peser des menaces sur l'Otan – et, en même temps, bâtir l'autonomie stratégique européenne en matière de défense. Ce qui veut dire qu'il faut arrêter de réfléchir en nationalistes – on connaît les catastrophes dont le nationalisme a été la cause sur notre continent – et identifier nos données géostratégiques communes pour élaborer une réponse ensemble.

Or on voit bien l'importance des coopérations européennes, mais aussi les difficultés à les mettre en œuvre. Quels équipements doivent en priorité faire l'objet de ces coopérations ? Quel chemin emprunter pour construire un très haut degré de confiance entre les États membres afin de mener à bien les coopérations européennes alors que les logiques industrielles se mettent parfois en travers de la route ?

M. Clément Beaune. Je vous remercie de vos travaux, que j'ai rappelés dans mon propos liminaire. Je connais votre engagement personnel sur les questions de défense et votre attachement aux industries de défense, que vous connaissez bien.

Défendre les coopérations européennes n'est pas une posture politique. Entre la coopération européenne et la dépendance américaine, il faut choisir. Dans l'intérêt de la souveraineté nationale, nous avons besoin que nos partenaires européens achètent moins américain en participant à des coopérations dans lesquelles nous pouvons jouer un rôle.

Les domaines dans lesquels le degré de dépendance vis-à-vis des États-Unis est le plus fort, nous en rappelons quelques-uns ; ils sont bien connus de vous. Il s'agit notamment des technologies numériques, au premier rang desquelles le cloud hyperscale, des drones, des systèmes de navigation militaire et des communications militaires en général – chacun connaît les liens étroits entre le secteur spatial et la défense.

J'assume pleinement d'être un Européen engagé, mais ce n'est pas par une approche verticale que nous surmonterons les difficultés que posent ces coopérations. Le mythe de la carte sur laquelle on désignerait les implantations industrielles, s'il peut faire rêver un planificateur, n'est pas applicable, à plus forte raison à l'échelle de l'Union européenne. Une telle logique d'hyperspécialisation est sans doute peu réaliste et peu souhaitable, au moins à moyen terme, c'est-à-dire dans les deux prochaines décennies. Ces coopérations doivent partir d'une logique industrielle de complémentarité. C'est d'abord aux industriels qu'il incombe de le vouloir, ainsi qu'aux États, parfois actionnaires de ces entreprises industrielles, et de le promouvoir, plus qu'à l'Union européenne.

S'il est une voie par laquelle l'Europe de la défense peut s'insérer, de façon pragmatique, dans ces coopérations, c'est avant tout le levier financier. En la matière, il existe un levier que nous connaissons bien, parce que nous avons un peu d'expérience des politiques européennes, de leurs limites et de leurs succès, c'est ce qui a été fait en matière de recherche civile dans le cadre du programme Horizon Europe, qui a pris le relais des programmes-cadres pour la recherche et le développement (PCRD). Évidemment, ce n'est pas répliquable : il faut les reprendre mutatis mutandis.

Quelle était la logique simple de ces projets créés dans les années 1980 ? On a créé une enveloppe de financement européen et proposé à des laboratoires de recherche, en l'occurrence civils, de se mettre ensemble et de proposer un projet commun. S'ils le faisaient en satisfaisant à certaines conditions géographiques et d'excellence, ils bénéficiaient d'un financement complémentaire qui apporte beaucoup à la recherche européenne depuis quatre décennies – tous les chercheurs le disent, même s'ils en dénoncent parfois la complexité.

C'est une logique similaire qu'il faut appliquer à l'approche militaire. Nous avons déjà des outils de planification et de coordination, notamment l'Agence européenne de défense (AED) et des initiatives intergouvernementales plus ciblées telles que l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement). Ce que propose la note n'est pas de créer une institution de plus, d'ajouter une couche. Il s'agit, à vingt-sept, de faire en sorte que la Commission européenne, qui aura à partir de 2028, ce qui fera une grande différence, un véritable outil financier – c'est assez probable, quel que soit le résultat des négociations budgétaires –, puisse, s'il existe une coopération industrielle entre deux pays ou plus, faciliter telle ou telle étape du financement, de la recherche, du développement, de manière pragmatique. Je ne pense pas qu'il incombe à la Commission, ni au collège ni au commissaire chargé de la défense, de décider quels sont les bons projets industriels en coopération. En revanche, elle peut les faciliter ou lever des blocages tels que ceux que nous avons connus.

Ensuite, sans être un expert des coopérations industrielles ni de leur histoire, il me semble que l'on voit bien, qu'elles aient marché ou moins bien marché, qu'une impulsion politique est toujours nécessaire.

Cette intuition était un peu solitaire, très visionnaire. Nous savions qu'elle serait difficile à mettre en œuvre quand le Président de la République, au premier été de son premier mandat, le 13 juillet 2017, a lancé, avec la chancelière Merkel, le projet de char du futur, qui est toujours en cours, et le projet d'avion de combat du futur. Nous savions que ce serait très difficile. Nous savions que les chances de succès n'étaient pas totales.

Mais il fallait le faire, pour montrer que nous entreprenions des projets stratégiques avec notre premier partenaire au sein de l'Europe, auquel on demandait alors, ne l'oublions pas, d'investir plus dans sa défense pour la sécurité collective – c'était l'Allemagne, à l'époque, qui traînait les pieds. Tout cela a changé, notamment à la lumière crue de la guerre en Ukraine.

Si nous voulons lancer d'autres projets, et je crois qu'il le faudra, sans préjuger lesquels, il faudra les placer sous impulsion et même sous ambition politique commune, notamment en franco-allemand. Nous disons en conclusion de la note qu'un agenda bilatéral franco-allemand politique, en matière de défense, est nécessaire pour l'après-Scaf, afin de ne pas donner l'impression, parce que ce n'est pas la réalité, que la coopération industrielle de défense est à l'arrêt.

Des outils financiers à l'échelon européen, des coopérations qui partent des industriels – il ne s'agit pas de les décréter –, une impulsion et un suivi politiques : rien ne garantit que tout fonctionnera, mais nous ne serons pas une puissance de défense sans industrie de défense renforcée et partiellement commune. Les paramètres exacts ne seront pas écrits dans un bureau, au niveau administratif, mais il faut qu'à la logique industrielle corresponde une impulsion politique.

M. Emmanuel Fernandes (LFI-NFP). Monsieur le Haut-commissaire, si mon groupe est promoteur de l'idée de planification, nous regrettons que dans le cadre de l'institution dont vous avez la charge, la planification se limite à la production d'analyses.

Cela étant dit, nous pouvons les rejoindre lorsque vous indiquez que la France, comme membre de l'Union européenne, présente des dépendances à l'égard des États-Unis en matière de défense et de numérique, dépendances dont nous devons nous affranchir.

Pour être fort, il faut être indépendant ; pour être indépendant, il faut être non-aligné et produire chez nous le maximum de nos besoins. Pour ce faire, vous proposez des partenariats européens. Pourtant, dans les segments les plus lacunaires en Europe — missiles et artillerie longue portée — les commandes massives continuent de profiter aux États-Unis. Je vais vous donner des exemples.

En 2023, la Pologne a acheté près de 500 lance-roquettes HIMARS aux États-Unis.

Hier, avant le sommet de l'Otan à Ankara, le ministre allemand de la défense a déclaré vouloir produire en Europe des armes américaines, notamment des missiles Patriot, sous licence, au motif que les chaînes de production américaines sont saturées. L'an dernier, Rheinmetall et la firme américaine Anduril ont créé une coentreprise pour produire en Europe des drones et des missiles.

Alors même que la Commission européenne et les États européens affirment vouloir réduire leur dépendance envers les États-Unis, les instruments censés favoriser la production européenne, notamment le programme européen pour l'industrie de la défense (EDIP), prévoient des exceptions précisément pour les secteurs jugés prioritaires, dans lesquels l'Europe est la plus dépendante, tels que les missiles et la défense sol-air. Ainsi, des crédits européens financeront directement les industries nord-américaines.

Dans ces conditions, il est difficile de croire à des coopérations de long terme sous l'égide de la Commission européenne pour réduire nos dépendances envers les États-Unis. Vos préconisations en ce sens ne se heurtent-elles pas inextricablement à ces contradictions ?

