

**Nouvelles Visions**  
**Pour une société de la connaissance**

Une étude  
de la FONDATION CONCORDE



Repenser notre défense pour mieux répondre aux  
défis sécuritaires

---

Novembre 2016

Sous la direction de Michel ROUSSEAU

**Rapporteur : Alexis Nicolaï**

**Responsable de la Commission Défense : Renaud Bellais**

# Sommaire

1. Comment restaurer le lien entre armées et citoyens par une action en direction de la jeunesse ? 4
2. Comment favoriser le recrutement et la fidélisation des militaires dont la défense a besoin ? ..... 7
3. Comment conforter l'engagement des armées pour la protection du territoire national ? ..... 10
4. Comment penser autrement la construction du budget de la Défense ? .....13
5. Comment promouvoir une coopération entre la Défense et le secteur privé ? ..... 16
6. Comment mettre en place une coordination stratégique entre l'État et l'industrie dans l'armement ? 19
7. Comment crédibiliser un effort européen de défense commune ? ..... 21

## Introduction

Depuis au moins deux élections présidentielles se pose la question de l'efficacité de la dépense de défense. Les Présidents de la République successifs, quelle que soit leur couleur politique, ont placé la Défense en tête des priorités de la Nation. Cependant ces ambitions internationales de la France sont bridées par des ressources budgétaires limitées. **Cela conduit les décideurs politiques à rechercher, à l'occasion de l'élection présidentielle, un moyen de préserver le positionnement de la France et donc les missions confiées aux forces armées sans entraîner une dérive des dépenses publiques.** L'échéance présidentielle est à nouveau un moment politique fort pour repenser la défense de la France. Certes, il semble y avoir un consensus parmi les principaux candidats potentiels à la Présidence pour accorder à la Défense une priorité forte. Ceci s'exprime par l'affirmation partagée qu'il est nécessaire de consacrer 2% du PIB à l'effort de défense.

**La persistance de la menace terroriste à l'extérieur comme sur l'ensemble du territoire national pose de nouveaux défis que les armées, la Défense et plus largement la Nation doivent relever.** Compte tenu d'une difficile maîtrise du déficit de l'Etat et d'une dette avoisinant 100% du PIB, la question de l'équilibre de l'ambition et des moyens se pose avec encore plus d'acuité aujourd'hui.

Les deux élections présidentielles ont conduit à la rédaction de Livres blancs de la Défense et la Sécurité Nationale. Cet exercice est légitime et nécessaire mais il aboutit à une approche totalisante qui cherche à redimensionner l'ensemble de l'architecture de défense de la France. Notre dessein n'est pas de chercher à redessiner la Défense pour en trouver un modèle idéal ou pour en optimiser les paramètres à un moment donné. Les architectures les plus ambitieuses sont souvent difficiles à mettre en œuvre. Penser la défense dans une vision totalisante est un noble dessein, mais ceci revient aussi à chercher à se substituer aux experts du domaine, ceux à qui les décideurs politiques confient une mission et qui ont la charge d'en définir les modalités : les forces armées.

**La Fondation Concorde propose de partir d'une approche alternative, à l'ambition bien plus modeste. Elle consiste à prendre du recul par rapport à la situation actuelle de la Défense en France pour réfléchir sur des axes de transformation qui pourraient éclairer une autre approche, sans chercher à définir ce que les militaires doivent faire ni comment.** En d'autres mots, la Fondation Concorde s'inscrit dans l'esprit qui l'anime depuis toujours : comment améliorer l'efficacité de l'action collective pour répondre aux attentes de la Nation tout en maîtrisant le coût des politiques publiques ?

Dans cet esprit, nous développons sept grands axes :

- Restaurer le lien entre armées et citoyens par une action en direction de la jeunesse ;
- Favoriser le recrutement et la fidélisation des militaires dont la défense a besoin ;
- Conforter l'engagement des armées pour la protection du territoire national ;
- Penser autrement la construction du budget de la Défense ;
- Promouvoir une coopération entre la Défense et le secteur privé ;
- Mettre en place une coordination stratégique entre l'État et l'industrie dans l'armement ;
- Crédibiliser un effort européen de défense commune.

La Défense est au cœur des missions régaliennes. **Il est important de s'assurer du meilleur usage possible de la dépense publique pour garantir à la fois la légitimité de l'effort demandé à la Nation et l'efficacité des forces armées dans la réalisation de leurs missions.** Les axes que nous proposons visent à rendre plus efficace la Défense et, par ce biais, lui permettre de dégager des marges de manœuvre tout en restant dans une enveloppe budgétaire maîtrisée.

## 1. Comment restaurer le lien entre armées et citoyens par une action en direction de la jeunesse ?

---

### Enjeux

- Les mécanismes mis en place lors de la suspension de la conscription, la « Journée Défense et Citoyenneté » (anciennement JAPD) et l'enseignement de défense de l'Éducation nationale, ont été tellement dilués depuis 1997 qu'ils ne répondent plus aux objectifs initiaux.
  - Comment renforcer la compréhension par les citoyens des menaces, des enjeux et des moyens pour y répondre afin d'asseoir la légitimité de l'effort de défense ?
  - Comment améliorer la connaissance des armées et de leurs missions pour favoriser l'engagement des jeunes ?
- 

**La suspension de la conscription a diminué les interactions de la population avec les armées.** De plus, les enjeux de sécurité ne se limitent plus au monde de la défense, que ce soit pour les technologies et l'industrie ou pour la sécurité nationale. Restaurer un lien avec les armées est fondamental pour que les citoyens prennent conscience du sens des efforts de défense qui sont demandés à la Nation.

Au-delà de la promotion d'un socle de connaissances sur le monde qui nous entoure, comprendre les menaces, les enjeux et les moyens mis en œuvre par les armées pour y répondre contribue à asseoir la légitimité démocratique de l'effort de défense. De manière générale et tout particulièrement dans le contexte actuel ou s'opposent souvent, dans l'opinion, les objectifs de sécurité intérieure et d'intervention extérieure, **la légitimité démocratique ne peut pas s'appuyer uniquement sur celle, institutionnelle, définie par la Constitution.** Elle doit comporter une part de compréhension de ses enjeux par la population, notamment les jeunes qui constituent les citoyens de demain.

Enfin, l'éducation à un rôle important pour favoriser l'engagement (dans l'armée d'active ou dans la réserve) et faire découvrir des métiers qui sont parfois difficiles à pourvoir aujourd'hui, que ce soit dans les armées ou dans l'industrie de défense.

Lors de la suspension du service national en 1997, ces trois enjeux – lien avec les armées, légitimité démocratique et favoriser l'engagement – étaient clairement au centre de la réflexion du législateur et du gouvernement, conscients du vide laissé pour la jeunesse. Deux dispositifs complémentaires ont été mis en place :

- Un enseignement de défense sous la responsabilité de l'Éducation nationale. Ce dernier avait pour double objet de renforcer le lien armée-nation et de sensibiliser la jeunesse à son devoir de défense ;
- Une « journée d'appel de préparation à la défense » conduite par le ministère de la Défense. En 1997, son contenu se limitait à un enseignement sur les objectifs de la défense nationale, les moyens et l'organisation de la défense ainsi que les possibilités d'engagement.

**Aujourd'hui, ces deux dispositifs existent toujours mais ont été dilués au point de ne plus répondre aux objectifs.**

Côté JAPD (aujourd'hui Journée Défense et Citoyenneté), son organisation même démontre de manière évidente le phénomène de dilution. Depuis mars 2000, l'article qui définit son contenu a connu 10

versions successives avec un contenu toujours plus large. La version en vigueur (en date du 28 janvier 2016) prévoit pêle-mêle des formations et sensibilisations à la sécurité routière, au don de sang, de plaquettes, de moelle osseuse, de gamètes et sur le don d'organes à fin de greffe ainsi que sur la législation en vigueur sur ces sujets ou encore la prévention des conduites à risque pour la santé, notamment concernant les addictions et les troubles de l'audition. Ces sujets sont importants, il est nécessaire d'en informer les jeunes et les actions de sensibilisation ne doivent pas être abandonnées. Cependant, ils sont bien éloignés des enjeux de la défense nationale. Qui plus est, d'autres institutions seraient mieux placées pour délivrer de tels enseignements et les compétences des militaires pourraient être mieux utilisées.

