



## **POLITIQUE INDUSTRIELLE DE DÉFENSE : QUELLES PISTES POUR UNE REFONDATION<sup>1</sup>**

La relation État-industrie dans la défense a connu une décennie de mutations. Nous sommes passés en France d'une industrie de défense principalement publique et fortement verticalisée – très bien décrite par Jean-Paul Hébert comme un "mode de régulation administré" – à une production aujourd'hui très largement privée et caractérisée par un désengagement marqué de la DGA des activités industrielles et technologiques.

A cette transformation nationale s'est ajoutée une montée en puissance de l'Europe de la défense. Ce processus d'eupéanisation a d'abord été caractérisé par une multiplication des coopérations tant entre pays (années 1980) qu'entre entreprises (années 1990), accompagnée par une consolidation de la base industrielle. Cette tendance a été amplifiée en 2004 par la création de l'Agence Européenne de Défense (AED).

Face à ces mutations majeures, il apparaît nécessaire de remettre à plat les principes de ce que sera dans les prochaines années la politique industrielle de défense de la France. L'articulation entre l'État et les entreprises doit être ajustée pour répondre aux changements majeurs des deux dernières décennies. Le moment est d'autant plus opportun que nous arrivons au terme d'une loi de programmation militaire (2003-2008) et que les principaux candidats à l'élection présidentielle ont souligné la nécessité d'un nouveau Livre Blanc pour adapter notre Défense à un contexte et des contraintes nouveaux.

Quelles doivent être les lignes de force de la politique industrielle de défense de la France ? A l'issue d'un cycle de réflexion thématique entamé en 2006, la Commission Défense de la Fondation Concorde a rencontré plusieurs personnalités politiques, dont elle salue la disponibilité : Gérard Longuet, ancien Ministre de l'Industrie, Sénateur de la Meuse ; Jean-Pierre Masseret, ancien Secrétaire d'État aux Anciens Combattants, Sénateur de la Moselle ; et Hervé Morin, Député de l'Eure – aujourd'hui Ministre de la Défense.

Leur point de vue a utilement éclairé, renforcé ou pondéré certaines de nos analyses et conclusions. Au final, trois enjeux majeurs se sont dégagés au travers de ces entretiens par leur importance pour l'État comme pour l'Industrie, et par leur caractère structurant :

- 1 – Mettre en place une politique industrielle de défense efficace
- 2 – Repenser radicalement la régulation de l'industrie
- 3 – Poursuivre la construction de l'Europe de la Défense avec pragmatisme

Ces thèmes sont développés dans les pages suivantes et se déclinent en axes de réflexion concrets destinés à alimenter la réflexion collective des mois à venir.

---

<sup>1</sup> Commission Défense de la Fondation Concorde. Renaud Bellais, président ; Alexis Breton, secrétaire général.

## **I – Mettre en place une politique industrielle de défense efficace**

---

Une politique de défense s'articule sur deux dimensions : ses finalités et ses moyens. Il n'est en effet pas possible de (re-) définir une politique de défense sans, au préalable, refonder notre réflexion stratégique, i.e. définir les missions confiées aux armées (qui se déclinent ensuite en objectifs, formats, budgets). L'ensemble de la classe politique s'accorde sur la nécessité d'un nouveau Livre Blanc de la Défense.

Mais l'efficacité de notre défense suppose également de repenser la manière de conduire la politique industrielle de défense. Or les approches actuelles restent très proches de celles des années 1980, même si elles ont été pour partie aménagées. De ce fait, la France aujourd'hui n'a plus réellement de politique industrielle. Les approches étatiques restent fondées sur une réflexion tout à fait cohérente avec l'existence d'une régulation administrée, mais elles s'adaptent mal à une industrie aujourd'hui très largement privée et s'avèrent aujourd'hui peu efficaces.

Une amélioration de l'efficacité de la politique industrielle nécessite de rénover globalement les relations État-industrie par une remise à plat des modes et instances de contrôle ainsi que par une clarification des relations contractuelles dans l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes : armées, entreprises et contribuables. En d'autres termes, il convient de clarifier le jeu en confiant à chaque partie prenante de l'armement le rôle qui lui convient le mieux, rendant ainsi les règles du jeu plus lisibles.

Ceci est très important pour les PME, qui doivent avoir accès aux marchés et à la sous-traitance des grands groupes pour garantir leur développement et (malheureusement parfois) leur pérennité. Les PME seront d'autant plus indispensables pour les grands groupes que ceux-ci concentrent leurs activités sur des fonctions d'intégrateur et s'appuient sur les PME, plus réactives ou plus spécialisées, pour fournir les composants essentiels à la production des systèmes de défense.