M. Clément Beaune. Que le haut-commissariat à la stratégie et au plan produise des analyses et non des décisions est normal. Nous restons à notre place. Je ne ferai pas de putsch, et ne prendrai certainement pas la place du Parlement, qui vote les lois et les budgets, militaires notamment. Je vous remercie néanmoins de cet hommage : vous avez l'air de penser qu'il faut en faire plus en matière de planification, alors que j'entends parfois dire que ça ne servirait pas à grand-chose. Nous maintiendrons ce juste équilibre.

Je vous rejoins sur un point : notre travail n'est pas seulement de produire des analyses étayées et des rapports publics, mais de les défendre, au sens plein du terme, c'est-à-dire d'expliquer et de soutenir nos propositions pour qu'elles soient reprises, et pas simplement affichées. Ce combat, nous le menons chaque fois que nous le pouvons auprès de l'exécutif et du Parlement.

Je n'entrerai pas dans le débat vaste, ancien et géopolitique qu'ouvre l'expression « non aligné ». Nous avons des alliances, au premier rang desquelles l'Alliance atlantique, qui demeure.

En tout cas, nous sommes d'accord sur l'objectif d'autonomie. Je serai un peu moins négatif que vous à propos des avancées réalisées. C'est un combat compliqué, comme l'a rappelé François Cormier-Bouligeon. La France était très seule pour défendre l'idée même de souveraineté européenne il y a quelques années. Quand le Président de la République a prononcé le discours de la Sorbonne, le 26 septembre 2017, le premier sujet de souveraineté qu'il a abordé, avant l'économie ou le numérique, c'est la défense et la sécurité – nous étions avant l'invasion généralisée de l'Ukraine ! D'ailleurs, des projets ont été lancés à l'époque, notamment l'Initiative européenne d'intervention (IEI). Mais nous passions pour des extraterrestres quand nous parlions de cela.

Comme vous, je souhaite que tout cela avance plus vite, que nous convainquions davantage. L'idée de préférence européenne, qui, vaille que vaille, a été intégrée à certains outils, il faut la généraliser.

Concernant l'outil EDIP, qui est désormais l'un des éléments importants du financement de la défense à l'échelon européen, nous pouvons faire plus. Il prévoit un minimum de 65 % de dépenses de souveraineté européenne ; nous pourrions placer le curseur un peu plus loin et généraliser ce dispositif à d'autres outils.

C'est un combat qui réunit sinon toutes les forces politiques françaises, du moins la plupart. Tant mieux. Il faut le mener au niveau européen et, à cet égard, voter de façon cohérente au Parlement européen.

Mais nous n'en sommes pas à ce que l'idée même de souveraineté européenne soit partagée par tous les pays de l'Union. C'est pourquoi j'ai insisté sur la nécessité de coopérations européennes, sans lesquelles nous ne convaincrions pas les autres pays européens.

Nous, nous achetons français, donc souverain. Tant mieux. Nous avons des équipements souverains. Tant mieux. Il n'est pas question d'y renoncer. Mais les autres n'en ont pas, ce qui nourrit une dépendance qui nous affecte. Il faut donc non seulement que les outils financiers européens communs obéissent à un principe de préférence européenne aussi profonde et généralisée que possible, mais aussi que nos voisins européens achètent moins américain – le graphique des importations de matériels militaires en Europe qui figure dans la note est parlant. Et l'un des leviers pour cela, sans doute le principal, c'est qu'ils aient intérêt, dans le cadre de leur propre industrie de défense, à des coproductions.

Je le répéterai autant que nécessaire : c'est la coopération européenne ou la dépendance américaine. Je préfère la coopération européenne, qui est dans l'intérêt de notre souveraineté. Toutes les forces sont les bienvenues, au Parlement européen notamment, puisque le budget y sera aussi négocié, pour que nous exigions de la préférence européenne et de la souveraineté européenne dans tous les dispositifs de financement, notamment les instruments EDIP et SAFE.

On nous a parfois adressé des reproches – je ne suis plus aux responsabilités, mais je m'associe aux destinataires – sur un instrument de prêt tel que SAFE. Nos amis britanniques, qui sont des alliés très proches, avec lesquels nous avons une coopération très étroite, ont reproché à la France et à l'Union européenne de ne pas les y intégrer au même titre qu'un État membre. Mais la préférence européenne, ce n'est pas surprenant, bénéficie d'abord aux États membres. Un allié, si proche soit-il et avec lequel nous devons renforcer encore notre coopération de défense, ne peut pas, dans cette logique, avoir le même statut qu'un État membre de l'Union européenne.

Vous voyez à quel point il est encore compliqué de mener ce combat dans les instances européennes. Toutefois, je crois, préférant voir le verre à moitié plein, voire aux trois quarts, que nous avons beaucoup progressé dans cette approche, et que la souveraineté européenne – plutôt dénommée « autonomie stratégique », mais peu importe – est une notion qui a fait son chemin à Berlin, à Bruxelles et dans beaucoup d'États membres.

M. Sébastien Saint-Pasteur (SOC). Monsieur le haut-commissaire, dans le texte que vous avez publié le 3 juillet dernier, intitulé « La loi des grandes options : pour une nouvelle planification à la française », vous écrivez : « À force de multiplier les stratégies, nous avons perdu la stratégie. À force de juxtaposer les objectifs, nous avons cessé de les hiérarchiser. » Vous appelez à redonner à l'État « un cap », « une cohérence », et ce « dans la durée ».

C'est une critique forte, sévère, mais lucide de la politique menée ces dernières années dans notre pays. C'est aussi une réflexion qui résonne dans cette commission.

Nous venons d'actualiser la loi de programmation militaire. L'effort est indispensable compte tenu du contexte stratégique, je ne le conteste pas. Mais une LPM n'est pas seulement une ambition capacitaire. Elle est aussi une trajectoire budgétaire, industrielle et politique. Elle n'a de valeur que si elle est tenue dans les lois de finances successives.

Or le budget en cours d'exécution accumule les gels, les surgels et les annulations de crédits. Près de 954 millions en crédits de paiement ont été annulés, 1,7 milliard supplémentaire a été gelé et le gouvernement annonce désormais, à hauteur de 3 milliards, des nouvelles mesures portant sur les budgets de l'État et de la Sécurité sociale.

Ce n'est pas sur un gel spécifique des crédits de la défense que je m'interroge, mais bien sur l'environnement budgétaire général dans lequel la LPM 2024-2030 devra être exécutée. Si l'État n'est plus capable de tenir l'exécution du budget annuel sans multiplier les gels de précaution, les annulations en cours de gestion et les ajustements d'urgence, comment garantir la soutenabilité d'une trajectoire militaire actualisée de près de 36 milliards d'ici 2030 ?

Soit elle est tenue, au prix d'une érosion progressive des autres politiques publiques qui fondent aussi, et probablement autant, notre résilience nationale, telles que l'école, la recherche, la santé et la cohésion territoriale, selon un scénario décrit dans plusieurs notes stratégiques publiées par le haut-commissariat à la stratégie et au plan ; soit elle ne l'est pas, ce qui fragilise notre parole stratégique auprès des armées et des industriels.

Un effort de défense crédible et durable ne peut pas être construit contre le modèle social. Il doit au contraire s'articuler avec lui. Les plus haut gradés, de Thierry Burkhard à Pierre de Villiers, le disent. La puissance militaire repose aussi sur la cohésion nationale et les forces morales.

Ma question porte sur la vision stratégique que vous développez. Cette situation est-elle tenable ? Sans cohésion sociale, nous n'arriverons pas à fournir l'effort de résilience et de défense nationale. Malheureusement, tout ce que nous constatons nourrit parmi nous de vives inquiétudes.

M. Clément Beaune. Cette idée de la planification modernisée et globale, je la défends ardemment – c'est l'« ardente obligation » dont faisait part Jean Monnet. Le problème ne date pas de ces dernières années, il est plus profond. De la programmation, nous en avons en abondance, des plans aux stratégies locales et ministérielles. Nous avons beaucoup de données et de modélisation. Je dis souvent que mon illustre prédécesseur Jean Monnet, premier commissaire général au plan, aurait rêvé d'outils – informatiques, d'intelligence artificielle, de prévision en matière climatique ou productive – tels que ceux dont nous disposons. Pourtant, lui et ses équipes arrivaient à faire des plans, en arbitrant en faveur du plus important.