Côté enseignement de défense au sein de l'Éducation nationale, la dilution est la plus visible au niveau de l'organisation, qui repose sur 33 « trinômes académiques » composés du recteur d'académie, du délégué militaire départemental et du président de l'association régionale des auditeurs de l'IHEDN. Leur activité est trop dépendante de l'implication de ces acteurs. Dans certaines académies (trop rares), cet enseignement est très vivant ; dans d'autres, rien n'est fait. Concernant les programmes scolaires, de nombreux éléments sont prévus en classes de troisième et de première mais ils sont éparpillés en différents modules et ne font pas nécessairement l'objet d'épreuves de validation. Là encore, la dilution est criante.

**Or la nécessité d'un enseignement de défense est très importante pour préserver et renforcer le lien armées-Nation. Face à ce constat, trois principales orientations sont envisageables :**

- Conserver la dualité de l'enseignement de défense entre l'Éducation nationale et le ministère de la Défense, au risque de voir perdurer le manque de cohérence et la duplication des moyens ;
- Transférer cette charge au ministère de la Défense. Se pose alors la question du format, de la durée, de l'approche pédagogique et de l'intérêt pour les armées d'une telle mission. Les récents et récurrents débats sur le retour d'une forme ou d'une autre de service militaire s'inscrivent dans cette logique ;
- Décharger le ministère de la Défense au profit de l'Éducation nationale, au risque de voir se rompre le contact direct entre la jeunesse et l'armée.

D'une manière ou d'une autre, la qualité des interactions entre les armées et le système éducatif doit être améliorée et l'effort concentré. **Il est donc nécessaire de s'assurer d'une montée en puissance du dispositif porté par l'Éducation nationale et d'un renforcement des préparations militaires portées par la Défense.** Deux principaux arguments confortent cette orientation.

D'une part, transmettre les valeurs républicaines, fournir les savoirs permettant de construire des citoyens éclairés quant à l'action de l'État dans la défense et conscients de leur environnement géostratégique et sécuritaire, ouvrir l'esprit des jeunes aux multiples possibilités que leur réserve l'avenir (s'engager pour son pays est certainement l'une des plus nobles de ces possibilités) est au cœur des missions de l'Éducation nationale.

**Un enseignement dédié à la défense, clairement identifié, obligatoire et dont l'apprentissage est contrôlé (par une forme d'examen ou de validation d'acquis) y participe. Il ne s'agit donc pas de se décharger sur l'Éducation nationale, mais bien de la renforcer dans l'une de ses missions les plus fondamentales.** Enseignés par les professeurs d'histoire et de géographie, des modules « défense » identifiés comme tels pourraient concerner l'histoire militaire et les mécanismes des guerres passées, les enjeux géopolitiques et les conflits contemporains dans lesquels la France est engagée, l'organisation et les missions du ministère de la Défense ainsi que les aspects institutionnels. Afin de toucher tous les jeunes, une initiation serait faite au collège et un approfondissement au lycée.

D'autre part, la question se pose du bénéfice que pourrait tirer le ministère de la Défense de l'organisation d'un enseignement de défense approfondi. Certes, il peut s'agir d'un relais de communication pour le recrutement. Cependant, les moyens investis annuellement pour la JDC, qu'ils soient financiers (100 millions d'euros par an) ou humains (8000 animateurs), ne pourraient-ils pas être mieux utilisés ? Des campagnes ciblées, ne concernant pas nécessairement l'intégralité d'une classe d'âge, ne seraient-elles pas plus efficaces ? Si le lien direct entre armée et jeunesse est important, il y a probablement de meilleurs moyens pour le conforter.

**Dans l'esprit d'une claire séparation entre ce qui relève de l'enseignement et ce qui relève de la formation militaire, pourquoi ne pas faire monter en puissance le dispositif des préparations militaires ?** En augmentant les capacités d'accueil, la visibilité auprès des jeunes et les moyens financiers et humains, les préparations militaires peuvent permettre aux jeunes qui le souhaitent d'établir un lien concret, en immersion, avec le monde militaire et ses valeurs. Ce dispositif existant et qui fonctionne bien se substituerait avantageusement à une JDC (même si celle-ci passait à un format de 2 ou 3 jours).

### Propositions

- **Supprimer la JDC qui ne répond plus aujourd'hui à sa finalité originelle du fait d'une dilution des objectifs.**
- **Renforcer et simplifier le dispositif d'enseignement de défense de l'Éducation nationale en créant un parcours « défense » cohérent, clairement identifié et évalué en fin de cycle.**
- **Renforcer le dispositif des préparations militaires pour permettre aux jeunes qui le souhaitent (et qui y seraient incités) d'approfondir leur connaissance de la défense par des formations en immersion. Valoriser la participation à ces préparations dans le monde universitaire et en entreprise.**

## 2. Comment favoriser le recrutement et la fidélisation des militaires dont la défense a besoin ?

---

### Enjeux

- Pour leur recrutement, les forces armées font face à un problème d'attractivité des postes proposés, notamment pour les militaires du rang et les sous-officiers. Elles ont besoin d'attirer les personnels nécessaires, en volume et en compétences, pour être à même de réaliser leurs missions.
  - Elles doivent aussi s'assurer d'une plus forte fidélisation pour les profils les plus recherchés, la durée moyenne d'engagement étant de plus en plus faible.
  - La question du recrutement est intimement liée à la mise en valeur des compétences acquises pour faciliter la reconversion, donc favoriser le recrutement.
- 

Servir son pays en s'engageant dans les forces armées est une fierté pour les militaires et les personnels civils de la défense. Cet engagement est apprécié par la population qui a une opinion très majoritairement favorable des forces armées. Si ce sentiment d'être utile à la société est indéniablement un facteur favorisant l'engagement (partagé dans les trois armées, toutes catégories de personnel confondues), il ne saurait être suffisant à lui seul.

**Le ministère de la Défense est confronté à un double problème : l'attractivité de ses offres d'emploi et la fidélisation des personnels, notamment ceux dont la spécialité et les compétences sont les plus recherchées.**

L'attractivité peut se mesurer en observant le nombre de candidats par poste ouvert. L'attractivité des postes d'officiers est bonne : en 2013, pour chaque poste d'officier sous contrat, il y avait 14,9 candidats et 16,7 pour les grandes écoles militaires (ESM Saint Cyr, Ecole Navale et Ecole de l'Air). Nous observons des chiffres comparables à ceux des recrutements externes de fonctionnaires de catégorie A (20,1 candidats par poste pour les commissaires de police par exemple).

**La situation est plus préoccupante pour les sous-officiers et les militaires du rang.** En 2014, ce sont près de 13 000 militaires du rang et sous-officiers qui ont été recrutés pour les trois armées et la gendarmerie. Trouver les personnes appropriées, en volume et en compétences, pour réaliser ses missions est donc un défi permanent pour la Défense. Pour chaque poste de sous-officier ouvert en 2013, il y avait 7,2 candidats dans la gendarmerie et seulement 4,7 pour les armées. Pour les militaires du rang, l'attractivité tombe à 2,4 candidats par poste ! **Elle s'explique notamment par les particularités du statut (uniquement des contractuels) et des missions, par la brièveté de la carrière et par les singularités de leurs conditions de vie et de service.**

Ce problème d'attractivité est d'autant plus vital pour les armées qu'elles font doivent s'assurer d'un taux de rotation élevé des personnels pour maintenir une population jeune. C'est à la fois une difficulté et un choix qui découle des contraintes de la condition militaire (exigences physiques, contraintes de l'éloignement sur la vie de famille, etc.). L'âge moyen à bord des bâtiments de la Marine Nationale, par exemple, est de 28 ans.

**En outre, l'intérêt des jeunes français pour la défense, mesuré par le nombre de participants à la Journée Défense et Citoyenneté souhaitant recevoir des informations complémentaires à l'issue de**

**la journée, est en chute libre depuis 2006.** À cette date, 51% d'entre eux avaient manifesté un intérêt. En 2014, ils ne sont plus que 29%, ce qui démontre également que la JDC ne remplit plus aussi bien son rôle de sensibilisation au recrutement.

Le deuxième problème rencontré par le ministère de la Défense est celui de la fidélisation des personnels. Au-delà des jeunes engagés qui quittent l'institution dès la première année parce que la condition militaire ne leur convient pas (8% pour la Marine Nationale, par exemple) le statut contractuel est une cause importante de faible fidélisation. **Hors gendarmerie, les effectifs sous contrat (c'est-à-dire ayant un engagement à durée déterminée) représentent les deux tiers des effectifs, soit le plus fort taux de la fonction publique. Or la durée moyenne d'engagement baisse** : elle est aujourd'hui en dessous de 6 années alors que 8 années seraient nécessaires pour assurer l'équilibre du modèle de ressources humaines. Former un militaire qui part trop tôt entraîne non seulement un surcoût financier pour la Défense, qui ne tire pas pleinement les bénéfices de cet investissement, mais ceci oblige le ministère à remplacer la compétence perdue.