Une telle clarification ouvrirait la voie à une modernisation des moyens utilisés par l'Etat pour assurer l'équipement des forces et les missions afférentes. C'est en particulier le cas pour l'externalisation<sup>2</sup>. Il y a des gisements d'économies : soyons pragmatiques et évaluons notamment l'expérience britannique dans les PPP sans a priori idéologique.

Cette évolution est aussi nécessaire pour pérenniser la base industrielle et technologique de défense (BITD). La difficulté aujourd'hui pour les entreprises européennes (par comparaison aux entreprises américaines) est que leur modèle économique est fragilisé par une fragmentation des marchés en Europe et une dépendance accrue à l'égard des exportations.

Si la concurrence est nécessaire pour éviter des dérives dans les programmes (tant dans les coûts que dans les délais), la politique industrielle de défense doit cependant assurer un partenariat à moyen et long terme entre l'État et les actionnaires des entreprises de défense. L'enjeu est donc de trouver les modalités idoines pour un tel partenariat

En garantissant un taux de croissance et un niveau de rentabilité suffisants aux entreprises, l'État pourrait leur donner la lisibilité nécessaire sur les besoins d'équipement des armées et ainsi mieux garantir la pérennité de la BITD. Il n'y aura alors pas de difficulté pour trouver des actionnaires stables et plaçant la pérennité des entreprises de défense au cœur de leur stratégie de croissance.

---

<sup>2</sup> Voir notamment le rapport d'information du député Marc Francina sur "les perspectives d'externalisation pour le ministère de la défense" (janvier 2007).

L'État, de son côté, doit conserver (ou redévelopper) des compétences d' "acheteur intelligent" pour éviter une trop forte asymétrie d'information au profit de l'industrie, d'autant que cette dernière est aujourd'hui très concentrée. C'est à cette condition qu'il pourra continuer à défendre l'intérêt public et avoir un partenariat constructif avec l'industrie.

L'État doit donc se donner les moyens d'avoir les bonnes compétences pour conceptualiser les besoins des armées, comprendre les offres des industriels (budgétairement et industriellement), mais aussi jouer un vrai rôle de « régulateur » de l'industrie de défense. La DGA ne doit pas devenir une simple agence d'achat, comme l'est aujourd'hui la DPA<sup>3</sup> britannique, mais doit être à même de saisir les enjeux et de coordonner la politique industrielle de défense de la France.

Enfin, l'industrie de défense est une industrie privée ou gérée comme telle, mais elle ne saurait être traitée comme n'importe quelle autre industrie. La relation particulière entre l'État et les entreprises est consubstantielle : il ne s'agit pas de la supprimer, ce qui n'aurait aucun sens, mais de trouver les modalités appropriées permettant d'éviter les dérives ou dérapages aussi bien que les risques de perte de composantes essentielles et/ou stratégiques de la BITD en France, voire en Europe.

## **II – Repenser radicalement la régulation de l'industrie**

---

Il est important d'éviter une trop forte déconnection entre la stratégie des entreprises de défense et les intérêts de la nation. L'exemple de BAE Systems montre qu'une entreprise régie uniquement par des considérations de rentabilité financière, ne prenant pas pleinement en considération les intérêts de son pays d'origine, peut mettre en péril à terme l'autonomie stratégique de ce dernier en décidant de se séparer de compétences uniques qu'elle possède dans le domaine de la défense<sup>4</sup>.

La pérennité des compétences de la BITD est importante : la recherche de dividendes ou les logiques financières ne doivent pas obérer la capacité d'investissement technologique et industriel pour préserver les compétences nécessaires à l'autonomie stratégique de la France. Pour s'en assurer, il revient à l'Etat de mettre en place les incitations ad hoc qui permettront à chacune des parties prenantes de l'armement d'y trouver son compte.

Le pragmatisme s'impose donc dans les choix de politique industrielle de défense : d'un côté les entreprises doivent avoir de la visibilité et un certain niveau de rentabilité ; de l'autre l'État doit avoir des garanties quant à l'accès aux capacités de défense.

La question du contrôle des entreprises est plus épineuse. Certains considèrent qu'une participation de l'État au capital des entreprises est envisageable, mais le problème est que l'État a du mal à être impartial. Il est en effet difficile d'être à la fois actionnaire, client et régulateur – le risque étant de ne mener à bien aucune de ces fonctions faute de répartition claire des rôles et d'acquisition des compétences requises. D'où des risques de défaillance de la gouvernance qui, à terme, peuvent conduire à un dépérissement de l'entreprise concernée au lieu d'assurer l'objectif recherché : sa pérennité.