Car la planification, ce n'est pas un alignement de silos, mais trois choses. D'abord, quelques – j'insiste sur ce mot – priorités.

Ensuite, des arbitrages. Je ne crois pas qu'il faille choisir entre, comme certains l'ont dit, les pensions et les canons, la cohésion sociale et la dépense de défense. Mais une stratégie politique, et pas seulement budgétaire, c'est choisir entre des dépenses qu'on fait et d'autres qu'on ne fait pas. J'ai formulé des propositions à ce sujet dans d'autres textes récents, par exemple une réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour sanctuariser en cours d'année certaines dépenses d'investissement – la défense en bénéficierait. À l'heure actuelle, seules les dépenses de personnel sont sanctuarisées.

Enfin, rétablir une planification stratégique, ce n'est pas multiplier les programmations sectorielles, si utiles soient-elles, c'est avoir un document commun. Le plan, fondamentalement, c'était un document présenté par le gouvernement au Parlement, où il était longuement débattu et voté. Ce n'était pas un Gosplan, un plan impératif, mais des indications. On mettait dans le même document les priorités en matière de démographie, d'immigration, de production, d'autres domaines, et on discutait. Ensuite, le cap était fixé pour trois ou, plus souvent, cinq années.

Quelques priorités, quelques arbitrages et une stabilité : c'est la force de ce document.

J'ai appelé ce texte « La loi des grandes options » en forme de clin d'œil, pour montrer que cette approche n'est pas périmée et que nous ne sommes pas les seuls à y penser. En effet, les Portugais, qui sont revenus à une stratégie de planification, utilisent cette expression. Sitôt que la majorité parlementaire change, le gouvernement est tenu de présenter un document chiffré ainsi appelé, qui est longuement débattu et voté au Parlement avant tout examen d'un budget.

Les LPM sont un outil utile. Il ne faut pas casser ce qui marche. C'est l'un des rares domaines dans lesquels nous avons toujours gardé, au fil des décennies et des alternances, un cadre connu et utile de programmation. Si les LPM, contrairement à d'autres lois sectorielles de programmation, ont perduré, c'est parce qu'il y a toute une stratégie de programmation au sein du ministère des armées. Il ne s'agit pas simplement d'avoir un document-cadre et un budget inscrits dans un cadre législatif ; il faut aussi savoir planifier et programmer, ce qui s'est perdu dans de nombreux domaines, au premier rang desquels la santé et l'agriculture.

Par ailleurs, les LPM sont bien mieux suivies et exécutées que les autres lois de programmation, non parce que nous avons modifié le cadre juridique, mais par volonté politique au cours des dernières années. Je ne dis pas ça de manière biaisée, c'est vérifiable : le Président de la République a voulu que les LPM soient non seulement renforcées, mais suivies.

Je ne suis pas un spécialiste de la programmation militaire, mais on trouvait au ministère de l'économie et des finances, quand j'y travaillais, un tableau qu'on appelait l'Iroquois parce qu'on y voyait une petite crête rappelant les coiffes iroquoises et représentant l'écart entre les budgets votés et les budgets exécutés. La marge grandissait d'une année à l'autre, et il y avait presque de la fierté à dire « on ne tient pas les objectifs, on fait des économies ».

Je n'aborderai pas l'exécution budgétaire en cours, car ce n'est ni ma compétence ni mon rôle, mais on ne peut que constater que l'effort de programmation militaire, de dépense militaire et d'exécution s'est beaucoup amélioré ces dernières années. Tant mieux. Les autres politiques publiques sont, d'une certaine façon, moins pilotées, faute de programmation.

Il faut passer à des budgets pluriannuels, dont je considère qu'ils devraient être obligatoires. Ce serait une vraie réforme. Cela offrirait la garantie que, dans certains domaines au moins, on ne remette pas en jeu le cadre financier de l'année en cours, avec les conséquences qui en résultent en matière de visibilité et de prédictibilité pour les industriels, pour les administrations et pour nos services publics.

Je sais que ce débat – je le dis avec humilité devant le Parlement – va à l’encontre du principe d’annualité budgétaire. Toutefois, ce que je dis n’est pas de la science-fiction : une réforme constitutionnelle votée par les deux chambres en 2011 prévoyait des lois-cadres d’équilibre des finances publiques.

Quoi qu’il en soit, nous devons nous poser ces questions. Je ne prétends pas que la réponse que j’y apporte est la seule. Si on déplore les yoyos annuels, il faut se doter des outils collectifs qui nous en prémunissent, par-delà la bonne volonté des uns et des autres.

Je crois que ce type d’outil et de planification doivent, autant que possible, être remis à l’honneur. Mais puisque je suis devant la commission de la défense : dans le secteur qui est de votre ressort, c’est indispensable, et même vital. La logique de programmation et de planification y a été renforcée ces dernières années, et jamais nous ne l’avons oubliée. C’est un exemple pour d’autres secteurs, y compris nos finances publiques, où, pour être tout à fait honnête, nous avons perdu de vue la logique de pluriannualité.

M. le président Jean-Michel Jacques. Nous y veillons. C’est pourquoi le Parlement, dans sa grande sagesse, s’est opposé à l’augmentation de 14 milliards du budget de la LPM, que certains sénateurs appelaient de leurs vœux, et qui était hors de portée. Les fausses promesses posent problème au niveau interministériel, créent l’effet de yoyo ou de crête dont vous parliez et mettent en difficulté notre système industriel et notre programmation militaire.

En ce sens, la question de notre collègue est intéressante. Il est très important de donner des chiffres réalistes et d’exécuter les budgets, comme nous l’avons fait ces dernières années – qui plus est en les doublant en dix ans.

Mme Valérie Bazin-Malgras (DR). Ma question porte sur la planification stratégique. Vous l’avez dit, les publications du haut-commissariat au plan relatives aux questions de sécurité et de défense sont nombreuses, ce qui s’explique par la nature des menaces qui planent sur notre pays.

Sur le plan militaire, notre pays se réarme, mais pensez-vous qu’il dispose d’une planification économique et industrielle de même niveau pour soutenir, dans la durée, un tel effort ? Comment le haut-commissariat évalue-t-il notre capacité à produire rapidement les équipements, composants critiques et munitions nécessaires en cas de conflit de haute intensité ? Des dépendances extérieures menacent-elles notre autonomie stratégique ? Enfin, la planification nationale est-elle suffisamment articulée avec les ambitions européennes en matière de capacité industrielle et de sécurité collective ?

M. Clément Beaune. Je serai prudent s’agissant des questions liées à l’appareil de production de défense, car je ne les ai pas étudiées récemment et ne voudrais donc pas tenir de propos abstraits.

Cette mission relève plutôt d’une programmation ministérielle. Or le ministère veille à ce que la planification du cahier des charges et des commandes soit la plus compatible possible avec la montée en puissance de notre appareil.

Notre rapport de prospective contiendra des éléments relatifs à la capacité de notre pays à faire face pendant plusieurs semaines à des conflits de haute intensité, notamment en matière de munitions. Cependant, notre travail ne prétend pas se substituer à celui des auteurs de la revue nationale stratégique ou d'un éventuel nouveau Livre blanc – puisque ce sujet relève de leur compétence et qu'il n'est pas question de revenir sur ce qui fonctionne parfaitement.

Bien sûr, on ne peut que se réjouir que l'effort de défense ait augmenté dans l'ensemble de l'Europe, car c'est indispensable. Cependant, si l'on considère l'ensemble des efforts de défense planifiés par les vingt-trois États européens membres de l'Otan dans le cadre d'un équivalent de notre loi de programmation militaire ou si l'on fait l'hypothèse que tous ces pays atteindront la cible de 3,5 % du PIB à horizon 2035, un problème de coordination se pose. Si tous les pays affectent leurs dépenses aux mêmes postes au même moment, cela risque d'entraîner des surcoûts importants et des tensions dans le secteur industriel – ce qui plaide d'ailleurs en faveur d'une coopération industrielle de défense et de la recherche d'un équilibre entre consolidation et concurrence. Si nous allons vers la création d'un marché européen dans ce domaine, il ne faudrait pas que, faute de concurrence et de planification, le coût des équipements industriels soit trop élevé pour le budget des États européens, donc pour les contribuables.