De nombreux facteurs contribuent à l'attractivité aussi bien qu'à la fidélisation : la rémunération, les conditions de vie, la nature des missions, mais aussi la facilité à trouver un emploi en dehors du ministère de la Défense. **Les conditions de reconversion sont importantes pour attirer des engagés, car sans une telle possibilité, la non-reconnaissance des compétences acquises constitue une « barrière à la sortie » qui réduit l'attractivité des postes dans la Défense.** Un processus efficace et clair de reconversion est donc un outil de recrutement. Il permet aussi un meilleur pilotage des compétences par les ressources humaines du ministère. Il peut contribuer à la fidélisation des personnels qui ne se sentiraient plus dans un statut précaire ou face à une durée totale de contrats ne permettant pas de réaliser toute leur carrière dans la Défense.

**Ce sentiment de précarité est néfaste à l'attractivité comme à la fidélisation et doit être atténué.** Plusieurs pistes peuvent y contribuer. S'engager, même pour quelques années seulement, conduit à apprendre le métier des armes mais aussi à acquérir un ensemble de compétences et de valeurs : rigueur, discipline, solidarité, coordination et travail en équipe, engagement, sens de l'initiative et des situations... qui sont prisées dans le monde civil. **Les acquis professionnels dans la Défense doivent être reconnus et valorisés.** Parallèlement, il convient d'apprendre aux engagés amenés à quitter l'institution à l'issue de contrats courts comment ces valeurs et ces compétences peuvent être mobilisées dans un contexte civil.

D'autre part, toujours pour lutter contre le sentiment de précarité, **il convient de donner aux volontaires une vision de ce que pourraient être leurs opportunités de reconversion et ce dès l'engagement.** Il ne s'agit pas là de pousser les jeunes engagés à quitter la Défense mais, bien au contraire, de leur faire prendre conscience de ce que l'armée peut leur apporter pour leur parcours professionnel. Les actions du réseau Défense Mobilité (en charge de la reconversion) pourraient, en ce sens, être intégrées en amont.

Enfin, les armées développent en leur sein de nombreuses compétences rares et prisées par les entreprises privées. Pour attirer les meilleurs candidats et les maintenir dans l'institution, le ministère de la Défense doit accompagner ses compétences rares et fournir aux personnels qui les détiennent des perspectives attirantes. **Des parcours diplômants exclusivement réservés aux militaires pourraient être utilisés à la fois comme moyens d'attractivité, de sélection et de fidélisation des personnels concernés.**

## Propositions

- Systématiser la valorisation des acquis pour l'ensemble des militaires et civils qui entrent sans diplôme au ministère de la Défense.
- Renforcer les moyens du réseau Défense Mobilité et l'associer dès le recrutement à la gestion des carrières.
- Renforcer le nombre des formations diplômantes du ministère de la Défense et mieux en maîtriser les passerelles avec le monde civil. Utiliser ces formations comme un outil d'attraction et de rétention des compétences rares.

### 3. Comment conforter l'engagement des armées pour la protection du territoire national ?

---

#### Enjeux

- En réponse à la menace terroriste qui demeure, l'opération Sentinelle, pensée comme un dispositif d'urgence, est devenue permanente.
  - Cet engagement prolongé fait peser un risque sur la capacité des armées à assurer leur mission première : assurer la défense des intérêts de la Nation sur le territoire national et à l'échelle internationale.
  - Il est important de définir les modalités de la participation des armées à la protection du territoire national face à la persistance de la menace terroriste, en interface avec les forces de sécurité.
- 

Les forces armées se sont engagées massivement pour répondre aux risques terroristes depuis 2015. Cependant cette action – au travers de l'opération Sentinelle – s'est faite dans l'urgence et elle n'entre pas pour le moment pleinement dans le cadre de leurs missions. **L'urgence est devenue permanence, avec un risque double : un stress croissant de personnels militaires sur-engagés du fait d'une opération non planifiée et une réduction de leur préparation pour conduire les missions premières des armées, assurer la posture de défense de la Nation.**

Ceci ne veut pas dire que l'opération Sentinelle n'est pas légitime. Il est du devoir de l'Etat d'assurer la protection de la population et l'Etat peut, pour cela, mobiliser tous les instruments dont il dispose. Les attaques terroristes successives et les projets déjoués régulièrement, prouvent que les menaces ne se sont pas réduites depuis le 13 novembre 2015. L'engagement fort de la France dans la lutte contre les groupes terroristes de l'Irak à la Mauritanie contribue à ce que notre pays soit une cible prioritaire des djihadistes et autres groupes terroristes. Il n'est donc pas possible de baisser la garde. Cependant ceci n'empêche pas de poser la question de l'efficacité de la réponse apportée aujourd'hui : **la mobilisation des forces armées, et de l'Armée de Terre en particulier, est-elle la meilleure réponse pour assurer la protection pérenne de la population face à des menaces terroristes ?**

La permanence de ce risque appelle une réflexion sur la place des forces armées dans la maîtrise de tels risques ainsi que sur le positionnement des armées vis-à-vis des forces de sécurité. Deux questions sont importantes : Faut-il confier la protection du territoire national en dehors des guerres aux armées ? Quelle forme doit prendre cette implication pour répondre efficacement aux enjeux ?

Les forces armées présentent l'avantage d'être rapidement et massivement mobilisables en cas de crise majeure. Ceci explique et justifie l'opération Sentinelle suite aux attaques terroristes dont la France a été victime. Cependant la pérennisation de Sentinelle ou d'une nouvelle mission permanente des forces armées qui s'y substituerait conduira *de facto* à perdre l'avantage que présentent celles-ci en termes de réactivité et de rapide montée en puissance. C'est bien parce que les forces armées n'étaient pas déployées qu'elles étaient déployables. **En transformant une mesure d'urgence en mission permanente, les décideurs politiques se privent d'une marge de manœuvre qui est essentielle face à des menaces imprévisibles, hétérogènes et nécessitant des mesures de protection de la population sur de vastes parties du territoire national.**

De plus, il est important que cette mission ne se fasse pas au détriment de la posture de défense, notamment en ce qui concerne la sécurité extérieure de la Nation. Lorsque les soldats sont mobilisés

pour Sentinelle, non seulement ils ne sont pas disponibles pour les missions purement militaires, mais ils ne peuvent pas se préparer pour celles-ci et ils risquent de perdre des compétences pour leurs missions premières. Par ailleurs, une trop forte mobilisation des armées sur des opérations de sécurité intérieure peut conduire à une perte de motivation des soldats, qui ne se sont pas engagés pour cela. D'autant plus que le coût de mobilisation de militaires de carrière s'avère élevé sur une longue durée au regard des actions qu'ils réalisent.

**Ceci ne veut pas dire que les armées ne doivent pas contribuer aux réponses face aux menaces terroristes ou toute autre menace non militaire.** La France dispose d'armées bien formées et en nombre, ce qui est une force. Les armées disposent aussi de compétences précieuses qui sont pleinement complémentaires de celles des forces de police et de sécurité. **L'enjeu est donc de définir la bonne articulation entre armées et sécurité intérieure et ce dans des modalités qui soient politiquement et socialement acceptables.**

Deux pistes méritent d'être explorées pour mieux impliquer les forces armées dans la protection du territoire national.

**La première consiste à inclure une nouvelle mission dans le contrat opérationnel des armées.** L'effet de masse du déploiement des armées au travers de Sentinelle ne doit pas donner un faux sentiment de sécurité aux citoyens. Les missions de police se marient en effet assez mal avec le métier des armes et les militaires n'ont pas une doctrine appropriée ni un statut adapté pour réaliser des missions de police. De plus, il est important de ne pas dévoyer la formation de nos soldats en essayant d'y inclure de nouvelles compétences sécuritaires, au risque de réduire leur efficacité dans leur cœur de métier (par une perte de repères). Cependant les opérations sur le territoire national peuvent aussi contribuer à la formation des militaires dans une certaine mesure, en particulier lorsqu'ils sont déployés dans des opérations de maintien de la paix. Il est donc utile que, de manière accessoire, des militaires participent à des opérations permanentes de sécurité sur le territoire national.

**La deuxième piste consiste à mobiliser les compétences des armées pour aider à créer une force de sécurité complémentaire aux forces de police et de gendarmerie.** Les attaques terroristes ont en effet montré que la France manque d'une réserve de moyens rapidement mobilisables sans être opérationnelle en permanence. Le principe d'une « garde nationale » proposée par le gouvernement actuel permettrait de répondre à ce défi si elle est conçue, comme dans certains pays d'Europe de l'Est, comme le moyen de former des personnes activables en cas de crise. Aujourd'hui, elle se présente bien plus comme une surcouche posée sur une réserve renforcée mais fondamentalement inchangée.

