



MISSION « FLASH » SUR LE FINANCEMENT DE L'INDUSTRIE DE DÉFENSE



La commission de la Défense nationale et des forces armées a confié à **Mme Françoise Ballet-Blu et M. Jean-Louis Thiériot** une mission « flash » sur le financement de la base industrielle et technologique de défense (BITD).

La création d'une telle mission vise à **répondre au cri d'alarme lancé par les industriels de la défense**, au sortir de l'été 2020, face aux **difficultés croissantes qu'ils rencontrent pour financer leur activité**, tant pour leur développement que pour l'accompagnement de leurs opérations d'exportation.

Loin d'être le constat unique de la BITD, la « frilosité bancaire » à l'égard du secteur de la défense a été publiquement dénoncée, au Parlement, par le Délégué général pour l'armement, M. Joël Barre. Au-delà du secteur bancaire, la chaîne de capital-investissement apparaît peu mobilisée sur le secteur de la défense. Ceci s'explique notamment par une méconnaissance générale de l'industrie de défense, de ses enjeux comme de ses pratiques, mais aussi par le durcissement du cadre juridique qui fait de la « conformité » le nouveau juge de paix de son financement.

Si elles semblent encore globalement maîtrisées à ce jour, les difficultés de financement auxquelles la BITD est confrontée font néanmoins poindre le **risque d'un affaiblissement du tissu industriel de défense et, ce faisant, d'un effritement de notre autonomie stratégique et de notre souveraineté**.

Il y a donc urgence à identifier les voies et moyens de faciliter l'accès au financement de la BITD. Pour ce faire, au terme de plus de trente auditions, les rapporteurs préconisent :

- d'améliorer la connaissance du monde de la défense par les banques et les investisseurs ;
- de rééquilibrer les relations entre la BITD et les banques ;
- de créer un médiateur du financement pour l'écosystème de défense ;
- d'accompagner la montée en compétence de la BITD face à l'évolution du cadre normatif ;
- de conforter le rôle de la puissance publique dans l'accompagnement de l'exportation ;
- d'attirer de nouvelles sources de financement ;
- de renforcer les outils de protection de nos intérêts stratégiques.

Voir [ici](#) le compte-rendu de la séance de commission du 17 février 2021 consacrée à l'examen du rapport



Rapporteure

Mme Françoise Ballet-Blu

Députée de la Vienne
(La République en marche)



Rapporteur

M. Jean-Louis Thiériot

Député de la Seine-et-Marne
(Les Républicains)

L'INDUSTRIE DE DEFENSE FAIT FACE A DES DIFFICULTÉS ACCRUES DE FINANCEMENT

LE CRI D'ALARME DE LA BITD

La frilosité bancaire est dénoncée tant par les entreprises de défense que par la DGA

► Au sortir de l'été 2020, la BITD, par la voix de ses groupements professionnels, a dénoncé les **refus de financement dont l'industrie de défense fait de plus en plus l'objet**. Largement diffusée, une note du groupement des industries de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres (GICAT), datée du 19 octobre 2020, décrit ainsi « *comment les nouvelles contraintes du système bancaire français mettent en péril notre industrie de défense et de sécurité* ».

Le constat d'une contraction du financement de l'industrie de défense avait déjà été porté à la connaissance des parlementaires à l'occasion, notamment, des travaux de la mission « flash » sur la place de l'industrie de défense dans la politique de relance. La présente mission procède d'ailleurs de ce précédent travail, et les rapporteurs conçoivent leur rapport comme sa continuation.

► Devant les sénateurs, le Délégué général pour l'armement, **M. Joël Barre**, a lui-même évoqué, le 21 octobre, un « **phénomène de frilosité bancaire** » auquel se heurtent de plus en plus fréquemment les entreprises de défense.

Celle-ci apparaît générale, dans le sens où elle touche tant les start-up et PME en quête de développement que les grands groupes, et concerne tout à la fois le besoin en fonds de roulement et le crédit « quotidien » que les opérations de levée de fonds et l'accompagnement à l'exportation.

L'analyse menée par les rapporteurs permet toutefois de dégager quelques grandes tendances et, ce faisant, d'identifier les

principales difficultés auxquelles l'industrie de défense est confrontée.

Au sein du tissu industriel, les PME apparaissent les plus concernées

► Si les groupements professionnels estiment que le changement de pied opéré par les banques date d'environ deux ans, ils relèvent une nette accélération des difficultés d'accès au financement depuis l'éclatement de la crise sanitaire et économique. Or, **les PME de défense payent déjà un lourd tribut à la crise**. Lors de leur audition, les représentants du groupement des industries de construction et activités navales (GICAN) comme ceux du groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS) ont ainsi indiqué que, dans leurs secteurs d'activité, certaines PME n'avaient pu effectuer de prise de commande depuis le mois de mars 2020.

Si les mesures mises en place par le Gouvernement ont permis de soutenir les entreprises, notamment au travers des prêts garantis par l'État (PGE), la situation demeure toutefois critique pour nombre d'entre elles.

► Pour les PME, rarement cotées, les moyens d'obtenir des financements se limitent aux prêts bancaires et aux apports en capitaux de la part d'actionnaires préexistants ou de nouveaux entrants. Dans ce contexte, **la contraction du crédit bancaire menace directement la survie des entreprises concernées**. Les audits que la *task force* de la DGA sur la sauvegarde de la BITD a menés, avec l'appui du service des affaires industrielles et de l'intelligence économique, auprès de plus de 1 200 entreprises – essentiellement des TPE et PME – ont déjà révélé qu'une dizaine d'entre elles ne se relèveraient que difficilement de la crise, tandis que des mesures de remédiation portant sur quatre axes – accès facilité aux PGE, accélération des commandes, avancement des paiements et dialogue avec les régions – ont été mises en œuvre au profit d'une soixantaine d'entre

elles, et devaient l'être auprès de quelques dizaines d'autres.

► En outre, il a été porté à la connaissance des rapporteurs que des start-up ou PME se voient même **refuser la simple ouverture d'un compte**, et ce au motif de leur appartenance au secteur de la défense. Toutes réserves étant faites sur la solidité financière et juridique de la structure sur laquelle les rapporteurs n'ont aucune visibilité, c'est semble-t-il le cas de la jeune pousse Erika Team, qui propose une offre d'ingénierie linguistique appliquée au monde de la défense et de la sécurité. Plébiscitée par de nombreuses unités d'élite des ministères des Armées et de l'Intérieur, cette start-up a néanmoins fait face à de multiples refus de financement bancaire, retardant le développement de nouveaux outils numériques pourtant sollicités par les armées. Pour Mme Karine Joyeux, présidente fondatrice de l'entreprise, cette situation résulterait d'un **manque de familiarité de l'écosystème bancaire, notamment des caisses locales et régionales, vis-à-vis du secteur de la défense et de ses spécificités.**

Les exportations d'armement semblent plus difficiles à conduire

► Par ailleurs, les travaux des rapporteurs ont mis en lumière **l'accroissement des difficultés que rencontrent les entreprises de défense pour financer leurs opérations d'exportation.** Celles-ci portent sur l'ensemble des opérations d'accompagnement des exportations, qu'il s'agisse de l'octroi de prêts, de lettres de crédit, de garanties voire de réceptions de paiement par un pays client. Selon les représentants de la DGA, il apparaît *« qu'autrefois sacralisée, l'exportation d'armes est aujourd'hui de plus en plus contestée, et que la licence d'exportation délivrée par la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG) ne constitue plus un bouclier*

garantissant aux industriels l'octroi d'un financement ».

La CIEEMG

La CIEEMG réunit différents ministères, dont trois disposent d'une voix délibérative :

- ministère des Armées ;
- ministère de l'Économie, des Finances, et de la Relance ;
- ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

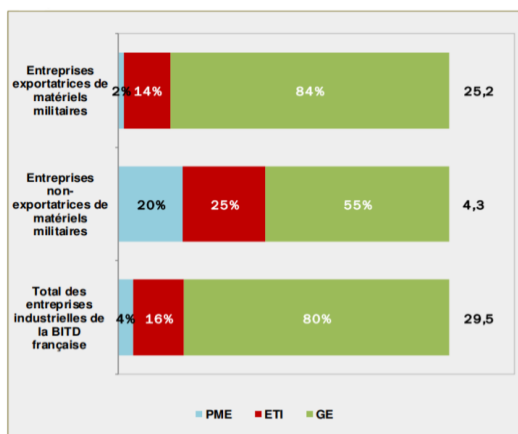
Placée sous l'autorité du Premier ministre et présidée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), la CIEEMG est chargée d'instruire les demandes d'autorisations d'exportation, en vue de la délivrance d'une licence. Différents éléments sont analysés dont :

- les conséquences de l'exportation en question pour la paix et la sécurité régionales ;
- la situation intérieure du pays de destination finale et de ses pratiques en matière de respect des droits de l'homme ;
- le risque de détournement au profit d'utilisateurs finaux non autorisés.

Les critères observés sont issus de la Position commune du 8 décembre 2008 *« définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires »* (2008/944/PESC) et de différents traités internationaux et conventions internationales dont la France est signataire.

► Ce constat ne concerne qu'à la marge les grands donneurs d'ordre. Rappelons à ce titre que si la BITD regroupe, au sens large, près de 4 000 entreprises de toutes tailles, elle est fortement structurée autour de quelques grands donneurs d'ordres – Airbus, Arqus, Dassault, MBDA, Naval Group, Nexter, Safran, Thales – qui représentent autour de 80 % de l'activité des 2 000 entreprises constituant le cœur de la BITD, et 84 % de son chiffre d'affaires militaire à l'exportation.

Répartition du chiffre d'affaires militaire des sociétés* de la BITD 2017 par catégorie



* exportatrices de matériels militaires ou non.

Source : Observatoire économique de la Défense, Ecodef 147

Les grands donneurs d'ordres, dans une position moins asymétrique face aux banques, rencontrent ainsi peu de difficultés sur les marchés export : leurs volumes d'affaires constituent le plus souvent un argument de poids pour compenser des risques extra-financiers associés à l'export.

► La situation est tout autre pour les PME et ETI, en particulier dans le secteur terrestre et, dans une moindre mesure, naval. En effet, à l'export, les PME et ETI du domaine aérospatial interviennent pour l'essentiel en tant que sous-traitants, les contrats étant portés par les grands donneurs d'ordre que sont Airbus et Dassault.

Dans le domaine terrestre, où la concurrence est rude face à des acteurs étrangers – chinois ou turcs, par exemple – qui ne sont pas toujours soumis aux mêmes règles que les entreprises françaises ou européennes, même une entreprise comme Arquus a ainsi pu rencontrer des difficultés – résolues – pour mener à leur terme des projets d'exportation.

Afin de favoriser l'activité de leurs fournisseurs à l'international, certains grands donneurs d'ordre ont constitué des sociétés communes avec eux. C'est par exemple le cas

de Kership, co-entreprise créée en 2013 par le chantier Piriou et Naval Group, alors DCNS.

► Il convient toutefois de noter que dans certains cas, y compris fortement médiatisés, la décision des acteurs bancaires de refuser d'accompagner un projet à l'export s'explique d'abord par la fragilité financière de l'entreprise concernée, et non par son appartenance au secteur de la défense.