Certains suggèrent un système de contrôle des entreprises stratégiques via des financements croisés de grands groupes pour contrôler le capital des entreprises. Il s'agit là d'une deuxième fausse bonne solution car cela suppose, pour fonctionner efficacement, une réelle et contraignante convergence d'intérêts et de stratégie entre l'entreprise de défense et ses actionnaires de référence.

---

<sup>3</sup> Defence Procurement Agency.

<sup>4</sup> Ancienne entreprise publique britannique (British Aerospace) aujourd'hui totalement privée, BAE Systems a menacé de quitter le Royaume-Uni et de supprimer des activités industrielles stratégiques si le ministère de la Défense ne lui garantissait pas un niveau minimal de rentabilité des contrats de défense au Royaume-Uni.

De fait, la politique des "noyaux durs" – initiée par Edouard Balladur – n'est plus adaptée même dans le cas de certains montages industriels qui apparaissaient pertinents lors de leur mise en place, car certains actionnaires de référence ne placent aujourd'hui pas ou plus nécessairement la défense au cœur de leur stratégie de croissance. La conséquence de cette déconnexion peut être un désintérêt de ces actionnaires pour le développement des entreprises (freinant leur croissance faute de financements suffisants) et une gouvernance difficile en raison d'objectifs contradictoires.

Au regard des limites de ces deux solutions, une troisième approche, plus radicale, apparaît donc comme une réponse appropriée au regard des évolutions institutionnelles et économiques : renoncer au verrouillage du capital des sociétés. Au lieu des noyaux durs actuels, il serait préférable d'avoir une ouverture du capital qui aboutisse à une forte dilution de l'actionnariat, réduisant l'influence des principaux actionnaires.

Cette solution créerait aussi les conditions requises pour les rapprochements entre entreprises dans les secteurs qui n'ont pas encore achevé les nécessaires restructurations pour consolider la BITD nationale ou européenne. En effet, plus les rapprochements sont liés à des intérêts financiers et stratégiques (par opposition à des "meccanos industriels" organisés par l'État), plus les rapprochements entre entreprises peuvent se construire sur une logique industrielle propice à la pérennité et à la compétitivité de la BITD.

La fin de la participation directe de l'État dans le capital ou la gestion des entreprises de défense ne doit bien sûr en aucun cas signifier un abandon de toute régulation de cette industrie stratégique. Des modes indirects de régulation existent et/ou doivent être impérativement mis en place :

- par un pilotage de la stratégie des entreprises au moyen de la commande publique (la programmation des investissements à moyen et long terme jouant ici un rôle clé) ;
- au travers de dispositions particulières permettant à l'État de contrôler les activités sensibles (semblables à la législation américaine sur le secteur de la défense<sup>5</sup>), ce qui permettrait de combiner, par exemple, un actionnariat non-européen dans une entreprise de défense et la préservation des intérêts de l'État ;
- par un corpus de règles permettant d'assurer que les politiques de gouvernance des entreprises de défense soient stables et ouvertes, la logique industrielle prédominant.

### **III – Poursuivre la construction de l'Europe de la Défense avec pragmatisme**

L'Europe est par ailleurs une dimension de plus en plus critique pour la politique industrielle de défense, car la France ne peut plus espérer réaliser ses ambitions tant militaires qu'industrielles isolément. L'enjeu peut être résumé par une question : L'Europe veut-elle exister comme acteur du monde ? Voulons-nous garder une liberté d'appréciation et de décision par le maintien d'une autonomie stratégique ?

Tout est une question de volonté politique. Aujourd'hui rien n'indique qu'elle soit présente. De plus, les décideurs politiques en Europe font preuve de frilosité, d'où le choix de beaucoup en Europe de se réfugier sous l'aile protectrice de l'OTAN / des États-Unis. La volonté politique en faveur d'un renforcement de l'Europe de la Défense est donc réduite en raison d'un fort tropisme atlantiste.

---

<sup>5</sup> Les États Unis disposent de moyens réglementaires de contrôle importants sur les fusions et acquisitions dans la défense (protection des activités stratégiques) et peuvent imposer des règles de gouvernance des activités liées à la défense : administrateurs et dirigeants uniquement américains ou encore stricte séparation des activités de défense par la mise en place de "Chinese walls" (par exemple, sanctuarisation des *Bell Labs* lors de la fusion Alcatel-Lucent).