**Trois dimensions expliquent pourquoi les armées ont un rôle à jouer si le prochain Président de la République décide de confirmer la mise en place de cette « garde nationale » :**

- Une des forces des armées est leur capacité à former les militaires. Cette expertise et la capacité de l'institution à gérer des formations sur des échelles importantes peuvent être mobilisées.
- Les armées ont un taux de rotation élevé des effectifs depuis la professionnalisation, du fait notamment du type de métiers exercés ou de la volonté de certains engagés de ne pas faire carrière dans la Défense. De ce fait, des personnes bien formées quittent les armées mais pourraient garder un lien avec la Défense au travers de ce dispositif et partager ainsi leur expérience.
- La création d'une garde nationale peut constituer une opportunité pour apporter une formation à des personnes sans emplois, notamment en donnant une opportunité de premier emploi à des jeunes au chômage.

## Propositions

- Mettre fin à l'opération Sentinelle et créer une mission permanente de déploiement des armées sur le territoire national sur un format à 1 000-1 500 soldats.
- Mettre en place une « garde nationale » composée d'un noyau dur de 3 000 à 5 000 personnes immédiatement disponibles et d'une réserve de 30 000 personnes régulièrement formées sans être activées mais rapidement déployables.
- Confier aux armées la formation des personnels de la garde nationale.

## 4. Comment penser autrement la construction du budget de la Défense ?

---

### Enjeux

- Par construction, le budget de la défense est conçu comme une enveloppe maximale, calculée au plus juste. Toutes les dépenses imprévisibles viennent ponctionner les dépenses d'équipement pourtant plus que jamais nécessaires.
  - Plus les armées sont engagées, plus leurs besoins augmentent et moins les moyens nécessaires sont disponibles. Il convient donc de maintenir la stabilité et la visibilité nécessaire sur le budget soutenant la posture permanente de défense.
  - Il est important de faire en sorte que les opérations (intérieures ou extérieures) n'obèrent pas la capacité des armées à réaliser leurs missions dans le futur.
- 

Depuis plusieurs mois, le débat sur les dépenses militaires est structuré par la nécessité d'atteindre 2% du PIB. Cet objectif a été en partie déterminé par l'OTAN, qui l'a rappelé avec force lors du Sommet de Newport en 2014, mais aussi par l'impasse dans laquelle la Défense se trouve. En dépit d'un effort notable de la France pour sa défense, les objectifs et les missions qui sont confiés aux armées sont de plus en plus difficiles à atteindre avec le budget actuel. Les opérations extérieures (OPEX) et l'opération Sentinelle (OPINT) y contribuent, mais ces contraintes conjoncturelles ne sont que le révélateur d'une tendance lourde.

**Le budget de la défense est calculé au plus juste, dans un souci de maîtrise des dépenses publiques.** Il bénéficie d'un statut particulier, puisque la Défense a le privilège d'avoir une visibilité sur ses ressources sur une période de six années grâce à la Loi de programmation militaire, qui constitue un engagement politique sur les moyens alloués aux armées. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un engagement juridique, la LPM est un acte politique fort qui répond bien à la nécessité pour la Défense d'inscrire ses actions dans la durée, notamment pour des programmes d'équipement qui requièrent de nombreuses années.

**Pour autant, cette stabilité des ressources cache une rigidité implicite.** Compte tenu de ce que certains n'hésitent pas à appeler une « sanctuarisation du budget de la Défense », la contrepartie est que **ces ressources constituent un niveau maximum d'effort** (même si des aménagements à la marge peuvent être envisagés, comme cela a été le cas pour la LPM actuelle suite aux attaques terroristes). **Ceci veut dire que, quoi qu'il arrive, la Défense doit faire avec ce budget.**

Or, contrairement à d'autres ministères, il est difficile de prévoir le niveau d'activités des armées. Si nous prenons l'exemple du ministère de l'Éducation nationale, la croissance des activités est fortement corrélée à la croissance démographique, qui est elle-même assez prévisible. Si la planification est au cœur du métier des armées, celles-ci ont un niveau et un type d'activités qui résultent de phénomènes internationaux sur lesquels la Défense a peu de prise et qui s'avèrent très largement imprévisibles, donc peu planifiables d'une année à l'autre. Il suffit de regarder les crises internationales, les multiples foyers terroristes ou les crises ukrainiennes pour se convaincre de l'impossibilité de les intégrer dans le paramétrage initial de la LPM 2014-2019.

Bien que les budgets soient prévisibles, **les fluctuations de la situation sécuritaire et géostratégique conduisent donc à ce que les ressources budgétaires soient insuffisantes pour que les armées puissent réaliser leurs engagements extérieurs et, aujourd'hui, intérieurs dans de bonnes conditions.**

Il suffit d'observer le budget OPEX pour s'en convaincre. Alors que 450 millions d'euros sont prévus depuis plusieurs années pour couvrir les coûts de ces opérations, les dépenses réelles sont très largement supérieures. Elles atteignent régulièrement le double du montant budgété, ce qui contraint les armées à ponctionner le reste du budget pour couvrir les dépenses. Ceci se fait principalement au détriment des dépenses d'investissement, ce qui peut nuire dans la durée à la capacité des armées à conduire leurs missions efficacement et dans de bonnes conditions de sécurité.

**Cette situation n'est ni saine budgétairement, ni tenable militairement.** Depuis des années, la Défense reçoit un budget défini mais qui n'est pas modulable en fonction des besoins en cours de réalisation des LPM successives. De ce fait, le coût des OPEX et d'autres événements non programmés vient grever une enveloppe conçue par construction comme un niveau minimal de préservation de l'outil de défense. Il est important de sortir de jeu d'équilibriste budgétaire auquel les armées sont très (trop) régulièrement confrontées du fait des aléas géostratégiques (à l'international) et politiques (dans les arbitrages budgétaires notamment).

On peut noter par exemple que sur les dernières LPM, les surcoûts en grande partie liées aux OPEX ont conduit à la perte d'une annuité sur les 6 annuités prévues. Il est important de repenser la manière dont l'effort de défense est budgété. Ce qui est certain, c'est que cet effort se compose de deux blocs qui doivent être traités de manière distincte. S'il est nécessaire de préserver des ressources pour ce qui est programmable, ne faut-il pas financer ce qui ne l'est pas en dehors de ce budget ? **Il existe un socle d'investissement dans la défense qui ne doit pas être mis en péril par les aléas et il faut un mécanisme qui permette de répondre à ces aléas sans fragiliser le socle.**

D'une part, il est indéniable que la permanence de la posture de défense permet de définir un socle de dépenses qui correspond aux investissements et à la préparation des forces pour leurs missions premières. Ici la logique de la LPM est bien adaptée car elle permet une stabilité des ressources alignée sur la stabilité à moyen terme des besoins. Il ne faut pas la remettre en cause, car l'efficacité des armées requiert qu'elles puissent inscrire leurs actions dans la durée.

Le budget socle ne peut pas reposer sur des recettes aléatoires. Pour une mission régaliennne essentielle à la mise en œuvre de la souveraineté de la France, il est impératif de sanctuariser les ressources budgétaires qui contribuent à la posture de défense de notre pays. La visibilité est impérative pour permettre aux armées de préparer leurs personnels aux missions, d'assurer la disponibilité des équipements et de réaliser de manière programmable les investissements nécessaires à la continuité de leur action.

**D'autre part, les dépenses qui ne sont pas programmées ou programmables (par exemple, la réponse à une situation de crise imprévisible) ne doivent-elles pas être financées en dehors du socle budgétaire ?** Il s'agit d'une démarche qui permettrait de ne pas fragiliser l'outil de défense tout en mettant en évidence le coût des contraintes internationales ou, a contrario, des engagements politiques internationaux de la France.

Il y a une part d'imprévisible qui résulte de multiples chocs exogènes face auxquels il est nécessaire de réagir dans l'urgence. **Ici, cet effort supplémentaire ne doit pas mettre en péril l'équilibre budgétaire difficile pour garantir le socle. Il est donc impératif de ne pas faire supporter ces dépenses par le budget socle.** Une solution envisageable est de financer ces opérations et missions sur un budget annexe. Il est possible d'envisager un recours au Fond interministériel au-delà de la quote-part du ministère de la Défense. Cependant l'urgence et l'ampleur des besoins peuvent aussi conduire à envisager une prise en charge directement par le Trésor à très court terme. Cette approche n'est

cependant envisageable que si un contrôle budgétaire poussé est associé à un tel budget pour assurer qu'il s'agit bien de conditions exceptionnelles quant à la nature et aux raisons du recours à un tel mécanisme.