En outre, rappelons que de manière générale, bien qu'elles représentent 76 % des 2 000 entreprises-cœur de la BITD, les PME ne réalisent, en direct, que 2 % du chiffre d'affaires militaire de la France à l'exportation. Le problème est donc réel, mais encore mesuré.

L'INDUSTRIE DE DEFENSE EST PENALISEE PAR LE POIDS CROISSANT DE LA « CONFORMITÉ »

La « conformité », juge de paix du financement des exportations d'armement

► Pour expliquer ces tensions, les représentants de l'industrie de défense pointent la « **sur-conformité** » qui serait pratiquée par les banques, pratique renforcée depuis la promulgation, en 2016, de loi dite « Sapin 2 »

La loi « Sapin 2 »

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, plus communément appelée loi Sapin 2, a doté la France d'un cadre juridique renouvelé en matière de lutte contre la corruption au sens large.

Son article 17 dispose que les dirigeants de toute société « employant au moins **cinq cents salariés** [...], et dont le chiffre d'affaires ou le **chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 100 millions d'euros** sont tenus de prendre les mesures destinées à **prévenir et à détecter la commission**, en France ou à l'étranger, de faits **de corruption ou de trafic d'influence** ».

Ces dispositions s'appliquent aux banques – ainsi, du reste, qu'aux grands groupes de défense – et par ricochet à leurs clients, y compris les ETI et les PME qui n'en relèveraient pas en tant que telles.

En outre, en visant les actes commis en France ou à l'étranger, la loi Sapin 2 comprend une dimension extraterritoriale.

► Dans la foulée de la promulgation de la loi Sapin 2, les financeurs ont ainsi renforcé leurs mécanismes internes de prévention de la corruption, afin de s'assurer de la conformité (« *compliance* ») de leurs procédures et des projets qu'ils financent aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Les échanges entre les banques et les industriels se donc complexifiés, ces derniers critiquant la lourdeur des procédures et l'intrusion des banques dans des dossiers souvent parés du sceau de la confidentialité.

► En pratique, ainsi que l'ont exposé aux rapporteurs les représentants de la fédération bancaire française (FBF) et de divers établissements bancaires, les opérations de financement d'exportations de matériels militaires font l'objet de davantage de demandes de précisions qu'auparavant et que dans d'autres secteurs. Ceci s'explique notamment par le fait que nombre de dossiers d'exportation concernent des pays à faible sécurité financière et dans lesquels interviennent des agents rémunérés en tant qu'intermédiaires pour des services commerciaux à l'étranger, le tout présentant un fort niveau de risque de corruption. Et ce d'autant plus que le secteur de la défense hérite d'un lourd passif en la matière.

Ce haut niveau de vigilance est exposé dans les **politiques sectorielles établies par les banques** exposant la philosophie de la banque et la manière dont elle intègre les différentes législations. Publiques – et accessibles sur internet – elles excluent spécifiquement certains armements, principalement ceux visés par des conventions internationales dont la France est signataire comme les mines antipersonnel ou les bombes à sous-munitions. D'autres points font l'objet d'une attention particulière. La légalité de la transaction, notamment l'existence d'une autorisation

d'export ou l'absence de sanction à l'encontre de la contrepartie, est particulièrement scrutée.

Politique sectorielle du Groupe Crédit Agricole

La politique sectorielle distingue trois catégories d'armement plus ou moins sensibles :

- *les armements controversés (i. e. ceux visés par les conventions d'Ottawa et d'Oslo) ;*
- *les armements sensibles (i. e. ceux dont le financement et la prolifération sont encadrés dans certaines juridictions) ;*
- *les autres armements et équipements de défense.*

Les opérations impliquant les armements de la première catégorie sont formellement interdites. Un financement sur la deuxième catégorie d'armement est possible « sous réserve qu'il soit licite selon les juridictions concernées, et doit faire l'objet d'un avis du Secrétariat Général / Direction du Développement Durable ».

Concernant la dernière catégorie d'armements, les règles sont plus ou moins strictes selon le client. En effet :

- « - *s'il s'agit de financement des exportations d'un pays non OCDE ;*
 - *ou si l'importateur n'est pas une entité publique ou assimilée de l'OCDE hors Union Européenne ;*
 - *ou si le pays importateur figure sur la liste des pays sous surveillance (sous embargo UE, OFAC, ONU... etc.) ou sur la liste des pays présentant un niveau de risque au moins moyen élevé associé aux droits humains et aux zones de conflit ;*
 - *ou si l'opération comporte un intermédiaire,*
- l'autorisation relève de la Direction de la Conformité de l'entité ».*

► Pour instruire les dossiers, les banques adressent de nombreuses questions aux clients, portant sur la licence d'exportation, la description du matériel concerné, l'identité de l'intermédiaire, ce qui peut donner lieu à des questions complémentaires.

► En définitive, les industriels ont le sentiment que **le pouvoir de décision a basculé dans les mains des services chargés de la conformité**. Pour les grands groupes et la plupart des ETI, ce rehaussement des exigences bancaires est avant tout perçu

comme de la « *tracasserie administrative* » : les dispositions de la loi Sapin 2 leur sont également applicables, et ils sont outillés pour y répondre, grâce à de robustes services chargés de la conformité.

En revanche, pour les PME, la plongée dans l'univers de la conformité se révèle souvent un long chemin de croix, rarement couronné de succès.

Le poids de la conformité s'explique aussi par la crainte de la mise en œuvre de mesures à portée extraterritoriale par nos compétiteurs stratégiques, au premier rang desquels les États-Unis

► Ainsi que l'ont indiqué aux rapporteurs les représentants des grandes banques françaises, le risque de crédit apparaît aujourd'hui moins important que le risque de conformité, en raison des sanctions aux montants faramineux prononcées sur ce fondement. La sanction la plus emblématique concerne le groupe BNP Paribas, condamné à une amende d'environ 9 milliards de dollars par la justice américaine, en 2014. Il lui était alors reproché d'avoir violé des embargos américains portant sur plusieurs pays.

► Ces sanctions et le renforcement du cadre normatif, en particulier dans le cadre de la loi Sapin 2, ont conduit les banques à intégrer un volet anti-blanchiment plus important dans leurs politiques sectorielles.

Les banques françaises sont très implantées internationalement. En 2018, un classement réalisé par l'agence de notation Standard & Poor's notait ainsi que quatre banques françaises figuraient parmi les 20 plus grandes banques mondiales : BNP Paribas, Crédit Agricole, Société Générale, Groupe BPCE. Ce faisant elles apparaissent particulièrement exposées aux juridictions étrangères, en particulier américaines, ces dernières se considérant compétentes dès lors qu'une transaction est réalisée à travers l'utilisation du système financier américain, voire dès l'utilisation du dollar.

► En outre, les représentants de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ont souligné que les effets juridiques liés à l'extraterritorialité pouvaient être vus comme erratiques. **Différentes banques européennes et extra-européennes ont ainsi subi le revirement de jurisprudence de l'Office of foreign assets control (OFAC)** sur la légalité de certaines opérations en dollars présentant des contreparties iraniennes. Ce changement de jurisprudence quant à la légalité de ces opérations a généré un risque d'autant plus important que la jurisprudence de cette institution a eu un effet rétroactif.

Dès lors, puisque rien ne garantit aux acteurs bancaires qu'à l'avenir, l'OFAC ne décide pas de se saisir de certains contrats, ils font preuve d'une vigilance accrue pouvant être perçue comme un signe de « sur-conformité ».

LA PLUS FORTE PRISE EN COMPTE DE CRITÈRES EXTRA-FINANCIERS PÈSE SUR LE FINANCEMENT DE L'INDUSTRIE DE DÉFENSE

Le « risque d'image »

► Bien que les campagnes menées par certaines ONG à l'encontre des financements jugés peu éthiques portent d'abord sur les questions environnementales et le financement des activités de production des énergies fossiles, nombre d'interlocuteurs des rapporteurs notent que la défense est aujourd'hui davantage contestée.

Ainsi, **six associations regroupées au sein du réseau Banktrack ont mis en œuvre des moyens pour identifier l'exposition « défense » des banques européennes**. Il y a quelques années avait été dénoncée l'implication de trois grandes banques françaises (BNP-Paribas, Société Générale et Crédit Agricole) dans le financement de la production de bombes à sous-munitions, en raison des liens étroits qu'elles entretenaient alors avec l'entreprise Textron, et qui ont depuis été rompus.

► Après avoir subi des attaques visant à atteindre leur réputation, d'importantes institutions financières pourraient être tentées de limiter leurs investissements dans le domaine de la défense afin de limiter leur exposition et les risques qui en découlent. D'ailleurs, les auditions conduites par les rapporteurs ont confirmé que **l'ensemble des grandes banques françaises ont développé des outils d'analyse du risque d'image**. De semblables mécanismes ont été institués par les fonds d'investissement afin de guider leur stratégie de prises de participation.

► Dans ce contexte, **le financement des opérations d'exportations de systèmes d'armes peut s'avérer plus délicat**, d'autant que parmi les grands clients traditionnels de la BITD se trouvent plusieurs pays en guerre. **Les controverses autour de l'emploi d'armements français au Yémen ont constitué un tournant**, et la pression exercée par certaines ONG contribue à créer un halo négatif autour du financement des exportations d'armements. À ce sujet, notons qu'Amnesty international a publié deux rapports mettant en cause les exportations françaises vers l'Égypte, sujet ayant suscité une nouvelle mobilisation de la société civile à l'occasion de la récente visite en France du président Sissi. Pour certains acteurs du secteur, il ne fait d'ailleurs guère de doute que **la conformité est mise en avant par certains acteurs bancaires pour masquer le poids de la prise en compte du risque de réputation**.

Une plainte déposée auprès de la CPI contre des industriels de défense dans le contexte de la guerre au Yémen

Le 11 décembre 2019, deux représentants de l'ONG European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) ont déposé une plainte auprès de la Cour pénale internationale visant certains industriels de défense, parmi lesquels :

- Airbus Defence and Space S.A. (Espagne) ;
- Airbus Defence and Space GmbH (Allemagne) ;
- BAE Systems Plc. (Royaume-Uni) ;
- Dassault Aviation S.A. (France) ;

- Leonardo S.p.A. (Italie) ;
- MBDA UK Ltd. (Royaume-Uni) ;
- MBDA France S.A.S. (France).

Selon la communication de l'ONG, l'objectif de cette plainte est d'interroger la possible responsabilité des industriels fournissant des armements aux pays de la coalition menée par l'Arabie saoudite dans la guerre au Yémen, et de mettre un terme au « mythe de l'industriel neutre ».

La montée en puissance des critères « ESG » dans les stratégies d'investissement

► Les actionnaires comme les clients sont de plus en plus attentifs aux actifs qu'ils jugent vertueux, ce qui n'est pas sans impact sur la stratégie d'investissement des institutions financières : **des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) sont plus régulièrement introduits** et le financement de l'industrie de défense s'en trouve affaibli au profit de nouveaux objectifs.

Cette tendance connaît une nette accélération et comme l'indique Novethic, « les Français avaient placé 278 milliards d'euros dans des fonds durables à fin 2019, contre 149 milliards d'euros l'année précédente ».