Voilà pourquoi je disais que l'un des apports utiles de l'Union européenne consisterait à établir, de manière « douce », une cartographie commune – un travail qui ne peut être mené à l'échelon national. En projetant l'effort de défense de l'Allemagne, de la Pologne, de l'Espagne et de l'Allemagne, entre autres, à horizon 2030, on saurait, par exemple, combien de munitions ou de drones il faut commander et si la chaîne de production commune, au niveau européen, est à la hauteur. Nous ne devons pas chercher une harmonisation – autrement dit se contenter d'un seul producteur de munitions –, mais avoir une bonne connaissance du rythme de la production.

Ensuite, nous avons réfléchi à l'articulation entre, d'un côté, nos objectifs en matière d'augmentation de la part de l'industrie dans le PIB et, de l'autre, les contraintes qui pourraient bloquer objectivement cette montée en puissance – je pourrai vous transmettre le rapport, qui me semble éclairant sur ce point. C'est une question que nous devons nous poser – dans tous les domaines, pas uniquement la défense – si notre objectif, certes ambitieux, est que la part de l'industrie dans le PIB, de l'ordre de 10,5 à 11 % actuellement, remonte à 15 % à l'horizon 2035. Car un tel résultat ne se décrète pas, il nous faut tenir compte des contraintes de la vie réelle : la disponibilité en foncier, en eau, en énergie – de préférence décarbonée –, mais aussi en personnel. Or, compte tenu de la situation actuelle, atteindre cet objectif – en prenant aussi en considération, entre autres, les leviers fiscaux – mettrait en tension ces quatre types de ressources. Je ne dis pas que le problème est insoluble, mais une planification est donc nécessaire.

Je veux insister sur la question des ressources humaines, évoquée dans plusieurs notes – j'en ai d'ailleurs discuté hier encore avec de hauts responsables de nos armées. En raison du choc démographique, les générations futures seront moins fournies. À objectif de recrutement égal – voire accru –, mécaniquement, le vivier sera moins large. Nous aurons beau disposer du budget nécessaire, nous pourrions donc connaître des tensions de recrutement dont nos armées ne seront pas responsables. Toutes choses égales par ailleurs, il faut gagner en attractivité pour mobiliser toutes les compétences et pour que les effectifs soient au

complet. Au-delà de la dimension budgétaire, il faut donc, pour planifier nos effectifs, étudier les données démographiques.

Ce problème ne se pose pas encore de façon aiguë au sein de nos armées – je parle sous le contrôle du président de la commission – même si, certaines années, nos objectifs en matière de recrutement n’ont pas été atteints alors que les budgets avaient bien été prévus. En revanche, en Allemagne – et je pourrais citer bien d’autres exemples –, la Bundeswehr est confrontée à d’immenses difficultés de recrutement. Une réflexion a même été engagée outre-Rhin – le projet est assumé, je ne trahis aucun secret – au sujet de l’instauration d’un service militaire volontaire, une forme de conscription. La première étape est l’envoi d’un questionnaire à l’ensemble des jeunes, recensés l’année de leur majorité. On les informe ainsi qu’ils peuvent s’engager dans l’armée et que ce secteur offre des débouchés professionnels, des perspectives de carrière. C’est un moyen de renforcer le recrutement.

M. le président Jean-Michel Jacques. La féminisation des armées permet aussi de remédier à ce problème démographique. Sur ce point, des améliorations sont encore possibles même si nous avons bien avancé. Les femmes qui défendent notre pays sont de très valeureux soldats dont nous sommes très fiers.

Mme Catherine Hervieu (EcoS). Vous prônez le retour d’une planification stratégique de long terme. L’histoire de notre pays prouve que nous avons déjà su construire des politiques interministérielles de planification pour l’aménagement du territoire, les infrastructures ou encore certaines grandes filières industrielles.

Le défi actuel est différent, à la fois pour notre pays et pour l’Union européenne : sortir de nos dépendances stratégiques à l’échelle européenne, qu’elles concernent nos industries de défense, le numérique, les semi-conducteurs, les terres rares ou encore les technologies de la transition écologique.

Comment articuler une planification industrielle interministérielle et européenne efficace sans un portage politique clair reposant sur un cap politique tout aussi net ? Quelles évolutions des règles européennes – qu’il s’agisse des aides d’État, de la commande publique, de la politique industrielle ou de la gouvernance budgétaire – vous semblent-elles nécessaires ? La subsidiarité, qui permet de fixer un cap commun tout en laissant aux acteurs locaux une capacité d’initiative, ne pourrait-elle pas inspirer cette nouvelle gouvernance, y compris s’agissant de l’organisation de nos armées et de notre base industrielle et technologique de défense ?

M. Clément Beaune. Vous qui avez piloté, avec Vincent Jeanbrun, une étude sur les politiques publiques de santé environnementale – j’y ai fait allusion au début de cette réunion – savez que le haut-commissariat au plan est toujours disponible pour travailler avec le Parlement sur tous les sujets que ce dernier juge pertinents.

La planification interministérielle, ou stratégique, me semble indispensable. Les outils en la matière sont nombreux : nous ne manquons pas de plans, mais nous manquons du plan – d’un document qui procède à des arbitrages, parce qu’en matière de politique publique, il faut faire des choix, on ne peut pas tout régler en même temps.

J'en prendrai un exemple dans un tout autre domaine que la défense : l'évolution de la carte scolaire face aux enjeux démographiques. Le ministre de l'éducation nationale Édouard Geffray évoque régulièrement, à juste titre, cette question sur laquelle nous avons travaillé à plusieurs reprises.

Si le gouvernement présentait un plan sur cinq ans, qui serait ensuite voté par le Parlement, une question importante pourrait être tranchée : la baisse des effectifs scolaires doit-elle donner lieu à une réduction à peu près équivalente des personnels encadrants et des enseignants, donc à des fermetures de classes et d'écoles ? Ou le dividende démographique devrait-il être réinvesti pour améliorer le taux d'encadrement, voire redéployé pour cibler les zones rurales et les quartiers en difficulté ? Il reviendrait à chaque groupe politique d'en juger, mais il faudra bien faire un choix.

Une fois qu'on a admis que le choc démographique a des impacts sur l'éducation – c'est un fait quasiment scientifique –, il faut décider des conséquences qu'on tire de cette situation : dans quelle mesure faut-il procéder à des fermetures ? Faut-il traiter de façon différenciée les zones urbaines et rurales ? En tant qu'ancien député de Paris, je dois à l'honnêteté de dire que la fermeture d'une classe ne produit pas le même effet dans le cœur de Paris et dans un village qui ne compte plus qu'une école. Je rappelle que 6 000 écoles ont été fermées au cours de ces quinze dernières années en raison de la pression démographique – Édouard Geffray a même parlé à ce propos de séisme. Certains groupes estimeront qu'il faut réinvestir l'ensemble du dividende démographique, d'autres qu'il est préférable de faire des économies au nom de la réduction de la dette, d'autres encore seront favorables à un entre-deux – toutes les solutions sont légitimes, elles relèvent du choix politique. En tout cas, il faut en débattre. La planification consiste à dire que nous ne pouvons pas ne pas trancher cette question – c'est le cap clair que vous évoquiez. Je pourrais multiplier les exemples dans d'autres domaines, par exemple l'écologie.

Le processus qui consiste à présenter en début de législature quelques priorités, assorties d'un financement, puis à en débattre jusqu'à trouver un accord grâce à l'obtention d'une majorité ou à la désignation d'une commission, enfin à appliquer les mesures qui ont été décidées me semble bénéfique – et je ne vois là rien de nostalgique. Dans le monde de demain, la planification ne devra pas être réservée aux régimes autoritaires. La planification chinoise constitue un succès industriel et technologique incontestable, mais je ne rêve pas du tout de reproduire ce modèle. Après tout, la France a su, dans le passé, faire de la planification démocratique et, je le répète, d'autres pays européens y reviennent. Je précise cependant qu'un tel dispositif doit s'accompagner de budgets pluriannuels contraignants, sinon il faudra constamment remettre l'ouvrage sur le métier.