Ce budget doit couvrir les dépenses immédiates, mais aussi les coûts supplémentaires induits par l'engagement des armées en OPEX/OPINT. Du fait de ces activités, les militaires ne peuvent pas réaliser les formations ou les exercices qui permettent de préserver leurs compétences. Cela conduit à devoir les former de nouveau pour éviter une perte de compétences ou acquérir les compétences qui n'ont pas été acquises du fait de l'engagement dans ces opérations. De plus, les OPEX et OPINT mobilisent les équipements, ce qui conduit à une usure accélérée qu'il faut compenser par la maintenance, voire parfois le remplacement des matériels. Ces surcoûts masqués doivent être intégrés dans ce budget additionnel pour compenser un impact indirect sur l'équilibre budget socle/posture de défense.

### Propositions

- **Créer un socle budgétaire pour assurer la permanence de la posture de défense, construit dans la logique des Lois de programmation militaire.**
- **Financer les dépenses hors socle, liées aux aléas sécuritaires et géostratégiques, en dehors du budget de la Défense sur le budget du Trésor et y intégrer l'intégralité des coûts des OPEX et OPINT (incluant la formation, le maintien en conditions opérationnelles, etc.).**

## 5. Comment promouvoir une coopération entre la Défense et le secteur privé ?

---

### Enjeux

- En conséquence d'une approche souvent trop dogmatique ou trop ambitieuse, les différents dispositifs de partenariats public-privé ne délivrent pas les bénéfices escomptés. Pourtant, des gains potentiels existent par une meilleure collaboration entre l'État et les acteurs privés.
  - Face à la contrainte budgétaire, il est important de fournir des solutions innovantes pour répondre aux besoins des armées sans pour autant révolutionner les pratiques ou bouleverser le cadre juridique.
  - Pour promouvoir une approche de service, de coopération entre les secteurs privés et publics, une option consiste à adopter une démarche incrémentale, reconnaissant le droit à l'échec pour promouvoir l'innovation.
- 

Les contrats de partenariats avec l'Etat ont mauvaise presse, tout comme les PPP (*Public-Private Partnership*) outre-Manche. Il est vrai que, face aux impasses budgétaires et aux difficultés de la Défense à conduire des opérations complexes, beaucoup d'espoirs avaient été placés dans un recours à des solutions privées. **Il est indéniable que les PPP et les CPE n'ont pas atteint les résultats escomptés.**

Le coût induit par le recours au secteur privé s'avère ainsi certain, alors que les bénéfices restent souvent incertains et indéniablement difficiles à évaluer *ex ante*, en particulier par comparaison à une solution publique traditionnelle d'investissement et de gestion. Puisque l'Etat doit s'assurer que le fournisseur retenu sera capable de réaliser la prestation promise sur une longue période, souvent de 10 à 30 ans, et sans abuser de son pouvoir de monopole, le processus de sélection peut s'avérer long et coûteux.

De plus, il est nécessaire de définir de nombreux paramètres induisant des risques dans la réalisation du contrat. Plus la solution demandée est large et complexe, plus il est difficile d'en définir les clauses contractuelles. Cette tendance a pour effet pervers d'inciter les décideurs publics à recourir aux PPP pour des projets de grande ampleur, qui sont justement ceux qui génèrent le plus de complexité et de risques.

Les expériences passées liés à la RGPP, aux CPE,... ont été mal vécues en partie d'ailleurs en raison d'une utilisation hâtive ou sur des périmètres peu appropriés. Ceci découle de deux facteurs. **D'une part, beaucoup de décideurs ont placé de trop grands espoirs dans les PPP, bien au-delà de ce qui était raisonnable ou réaliste.** Ils ont été perçus comme une solution miracle à la fois aux contraintes budgétaires et à des carences d'expertise interne à la Défense dans des activités de pointe ou dans des domaines d'expertise éloignés du cœur de métier des armées. **D'autre part, il y a eu une part idéologique dans le recours aux PPP. Ceci est indéniable au Royaume-Uni, mais également dans une moindre mesure en France :** partant d'une critique des dysfonctionnements de l'Etat, certains décideurs ont postulé que le secteur privé était intrinsèquement plus efficace que les services étatiques.

Dans les deux cas, il n'est pas surprenant que les résultats soient en-deçà des attentes. Un outil utilisé à contrepoids ou de manière dogmatique a de fortes probabilités d'aboutir à des résultats éloignés des espérances. Il apparaît qu'une telle démarche ne permet pas une bonne préparation du choix parmi les solutions pouvant répondre à un besoin. Ceci conduit souvent à des périmètres mal compris ou mal définis, ouvrant la porte à des insatisfactions et à des conflits entre les parties au contrat. De ce fait, non seulement les coûts d'un tel choix du PPP s'avèrent très importants, mais la solution privée n'est pas

nécessairement capable d'apporter des gains suffisants pour justifier le recours à un contrat de partenariat public-privé.

**Pourtant la Cour des Comptes a montré que certains partenariats entre la Défense et le secteur privé étaient efficaces.** À l'étranger, certains exemples viennent renforcer ce constat. S'il existe de nombreux contrats peu performants ou même plus coûteux qu'une solution interne à la Défense, l'on trouve aussi de vraies réussites. Une analyse approfondie montre que dans la plupart de ces cas, le choix d'un PPP découle d'une réflexion murie sur les différentes options envisageables par la Défense pour répondre à ses besoins. Ceci passe notamment par une bonne compréhension de l'activité pouvant être externalisée, par une comparaison des coûts sur un périmètre techniquement et financièrement bien compris et par un dialogue entre acteurs publics et privés sur ce que chacun peut attendre du partenariat.

**La recherche de solutions innovantes devrait être favorisée, de manière pragmatique et non dogmatique, pour fournir des réponses aux besoins des armées sans pour autant révolutionner les pratiques ou bouleverser le cadre juridique.**

Le pragmatisme doit prédominer. Pourquoi alors ne pas instaurer un incubateur d'idées ? Un espace d'expérimentation pourrait être mis en place, au travers duquel les armées et les acteurs privés pourraient élaborer ensemble des solutions nouvelles, de manière ad hoc et sur une échelle modeste, tout en construisant une vision stratégique à plus long terme. **Avec une visée partenariale, la dimension de service doit être encouragée pour promouvoir la coopération.**

Il faut accorder aux armées et à la DGA un droit à l'expérimentation. S'il y avait une solution évidente et garantie, nul doute qu'elle serait déjà mise en œuvre. Le partenariat entre la Défense et le secteur privé est un territoire à explorer et les solutions doivent être testées pour en évaluer l'intérêt et les limites. Il s'agit véritablement d'une *terra incognita* : nous devons l'envisager, la cerner, l'explorer et la maîtriser de manière volontariste mais prudente pour éviter les chausse-trappes ou les fausses bonnes solutions. Ceci veut aussi dire que la réussite n'est en aucune manière garantie. **Le droit à l'échec doit être accepté, car sans expérimentation il est difficile de réellement innover.**

L'expérimentation peut être spécifique à la défense dans une approche nouvelle avec les partenaires traditionnels du ministère de la Défense. Par exemple, le maintien en condition opérationnel des équipements et leur entretien programmé sont un enjeu croissant pour les armées, car leur coût croît de manière importante et les armées ne peuvent pas opérer sans les équipements appropriés. Il existe indéniablement des marges de progrès pour lesquelles différentes formes de partenariat spécifique peuvent être explorées. **Attention toutefois à ne pas adopter une approche maximaliste : une phase de test est nécessaire avant d'envisager une généralisation de l'approche aux besoins des armées.**

L'expérimentation peut aussi se faire avec des acteurs privés qui ne sont pas sur le marché de la défense. L'avantage ici est d'introduire des idées nouvelles, souvent testées auprès d'autres clients, et de casser les schémas classiques – qu'ils soient internes au fonctionnement du ministère de la Défense ou dans ses relations avec le secteur privé. Là non plus, la réussite n'est pas automatiquement acquise car la transposition peut se heurter aux contraintes et spécificités propres au monde de la Défense. Une phase de test est donc, ici aussi, nécessaire avant d'envisager une généralisation de l'approche aux besoins des armées.