► Les fonds d'investissement observent le même mouvement : selon Forbes, avec près de 800 fonds et un encours de 315 milliards d'euros, les fonds durables ont connu une croissance de 70 % de leurs encours depuis juin 2019, et ce malgré la crise du covid-19.

Les sociétés de gestion créant les fonds d'investissement cherchent donc à satisfaire les exigences de leurs investisseurs. S'agissant des fonds de capital privé, dans lesquels seuls des investisseurs institutionnels peuvent s'engager, les mutuelles et les fonds de pension montrent aussi un intérêt croissant pour les actifs dits responsables. Cette stratégie laisse donc peu de place pour la BITD. À titre d'exemple, l'assurance générale de prévoyance militaire (AGPM) a, dans son rapport de performance

extra-financière, annoncé que son objectif était « d'atteindre un niveau de 50 % des actifs couverts par des analyses ESG ».

► Outre la prise en compte des préoccupations de leurs clients et des investisseurs, **les financeurs ajustent également leur stratégie aux orientations politiques fixées par les autorités publiques. Or, en France comme ailleurs, l'heure est à la bascule vers les financements « verts » ou socialement responsables.** La création du label « ISR » est ainsi le fait du Gouvernement, dont l'objectif était de favoriser le développement des investissements socialement responsables.

Le label ISR

Le label ISR fut créé en 2016, par le ministère de l'Économie et des Finances. Il a pour ambition de « rendre plus visibles les produits d'investissement socialement responsables (ISR) pour les épargnants en France et en Europe ».

Le label est une réponse à la volonté de concilier performance économique et impact social et environnemental en finançant les entreprises qui contribuent au développement durable dans tous les secteurs d'activité.

Pour être labellisé, tout fonds d'investissement doit :

- 1. adresser une demande à un des organismes de certification ;*
- 2. transmettre des informations sur la nature et la composition du portefeuille d'actifs.*

La certification vise principalement à évaluer la solidité du processus de sélection des actifs sur des critères environnementaux sociaux et de gouvernance (ESG). Le processus de certification des fonds est assuré par trois organismes : Afnor Certification, Deloitte et EY France.

Par ailleurs, dans le cadre du plan de relance élaboré pour répondre à la crise sanitaire et économique, le Gouvernement a mis l'accent sur le soutien aux investissements « verts ». Il s'agit aussi de la priorité en matière de commerce extérieur, le forum Bercy France export, organisé de manière dématérialisé le 2 février dernier, ayant été l'occasion de rappeler que les soutiens à l'export de l'État

devront de plus en plus favoriser les projets d'exportation qui servent le développement durable et contribuent à la lutte contre le changement climatique. C'est d'ailleurs pour contribuer à l'atteinte de cet objectif que M. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, avait présenté le 9 octobre dernier un « Plan climat pour les financements export ».

S'il n'est pas question pour les rapporteurs de remettre en cause l'indispensable soutien à la lutte contre le changement climatique, force est de constater que l'investissement dans le secteur de la défense n'est pas aussi vigoureusement encouragé par le Gouvernement, et que cet état de fait impacte son financement. **Un signal fort s'imposerait, par exemple la création d'un label industrie de souveraineté, peut-être au sein du référentiel ISR.**

POUR CERTAINS FINANCEURS, LA DEFENSE PEUT AUSSI FAIRE FIGURE D'ÉPOUVANTAIL POUR DES RAISONS STRUCTURELLES

Pour certains des interlocuteurs des rapporteurs, le secteur de la défense présente également des fragilités structurelles susceptibles d'effrayer les financeurs, renforcées par une méconnaissance globale du secteur, de ses enjeux comme de ses pratiques.

La place importante de l'État dans la vie des entreprises

► L'État actionnaire a une grande influence dans la gouvernance des entreprises de la BITD. Via l'Agence des participations de l'État (APE), la puissance publique dispose de parts significatives dans le capital des plus grands donneurs d'ordres de l'industrie de défense. Ainsi l'État dispose de :

- 11 % du capital d'Airbus ;
- 18 % des droits de vote de Safran ;
- 34,9 % des droits de vote de Thales ;
- 62,3 % du capital de Naval group ;

- 50,38 % du capital de TechnicAtome ;
- 2 sièges sur 7 au conseil de surveillance de KNDS.¹

Comme le souligne le rapport d'activité 2019-2020 de l'APE, la doctrine d'intervention de la puissance publique se structure autour de trois axes dont l'investissement dans « *les entreprises stratégiques qui contribuent à la souveraineté de notre pays (défense et nucléaire)* ». Les différentes stratégies actionnariales ont notamment pour but « *d'incarner les intérêts patrimoniaux de l'État dans sa politique de gestion* », de « *promouvoir le rôle d'actionnaire avisé de l'État dans les instances de gouvernance des entreprises* ». In fine, la présence légitime de l'État, parfois via des actions préférentielles, peut freiner certains investisseurs souhaitant influencer la gestion des entreprises, dont beaucoup dépendent de l'activité des grands donneurs d'ordre.

► En outre, **l'industrie de défense est fortement dépendante de la commande publique**. Dès lors, les investisseurs pourraient estimer ne pas être à l'abri d'un revirement politique, sur les budgets alloués à l'achat de nouveaux équipements ou la stratégie d'exportation.

L'article L. 2332-1 du code de la défense dispose que « les entreprises qui se livrent à la fabrication ou au commerce de matériels de guerre [...] ne peuvent fonctionner [...] qu'après autorisation de l'État et sous son contrôle ».

L'article L. 2335-2 du code de la défense dispose que « l'exportation sans autorisation préalable de matériels de guerre et matériels assimilés vers des États non membres de l'Union européenne [...] est prohibée ».

C'est ainsi que l'annexion de la Crimée par la Russie avait conduit la France à bloquer la livraison du porte-hélicoptères *Sebastopol*. S'il ne s'agit pas de remettre en cause les

décisions souveraines de l'État, l'incertitude dont elles s'accompagnent pourrait avoir pour conséquence de troubler le climat des affaires.

Des cycles industriels difficilement compatibles avec l'horizon financier du capital-investissement

► Les fonds de capital-investissement ont une durée de vie limitée, 10 à 14 ans en moyenne. Les investissements réalisés doivent donc pouvoir être cédés afin que le véhicule génère du rendement. En moyenne, un actif est conservé entre cinq et sept ans. Dès lors, **la relative longueur des cycles industriels dans le secteur de la défense, entre le développement d'un produit et sa commercialisation, peut constituer un frein à l'investissement**.

► Il arrive toutefois que certaines technologies présentent des caractéristiques plus classiques, à même d'attirer les fonds d'investissement. C'est par exemple le cas de celles développées par la pépite française Preligens, qui développe des solutions d'analyse automatique de données, notamment d'informations géospatiales, au moyen de techniques d'intelligence artificielle, et a récemment réalisé une levée de fonds de 20 millions d'euros, conduite auprès d'Ace Management, fonds de référence dans le secteur des industries stratégiques et de la cybersécurité, Definvest, fonds public dédié aux entreprises stratégiques de la Défense, et 360 Capital, investisseur historique de l'entreprise.

Un manque de liquidités pénalisant la « sortie »

► Les entreprises de la BITD contribuant à la souveraineté française, les opérations portant sur leur capital nécessitent d'être encadrées. **L'État est donc en mesure de s'opposer au rachat d'une société par un**

¹ Rapport d'activité de l'APE 2019-2020.

investisseur étranger, ce qui est susceptible de décourager un fonds d'investissement.

Les différents points de crispation autour de la vente, par Ardian, de la société Photonis sont assez symptomatiques de la distorsion des intérêts entre certains financeurs et la puissance publique. Pour rappel, le 18 décembre dernier, l'État s'est formellement opposé au rachat de ce producteur de lunettes de vision nocturne par la société américaine Teledyne.

Or, pour plusieurs interlocuteurs des rapporteurs, la procédure de contrôle des investissements étrangers en France, dont les critères d'examen peuvent paraître fluctuants, serait de nature à décourager certains investissements.

Le régime des investissements étrangers en France

Si les relations financières entre la France et l'étranger sont libres, l'article L. 151-3 du code monétaire et financier fixe des restrictions pour certains secteurs « touchant à la défense nationale ou susceptibles de mettre en jeu l'ordre public et des activités essentielles à la garantie des intérêts du pays ». Il est ainsi possible d'interdire l'opération ou de l'encadrer si elle porte sur l'un des secteurs couverts par le décret n° 2019-1590 du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France

Et dans tous les cas, le candidat acquéreur a l'obligation de se soumettre à une procédure d'autorisation préalable.

Pour rappel :

- 1. tout investisseur qui dépasserait le seuil de 10 % dans la détention d'une société sensible doit en informer la direction générale du Trésor*
- 2. le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance a 10 jours pour décider d'un contrôle approfondi pouvant aboutir au blocage du dépassement des 10 %.*

Pour faire face aux tentatives de prise de contrôle du fait de la crise, le seuil a été abaissé de 25 % à 10 % en avril 2020. Cette mesure, initialement prévue jusqu'en fin décembre 2020, a été prolongée par M. Bruno Le Maire au 31 décembre 2021.

SI LA SITUATION SEMBLE POUR L'HEURE RELATIVEMENT MAÎTRISÉE, LA TENDANCE EST À UN DURCISSEMENT PRÉJUDICIABLE POUR NOTRE AUTONOMIE STRATÉGIQUE

À CE JOUR, LES DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT DEMEURENT CONTENUES

Les banques françaises contestent fermement les accusations de frilosité dont elles font l'objet

► Au contraire, lors de leurs auditions, les représentants des principales institutions bancaires françaises ont affirmé que l'industrie de défense ne faisait pas, dans son ensemble, l'objet d'une exclusion, se targuant même de soutenir la défense dans des proportions bien plus importantes que leurs homologues européennes.

Ils ont ainsi indiqué que l'on retrouvait toutes les grandes banques françaises parmi les 10 à 15 réellement actives dans le domaine de la défense au niveau mondial. Ces dernières conduisent ainsi une large part des opérations internationales de financement de matériels militaires français et soulignent qu'aucun grand projet d'exportation français n'a été financé sans une banque française.

Ce constat a, du reste, été confirmé par les représentants de la direction générale du Trésor, pour lesquels les grandes banques françaises ne semblent pas s'être structurellement désengagées du secteur de la défense, malgré quelques tensions pour l'heure circonscrites.

► Les banques françaises estiment donc être les victimes d'un faux procès, résultant d'une forme de méconnaissance de la part des groupements industriels, prompts à dénoncer un changement de pied de la part des banques alors que celles-ci ont simplement mis en place de nouvelles procédures adaptées à l'évolution du cadre juridique, importante au cours de la décennie

écoulée. C'est ainsi que pour la directrice générale de la fédération bancaire française, Mme Maya Atig, « *demander davantage d'informations complémentaires qu'auparavant ne signifie pas que les banques soient devenues frileuses à l'égard du financement de l'industrie de défense* ». En outre, les banques estiment que le risque d'extraterritorialité est intégré au risque de conformité dans la mesure où elles respectent l'ensemble des règles définies par les pays où elles sont implantées.

► **Les représentants des banques sont néanmoins convenus que les enjeux de conformité ont pris davantage d'importance** et que, dans ce contexte, la situation pouvait se révéler plus difficile pour les ETI et les PME, qui ne sont parfois pas armées pour répondre aux questions de conformité – faute de spécialistes en interne – et peuvent être désarmées face au niveau d'exigence des banques. En outre, les caisses régionales elles-mêmes peuvent être moins à l'aise dans l'examen d'opérations intervenant dans le domaine de la défense, par nature complexe.