Certes l'Alliance est importante et la France doit y jouer pleinement son rôle. Toutefois le placer sous le parapluie de l'OTAN n'est pas suffisant. Rien ne dit que les États-Unis ne décideront pas un jour de se retirer d'Europe... Investir à un niveau suffisant dans notre défense et ensemble entre pays de l'Union européenne est nécessaire pour doter l'Europe des moyens de sa défense, mais aussi pour faire en sorte que l'Europe soit un partenaire crédible pour les États-Unis au sein de l'OTAN.

Si les obstacles en direction d'une Europe de la Défense sont multiples, des avancées sont possibles en adoptant une démarche pragmatique, avec force de propositions de la part de la France et en fédérant les attentes de nos partenaires.

Par exemple, le juste retour est un réel problème. Il a longtemps décrédibilisé les programmes en coopération. Mais il n'est pas pour autant une fatalité : les programmes en coopération peuvent être économiquement efficaces quand ils sont construits sur la base d'une rationalité économique et permettent de favoriser l'excellence technologique par la création de pôles à l'échelle européenne. Il faut réussir à combiner efficacité industrielle et souveraineté en promouvant les bonnes pratiques développées sur des programmes comme le Scalp/Stormshadow ou l'A400M.

L'Agence Européenne de Défense, conçue pour être un catalyseur de lancement de programmes, reste encore une coquille vide par manque de volonté politique. L'abandonner serait renoncer à un outil majeur au service de la construction de l'Europe de la Défense : il faut au contraire lui donner les moyens de transformer l'essai et de devenir un facteur d'intégration.

La France a toujours joué un rôle moteur dans la construction européenne. Elle doit être force de propositions en direction de nos partenaires européens pour renforcer les actions de l'Agence Européenne de Défense.

Il est en particulier nécessaire de préparer l'avenir ensemble, pour une meilleure utilisation des deniers publics et une plus grande efficacité de notre défense, en nous appuyant sur une politique forte de l'Agence Européenne de Défense. Ceci peut notamment s'effectuer par la mobilisation de crédits européens pour financer la R&D de défense, ce qui supposerait d'inclure une ligne budgétaire dédiée à cet objectif au niveau de l'Union européenne.

Le pragmatisme doit, là aussi, l'emporter. L'Europe de la Défense ne peut certainement pas se construire à 27, mais par l'association de quelques pays réellement motivés. Seuls les principaux pays producteurs ont intérêt et sont prêts à partager la décision ; et ils ne pourront pas accepter que des petits pays aient le même poids qu'eux dans les prises de décision (principe de cohérence).

C'est une raison supplémentaire pour que la France continue à jouer un rôle moteur dans la construction de l'Europe de la Défense. En lançant des initiatives, elle est à même de fédérer les grands pays producteurs de défense et, par là même, d'amener les autres pays à s'associer à des projets déjà bien avancés sur la base d'une contribution adaptée.

C'est la seule approche efficace et qui permette de ne pas devoir construire un impossible consensus avec ceux qui s'opposent à une Europe de la Défense. L'Europe de la Défense ne réussira que si les projets sont lancés par les grands pays, avec la possibilité pour les autres de s'y associer mais en acceptant les règles fixées par les pays initiateurs de tels projets.

D'autre part, l'Europe de la Défense doit se construire de manière équilibrée entre la demande et l'offre. Il est important que les entreprises jouent un rôle moteur dans l'europanisation de la politique de défense et ne se limitent pas à attendre les initiatives et demandes des États.

En étant force de propositions, les entreprises peuvent favoriser l'europanisation de notre effort de défense. L'Europe de la Défense doit avancer sur deux pieds, en conjuguant les initiatives étatiques comme les propositions industrielles.

## SEPT PISTES A SUIVRE

- Explorer toutes les voies possibles de réforme de la politique d'investissement pour optimiser la dépense de Défense
- Donner à la DGA les missions et les moyens nécessaires pour jouer pleinement le rôle de régulateur d'une industrie de Défense aujourd'hui privée
- Clarifier le rôle des acteurs de l'armement pour accroître l'efficacité de notre base industrielle et technologique de défense
- Définir les modalités de partenariat appropriées entre l'État et les entreprises pour assurer une convergence des intérêts de l'ensemble des parties prenantes
- Redéfinir l'actionnariat des entreprises pour clarifier la gouvernance des entreprises et favoriser les restructurations nécessaires pour préserver notre autonomie stratégique
- Approfondir la construction de l'Europe de la Défense comme deuxième pilier de l'OTAN et garante de l'indépendance de décision et d'action de la France et de l'Union européenne
- Donner aux entreprises les moyens et la possibilité de faire avancer l'Europe de la Défense par des projets industriels plutôt qu'aux Etats par le compromis politique