Le ministère de la Défense pourrait alors se doter d'une approche similaire aux incubateurs d'idées. **Pour pousser à la frontière de la coopération Etat-secteur privé, il est important de constituer une « task force » dotée des marges de manœuvre pour explorer les possibles et faire mûrir les idées qui peuvent améliorer l'efficacité dans la production de défense (et tirer les leçons des échecs pour éviter**

**de les renouveler).** Cette task force sera nécessairement en forte interaction avec les partenaires extérieurs pour innover ensemble.

### Propositions

- Allouer 5% du budget d'équipement et de fonctionnement (soit un volet supplémentaire d'environ 500 M€) à des projets innovants dans les équipements et les services en partenariat entre la Défense et le secteur privé.
- Attribuer un statut dérogatoire à titre expérimental à des contrats novateurs permettant d'expérimenter de nouvelles formes de coopération public-privé.

## 6. Comment mettre en place une coordination stratégique entre l'État et l'industrie dans l'armement ?

---

### Enjeux

- Le maintien des compétences et du tissu industriel est nécessaire pour permettre l'autonomie stratégique de la France.
  - Le temps long des grands programmes d'armement correspondent difficilement avec le temps plus court du politique et des changements géostratégiques, créant des inefficacités pour l'État comme pour l'industrie. Cela requiert une plus grande flexibilité.
  - Il est nécessaire de donner à l'État et aux industriels une meilleure visibilité stratégique à moyen et long terme et favoriser ainsi l'investissement.
- 

**L'industrie de défense est politique par nature. Elle est conçue pour les besoins régaliens et elle répond principalement aux besoins capacitaires des armées françaises.** Si les pressions concurrentielles sont nécessaires pour inciter les entreprises à la performance, elles ne doivent pas conduire à une perte d'autonomie stratégique. Du fait de la très longue durée qui sépare, pour les grands programmes d'armement, le début de la phase de conception, la production et le retrait de service (généralement plusieurs décennies), **le maintien des savoir-faire nationaux d'une génération d'équipement sur l'autre nécessite un pilotage fin et volontariste.**

Au Royaume-Uni, l'exemple des sous-marins de la classe *Astute* au début des années 2000 illustre bien la nécessité d'un tel pilotage. Quand il a été décidé de remplacer les sous-marins d'attaque de la classe *Trafalgar* (dont la production avait commencée dans la fin des années 1970), l'industrie britannique n'avait pas développé de nouveau sous-marin depuis près de 20 ans et elle avait cessé la production depuis plusieurs années. En conséquence de ce « vide programmatique », la filière entière n'était plus préparée :

- Le ministère britannique de la Défense avait perdu sa capacité à être un « client intelligent » ;
- L'industrie n'avait plus les compétences nécessaires et elle a sous-estimé l'effort à fournir pour développer le sous-marin ;
- La base industrielle de sous-traitants avait disparu.

Recréer les conditions favorables à la conception et à la production d'une nouvelle classe de sous-marins a conduit à des retards importants du programme (plus de 11 années) et à de forts dépassements de coûts (+53% de coûts selon une estimation en 2009).

Plus récemment en France, le remplacement des FAMAS ou l'approvisionnement en munitions de petit calibre ont posé la question de la dépendance nationale et du coût lié à la reconstruction d'une filière industrielle pour s'en affranchir. Si la France a su préserver une gestion raisonnée de sa base industrielle de défense, ces exemples montrent qu'il est facile de perdre pied et que le coût budgétaire ou politique des pertes de compétences est souvent très élevé. Une politique industrielle inscrite dans la durée apparaît *in fine* moins coûteuse tout en permettant de répondre aux objectifs d'autonomie stratégique de notre pays.

En outre, **le non-alignement des temps industriels, politiques et géopolitiques crée des inefficacités coûteuses pour l'État comme pour les industriels.** Au gré des crises, le contexte géopolitique change souvent et de manière imprévisible. Au gré des calendriers, les priorités politiques changent assez

régulièrement. Pour l'industrie, l'horizon temporel d'un grand programme d'armement est de plusieurs décennies. Pour les industriels, cette situation a deux principales conséquences. Les programmes de développement et de production des matériels d'armement comportent une forte part d'incertitude quand les contrats ne couvrent pas la durée de ces activités. D'autre part, les ajustements politiques et de programmation capacitaire expliquent que des arbitrages peuvent entraîner des surcoûts et des délais importants.

L'exemple de l'hélicoptère d'attaque Tigre illustre bien cette non-coordination des calendriers. Lancées en 1975, les premières discussions sur le programme se situaient dans un contexte de guerre froide. En 1987, deux versions devaient être produites pour un ensemble de 215 hélicoptères. Suite à la fin de la guerre froide cette cible d'acquisition a été réduite à 120 en 2003. Sur la période programmatique 2009-2014, la cible a de nouveau été diminuée à 80 appareils. Ces modifications, liées à la fois au contexte géostratégique et aux priorités budgétaires, ont été sources de surcoûts pour l'État (les coûts de R&D étant répartis sur un plus faible nombre d'appareils) et d'incertitudes pour l'industriel.

**Ne faut-il pas alors, dans les domaines capacitaires clés, avoir une forme de contrat-cadre entre l'État et les industriels ? Celui-ci apporterait une visibilité de moyen ou long terme permettant à l'industrie comme à l'État d'inscrire leurs actions dans la durée grâce à une meilleure visibilité stratégique tout en favorisant une certaine flexibilité.**

Pour chaque domaine capacitaire (marine de surface, sous-marins, armement et équipement individuel, véhicules terrestres, etc.), **des contrats-cadres pourraient fixer un niveau plancher de dépenses annuelles sans pour autant préciser la manière dont seraient alloués les crédits entre les différents programmes.** De tels contrats donneraient à l'État la flexibilité nécessaire pour ajuster ses commandes face aux changements géopolitiques et aux priorités budgétaires. En s'inscrivant sur une longue durée, de l'ordre de 10 ans ou plus, ils donneraient une visibilité à long terme aux industriels, réduisant ainsi l'incertitude et favorisant l'investissement. De tels contrats auraient certainement un fort impact positif sur le tissu des PME de la défense ainsi que sur l'innovation duale (civilo-militaire).

Afin de donner la légitimité suffisante à un contrat-cadre dont la durée dépasserait celle des alternances politiques, un consensus trans-partisan devra être trouvé.

Enfin, afin de créer les meilleures conditions possibles pour la mise en place d'une coordination stratégique de moyen et long-terme entre l'État et l'industrie, **la mise en place de structures conjointes de coordination fourniraient des instances transparentes pour identifier et fixer les besoins futurs et les moyens à développer pour y parvenir.** Elles associeraient, aux côtés de la Direction Générale de l'Armement, des représentants des groupements professionnels (GIFAS, GICAN, GICAT) ainsi que des personnalités qualifiées issues du monde universitaire. La réactivation du Plan prospective à 30 ans constitue une option à explorer de ce point de vue.

### Propositions

- **Mettre en place des contrats-cadres entre l'Etat et les filières stratégiques pour structurer dans la durée chaque domaine capacitaire.**
- **Mettre en place des structures conjointes de coordination pour identifier les besoins futurs et fixer les moyens à développer pour y parvenir, notamment en mettant de nouveau en place un mécanisme comme le Plan prospectif à 30 ans.**

## 7. Comment crédibiliser un effort européen de défense commune ?

---

### Enjeux

- La mutualisation des efforts de défense (et plus encore des matériels) est bien trop faible entre Européens en dépit à la fois des potentialités et des bénéfices pour relever les défis de la sécurité commune.
  - Il est possible d'augmenter et rationaliser l'effort de défense entre les pays européens tout en gardant une défense construite sur une base nationale.
  - Face aux impasses des coopérations entre États, il est envisageable de mettre en place un financement sur le budget communautaire des capacités militaires de manière à inciter les pays à accroître leur moyens de défense, en partie dédiés aux missions collectives.
- 

En septembre 2016, le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker a annoncé la création d'un « Fond Européen de Défense ». Cette initiative est bienvenue car il apparaît que le niveau d'équipement des forces armées en Europe est aujourd'hui insuffisant. **Un effort de réinvestissement est nécessaire face aux risques sécuritaires et géostratégiques. Cependant il est important de bien structurer cette initiative pour qu'elle soit à la hauteur des enjeux.** Beaucoup de questions se posent. Comment ce fond sera-t-il alimenté, pour quelles finalités et sous quelles modalités ? Quels seront les montants associés ? Seront-ils à la hauteur des lacunes capacitaires ? De quelles manières la France et les autres pays européens pourront-ils recourir à ce fond pour accroître leurs capacités militaires ? S'agira-t-il vraiment d'un budget européen d'investissement de défense et non de facilités budgétaires ou financières ?