► Pour les représentants des banques, les difficultés sont donc circonscrites à quelques cas particuliers, et ne semblent pas toujours liées à l'appartenance de l'entreprise au secteur de la défense. En d'autres termes, ils estiment que le renforcement des règles anti-corruption en général comme du cadre de la responsabilité sociale des entreprises n'empêche aucunement les entreprises de « *faire du business* », y compris face à des entreprises concurrentes non soumises aux mêmes contraintes juridiques.

Il n'en reste pas moins que le monde bancaire a, dans un premier temps, fait preuve d'une grande frilosité pour participer aux travaux de cette mission, n'acceptant d'être auditionné qu'à condition de l'être collectivement par le truchement de la FBF. Ce n'est qu'après cette première audition

que des banques ont pu être individuellement entendues par les rapporteurs.

Le secteur de la défense bénéficie de la robustesse de ses grands groupes

► Bien que la robustesse des grands groupes ne rejaillisse pas automatiquement sur leur chaîne de fournisseurs, les ETI et PME de défense bénéficient de la bonne santé des acteurs de premier plan, attentifs à la vitalité de leurs sous-traitants. Les différents plans du ministère des Armées en faveur des PME – Pacte Défense PME ou, plus récemment, le plan Action PME – ont d'ailleurs favorisé l'élaboration de chartes entre les donneurs d'ordres et leurs fournisseurs, afin de veiller à ce que les grands groupes titulaires des marchés de défense soient exemplaires dans leurs relations contractuelles avec les PME sous-traitantes.

En outre, dans leurs relations avec les banques, les PME ou ETI ayant rencontré des difficultés ont parfois pu compter sur le soutien de leurs principaux clients, intervenant en tant que médiateur. Si de telles démarches n'ont pas toujours été couronnées de succès, elles illustrent l'effet d'entraînement des grands groupes sur les sous-traitants.

► Quant aux grands donneurs d'ordre eux-mêmes, ils disposent d'importantes ressources en fonds propres, leur offrant une forte capacité d'autofinancement. Et malgré les effets de la crise sanitaire et économique sur leur activité quotidienne, ils ont été en mesure de lever des fonds sur les marchés obligataires. À titre d'exemple, les groupes Airbus et Thales, tous deux notés A2¹ à long terme par Moody's, ont récemment placé avec succès des émissions obligataires : en mai 2020, Thales a annoncé la levée de 700 millions d'euros ; Airbus a placé sur les marchés 6 milliards d'euros, dont

¹ La notation A2 correspond à un émetteur avec qualité de crédit moyenne supérieure. Les obligations de l'entreprise

appartiennent à la catégorie « investment grade », qui s'oppose aux actifs spéculatifs dits « junk bond »

2,5 milliards d'euros fin juin 2020. Ces récentes levées de fonds témoignent de l'intérêt persistant des investisseurs pour les plus grands acteurs de la BITD, y compris ceux fortement exposés à un secteur aérien civil en grandes difficultés.

Le soutien public à l'industrie de défense est conséquent, tant en crédits budgétaires qu'en investissement de plus long terme

► **Les crédits inscrits chaque année en loi de finances permettent de mesurer l'ampleur du soutien de l'État à l'économie de défense.**

Sont ainsi inscrits en loi de finances initiale pour 2021, 13,7 milliards d'euros au titre du programme 146 « Équipements des forces – Dissuasion » et 901 millions au titre de l'action « Études amont » du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de Défense ».

► Parce que le financement au juste niveau des activités de recherche et de développement conditionne la capacité de nos armées à demeurer au premier rang, les rapporteurs se félicitent de la **simplification de l'accès aux mécanismes publics de soutien à l'innovation**, à l'instar des dispositifs ASTRID ou RAPID.

ASTRID et RAPID

► Créé en 2011 en remplacement du dispositif des recherches exploratoires et d'innovation (REI), l'Accompagnement spécifique des travaux de recherche et d'innovation défense (ASTRID), mené en partenariat avec l'Agence nationale de la recherche (ANR), est destiné au soutien de projet duaux, très exploratoires et innovants, pour une durée allant de 18 à 36 mois. La subvention peut atteindre trois cent mille euros. Chaque projet ASTRID peut ensuite candidater au programme ASTRID Maturation, qui vise à démontrer la technologie en environnement représentatif.

► Créé en 2009 avec la coopération de la direction générale des entreprises, le Régime d'appui à l'innovation duale (RAPID) vise à

soutenir des projets duaux et à soutenir des PME seules, en partenariat avec des laboratoires ou en consortium. Accessible aux ETI de moins de 2 000 salariés, il permet de subventionner jusqu'à 70 % des frais de R&D. Pour l'entreprise éligible, il en résulte un significatif effet de levier.

Sous l'égide de l'Agence de l'innovation de défense (AID), un guichet unique a ainsi été mis en place afin de permettre aux start-up et PME d'obtenir plus aisément une aide du ministère des Armées.

L'AID anime également l'*Innovation Defense Lab*, opérationnel depuis l'an dernier, qui a pour objet d'accélérer les processus d'innovation en accompagnant les entreprises dans la maturation globale de leurs projets. À titre d'exemple, l'adaptation aux semi-rigides des armées du foil conçu par la société SEA AIR fait actuellement l'objet d'investigations. Au total, l'équipe accompagne 45 projets et dispose d'un budget de 60 millions d'euros par an.

Les différents projets soutenus par l'AID

L'AID, à travers ses différents dispositifs soutient des projets de différentes natures dont les :

- Projets de Technologies de Défense (programmes d'études amont) destinés à développer des technologies sur le long terme pour garantir la supériorité opérationnelle et l'autonomie stratégique des armées françaises
- Projets d'Accélération d'Innovation qui se caractérisent par la montée en maturité du produit ou service et son expérimentation afin de permettre un déploiement rapide au sein du ministère des Armées
- Projets d'Innovation Participative développés par le personnel, civil ou militaire, du ministère des Armées
- Projets de Recherche qui permettent de détecter et faire émerger les futures technologies stratégiques.

► En outre, l'État a développé ses propres véhicules d'investissement en capital, afin de remédier en partie aux lacunes de la

chaîne française du capital-investissement vis-à-vis du secteur de la défense.

C'est d'abord le cas du fonds Definvest, créé fin 2017 et dont la gestion a été confiée à Bpifrance. Son encours a été récemment porté de 50 millions d'euros à 100 millions d'euros sur cinq ans. Il vise à prendre des participations minoritaires dans des entreprises jugées critiques ou innovantes.

De manière complémentaire, le ministère des Armées a annoncé la création d'un véhicule dédié au financement de l'innovation, baptisé « Innovation défense ». Articulé avec le dispositif « French tech souveraineté », il serait doté d'au minimum 200 millions d'euros. Son objectif est d'investir prioritairement dans des technologies innovantes, duales, et participant au maintien de la souveraineté française en matière de défense.

Dans les deux cas, les prises de participation sont minoritaires, afin de marquer l'intérêt de l'État pour l'entreprise et générer un effet de levier évalué à six par le DGA, s'agissant de Definvest.

Quelques participations du fonds Definvest

Depuis sa création en 2017, le véhicule géré par Bpifrance Investissement a investi dans de nombreuses entreprises stratégiques dont :

- Kalray, spécialiste des micro-processeurs ;
- Fichou, société leader dans les composants optiques de très haute précision ;
- Preligens, startup en pointe sur l'analyse d'images satellites ;
- Tethys, spécialisée en équipements et systèmes de pyrotechnie.

À MOYEN ET LONG TERMES, L'ENJEU EST DONC DE MAINTENIR UN HAUT NIVEAU DE FINANCEMENT DE L'INDUSTRIE DE DÉFENSE

L'évolution constatée à l'étranger fait craindre que la défense soit à l'avenir davantage écartée des stratégies d'investissement privé

► Si les banques françaises estiment ne pas avoir à « rougir » de leur engagement en matière de financement de l'industrie de défense, elles soulignent qu'il n'en va pas de même **à l'étranger, où certaines banques se sont retirées du financement des activités de défense**, en particulier en matière d'exportation de systèmes d'armes.

C'est notamment le cas de banques anglaises, comme HSBC, ou de banques italiennes, ces dernières semblant toutefois revenir vers le secteur de la défense après une période de frilosité. De la même manière, les banques hollandaises se montrent beaucoup plus sélectives, une structure comme ING n'acceptant de financer une entreprise intervenant dans le domaine de la défense que si celui-ci représente moins de 50 % de son chiffre d'affaires. Enfin, des banques américaines et asiatiques distinguent les équipements létaux des équipements non létaux, ce qui n'est pas le cas en France.

► En outre, pour le président de l'Autorité des marchés financiers, M. Robert Ophèle, « on observe le développement croissant de la labélisation de produits financiers excluant l'armement sur base de considérations éthiques – avec des seuils d'exclusion en pourcentage du chiffre d'affaires qui peuvent varier selon les gérants – à côté d'autres valeurs, parfois qualifiées de « sin stocks » (tabac, jeu, pornographie, alcool...), ou jugées nocives à l'environnement (OGM, nucléaire, charbon, autres énergies fossiles...) ».

Certains acteurs vont donc jusqu'à totalement exclure les producteurs d'armes en considérant qu'aucun acteur ne peut

actuellement garantir que ses produits ne pourront pas être exposés ou réexportés vers des pays à risques élevés où ils pourraient être utilisés contre des populations civiles. À titre d'exemple, le label belge *Towards Sustainability*, qui connaît une croissance rapide et représente 500 fonds et 245 milliards d'encours à la fin 2020 – un des trois principaux labels européens en matière de finance durable et responsable avec le label ISR français et le label luxembourgeois LuxFlag – exclut ainsi une proportion large d'acteurs impliqués dans l'armement : les entreprises dont plus de 10 % du chiffre d'affaires est issu de la production d'armes ou de composants liés.

Il est à craindre que le label ISR français puisse s'inspirer de cette approche d'exclusions sectorielles, plus facilement comprise par les épargnants qui, par ailleurs, peuvent s'étonner de voir certains secteurs représentés dans leurs fonds socialement responsables. Pour les rapporteurs, une telle évolution serait évidemment à combattre.

► Dans ce contexte, la tendance observée en Allemagne n'est pas des plus rassurantes. Les représentants du *Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie* (BDSV), le groupement des industries allemandes de sécurité et défense, ont ainsi fait part aux rapporteurs de la grande difficulté des entreprises de défense allemande pour accéder à des financements. Des initiatives, parfois portées au plus haut niveau politique, participent à l'assèchement de la liquidité. À titre d'illustration, **le programme allemand d'obligations souveraines vertes exclut expressément l'industrie de défense ainsi que d'autres secteurs dits controversés**. De la même manière, les représentants du groupe Airbus ont indiqué aux rapporteurs que **s'il avait été mené à son terme, le projet d'interdiction de la cotation au DAX 40 (Deutscher Aktienindex, principal indice boursier allemand, comparable au CAC 40)**

des entreprises fabriquant des armements dits « controversés » aurait potentiellement pu empêcher le groupe Airbus de s'y faire coter.