J'en viens aux autres points que vous avez abordés : oui, des évolutions sont nécessaires, s'agissant des aides d'État mais surtout de la politique industrielle. Les actions menées en matière de préférence européenne – je pense à l'adoption d'instruments de financement de la défense tels que EDIP ou SAFE – vont dans la bonne direction. Les termes « souveraineté européenne » étaient, il y a quelques années, considérés comme des gros mots – ou des mots français, ce qui revient au même dans l'esprit de certains ; il en allait de même, et depuis plus longtemps, des mots « politique industrielle ». Heureusement, les choses changent, certes trop lentement.

Par ailleurs, le budget européen n'est pas une baguette magique mais constitue en effet un des leviers pour engager des coopérations de défense et pour renforcer nos investissements dans ce secteur. Je me réjouis que, dans le cadre financier pluriannuel tel qu'il nous est présenté – il sera acté au cours des prochains mois par les chefs d'État et de gouvernement et par les parlementaires européens –, la priorité accordée à la défense soit renforcée de façon significative, ce qui passe par une hausse des dépenses, notamment pour les projets industriels. Toutefois, il est indispensable de mobiliser dans le même temps d'autres outils, comme le concept de préférence européenne : il serait difficile d'expliquer aux contribuables européens – entre autres français – que nous avons renforcé le budget européen de la défense sans imposer de critères très stricts en la matière. Les deux combats vont de pair.

M. Michel Criaud (HOR). La France consacre 13 % de son budget de défense à la dissuasion nucléaire, un effort unique en Europe alors que notre déficit avoisine les 5 % de PIB. Dès lors, envisagez-vous bien, comme vous en avez émis l'idée, de mobiliser 1 point de PIB, soit 25 milliards, pour financer la souveraineté européenne, en passant par un fonds dédié ou par une dette commune, plutôt que de laisser la France supporter seule le coût de la dissuasion nucléaire ?

M. Clément Beaune. L'outil du 1 % vise à aiguillonner la réflexion. Si l'on observe l'évolution de la part respective des dépenses d'équipement et des dépenses de personnel, comme nous l'avons fait dans notre première note à propos du financement du réarmement, on constate – et c'est bien normal – un déséquilibre au profit des premières : les pays de l'Union européenne consacrent aux dépenses liées au matériel une part qui oscille entre 50 % et les deux tiers – le chiffre est un peu plus élevé pour les États-Unis. Si l'on considère qu'en 2035, 2 % du PIB, voire un peu plus, seront affectés aux équipements de défense – en partant du principe que l'on aura atteint la cible de 3,5 % du PIB consacrés aux dépenses militaires –, il me semble utile de prévoir qu'au moins 1 %, soit la moitié, soit consacré à de l'équipement européen.

Nous n'avons pas décomposé la dépense car la situation n'est pas la même d'un pays à l'autre. Par exemple, cette mesure n'entraînerait pas de réel changement pour la France – avec une transformation de la structure de dépenses actuelle, en atteignant 3,5 % à l'horizon 2035, notre pays se situerait très largement au-dessus du 1 % consacré à l'équipement français et européen. En revanche, si des pays aujourd'hui très dépendants agréaient une telle cible, le signal serait puissant.

Ce n'est pas la première initiative de ce type. Ainsi, il y a une dizaine d'années, nous avons établi que 35 % des achats d'équipement européen devaient être effectués en coopération. Nous avons donc déjà fixé des cibles communes afin de réduire nos dépendances aux équipements non européens – principalement américains.

Vous m'avez également demandé s'il ne serait pas possible de faire en sorte que la collectivité européenne contribue à nos dépenses, notamment en matière de dissuasion. Je suis toujours prudent lorsque je m'exprime sur ces questions, car il me semble souhaitable qu'une seule personne, en l'occurrence le Président de la République, chef des armées, prenne la parole à propos de dissuasion – il l'a d'ailleurs fait récemment.

Je ne singularise pas la dissuasion au sein de l'effort global en matière de défense. Comme je l'ai expliqué à votre collègue Saint-Pasteur, la montée en puissance de l'effort de défense, en France et ailleurs, intervient dans un contexte budgétaire très contraint, particulièrement dans notre pays, d'autant plus que d'autres priorités existent – je n'oppose pas les unes et les autres, mais il faudra faire des choix ; c'est d'ailleurs tout l'objet de la planification. Parmi ces priorités, une au moins nécessitera des investissements publics – ils sont même déjà évalués à 1 % du PIB supplémentaire d'ici au début de la prochaine décennie : la transition énergétique et climatique, qui n'est pas seulement un sujet d'actualité.

Compte tenu de toutes ces priorités – on pourrait d'ailleurs légitimement en ajouter d'autres, l'éducation par exemple, mais je me concentre sur quelques secteurs car il faut bien choisir –, l'effort de baisse, ou de maîtrise, des dépenses dans l'ensemble des autres secteurs sera considérable, d'autant plus que notre taux de prélèvements obligatoires, qui ne saurait constituer le principal levier à mes yeux, ne nous offre pas une grande marge de manœuvre.

On peut très bien envisager un endettement commun – puisque l'argent de l'Europe, c'est le nôtre – pour réduire les coûts. En tout cas, il est indispensable, de manière pragmatique et dans l'intérêt du pays, de mobiliser le levier européen, d'une manière ou d'une autre, qu'il s'agisse d'une contribution financière ou d'une coopération. Sinon, l'effort budgétaire en matière de défense, en France comme dans le reste de l'Europe, sera très difficile à soutenir – car l'objectif de 3,5 % doit être tenu dans la durée.

On a parlé de faire appel à la BEI, la Banque européenne d'investissement, ou à l'endettement européen. Vous savez à quel point ces sujets sont sensibles mais nous devons en débattre, y compris à l'occasion des discussions sur le cadre financier pluriannuel. Car, d'une part, des commandes en commun limiteraient les surcoûts et, d'autre part, il est nécessaire de rouvrir le débat sur l'endettement commun en matière de défense. C'est précisément dans ce domaine que, malgré la sensibilité du sujet, des responsables européens autres que les responsables français ont exprimé un intérêt pour cette idée, par exemple Donald Tusk ou l'ancienne première ministre d'Estonie Kaja Kallas, aujourd'hui haute représentante de l'Union européenne. Certes, cette méthode ne constitue pas l'alpha et l'oméga et je sais bien que, dans l'esprit de nos partenaires, une solution consistant à s'endetter est forcément une idée de Français. Cependant, étant donné que notre pays engage déjà un effort de défense qui profite à tous, il est particulièrement bien placé pour expliquer qu'un endettement commun serait au bénéfice de l'ensemble des pays.

M. le président Jean-Michel Jacques. En outre, si l'on flèche les dépenses vers des équipements militaires sur le territoire français ou européen, on favorise nos industries et on crée de l'emploi. Par exemple, le futur porte-avions France libre, dont le coût s'élève à 10 milliards, est produit à 90 % par des entreprises françaises. C'est donc un véritable investissement.

M. Matthieu Bloch (UDR). La semaine dernière, nous avons adopté l'actualisation de la LPM. Elle était impérative mais demeure un rattrapage minimal au regard de nos besoins. Le format reste inchangé. Or la guerre au Proche-Orient a montré qu'il était urgent de disposer de trois frégates de premier rang supplémentaires. Parallèlement, nos partenaires procèdent à un grand réarmement. Avec 108 milliards en 2026, l'Allemagne dépense deux fois plus que nous pour ses armées.

Face à notre problème de financement, un changement d'échelle est indispensable. Personne ici ne niera que MBDA est un véritable succès européen. Cependant, qui dit coopération ne dit pas fédéralisation. Or l'idée d'une souveraineté militaire européenne fait son chemin, d'abord avec l'instrument SAFE, pour lequel la France s'est endettée auprès de la Commission – une dépendance financière qui aura des conséquences sur nos orientations stratégiques –, ensuite avec le dispositif EDIP, qui financera avec de l'argent européen des armes dont 35 % des composants pourront provenir d'États tiers, notamment les États-Unis, d'où sont déjà issues 50 % des armes achetées en Europe.