**Il est indéniable que nous sommes au bout d'une logique purement nationale d'effort de défense, ne serait-ce que pour des raisons budgétaires.** Or le partage des efforts de défense reste marginal entre Européens. Les statistiques de l'Agence européenne de défense (AED) montrent qu'en dépit d'un accroissement des enjeux sécuritaires à la périphérie de l'Union européenne et jusque sur son territoire, la majorité des pays européens ont du mal à accroître de manière significative leur effort de défense. Les dépenses militaires n'ont cessé de baisser en intensité, passant de 1,8% du PIB en 2005 à 1,4% en 2015. Depuis la crise de 2007, les dépenses militaires ont baissé de 12% en termes réels.

En outre, **il ne faut pas vivre dans le déni du fait que les pays européens sont réticents à mutualiser leurs efforts, alors qu'une approche commune permettrait d'améliorer l'efficacité tant budgétaire qu'opérationnelle de la dépense.** Le déficit est particulièrement marqué concernant l'investissement. Ces dépenses ne représentent que 18% de l'effort de défense et elles sont en baisse. Un nombre insuffisant d'équipements sont achetés et les moyens de préparer l'avenir sont bien en deçà du besoin capacitaire.

Pourtant, la rareté des moyens ne conduit pas les pays européens à mutualiser leurs efforts. Si les acquisitions via des programmes en coopération ont augmenté de 4,8 Mds€ en 2013 à 5,7 Mds€ en 2014, nous sommes encore loin du niveau de 2009 avec 8,2 Mds€. De plus, ce rebond reflète principalement la montée en puissance de programmes en coopération lancés au tournant du siècle dernier, comme l'A400M, et non un effort réellement nouveau de mutualisation des achats. Les Européens achètent peu ensemble et ils investissent encore moins ensemble dans la préparation des capacités futures.

Force est de constater que les gains rationnels d'une mutualisation des dépenses ne suffisent pas pour que les Européens travaillent spontanément ensemble. Les initiatives comme le « *Pooling & Sharing* » de l'AED ou le « *Smart Defence* » de l'OTAN n'ont connu qu'un succès d'estime. Comment faire pour aller au-delà et accroître la mutualisation des efforts et le niveau d'investissement dans l'ensemble de l'Union européenne afin de mieux répondre aux enjeux de défense et de sécurité ?

**L'AED souligne régulièrement le coût de la non-Europe dans les efforts de défense. L'insuffisance de mutualisation des dépenses conduit à une perte d'efficacité, à des lacunes capacitaires et donc à une double peine : dépenser beaucoup pour la défense (toutes choses égales par ailleurs) tout en obtenant une efficacité limitée d'efforts dispersés.** La réponse la plus appropriée est donc de promouvoir une démarche collective entre Européens, favorisant une gestion partagée de la sécurité commune.

La mise en place d'un budget européen est importante de manière à compléter les efforts nationaux de défense, qui se heurtent à de fortes contraintes budgétaires. Si la France peut conduire une politique autonome de défense, le coût de l'outil de défense appelle en effet un partage du fardeau entre partenaires européens. Cependant **une européanisation de la défense s'avère difficile, sans même parler d'armée européenne.** La France s'est engagée dans de nombreux programmes en coopération par le passé, mais ces expériences montrent les nombreuses limites de cette approche pour mutualiser les efforts d'équipement (surcoûts, délais, spécifications hétérogènes,...). Pourtant lancer des programmes majeurs dans une logique purement nationale apparaît de plus en plus difficile car les coûts dépassent les ressources budgétaires et le marché national n'est pas suffisant pour viabiliser les programmes, même en espérant remporter des marchés à l'exportation.

Bien entendu, **il ne faut pas abandonner l'idée de lancer de nouveaux programmes en coopération, mais ces programmes seront d'autant plus efficaces qu'ils seront adossés à un volume initial suffisant de commandes.** Les lacunes capacitaires en France et en Europe sont bien identifiées, que ce soit au travers de l'Agence européenne de défense ou de l'OTAN. Il faut maintenant se donner les moyens d'investir pour combler ces lacunes capacitaires. Comment arriver à une plus grande efficacité tout en gardant une défense construite sur une base nationale ? Comment favoriser un effort plus important et plus collectif ? **Ici une solution pourrait être d'avoir un budget de l'Union européenne qui vienne abonder l'effort national de chaque Etat.** Les moyens ainsi financés par l'Union européenne pourraient être mis à disposition pour emploi dans les forces armées du pays concerné mais au service, au moins partiellement, de missions de sécurité commune.

Pour accroître l'effort de défense sans entraîner un dérapage des finances publiques, la tentation est de chercher à contourner l'obstacle au moyen d'une déconsolidation fiscale des investissements des Etats : dépenses de défense en dehors du périmètre de l'Union économique et monétaire (Maastricht), proposition de reprise des dettes et de refinancement qui permettrait de dégager des marges d'investissement (Thierry Breton). Cependant cette solution est difficile à mettre en œuvre politiquement, notamment parce qu'elle est considérée comme une légitimation de l'irresponsabilité fiscale des pays « dépensiers » par les pays européens fiscalement conservateurs. Elle est aussi difficile à justifier d'un point de vue de l'équité sociale : pourquoi accorder un statut particulier à la dépense de défense, en particulier par rapport aux dépenses sociales ?

**La solution la plus équitable et la plus efficace est que l'Union européenne apporte un co-financement des investissements mis en œuvre par les Etats qui répondent aux enjeux partagés entre Européens.** Un co-financement de l'Union européenne pourrait accroître le niveau d'effort des pays participants. Il pourrait en outre favoriser une mutualisation des efforts en complétant les

financements nationaux par un sur-abondement européen pour les projets en coopération, que ce soit pour le développement d'une capacité ou pour la mise en place de flottes communes partagées par plusieurs pays.

Il faut favoriser une autre approche de la communautarisation des dépenses de défense – non sur les opérations comme le mécanisme Athéna, mais sur les investissements. Il n'est pas envisageable de mettre en place une armée européenne avec les équipements attendants. Partager le fardeau sur des objectifs capacitaires en abondant les dépenses des Etats au niveau du budget de l'Union européenne l'est ! **Il est en effet possible d'imaginer que, sur des objectifs d'équipements définis *ex ante*, l'Union co-finance l'investissement des Etats pour que ces derniers sortent d'une logique de stricte suffisance.** La légitimité de la démarche serait que ces moyens répondent aux objectifs de la PSDC, notamment en permettant de concrétiser les ambitions de la Stratégie globale de l'Union européenne sur la politique étrangère et de sécurité présentée en juin 2016, et qu'ils puissent être mis à disposition des pays participant aux missions et opérations de la PSDC.

En effet, il n'est pas envisageable que l'Union gère et opère ces équipements, comme l'OTAN peut le faire pour quelques capacités de l'Alliance. En s'inspirant des coopérations capacitaires « mini-latérales » existantes, ces moyens communautaires seraient pleinement intégrés dans les flottes des pays partenaires et opérés par leurs armées. Le modèle est ici la coopération germano-néerlandaise dans les véhicules blindés ou l'ETAC (European Transport Air Command) pour la mutualisation des avions de transport.

**Cette approche peut d'ailleurs se coupler avec la suppression de la TVA pour les acquisitions de défense, puisqu'un co-financement de l'Union européenne pourrait justifier d'une valeur ajoutée de l'AED en termes de taille des flottes.** Or il est indéniable que l'efficacité opérationnelle des forces et leur déployabilité s'accroîtront en fonction des moyens disponibles. L'abondement des ressources par l'Union trouverait ainsi sa justification dans une meilleure défense de l'Union dans sa globalité par une réconciliation de l'intérêt national de chaque pays avec un niveau optimal d'effort de défense au niveau de l'Union européenne.