► Autre exemple : le fonds de pension norvégien, qui gère 1 000 milliards d'euros d'actifs, a notamment exclu de ses investissements les sociétés qui produisent des armes nucléaires (*nuclear weapons*) et des armes à sous-munition (*cluster munition*) ainsi que les sociétés touchées par des affaires de corruption. Au titre de la première catégorie Airbus et Safran sont ainsi inscrits sur la liste des investissements exclus.

► L'évolution de la perception du secteur de la défense au sein de nombre d'États européens constitue donc un motif de préoccupation. Et bien que de semblables menaces ne paraissent pas peser sur la France à court ou moyen termes, il est indispensable de rester **vigilant afin que ne s'opère pas à bas bruit une progressive exclusion du secteur de la défense des stratégies de financement et d'investissement.**

Le modèle de financement de la BITD repose en grande partie sur l'exportation

► Outre leur importance pour le rééquilibrage de la balance extérieure de la France – malgré une baisse de 8 % des prises de commandes en 2019 par rapport à 2018, **les prises de commandes auprès des entreprises d'armement se sont élevées, à l'exportation, à 8,3 milliards d'euros en 2019** – les exportations d'armements sont vitales pour les entreprises de la BITD elles-mêmes.

À elle seule, la commande publique nationale n'est pas en mesure d'amortir des coûts de développement importants, pas plus, du reste, que le marché européen. En conséquence, **80,4 % des entreprises industrielles de défense exportent**, contre 52,6 % pour les autres industries. S'agissant de l'industrie terrestre, le GICAT rappelle que

50 % de son chiffre d'affaires de la BITD Terrestre est conditionné par l'export.

► En contractant les marchés export, la crise économique a déjà mis en lumière la sensibilité des entreprises de la défense à ces débouchés étrangers. C'est ainsi que le coup d'arrêt brutal porté au printemps 2020 et la persistance des incertitudes quant à la reprise de l'export grève fortement les perspectives de reprise des entreprises de la BITD. Il est en particulier difficile de savoir si les prospects gelés par la crise sont simplement remis à plus tard, ou si les programmes risquent d'être annulés par les États clients. C'est ainsi que selon les industriels, au-delà du contre-exemple de l'acquisition par la Grèce de 18 Rafale, seuls les contrats pour lesquels des négociations avaient été engagées de longue date sont conclus. L'obtention de nouveaux contrats est rendue difficile en raison, d'une part, de la contraction économique d'un certain nombre de pays clients – en particulier parmi les pays du Golfe, qui subissent de surcroît une crise économique liée à la baisse du prix du pétrole – et, d'autre part, de l'annulation de la plupart des rendez-vous physiques, y compris dans le cadre de grands salons internationaux.

► Dès lors, si le rétrécissement des perspectives d'export ne devait plus être simplement conjoncturel, mais s'ancrer dans la durée pour devenir une faiblesse structurelle de notre BITD, c'est bien la robustesse à long terme du modèle économique reposant sur les exportations vers des pays non européens qui serait à interroger. Car ce sont bien sur ces exportations que les controverses – et donc la frilosité bancaire – se concentrent.

Une telle crainte pourrait en outre être confortée par de récentes décisions de nos partenaires, qui ont rappelé combien l'industrie de défense est soumise aux considérations d'ordre géopolitique. C'est ainsi que le 29 janvier, le ministre des affaires

étrangères italien, Luigi Di Maio, a annoncé la révocation des différentes autorisations d'exportations d'armements balistiques à destination d'Abou Dabi et de Riyad. Deux jours plus tôt, l'administration Biden avait annoncé la suspension de la vente de F-35 aux Émirats arabes unis et d'autres contrats à destination de l'Arabie saoudite afin de les ré-examiner.

En outre, dans certains pays européens – en Italie, en Belgique ou au Royaume-Uni – la légalité de l'octroi d'une licence a pu être contestée devant les tribunaux. À titre d'exemple, saisie par la Campagne contre le commerce des armes (CAAT), la Cour d'appel de Londres a suspendu, dans une décision du 20 juin 2019, l'octroi de nouvelles licences d'exportation vers l'Arabie saoudite. En rendant sa décision, le juge a indiqué que le doute persistait « *sur des violations du droit humanitaire international par la coalition sous commandement saoudien lors du conflit au Yémen* ». S'il n'appartient pas aux rapporteurs de commenter une décision de justice, même prise par une juridiction étrangère, ils notent que de tels arrêts tendent à affaiblir la confiance que peuvent avoir les financeurs en la robustesse des licences d'exportation, et à créer un effet de halo négatif autour des exportations d'armes.

La confirmation des ambitions de la LPM est indispensable pour conserver la supériorité des forces et assurer la préparation de l'avenir

► Au regard du poids de la commande publique dans le financement de la BITD, la préservation des ambitions de la loi de programmation militaire est indispensable. Celle-ci prévoit, sur la durée de la programmation, 295 milliards d'euros de dépenses dans des programmes d'armement de grande ampleur, mais aussi 110 milliards d'euros d'investissement entre 2019 et 2023 dans les équipements, les infrastructures et le maintien en condition opérationnelle (MCO). Elle est du reste complétée d'une

« Ambition 2030 », qui donne ainsi une certaine visibilité à la BITD au-delà de 2025.

► **Alors que la défense n’a pas fait l’objet d’une ligne spécifique dans le cadre du plan de relance présenté par le Gouvernement, il importe de veiller à ce que, d’une part, la LPM soit exécutée non pas en « points de PIB », mais en valeur absolue, conformément à la lettre de la loi. Cette préoccupation, déjà exprimée dans le rapport sur la place de la défense dans la politique de relance avait également été formulée par la présidente de la commission de la Défense nationale et des forces armées, Mme Françoise Dumas : la LPM fixe des objectifs financiers précis, exprimés en euros et non en pourcentage du PIB, et en réduire la lecture à cette seule ambition statistique relèverait de la mauvaise foi. De surcroît, face à l’évolution de la menace et au risque accru de conflit de « haut du spectre », la possibilité d’accroître les moyens alloués à la défense en valeur absolue ne doit pas être écartée.**

► L’ampleur de la crise économique qui frappe le monde fait toutefois craindre une atténuation des ambitions en la matière. Le cas échéant, l’affaiblissement du soutien public aurait de lourdes conséquences tant pour la remontée en puissance des forces et leur modernisation que pour la préparation de l’avenir. À ce titre, notons que l’Actualisation stratégique 2021 qui vient d’être publiée par le ministère des Armées souligne que *« l’innovation est au cœur de notre BITD. Elle s’inscrit à la fois dans le temps long, pour préparer des investissements structurants, anticiper les ruptures technologiques ou s’assurer de la maîtrise des technologies émergentes à caractère stratégique, et dans le temps court, pour capter rapidement l’innovation issue du marché civil et des armées, directions et services via les actions menées par l’Agence de l’innovation de défense »*.

UN AFFAIBLISSEMENT DURABLE DU FINANCEMENT DE LA BITD FERAIT DONC COURIR DES RISQUES SUR LA PRÉSERVATION DE NOTRE AUTONOMIE STRATÉGIQUE

► La Revue stratégique de 2017 et les Livres blancs qui l’ont précédée affirment que **le maintien d’une industrie de défense autonome constitue une condition *sine qua non* de notre autonomie stratégique, c’est-à-dire de notre souveraineté. En conséquence, tout affaiblissement du financement de l’industrie de défense, en provoquant son effritement, fait courir un risque sur la préservation de notre souveraineté.**

► Ce risque est double :

- en premier lieu, il peut conduire à la disparition d’entreprises et, ce faisant, de compétences parfois critiques. À terme, il est ainsi à craindre que les industries de la défense nationale deviennent des espèces en voie de disparition ;
- en second lieu, il peut conduire à la prise de contrôle par des acteurs étrangers de nos actifs et compétences stratégiques.

Ce second risque a été bien identifié par le service de l’information stratégique et de la sécurité économique (SISSE) de la direction générale des entreprises, qui note une intensification des ambitions prédatrices émanant de nos compétiteurs étrangers sous le fait de la crise sanitaire. Celles-ci ne concernent pas uniquement le domaine de la défense, mais l’ensemble des actifs stratégiques.

► En outre, les rapporteurs ne manquent pas de rappeler que la **BITD française compte, au sens large, près de 4 000 entreprises et 200 000 emplois répartis sur l’ensemble du territoire**. Il y a là une raison suffisante de veiller à sa vigueur.

FACILITER L'ACCES AUX FINANCEMENTS POUR PRÉSERVER NOTRE AUTONOMIE STRATÉGIQUE

AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DU MONDE DE LA DÉFENSE PAR LES BANQUES ET LES INVESTISSEURS

Le déficit d'image dont souffre parfois le monde de la défense au sein de la société se ressent également parmi les financeurs. Pour certains interlocuteurs des rapporteurs, la méconnaissance des enjeux associés au secteur de la défense par les banquiers et gestionnaires de fonds s'explique en partie par l'affaiblissement du lien entre la Nation et son armée créée par la suspension du service national et la part modeste qu'occupent les questions de défense dans les médias. Il y a donc urgence à améliorer la connaissance du monde de la défense, de ses enjeux et de ses pratiques par les banques et les investisseurs, afin qu'elle soit perçue comme ce qu'elle est : une industrie de souveraineté.

Les rapporteurs en sont convaincus : **une large part des difficultés d'accès au financement que rencontrent les entreprises pourraient être résolues par un dialogue renforcé et des actions de nature pédagogique**, permettant de dénouer les problèmes et de mieux faire comprendre les enjeux de l'industrie de défense.

Renouer le dialogue entre les fédérations professionnelles de chaque secteur

► Les rapporteurs préconisent d'abord de **dynamiser les interactions entre la BITD et ses financeurs**, au travers de réunions régulières. Au terme de leurs auditions, les rapporteurs ont en effet le sentiment que les crispations dont ils ont perçu l'écho sont le fait d'une rupture de dialogue entre les groupements professionnels de la BITD et les acteurs bancaires.

Il a été porté à la connaissance des rapporteurs que le seul déclenchement de la

présente mission d'information avait eu pour effet, notamment, de conduire la fédération bancaire française et les groupements professionnels de la défense à échanger sur leurs pratiques respectives. Une telle démarche va dans le bon sens.

► Pour les rapporteurs, il serait en effet utile d'**instituer des processus de concertation entre les banques et les groupements de la défense**, afin de répondre aux difficultés lorsqu'elles surviennent, comme la FBF a pu le faire par le passé avec le secteur de l'hôtellerie et de la restauration. Une réunion pourrait ainsi être organisée annuellement entre les fédérations professionnelles, permettant de faire remonter les difficultés, avec une sorte de « service d'alerte » en cas de situation urgente et de blocage inexplicé.

► Au-delà, les rapporteurs estiment que ces rencontres au niveau des fédérations professionnelles pourraient utilement déboucher sur un **approfondissement des échanges bilatéraux entre les services chargés de la conformité des banques et des industriels**.