Enfin, une révolution normative se prépare avec la réinterprétation de l'article 346 du TFUE, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoit que nos armes sont exclues de la politique commerciale commune, une dérogation qui permet à la France d'exporter librement, par exemple, ses Rafale en Inde, en Indonésie ou en Égypte. En mars dernier, un rapport du Parlement européen dénonçait le recours excessif à cette dérogation et préconisait une approche plus uniforme. Il s'agirait, à terme, de faire basculer le secteur des armes dans une politique commerciale européenne pilotée par la Commission, comme c'est le cas pour les produits agricoles – on imagine aisément les conséquences. Quel regard portez-vous sur ce rapport ? Si un tel changement se produisait, quels effets aurait-il sur notre BITD, notre base industrielle et technologique de défense, et sur notre planification ?

M. Clément Beaune. J'exprimerai ma position personnelle, que vous pouvez retrouver dans les travaux récents que nous avons conduits : je ne crois pas du tout à une fédéralisation. Nous pourrions débattre longuement de ce que recouvre exactement ce terme, mais un transfert du pouvoir de décision n'est ni prévu ni souhaitable.

D'autre part, il faut être cohérent : on ne peut à la fois défendre le principe de préférence européenne en plaçant le curseur encore plus haut et rejeter des instruments jugés inutiles. Il est sain que nous disposions d'outils qui favorisent la coopération. Certes, EDIP et SAFE ne sont pas encore tout à fait exempts de défauts. Toutefois, SAFE va permettre à certains pays européens d'investir plus fortement et plus rapidement. La France y a eu recours, y compris, me semble-t-il, pour donner le signal qu'il fallait se saisir de cet instrument, dans le respect de sa souveraineté et de ses choix. Car cela ne remet nullement en cause les orientations budgétaires et stratégiques discutées au Parlement ni celles qui ont été présentées dans la revue nationale stratégique ou affichées par le Président de la République – d'ailleurs, du point de vue juridique, rien ne permet de penser le contraire.

EDIP est un programme qui prévoit d'instaurer une préférence européenne puisqu'il est exigé que 65 % du coût total des composants provienne de l'Union. Si j'avais été seul à créer ou adopter cet instrument, j'aurais bien sûr mis la barre plus haut, mais dans certains pays, plus de 80 % des équipements militaires sont d'origine américaine. En la matière, la France peut constituer un modèle mais reste un cas singulier en Europe – je ne reviendrai pas sur ses choix stratégiques que vous connaissiez bien et dont nous devons nous féliciter. La réalité géopolitique, militaire et industrielle de nos voisins – à commencer par l'Allemagne – est différente. Comme nous l'expliquons dans une note de juin 2026, il nous faut résoudre le paradoxe suivant : l'accélération, ces dernières années, des dépenses de défense dans l'ensemble de l'Europe – qui était nécessaire – a abouti, chez nos voisins, à un renforcement de la dépendance aux équipements américains. Dès lors, nous devons nous féliciter que des instruments européens créent une obligation en matière d'emploi de composants européens. Ces outils ne sont pas parfaits – il faut sans doute les simplifier, les unifier. Surtout, dès qu'un

cofinancement européen, sous forme de prêt ou de subvention, est prévu, quel que soit l'instrument dont nous disposerons demain – je pense notamment aux modalités futures du Fonds européen de la défense –, l'exigence de préférence ou d'exclusivité européenne devra être plus forte.

Par ailleurs, je ne connais pas en détail le contenu du rapport que vous évoquez – seulement ce qui en a été dit dans la presse –, donc je ne m'avancerai pas trop pour ne pas être imprécis. En tout état de cause, la France n'a jamais été – et, je l'espère, ne sera jamais – favorable à une évolution du statut singulier des armes en matière d'exportation. Il faut être très ferme sur ce point : les équipements commerciaux ne doivent pas devenir une marchandise ordinaire, soumise aux mêmes règles que les autres.

Notre note aborde une question un peu différente : l'évolution des règles d'exportation. Celles en vigueur sont défavorables à l'industrie militaire française. En effet, dès lors qu'un pays est partie prenante, même de façon minimale, à un projet de coopération industrielle, il a un droit de regard qui lui permet de s'opposer à l'exportation, ce qui pose problème car – disons-le clairement – nombre de pays européens sont plus stricts que nous et, pour parler franchement, ont même parfois intérêt à réduire des exportations majoritairement françaises. Un ajustement est donc envisageable sur ce point afin de donner plus de liberté au pays qui est leader sur un projet industriel et ne doit donc pas dépendre excessivement des autres de manière excessive. Une telle mesure serait dans l'intérêt de l'industrie de défense française.

M. le président Jean-Michel Jacques. Nous en venons aux questions individuelles des députés.

M. Arnaud Saint-Martin (LFI-NFP). Planifier à long terme, administrer, synchroniser des plans sectoriels, investir dans des capacités utiles qui soient adaptées aux besoins des forces armées, le tout sous contrôle politique, notamment parlementaire : telle est la philosophie qui, selon nous, devrait guider l'action gouvernementale.

Or près d'une décennie de start-up nation macroniste a largement désubstantialisé l'esprit du plan au profit d'un court-termisme – celui de France 2030 –, d'acquisitions de prestations sans lendemain par des start-up qui tirent des plans sur la comète et d'une programmation au gré des circonstances, des ruptures à l'œuvre dans la géopolitique mondiale, des gels et des dégels, comme en a attesté récemment l'adoption de la loi de programmation militaire qu'il faudra actualiser de façon sérieuse en 2027 en procédant à une planification exigeante.

Ma question est ultraciblée. Vous avez expliqué que la stratégie de consolidation industrielle était utile pour structurer ou intégrer la filière industrielle à la carte. S'agissant du volet spatial, quelle est votre appréciation du projet Bromo, souvent évoqué ici, qui vise à fusionner les activités satellitaires d'ADS, Airbus Defence and Space, Thales Alenia Space et Leonardo ? Étudié actuellement à Bruxelles après moult tergiversations, il a été lancé sous couvert d'adaptation aux contraintes du new space et de confrontation à la concurrence de SpaceX – entre autres. Cependant, au vu des menaces sur l'emploi en France et de la fragilisation de la BITD nationale, mon groupe, en accord avec les organisations syndicales toujours mobilisées, maintient que ce projet funeste fera les affaires de gros industriels

allemands qui surfent sur la vague et la vogue du spatial de défense au moment où le gouvernement fédéral a ouvert les vannes.

Mme Caroline Colombier (RN). Notre commission sort d'un cycle d'auditions consacré à la guerre hybride et au continuum des conflictualités. Or la contribution d'Arthur Sauzay sur le spatial, publiée en février dernier, souligne une vulnérabilité majeure : la dépendance des armées européennes, y compris françaises, à l'égard des capacités américaines en matière d'observation, de connectivité, de guidage de drones ou de surveillance orbitale. L'exemple de Starlink en Ukraine a montré qu'une infrastructure spatiale privée et étrangère pouvait devenir un levier stratégique, voire politique, dans la conduite d'une guerre.

Peut-on encore parler de souveraineté militaire lorsque nos communications, nos drones ou notre appréciation de la situation dépendent de constellations que nous ne contrôlons pas ? Quels moyens concrets recommandez-vous pour garantir une autonomie française réelle dans le spatial de défense, au-delà des annonces européennes et de projets encore incertains ?

M. Clément Beaune. Pour répondre à la question ciblée de M. Saint-Martin sur le projet Bromo, je précise que je n'en suis ni l'expert ni le promoteur – je n'étais plus aux responsabilités gouvernementales quand il s'est développé. Les questions sociales qu'il soulève sont importantes, mais ce projet de consolidation industrielle va stratégiquement dans la bonne direction. Je ne pense pas qu'il faille y voir un projet de soumission aux intérêts allemands ou étrangers.