### Propositions

- **Rejeter l'idée d'une armée européenne, car elle n'est pas réaliste à l'heure actuelle. Seule une base nationale permet de construire un outil militaire crédible.**
- **Donner à la Commission européenne un budget permettant un abondement des investissements de défense réalisés en coopération et, par là même, de bénéficier d'une dispense de TVA *via* l'Agence Européenne de Défense.**
- **Mettre en place un co-financement européen des investissements des États membres au service de la PSDC via le budget communautaire, mais avec de capacités opérées au niveau national et mises au service de la défense collective.**

## Précédentes parutions de Nouvelles Visions éditées par la Fondation Concorde :

### En 2016,

**Avril 2016** : Pharmacies d'officine : quelles évolutions pour répondre aux défis de demain ?

**Février 2016** : Logement, tourisme, finance : trois pistes pour un choc d'attractivité du Grand Paris – Une stratégie pour le redressement de notre économie : 10 propositions de la Fondation Concorde

### En 2015,

**Novembre 2015** : Comment abandonner les énergies fossiles et réduire le Co2, pour des énergies renouvelables compétitives  
**Septembre 2015** : Le projet économique du FN ou comment accélérer l'effondrement de l'économie française – Souveraineté numérique et prospérité économique dans un monde transformé

**Février 2015** : Profitons des nouvelles croissances du monde : une nouvelle boussole pour l'économie - Principe de précaution : oser le risque - Un pacte pour l'énergie

**Mai 2015** : de 36 000 à 2 500 budgets communaux, de 101 à 50 départements : une réforme territoriale respectueuse des collectivités et génératrice d'économie.

### En 2014,

**Novembre 2014** : Pacte de responsabilité, CICE : L'échec programmé d'une fausse politique de l'offre

**Octobre 2014** : 80 milliards et plus d'aides et prestations sociales – Gaz de Schiste : Un blocage absurde et coûteux pour le pays

**Juin 2014** : Pour une transition énergétique rationnelle basée sur le nucléaire

**Avril 2014** : Reconstruire notre industrie, la clé de la croissance

**Mars 2014** : L'observance des traitements : un défi aux politiques de santé

**Février 2014** : Compétitivité agricole et innovation : les OGM, une opportunité à saisir pour la France.

### En 2013,

**Janvier 2013** : Pétrole et gaz de schiste, recherchons et exploitons nos réserves – Relançons l'industrie, l'économie et l'emploi - L'illusion du blocage des loyers

**Mars 2013** : Renforcer la voix du monde de l'entreprise (réédition) - Les 20 mesures qui ont stoppé la croissance et détruit l'emploi - Quelques éléments sur l'exil fiscal et l'expatriation – Leurs conséquences sur l'emploi

**Mai 2013** : Quelle transition énergétique pour la France – Priorité à l'emploi et à l'environnement

**Juillet 2013** : Croissance bleue, des emplois demain, pour la France – Valoriser et protéger l'espace maritime français

**Septembre 2013** : Un budget 2014 de rupture nécessaire et urgent pour la croissance et l'emploi

**Octobre 2013** : Répondre à la crise du logement – Pour une politique au service de l'équité

### En 2012,

**Février 2012** : Le retour à l'équilibre budgétaire doit être accompagné d'un choc de compétitivité en faveur de notre industrie

**Mars 2012** : Offrir aux TPE et PME un nouvel élan : propositions du Cercle des entrepreneurs de la Fondation Concorde - Enquête IFOP pour la Fondation Concorde : les dirigeants d'entreprise s'inquiètent de la politique énergétique

**Avril 2012** : Redressement des comptes, retour à la compétitivité – préparer l'avenir des nouvelles générations - La jeunesse française a-t-elle encore un avenir ? Remédier aux iniquités intergénérationnelles - Le pari absurde d'une croissance sans investisseurs et sans entrepreneurs

**Juillet 2012** : La relance de l'économie et la création d'emploi sont liées à la réduction de la dépense publique

**Septembre 2012** : Priorité à la réindustrialisation – Un pacte productif pour la France - Innovation thérapeutique – Faire de la France un territoire attractif pour la recherche – relever le défi du financement - Idées reçues, idées fausses sur l'impôt et les prélèvements.

**Décembre 2012** : Le crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi permettra-t-il la relance de l'industrie française ?

### En 2010 – 2011,

**Mai 2010** : Les territoires, les entreprises et l'emploi

**Septembre 2010** : Créons l'écosystème de l'innovateur

**Novembre 2010** : Maîtriser nos finances, assurer notre avenir - L'économie de fonctionnalité – vers un nouveau modèle économique durable

**Janvier 2011** : Comment sauver les finances publiques françaises ? Enrayer l'hémorragie budgétaire avant toute réforme fiscale

**Mars 2011** : Produire en France – Un enjeu national pour la croissance, l'emploi et le pouvoir d'achat

**Mai 2011** : Les absurdités d'une prétendue révolution fiscale

**Septembre 2011** : Les entreprises françaises pénalisées par les charges

**Octobre 2011** : Renforcer la voix du monde de l'entreprise – Projet pour moderniser la représentation patronale - Faciliter l'accompagnement et le financement des TPE et de l'entrepreneuriat – Une priorité pour les territoires et l'emploi

**Décembre 2011** : Réussir le déploiement du très haut débit en France - Le nucléaire au service du pouvoir d'achat et de la lutte contre le réchauffement climatique

#### En 2008 – 2009,

**Mars 2008** : Le nucléaire du futur, un atout de développement durable

**Avril 2008** : Abécédaire pour repenser l'effort de défense

**Juin 2008** : Un effort national pour défendre nos petites et moyennes industries

**Juillet 2008** : Du très haut débit pour qui ?

**Novembre 2008** : Crise financière : sauvons le capitalisme productif des excès du capitalisme financier

**Février 2009** : La Santé au travail : enfin une vraie réforme

**Mai 2009** : 10 pistes de réflexion pour soutenir nos petites entreprises face à la crise

**Juin 2009** : Réduction de la dépense publique – Plaidoyer pour une nouvelle politique des transports

#### En 2006 – 2007,

**Mars 2006** : Baromètre de la confiance

**Mai 2006** : Enraciner l'enseignement supérieur dans la société de la connaissance. Dix mesures pour transformer l'enseignement supérieur en cinq ans

**Juin 2006** : Nous ne paierons pas vos dettes, comment s'en sortir ?

**Octobre 2006** : Pour une société de la connaissance. Réussir l'université du XXI<sup>ème</sup> siècle

**Novembre 2006** : La mondialisation, notre nouveau monde

**Avril 2007** : 2002-2007, remettre la France sur le bon chemin - Politique industrielle de défense, quelles pistes pour une refondation.

**Septembre 2007** : Quelques pistes pour réduire la dépense publique – Pour un grand audit de l'Etat

#### En 2005,

**Avril 2005** : Baromètre de la confiance

**Mai 2005** : Renforçons nos tissus économiques pour faire face à la mondialisation – Sécurisons les salariés les plus exposés

**Juin 2005** : Politique énergétique de la France à horizon 2050. Un atout au service du développement durable

**Octobre 2005** : Santé et environnement

**Novembre 2005** : Lutte contre le chômage – Pourquoi il faut baisser les impôts en France ?

#### En 2004,

**Janvier 2004** : Propositions d'actions régionales pour l'emploi et le dynamisme des territoires (1<sup>er</sup> fascicule)

**Février 2004** : Propositions d'actions régionales pour l'emploi et le dynamisme des territoires (2<sup>ème</sup> fascicule)

**Juillet 2004** : Libérons les fondations – Pour créer des emplois et mieux servir l'intérêt général

**Novembre 2004** : L'emploi en France a besoin d'entrepreneurs et de capitaux français – l'ISF en question

#### En 2003,

**Janvier 2003** : L'emploi et le travail en France – L'impact des 35 heures

**Avril 2003** : Renforcer les petites industries – Organiser les réseaux de proximité et revitaliser l'économie d'en bas

**Juillet 2003** : Débat public sur l'énergie : libérer l'énergie – Eléments de réflexion sur une nouvelle fusion EDF / GDF

**Novembre 2003** : Français et Américains : l'autre rive

#### En 2002,

**Janvier 2002** : Mobiliser la société civile – Fondations et associations au service de l'intérêt général

**Février 2002** : Définir une stratégie de défense et de sécurité après le 11 septembre 2001

**Mars 2002** : EDF : libérer l'énergie, garantir l'avenir (1<sup>ère</sup> édition)

**Juin 2002** : EDF : libérer l'énergie, garantir l'avenir (2<sup>ème</sup> édition)

**Octobre 2002** : Caisse des Dépôts et Consignations – Repenser le rôle de l'établissement et sa place dans le secteur financier public

**Novembre** : Retour à la compétitivité ou régression sociale

#### En 2001,

**Janvier 2001** : La Mondialisation – Un monde nouveau, une chance pour l'avenir

**Avril 2001** : L'Administration du nouveau siècle – Les nécessaires réformes

**Mai 2001** : L'Environnement, nouvelle frontière politique

**Juin 2001** : Une fiscalité pour une France ouverte – Moins d'impôts pour chaque Français

**Octobre 2001** : Revitaliser l'économie d'en-bas – Décentraliser l'initiative, libérer les énergies

**Novembre 2001** : Pour un ministère du développement durable