Inciter les banques à identifier des référents « défense »

► Sollicitées à ce sujet, plusieurs banques ont indiqué aux rapporteurs qu'il appartenait à chacune d'entre elles d'évaluer la performance de son organisation et de juger de la pertinence, ou non, d'instituer une nouvelle fonction de « référent défense » ou de centraliser les dossiers relevant de la défense au sein d'une équipe dédiée, située au siège. Pour elles, une telle organisation pourrait présenter des lourdeurs en raison de l'éclatement sur le territoire du tissu économique de la BITD, et ce d'autant que sur les territoires, les agents connaissent en général intimement le tissu industriel local.

► Toutefois, les rapporteurs ont été étonnés de constater que **peu de banques disposent d'un expert des questions de défense** – c'est toutefois le cas à la Société Générale – alors

même qu'il s'agit d'un secteur stratégique et doté d'une certaine sensibilité. Une telle situation est d'autant plus surprenante que les banques ont toutes édité une politique sectorielle de défense – on peut d'ailleurs s'interroger sur les connaissances de leurs auteurs en matière de défense – et que nombre d'entre elles disposent de services spécialisés dans d'autres secteurs, à l'instar de l'aéronautique ou du transport de marchandises.

► C'est pourquoi ils considèrent que les banques auraient tout intérêt à **conforter la connaissance des enjeux de la défense par leurs agents**, d'une part au siège, afin de permettre aux plus grands groupes de disposer d'un interlocuteur spécialisé et aux organes décisionnels de la banque d'être justement éclairés, d'autre part dans le réseau, pour répondre aux sollicitations des PME et ETI. En effet, les institutions bancaires fonctionnant de façon décentralisée, les dossiers de financement des PME de la BITD sont majoritairement traités par des chargés d'affaires d'agences locales rarement spécialistes de l'industrie de la défense. La méconnaissance de certains professionnels bancaires peut freiner, complexifier la chaîne de financement. **Profondément attachés à la liberté du commerce et de l'industrie, les rapporteurs n'entendent pas régenter l'organisation de structures privées, mais considèrent qu'il pourrait être acceptable, pour les institutions bancaires, de disposer, au minimum de référents défense régionaux.** Ces derniers, formés aux spécificités de la BITD pourraient agir comme un médiateur interne.

► Parallèlement, les banques pourraient sans doute **mieux diffuser les bonnes pratiques en interne**, estimant elles-mêmes possible que les directives suivies au sein des sièges (en contact avec les grands groupes) ne soient pas forcément bien retranscrites dans les réseaux territoriaux.

Mettre en place des formations croisées sous l'égide de l'IHEDN

► L'IHEDN est, depuis sa création en 1936, un lieu de rencontre entre des militaires, des hauts fonctionnaires et des personnalités issues du monde civil. Avec ses différentes sessions de formation, cet institut a permis de partager une certaine culture des Armées. Des civils ont été familiarisés avec le fait militaire, et avec la nécessité de disposer de forces de souveraineté.

L'IHEDN disposant d'une expertise reconnue dans l'élaboration de cycles de formation, il pourrait être envisagé qu'elle développe une **formation à destination des institutions bancaires, mais aussi des acteurs du capital-investissement.**

Il pourrait ainsi être imaginé que les représentants de différentes banques et de fonds assistent ainsi à un court cycle de conférences de la part de hauts responsables civils et militaires des ministères suivant la situation des industries stratégiques, visitent différentes unités opérationnelles et sites industriels, leur permettant de faire le lien entre la BITD et le maintien de la souveraineté. De tels modules devraient également être ouverts aux responsables de la conformité des PME-ETI ou à leurs dirigeants.

► Les auditions conduites par les rapporteurs ont révélé l'intérêt de leurs interlocuteurs pour de telles sessions de formations croisées. Elles permettraient le développement d'une forme de « culture de souveraineté », propice à la manifestation d'un alignement des intérêts entre investisseurs et industriels de défense.

REEQUILIBRER LES RELATIONS ENTRE LA BITD ET LES BANQUES

► Le rééquilibrage des relations entre les acteurs de la BITD et les banques fait partie des revendications exprimées par les groupements professionnels de la défense.

De manière schématique, les industriels de la défense estiment que les banques font preuve d'un manque de transparence s'agissant :

- de leurs outils d'évaluation de la conformité – notamment dans le cadre de la procédure dite « KYC (*know your customer*), qui repose en grande partie sur des éléments extra-financiers fournis par des acteurs non régulés, à l'instar du groupe suédois Ethics ;
- des lieux et modalités de stockage des données – souvent protégées par le secret des affaires ou le secret défense – transmises par les industriels dans le cadre de l'instruction de leur demande de financement ;
- des critères sur lesquels elles se fondent pour autoriser ou refuser un financement.

► Dès lors, **le GICAT a proposé de refonder la relation liant les banques aux industriels autour d'un quadriptyque :**

- **d'avantage de transparence**, par la transmission des critères d'évaluation des dossiers ;
- **des délais d'examen annoncés en amont**, dans un contexte de grande volatilité des temps d'instruction, allant de quelques jours à plusieurs mois ;
- **une confiance accrue de la part des investisseurs** à l'égard de la BITD s'agissant du respect des règles de conformité, et ce afin de limiter le nombre de documents demandés ;
- **une responsabilité plus directe des services chargés de l'examen de conformité**, alors que les industriels éprouvent des difficultés à échanger avec eux.

► Pour les rapporteurs, **il est essentiel de répondre au mieux à l'ensemble de ces revendications, même si certaines sont plus difficiles à mettre en œuvre que d'autres.** Il en est ainsi de la transmission des critères d'évaluation, et notamment de la liste des

pays que certaines banques peuvent choisir d'exclure de leur stratégie de financement.

Ainsi que l'ont par exemple indiqué aux rapporteurs les représentants des banques, si les politiques sectorielles sont publiques, il est logique que les documents internes ne le soient pas – chaque groupe demeure libre de juger de la sensibilité de tel ou tel pays par exemple. De même, ils soulignent que chaque banque suit ses propres règles, pouvant par exemple la conduire à refuser à une grande entreprise l'émission d'une garantie car l'intermédiaire retenu dans tel ou tel pays exerce par ailleurs une activité participant de la fabrication de systèmes d'armes interdits par les conventions internationales, à l'instar de bombes à sous-munitions. À leurs yeux, les règles de conformité font l'objet d'interprétations propres à chaque banque, au sein des équipes chargées de la conformité. C'est ce qui explique la réticence des banques à envisager un « référentiel de place ».

► En revanche, les rapporteurs estiment que les banques pourraient être incitées à **harmoniser et standardiser leurs procédures, en établissant par exemple un tel « référentiel de place » à destination de la BITD sur les bonnes pratiques en matière de conformité.** Une telle initiative permettrait sans doute à l'ensemble de l'écosystème de s'approprier le corpus juridique en matière de conformité, et de mieux diffuser le référentiel français et européen face au droit américain.

► En outre, les rapporteurs considèrent que les banques pourraient davantage **étayer par écrit les motifs de refus d'un financement.** Si une part des éléments pourrait continuer de relever du dialogue oral entre le client et l'agent de la banque, au titre de la relation commerciale, les rapporteurs estiment qu'il serait plus respectueux des acteurs que les banques assument leurs décisions par écrit, en les motivant.

► Pour les rapporteurs, deux autres points paraissent devoir faire l'objet d'une plus grande transparence de la part des banques. D'abord, s'agissant des données de référence retenues pour mener les enquêtes KYC : les industriels n'ont jamais connaissance des prestataires auxquels recourent les banques et ne disposent d'aucune information quant aux critères suivis pour conduire les évaluations extra-financières. Ensuite, les lieux de stockage des données recueillies par les banques ou le niveau d'habilitation des personnels susceptibles d'en prendre connaissance. Il y a là une zone d'ombre difficilement supportable pour les industriels, et que les banques se doivent de lever.

► Par-delà les propos rassurants, une fois cette mission close, les rapporteurs demeureront vigilants sur la conformité de la pratique des banques avec la position de soutien à la BITD affichée lors des auditions.

CREER UN MEDiateur DU FINANCEMENT POUR L'ÉCOSYSTÈME DE L'INDUSTRIE DE DÉFENSE

► Afin de fluidifier les échanges entre les institutions bancaires et l'industrie de la défense, la **création d'un médiateur du financement de la défense** pourrait être envisagée. Cette mesure a déjà été proposée à l'été 2020 par l'un des rapporteurs de la présente mission dans le cadre de son rapport flash sur la place de la défense dans la politique de la relance, commis avec M. Benjamin Griveaux. Ce nouveau médiateur, éventuellement rattaché à la DGA, serait en mesure d'intervenir pour assister les PME de défense dans l'octroi de financements. L'intérêt est d'aboutir à une relation plus partenariale, moins asymétrique pour des PME qui ne détiennent pas les codes, la connaissance du milieu bancaire.

Ce médiateur devrait avoir connaissance, à titre confidentiel et sous couvert d'habilitation, des règles d'exclusion – notamment par pays – propres à chaque

établissement bancaire, ne serait-ce que pour orienter les entreprises vers des acteurs financiers susceptibles de les financer. Une telle obligation de communication supposerait une évolution des textes en vigueur que les rapporteurs recommandent.

La médiation du crédit

La médiation du crédit fut créée en 2008, durant la crise financière des subprimes. Adossée à la Banque de France, la médiation vient en aide « à toute entreprise qui rencontre des difficultés avec un ou plusieurs établissements financiers ». La médiation du crédit repose sur un système déconcentré. Le dispositif est assuré par 105 médiateurs, « des directeurs de la Banque de France en métropole et des directeurs des instituts d'émission en Outre-mer ».

Entre 2008 et 2018, la médiation du crédit a reçu 53 477 dossiers. Elle a instruit et clos 37 655 dossiers, avec un taux de médiations réussies d'environ 61,7 %. Le service rattaché à la Banque de France estime que, par son action, 414 140 emplois ont été préservés.

Le médiateur du crédit effectue un travail remarquable. Néanmoins, son organisation fortement déconcentrée ne permet pas de disposer d'une expertise défense. Or, sur un certain nombre de sujets, c'est bien l'orientation sectorielle de l'entreprise qui pose problème.

► En outre, différents acteurs de la défense, interviennent, de manière sporadique, auprès des institutions bancaires pour débloquer certains dossiers. C'est notamment le cas des grands groupes qui, grâce à leur volume d'affaires, peuvent interférer auprès de leurs financeurs pour mobiliser un soutien bancaire pour leurs sous-traitants. Les organisations professionnelles à l'instar du GICAT, du GICAN et du GIFAS, interviennent aussi régulièrement en faveur de leurs adhérents. C'est aussi le cas de certains services de la DGA, plus précisément le S2IE. Ces différents acteurs ne sont pourtant pas spécifiquement dotés pour effectuer cette mission. La

professionnaliser, la centraliser et lui donner des moyens suffisants est donc urgent.

ACCOMPAGNER LA MONTEE EN COMPÉTENCE DE LA BITD FACE À L'ÉVOLUTION DU CADRE NORMATIF

► Le renforcement du cadre normatif en matière de lutte contre la corruption en général n'est pas un effet de mode. Il n'est que l'une des étapes d'un mouvement plus large vers le « 0-corruption », auquel l'ensemble des groupes industriels, qu'ils appartiennent au secteur de la défense ou non, doivent s'adapter. Dans ce contexte, la plupart des interlocuteurs des rapporteurs note que si les plus grands groupes – auxquels les dispositions de la loi Sapin 2 s'appliquent – ont su mettre en place les réformes nécessaires pour s'y conformer, les PME sont sans doute plus en retard.