Je fais le lien avec la question de Mme Colombier. Comme le démontre très bien la note d'Arthur Sauzay, nous sortons sans doute de la période la plus difficile pour le spatial européen, mais dans ce domaine, nous, Européens – il s'agit bien d'un effort collectif –, avons perdu du leadership ces dernières années. Sans être un spécialiste de la matière, on peut identifier des points précis sur lesquels nous avons achoppé : l'Europe a clairement manqué le virage du new space – c'est pourquoi j'insiste autant sur le financement de l'innovation dans ce que l'on appelle la new defence ; par ailleurs, les industriels et les responsables politiques européens n'ont pas cru aux lanceurs réutilisables. Cette technologie a fonctionné, mais au profit de nos concurrents. Nous devons rattraper notre retard dans un secteur où l'Europe disposait d'un leadership industriel qui, fort heureusement, n'a pas été perdu sur tous les segments.

Par ailleurs, la filière s'est retrouvée fragmentée. Il faut le dire : nos amis et partenaires allemands ont voulu développer une industrie nationale du spatial et continuent de développer une stratégie dotée d'une dimension nationale très forte, pour le dire diplomatiquement. Que l'Allemagne défende ses intérêts industriels et nationaux, comme nous défendons les nôtres, est légitime ; mais je crois que cette approche est perdant-perdant. L'Europe ne dispose pas de la surface nécessaire pour faire émerger plusieurs grands leaders du lancement.

La consolidation est donc indispensable, que ce soit en matière de lanceurs ou de satellites, tout comme une coopération franco-germano-italienne. Si Bromo n'est pas l'alpha et l'oméga de notre stratégie spatiale, il s'inscrit pleinement dans cette dynamique de

coopération industrielle. Nous sortons enfin d'une période de défiance et de décrochage pour entrer dans une phase – difficile mais nécessaire – de rattrapage et de réinvestissement.

J'en viens à votre question, madame la députée Colombier. S'agissant d'abord de la stratégie, un sommet spatial européen se tiendra à la rentrée, à l'initiative de la France et du Président de la République. Un sommet n'est qu'un point de départ, mais il témoigne de la nécessité d'une stratégie commune. Pour l'avoir vécu dans mes fonctions de ministre des affaires européennes, je sais que nous devons impérativement réunir autour de la table nos partenaires allemands et italiens, mais aussi l'ensemble des Vingt-Sept ainsi que l'ESA, l'Agence spatiale européenne – qui dépasse le cadre strict de l'Union –, afin de mettre un terme à nos concurrences internes. Face à un monde dominé par SpaceX ou par des constellations de type Starlink, nous ne pouvons plus nous permettre le luxe de mener des projets nationaux isolés. Ce constat relève non d'un européisme béat, mais bien d'un européisme pragmatique : l'Europe est, en l'occurrence, la seule échelle pertinente.

Le sujet des constellations en est un très bon exemple. Nous nous trouvons, en la matière, dans une phase intermédiaire : rien n'est perdu, mais nous devons impérativement investir. J'ai suivi cette question de près en 2020, lorsque la constellation OneWeb – une constellation de qualité, disposant d'une excellente orbite – s'est retrouvée sur le marché en raison du redressement judiciaire de son principal financeur. Pour tout vous dire, j'ai un regret sur ce dossier. À l'époque, comme conseiller du Président de la République puis comme ministre des affaires européennes, j'avais défendu l'idée que l'Union européenne rachète une partie de OneWeb. J'ai perdu ce combat, et c'est le gouvernement britannique qui s'en est porté acquéreur – ce qui, en plein Brexit, ne manquait pas d'être paradoxal. Finalement, le long-termisme n'étant pas la caractéristique principale de Boris Johnson, il a revendu ses parts.

Fort heureusement, Eutelsat, un industriel visionnaire et de grande qualité – il faut lui rendre hommage –, a pris des risques capitalistiques considérables pour monter au capital de ce projet en orbite basse (LEO, Low Earth Orbit). Lors du dernier Salon du Bourget, le Président de la République a annoncé que nous allions soutenir la montée en puissance d'Eutelsat pour en faire un projet de constellation européenne. Mon seul regret est que nous ayons développé en parallèle le projet européen Iris² (infrastructure de résilience et d'interconnexion sécurisée par satellite), alors qu'il aurait sans doute été préférable de concentrer tous nos efforts sur OneWeb. Quoi qu'il en soit, ces projets sont désormais lancés.

En résumé, l'Europe est en train de rattraper son retard en matière de constellations, mais nous ne devons pas traîner. Nous devons en faire une priorité financière et stratégique, y compris dans le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union. La France y joue un rôle majeur, grâce à un soutien désormais public et à l'action d'Eutelsat. Pour le dire autrement, nous ne sommes pas voués à rester éternellement dépendants de Starlink, mais il nous faudra être rapides et à la pointe de la technologie.

Je vais mettre les pieds dans le plat. On a reproché à notre grande compagnie nationale, Air France, d'avoir choisi Starlink pour la connectivité à bord de ses avions ; mais face à des clients exigeants et à une concurrence qui monte en gamme, une entreprise commerciale se doit de retenir la meilleure solution disponible : elle ne peut se permettre d'être moins bonne que les autres. Le regret n'est pas qu'une compagnie choisisse la meilleure option technologique du marché, même si elle est américaine ; c'est que cette

solution soit américaine, ce qui crée une dépendance commerciale mais aussi militaire et de sécurité – nous l’avons observé sur le terrain ukrainien.

Nous avons précisément l’occasion de déployer un projet européen qui nous permette de rattraper ce retard ; saisissons-la. En revanche, l’Europe n’a pas vocation à aligner quatre constellations différentes : nous devons rapidement concentrer nos forces budgétaires, technologiques et de lancement sur un projet unifié. Je ne suis pas assez expert, sur le plan technique, pour déterminer quel sera le meilleur projet – OneWeb, Iris² ou une articulation des deux –, mais ce sont les deux canaux dont nous disposons pour exister. Rien n’est joué, mais il y a urgence.

M. Yannick Chenevard (EPR). L’actualisation de la loi de programmation militaire a été dictée par la dégradation continue de la situation internationale. Durant cette audition, nous avons beaucoup parlé de notre montée en puissance, mais aussi du nerf de la guerre : l’investissement. À cet égard, quel regard portez-vous sur le développement de l’investissement privé fléché vers la défense en France ? Les dispositifs existants vous semblent-ils suffisants ? L’épargne des Français représente le double de la dette nationale ; il y a là, manifestement, des marges de manœuvre.

M. François Cormier-Bouligeon (EPR). Vous avez évoqué le critère du 1 % européen, mais ne conviendrait-il pas plutôt d’assouplir le critère maastrichtien des 3 % pour permettre aux États membres d’investir dans leur défense ?

Aux trois domaines que vous avez évoqués dans lesquels l’Union européenne pourrait jouer un rôle, ne faudrait-il pas ajouter la réindustrialisation ? Cette question englobe les enjeux liés aux terres rares, aux matériaux critiques et aux semi-conducteurs. L’Union européenne a un rôle crucial à jouer pour garantir à nos industriels, tant dans le secteur de la défense que dans le domaine civil, une plus grande souveraineté, notamment en matière d’accès à ces ressources. Des politiques sont déjà à l’œuvre, en particulier le plan RESourceEU et le règlement européen sur les matières premières critiques – CRM (Critical Raw Materials) Act.

M. Clément Beaune. Monsieur le député Chenevard, vous étiez rapporteur de la loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030. Je partage votre constat sur l’importance de l’investissement. Le haut-commissariat n’ayant pas mené de travaux récents sur ce thème précis, je ne prétendrai pas que nous avons révolutionné le sujet. Néanmoins, une prise de conscience s’est opérée : notre épargne constitue une richesse qui peut participer au financement de nos priorités de défense. Des démarches ont été entreprises auprès de la place financière pour concevoir des produits d’épargne dédiés, notamment par l’intermédiaire de Bpifrance. Ce travail, initialement impulsé par Sébastien Lecornu, alors ministre des armées, et Éric Lombard, alors ministre de l’économie, se poursuit ; la mobilisation s’étend à nos indicateurs financiers, notamment Euronext. Récemment, les ministres Catherine Vautrin et Roland Lescure ont dressé un état des lieux de cette mobilisation financière, qui se révèle prometteuse pour orienter l’épargne vers les entreprises et les vecteurs d’investissement du secteur.