Il est donc urgent d'**engager une action volontariste de formation et de sensibilisation des exportateurs aux exigences de la conformité**. Il convient en effet d'achever la conversion de certains acteurs susceptibles d'entretenir des pratiques dépassées. Pour ce faire, il est indispensable de parvenir à convaincre l'ensemble de l'écosystème de défense de l'utilité des nouvelles normes, encore trop souvent perçues comme de simples contraintes supplémentaires.

Inciter les groupements professionnels à prendre leur part dans la formation de leurs adhérents, notamment dans l'accompagnement sur la voie de la certification

► Puisque les groupements eux-mêmes jugent fondamental de former les responsables des ETI et des PME aux enjeux de la conformité et aux nouvelles règles en vigueur, c'est d'abord à eux de se charger de **sensibiliser leurs adhérents aux enjeux de la conformité**, de mettre en place des formations et de proposer aux plus petites structures, sous les seuils d'application des

dispositions de la loi Sapin 2, des services d'accompagnement au montage de dossier de financement des activités d'exportation, dans le respect des règles de conformité.

► Au-delà, les groupements professionnels pourraient **initier une démarche d'accompagnement des entreprises vers la certification**, ou susciter la création d'un nouveau label peut-être plus adapté aux PME.

Alors que les difficultés de financement rencontrées par l'industrie de défense s'expliquent en partie par la question de la lutte anti-corruption et des pratiques RSE, la **norme ISO 37001** porte précisément sur la lutte contre la corruption. Pour l'heure, seuls les grands groupes se sont engagés dans un processus de certification ou ont annoncé leur souhait de le faire, alors même que toute norme est en effet adaptable au profil de toute entreprise : une PME supportera des frais adaptés à son exposition, à son nombre d'employés et à la criticité de son activité.

Une telle démarche reposant sur le volontariat, les PME ou ETI sont souvent réticentes à s'y engager, souvent par méconnaissance des procédures à suivre. Il y a là un espace d'action pour les groupements professionnels.

Confier une mission d'accompagnement des PME à la conformité à l'Agence française anti-corruption et à Bpifrance

► En outre, la **puissance publique pourrait utilement accompagner les entreprises d'un secteur aussi stratégique que la défense dans leur adaptation au nouveau cadre normatif en matière de lutte anti-corruption**. S'il a été indiqué aux rapporteurs que l'Agence française anti-corruption (AFA) et la direction générale du Trésor réfléchissent déjà à l'élaboration de guides d'accompagnement, **l'AFA pourrait sans doute utilement développer son activité de conseil**, en particulier en direction des PME, mais se trouve contrainte par ses effectifs

limités. Son directeur, M. Charles Duchaine, a ainsi estimé que l'activité de conseil reste contrainte faute de moyens humains suffisants, alors même qu'elle pourrait constituer un fort effet de levier pour instaurer de bonnes pratiques. L'AFA pourrait pourtant également conseiller les entreprises qui la solliciteraient en vue d'apurer un éventuel passif corruptif, au travers d'une convention judiciaire d'intérêt public moins infamante que des poursuites pénales « classiques ».

► De manière complémentaire, **Bpifrance pourrait se voir confier une mission d'accompagnement des PME dans la construction d'un dossier d'exportation respectueux des règles dite de conformité.** De la même manière qu'elle propose d'ores et déjà un service, gratuit, d'accompagnement à la construction d'un business plan, Bpifrance verrait ainsi son rôle conforté en matière de structure de référence pour le soutien à l'exportation. Le réseau régional de Bpifrance lui permettrait par ailleurs de proposer ce service facilement à l'ensemble des entreprises de la BITD, dont l'une des caractéristiques est l'éclatement territorial.

CONFORTER LE RÔLE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE DANS L'ACCOMPAGNEMENT DE L'EXPORTATION

L'importance de l'export pour la robustesse de la BITD n'est plus à démontrer. Alors qu'il concentre une large part des difficultés rencontrées par les entreprises de la BITD – hors les cas du « grand export » – il pourrait faire l'objet d'un accompagnement renforcé par la puissance publique.

Un accompagnement symbolique : contrer les campagnes agressives de certaines ONG

De l'avis de tous, l'écho médiatique donné aux dénonciations – souvent non étayées – des ONG en matière d'exportations d'armements est sans commune mesure, d'une part, avec la réalité des choses et,

d'autre part, avec les efforts de la puissance publique ou des industriels concernés pour les contrecarrer.

Dès lors, les rapporteurs estiment que l'État gagnerait à **davantage communiquer autour du caractère stratégique de la BITD, et de son rôle majeur dans la préservation de la souveraineté nationale.** À l'heure actuelle, il semble qu'encore trop souvent, seule la communauté de défense, au sens large, soit convaincue de l'importance stratégique de la BITD.

Affermir le poids de la licence d'exportation par l'émission d'une lettre de confort

► À l'écoute de certains industriels ou de leurs représentants, il serait illégitime que les banques instruisent de manière très approfondie un dossier de demande d'accompagnement à l'export alors que la CIEEMG aurait délivré la licence d'exportation correspondante.

S'il ne s'agit pas ici de revoir le cadre juridique applicable aux exportations d'armement, les rapporteurs ne partagent pas cette analyse. À leurs yeux, en aucun cas il ne pourrait être considéré que la délivrance d'une licence d'exportation suffise à obtenir le financement nécessaire à la conduite du projet d'exportation associé. Telle est d'ailleurs la position exprimée devant les rapporteurs par la plupart de leurs interlocuteurs. C'est ainsi que le directeur de l'AFA estime que l'octroi d'une licence d'exportation ne dispense pas la banque sollicitée pour financer une opération d'exportation de mener sa propre analyse du risque de corruption et de manquement aux dispositions en vigueur en la matière. Car en définitive, la CIEEMG n'a pas pour rôle premier d'évaluer le risque d'un projet d'exportation du point de vue de la conformité, mais elle se prononce en fonction de nombreux autres critères, parmi lesquels la question diplomatique, les conséquences d'une opération sur la paix, le

respect des droits de l'homme ou encore le risque de détournement.

► La décision de la CIEEMG intervient très en amont du processus, et il y a donc un décalage temporel important entre l'autorisation et la signature d'un contrat. Au moment de l'instruction du dossier par la CIEEMG, l'ensemble des paramètres de financement ne peut donc pas être pris en compte – du reste, les équipes de la CIEEMG ne sont pas suffisamment armées pour évaluer l'ensemble des hypothèses de financement d'un contrat – d'autant que la CIEEMG instruit près de 7 000 dossiers par an (3 000 demandes d'adaptations, 4 000 nouveaux dossiers). Au stade de la CIEEMG, l'État français se limite à examiner si la licence d'exportation demandée n'est pas illégitime.

En d'autres termes, lier l'octroi de la licence au financement reviendrait à déresponsabiliser les acteurs, ou à faire supporter le risque à l'État seul.

► En revanche, **les rapporteurs estiment qu'à partir du moment où l'État estime, au travers d'une décision souveraine, qu'un projet d'exportation peut être conduit, il doit pouvoir l'être jusqu'à son terme, et recueillir le soutien d'un investisseur français.** L'État doit donc approfondir son action en convainquant les banques de l'absence de risque et de l'intérêt, y compris en termes de réputation, de continuer à financer une industrie de souveraineté. Car il ne fait guère de doute que les arguments d'image ou de conformité sont mis en avant au sujet des seuls projets d'exportation vers des pays jugés « risqués », et non vers des pays européens. Pour les banques, la question est donc de savoir si la délivrance par la CIEEMG suffit à les préserver d'un risque d'image, ce qui ne semble parfois pas le cas.

Dès lors **l'État pourrait, dans certains dossiers, appuyer la demande de financement d'une entreprise de la BITD par**

l'émission d'une lettre de confort. Ce document pourrait rappeler les conditions dans lesquelles a été délivrée la licence, ainsi que l'importance du projet d'exportation pour la politique étrangère française, sans évoquer, évidemment, les éléments relevant du secret.

Conforter le poids de Bpifrance dans l'accompagnement des opérations d'exportation

► Les différentes auditions menées par les rapporteurs ont souligné la qualité d'écoute et de compréhension des enjeux de défense des équipes de Bpifrance. **S'il ne s'agit pas de faire de Bpifrance « la » banque de la défense ou de l'exportation, ni de la faire se substituer aux banques commerciales, elle offre déjà un *continuum* de financement, allant du financement en capital à l'accompagnement export, qui pourrait être encore conforté, selon trois axes.**

► **En premier lieu, les activités de Natixis DAI pourraient être concentrées au sein de Bpifrance.** Celles-ci ont en commun d'apporter une aide aux entreprises, qu'il s'agisse du soutien à l'export (stabilisation de taux, cautions, prêts du Trésor, FASEP), de l'aide à l'innovation (article 90) et de la sauvegarde (prêts du CIRI / FDES). Bpifrance apparaît comme la meilleure plateforme pour mobiliser ces outils de l'État au profit des entreprises. Les entreprises pourraient bénéficier pleinement du continuum de financement proposé par Bpifrance, qui pourrait proposer ces services via son réseau ; l'État aurait là l'occasion de réaliser des économies d'échelle.

► **En deuxième lieu, les rapporteurs estiment qu'il pourrait être pertinent de déplaçonner les seuils d'intervention de Bpifrance s'agissant des crédits-export,** en passant par exemple de 25 à 50 millions pour les financements en solitaire, et de 75 à 100 millions d'euros pour les opérations en cofinancement. Une telle initiative permettrait de transmettre un message clair

aux entreprises de la défense et aux banques, et ce par une simple décision du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance. Les institutions financières pourraient ainsi se remobiliser face au risque de perdre des parts de marché au profit de la banque publique.

► **En troisième lieu, Bpifrance Assurance Export** apporte déjà une aide importante aux PME de l'industrie de défense : les différents dispositifs, dont l'Assurance Caution Export et la Garantie de Préfinancements à l'international, facilitent notamment l'émission de caution de marchés et l'octroi de crédits de préfinancement par les institutions bancaires. Néanmoins, face aux difficultés structurelles et conjoncturelles de financement des PME et ETI de la BITD, il pourrait être envisagé de **porter la quotité garantie à 100 %**.

ATTIRER DE NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT

Pour les rapporteurs, de nouvelles sources de financement pourraient être recherchées, en particulier en mobilisant davantage la chaîne de capital-investissement.

Valoriser les avantages de la défense pour les investisseurs

► La chaîne du capital-investissement peut parfois présenter un manque d'appétence pour les sujets liés à la défense. Cela s'explique en partie par une non-familiarité avec les enjeux du secteur. Il est donc nécessaire d'intégrer ces acteurs à la communauté de la défense, de leur exposer les avantages de cette industrie.

Ainsi que l'a indiqué lors de son audition M. Arnaud Guérin, président-directeur général de Preligens, alors que les fonds sont nativement plutôt réticents à l'idée d'investir dans le secteur de la défense – risque d'image, longueur des cycles, contraintes sur la sortie – les investisseurs commencent aujourd'hui à apprécier le secteur de la défense comme résilient, et à considérer que

les contrats, longs et conséquents, peuvent offrir une rentabilité soutenue et régulière à long terme. En outre, la forte sécurité contractuelle offerte par la défense – à l'inverse par exemple d'un abonnement à un service quelconque – est également attractive. Pour M. Arnaud Guérin, l'enjeu est donc avant tout de lever les « *barrières psychologiques* », et de transformer les sources de réticences en points forts.