Je souhaite cependant formuler une mise en garde : la mobilisation de l’épargne privée, qu’elle vise à consolider le tissu de nos PME et ETI (entreprises petites, moyennes et de taille intermédiaire) de défense ou à cibler des investissements via des fonds, ne pourra

jamais se substituer à l'effort public. Ce n'est d'ailleurs pas ce que vous avez dit – et vous le savez mieux que quiconque pour avoir travaillé sur la loi de programmation militaire –, mais il importe de ne pas installer dans le débat public l'idée que, comme des tensions très fortes affectent nos finances publiques, on compte sur le petit épargnant pour financer les commandes de défense. L'épargne privée peut renforcer le capital des entreprises qui ont besoin de monter en cadence et d'investir pour produire ; en revanche, le financement de la commande publique demeure, par nature, strictement public. Il n'y a donc aucun effet de substitution ni d'éviction. Ces nouveaux produits d'investissement et ce ciblage de l'épargne, qui bénéficieront à l'ensemble de nos territoires, constituent un axe de développement certes majeur, mais complémentaire de l'effort budgétaire de l'État, que votre commission et l'Assemblée nationale défendent dans le cadre de la loi de programmation militaire.

Monsieur le député Cormier-Bouligeon, concernant la réindustrialisation et plus particulièrement les terres rares, je me permettrai de ménager un peu de suspense : le haut-commissariat s'apprête à lancer un travail approfondi sur ces sujets. Des progrès notables ont déjà été enregistrés grâce à l'initiative RESourceEU. Certains y ont vu les prémices d'une sorte de nouvelle CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier), qui mettrait en commun ces ressources stratégiques d'autant plus précieuses qu'elles sont – sans mauvais jeu de mots – rares en Europe. Cette dynamique bénéficiera à l'industrie de défense, mais également à d'autres secteurs cruciaux comme les véhicules électriques ou les énergies renouvelables, notamment pour la fabrication des aimants d'éoliennes.

Nous ne serons jamais les champions du monde des terres rares étant donné la géographie et la nature de nos sous-sols. Cela n'exclut pas le développement de projets d'extraction en Europe et en France – ce qu'il faut souhaiter –, mais notre souveraineté se construira surtout par ce que l'on appelle les dépendances inversées. Face à notre forte dépendance envers la Chine et d'autres acteurs majeurs, nous devons éviter de subir des leviers de pression ou le risque d'une rupture d'approvisionnement qui menacerait notre sécurité. Pour cela, l'Europe doit devenir incontournable sur certains maillons spécifiques de la chaîne de valeur, tels que le mélange ou l'assemblage des terres rares. C'est ce que fait un groupe européen comme Solvay, qui possède des usines en France et notamment un très grand site à La Rochelle.

Il s'agit bien, ici, de souveraineté européenne : si les autres acteurs ne peuvent se passer de nous sur un maillon de la chaîne, ils y regarderont à deux fois avant de nous couper le robinet des terres rares. S'ils le faisaient, ils se trouveraient eux-mêmes très gênés, puisque nous pourrions bloquer en retour l'assemblage ou le recyclage – domaine dans lequel nous ne sommes pas en avance mais où des projets prometteurs émergent, notamment à Grenoble. La souveraineté européenne ne se confond donc pas avec l'autarcie, qui consisterait à vouloir maîtriser l'intégralité d'une filière dans laquelle nous accusons un retard certain – pour des raisons qui tiennent beaucoup, encore une fois, à la géographie et à la géologie. Elle réside dans notre capacité à exceller sur un segment clé, recréant ainsi une dépendance mutuelle. Cette dépendance inversée constitue un levier que nous devons mobiliser beaucoup plus activement, et qui fera l'objet du rapport que nous lançons.

Concernant le fameux débat sur les 3 %, je vous livrerai une opinion purement personnelle, nourrie par mon expérience de ces négociations. Je ne recommanderais pas d'opter pour cette approche. Certes, il existe une réelle légitimité intellectuelle et politique à soutenir que certaines dépenses d'avenir, comme la défense ou le climat, devraient bénéficier

d'un traitement différencié. Cependant, inévitablement, nos partenaires européens auraient le sentiment que la France, premier déficit de la zone euro et troisième dette publique de l'Union européenne en pourcentage du PIB, demande pour cette raison un assouplissement budgétaire généralisé et non ciblé ; d'autre part, ils nous demanderaient où devrait s'arrêter cette déconsolidation comptable. En effet, si la défense et le climat sont prioritaires pour tous, la R & D ne l'est-elle pas également ? À vingt-sept, arbitrer entre ces priorités s'avérerait particulièrement laborieux.

C'est pourquoi j'estime plus fécond le débat sur l'endettement commun, qui, tout en constituant une forme d'assouplissement budgétaire, consiste à lever des fonds ensemble sur des sujets précis. Bien que l'on puisse y opposer la même objection quant au choix des secteurs prioritaires, des raisons pragmatiques incitent à le proposer : plusieurs dirigeants européens l'ont déjà évoqué comme une possibilité en matière de défense. En tirant ce fil, nous pourrions aboutir au même résultat : accroître nos capacités d'investissement tout en favorisant la coopération, puisque cet endettement commun financerait prioritairement des projets partagés.

Le haut-commissariat a d'ailleurs rappelé un chiffre clé dans sa note sur le réarmement : au cours des trente dernières années, si la France avait limité ses dépenses militaires, en pourcentage du PIB, au niveau de celles de l'Allemagne, notre dette publique serait aujourd'hui inférieure de 20 à 25 points de PIB, se situant ainsi nettement sous le seuil des 100 %. Nous n'allons pas refaire l'histoire, mais cela montre que la France est de longue date une contributrice majeure à la sécurité européenne. Dès lors, pour pérenniser cet effort de défense et pour que la France continue, au nom de tous, d'assurer une mission de sécurité commune – notamment par la dissuasion nucléaire –, il est indispensable d'assouplir certains paramètres. Il appartiendra ensuite au Parlement, au fil des propositions des uns et des autres, de déterminer lesquels. Qu'il s'agisse, comme vous l'avez évoqué, de modifier les règles budgétaires ou, comme je le préconise, de bâtir un endettement commun, l'objectif reste partagé. Sur ce terrain, la voix de la France est forte grâce à son leadership reconnu en matière de défense ; il nous appartient de l'utiliser pour garantir notre propre sécurité mais aussi pour renforcer l'autonomie européenne.

M. le président Jean-Michel Jacques. Merci beaucoup, monsieur le haut-commissaire.

La séance est levée à dix heures cinquante-cinq.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. – Mme Valérie Bazin-Malgras, M. Matthieu Bloch, M. Hubert Brigand, M. Bernard Chaix, M. Yannick Chenevard, Mme Caroline Colombier, M. François Cormier-Bouligeon, M. Michel Criaud, Mme Sophie Errante, M. Emmanuel Fernandes, M. Moerani Frébault, M. Thomas Gassilloud, M. Frank Giletti, M. José Gonzalez, Mme Catherine Hervieu, M. Jean-Michel Jacques, M. Pascal Jenft, M. Loïc Kervran,

Mme Nadine Lechon, Mme Michèle Martinez, Mme Marie Récalde, Mme Catherine Rimbart, M. Arnaud Saint-Martin, M. Sébastien Saint-Pasteur

Excusés. – M. Frédéric Boccaletti, M. Manuel Bompard, Mme Cyrielle Chatelain, Mme Geneviève Darrieussecq, Mme Alma Dufour, M. Damien Girard, M. Daniel Grenon, M. Laurent Jacobelli, M. Bastien Lachaud, Mme Lise Magnier, Mme Alexandra Martin (Alpes-Maritimes), Mme Anna Pic, Mme Isabelle Rauch, Mme Mereana Reid Arbelot, Mme Marie-Pierre Rixain, M. Aurélien Saintoul, M. Mikaele Seo, M. Boris Vallaud, M. Laurent Wauquiez