► **La DGA aurait ainsi tout intérêt à multiplier les entreprises de séduction à l'égard des fonds d'investissement, d'autant que les acteurs du capital-investissement semblent sensibles aux sujets de souveraineté.** En effet, l'évolution des menaces et l'importance accrue de la dimension technologique dans les systèmes d'armes sont susceptibles de conduire à l'implication croissante du capital-investissement dans le financement de l'industrie de défense : ces sujets sont liés au traitement de la donnée, à la cybersécurité et concernent des compétences critiques susceptibles de se diffuser dans l'ensemble de l'économie.

En outre, ainsi que l'ont indiqué aux rapporteurs les représentants de France Invest, les fonds français pourraient se montrer particulièrement sensibles à ces sujets, dans la mesure où ils sont localisés en France et déploient leurs liquidités principalement sur le territoire national.

► Parallèlement, **une réflexion sur le sens d'un investissement ESG ou ISR pourrait être menée, afin de convaincre les investisseurs de la démarche vertueuse que constitue la préservation de la souveraineté.** En effet, participer à la préservation de la souveraineté française peut être appréhendé comme socialement responsable. Au fond, il s'agit d'institutionnaliser le réflexe patriotique et d'en faire un critère d'investissement à forte externalité positive. Le label ISR résultant de la volonté de l'État de garantir le sérieux de la labélisation et

d'éviter des référentiels fantaisistes, il ne semblerait pas incohérent aux rapporteurs d'y insérer un volet industrie de souveraineté, faisant éventuellement l'objet d'une certification spécifique mettant en évidence le soutien de l'État à ses industries critiques ou stratégiques.

Dans cette optique, les rapporteurs sont convaincus de l'intérêt d'**encourager l'allocation de l'épargne de long terme des particuliers – qu'il s'agisse de l'épargne retraite ou de l'épargne salariale – vers des sociétés de la BITD en adaptant le cadre réglementaire de ces véhicules d'investissement.** À cet égard, ils ont été sensibles à la stratégie d'investissement du fonds de solidarité québécois FTQ (fonds des travailleurs québécois), qui dispose d'un actif net d'environ 13 milliards d'euros au 30 novembre 2020. S'il exclut de sa stratégie d'investissement les entreprises « *pure-player* » dans le secteur de la défense, il investit dans les domaines relevant de la souveraineté.

Créer un écosystème du capital-financement favorable à l'industrie de défense

► La montée en puissance d'un écosystème du capital-investissement favorable à l'industrie de défense passe par sa structuration. Dans une optique d'échange, afin de partager certaines pratiques et de trouver des solutions communes à des problématiques spécifiques, les rapporteurs ont été convaincus par la suggestion formulée par le GICAT, de **créer un « Club du financement Défense ».**

Une telle initiative serait de nature à renforcer la visibilité de l'investissement dans la défense, et ainsi à attirer de nouveaux financeurs. La présence d'acteurs stratégiques à l'instar de Bpifrance Investissement et Ace Capital Partners, réputé dans le secteur de la défense, serait un atout véritable pour ce projet.

► En outre, alors que les startups de défense, des TPE et PME, souffrent parfois d'un accès difficile aux fonds de capital investissements, les rapporteurs appellent de leurs vœux la **création d'un « Défense angels »** à l'instar de la structure « *Mer Angels* », créée en 2017 afin de réunir des investisseurs passionnés par le monde de la mer. Des travaux préliminaires ont déjà été menés par quelques officiers, dans le cadre de leur scolarité à l'École de guerre. Il est donc nécessaire que le ministère des Armées donne vie à cette proposition intéressante.

En effet, pour tout investisseur, accompagner la première levée de fonds d'une entreprise est particulièrement risqué. Dans la plupart des secteurs, des *business angels* interviennent dans cette phase, c'est-à-dire des personnes individuelles qui décident d'investir une partie de leur patrimoine financier dans des sociétés innovantes à fort potentiel.

Mieux accompagner la « sortie » des fonds d'investissement

Afin d'accroître les capitaux à destination des entreprises de défense, il convient d'anticiper les potentielles difficultés de sortie. Selon le président du directoire d'Ace Capital Partners, M. Marwan Lahoud, plusieurs scénarios de sortie compatibles avec des règles de protection de l'évolution du capital sont possibles, allant de l'introduction en bourse à des opérations de consolidation sectorielle et d'intégration à un grand groupe.

► **L'introduction en bourse constitue une des issues les plus robustes** puisqu'elle permet de concilier l'apport de capitaux et la préservation des intérêts français, notamment avec l'attribution d'actions spéciales à l'État. De ce point de vue, l'ingénieur général François Mestre, lors de son audition, a regretté que « *les sociétés n'entrent pas assez vite en bourse, alors qu'il s'agit d'un outil de financement exceptionnel, représentant un effet de levier inégalé* ».

► Aussi, la mise en place d'un fonds de souveraineté doté de moyens conséquents serait aussi de nature à faciliter la sortie des fonds d'investissements traditionnels. Doté d'encours conséquents, il devrait être en mesure de se porter acquéreur de sociétés comme Photonis, qui vient d'être rachetée par le fonds d'investissement HLD Europe. Il pourrait être imaginé que ce véhicule soit géré par les équipes d'Ace Capital Partners et Bpifrance Investissement, qui apparaissent comme des acteurs de référence de l'investissement dans l'industrie de défense. Ils gèrent déjà respectivement les fonds Aerofund ainsi que Definvest et, demain, le fonds Innovation défense. D'autres acteurs du capital-investissement actifs dans le domaine de la défense pourraient évidemment se voir confier ce type véhicule, le secteur de la défense et, plus largement, les entreprises de souveraineté, paraissant aujourd'hui plus attractifs.

Se poserait toutefois la question de l'usage que ferait ce fonds de l'actif, avec le risque de devoir le vendre avec une importante décote. Néanmoins, un tel véhicule pourrait offrir des liquidités aux entreprises qui en ont besoin, au lieu de voir les entreprises en croissance être acquises par des puissances étrangères. La sortie en bourse ou la consolidation industrielle demeurent donc les solutions les plus robustes.

RENFORCER ET CLARIFIER LES OUTILS DE PROTECTION DE NOS INTÉRÊTS STRATÉGIQUES

► En complément du mécanisme des IEF, il serait intéressant d'étudier la **transposition en droit français des « proxy agreements »**. En effet, les efforts français sur les enjeux de protection de la souveraineté semblent se concentrer sur les cessions d'entreprises stratégiques. Côté américain, le *Foreign Ownership Control or Influence (FOCI)*, à la différence du *Committee on Foreign Investment in the United States (CIFIUS)*, est assez éloigné des IEF.

Le dispositif américain Foreign Ownership, Control or Influence (FOCI)

Le dispositif FOCI a pour principal objectif de préserver certaines entreprises stratégiques de toute influence étrangère. Une société américaine est considérée comme relevant du FOCI lorsqu'un intérêt étranger a le pouvoir, direct ou indirect, exercé ou non, d'affecter la gestion ou les opérations de la société d'une manière pouvant entraîner un accès non autorisé à des informations classifiées ou nuisant à l'exécution de contrats classifiés.

Afin de limiter les risques portant sur l'entreprise et la souveraineté nationale, différents dispositifs peuvent être mis en place. Les deux principaux sont le proxy agreement et le Special security agreement.

Le proxy agreement (PA) peut être utilisé lorsqu'une société agréée est effectivement détenue ou contrôlée par une entité étrangère. Dans cet accord, les droits de vote des actions détenues par des étrangers sont attribués à des citoyens américains agréés par une agence fédérale, la Defense Security Cooperation Agency (DSCA). Ces derniers agissent indépendamment en tant que délégués.

Le PA n'empêche la société d'avoir accès à des informations classifiées ou à concourir pour des contrats classifiés.

Le Special Security Agreement (SSA) peut être utilisé lorsqu'une société est effectivement détenue ou contrôlée par une entité étrangère. Ce mécanisme :

- préserve le droit de l'actionnaire étranger d'être représenté au conseil d'administration avec une voix directe dans la gestion des affaires de la société tout bloquant l'accès aux informations classifiées ;
- impose d'importantes mesures de sécurité industrielle et de contrôle des exportations ;
- exige une participation active de l'encadrement supérieur et de certains membres du conseil d'administration dans les questions de sécurité (qui doivent être habilités, citoyens américains) ;
- prévoit la création d'un Government Security Committee (GSC) chargé de superviser les questions classifiées ou faisant l'objet d'un contrôle à l'exportation.

► Si plusieurs des interlocuteurs des rapporteurs estiment que le cadre juridique des IEF présente l'avantage de sa souplesse, et qu'il permet précisément d'adapter la réponse de l'État à chaque cas particulier, d'autres considèrent, au contraire, qu'il est incomplet. Ainsi, à titre d'exemple, si l'État français s'est opposé au rachat de Photonis par Teledyne, cette entreprise américaine fournit déjà des équipements au ministère des Armées : les pouvoirs publics ont donc protégé Photonis d'une influence étrangère, mais la question demeure s'agissant de la liberté avec laquelle Teledyne entretient, par ailleurs, des relations avec le ministère des Armées.

De manière plus précise, en France, contrairement au FOCI qui cloisonne l'information, l'habilitation d'un citoyen français dans une filiale d'une entreprise étrangère ne prévient pas complètement la transmission d'informations de l'individu habilité à ses supérieurs hiérarchiques étrangers.

Les rapporteurs s'interrogent donc sur l'opportunité d'étoffer le cadre juridique français, sur le modèle américain, articulé autour du CIFIUS et du FOCI et ce faisant, plus continu.

Il ressort également des auditions une difficulté majeure liée au manque de prévisibilité des règles de contrôle des IEF. Indispensables, ces règles devraient être davantage rendues publiques pour permettre aux investisseurs d'évaluer en amont la décote « d'illiquidité » qu'il convient d'appliquer. Sinon, le flou crée un frein à l'investissement.

* * *

*

En guise de conclusion, les rapporteurs estiment que **la réflexion autour du financement de la BITD doit aussi être menée au niveau européen.**

Certes, la prise en compte des difficultés spécifiques de financement de l'industrie de défense peut se trouver compliquée par les différentes sensibilités des États membres sur cette question, qui peuvent se refléter dans le cadre normatif applicable aux exportations de systèmes d'armes ou au financement de l'industrie de défense. Les choses évoluent néanmoins dans le sens d'une prise de conscience accrue de l'enjeu, pour l'Europe, de disposer d'une industrie stratégique souveraine, dont l'industrie de défense fait évidemment partie.

Plusieurs initiatives récentes en témoignent.

D'abord, la **création du Fonds européen de défense**, dont on peut autant regretter la baisse des ambitions que saluer la création et la dotation à hauteur de sept milliards d'euros et dont la mise en œuvre devra bénéficier pour partie aux PME grâce à un ensemble de mesures dédiées.

Ensuite, qu'une partie du programme *Next Generation EU* est spécifiquement destinée à la France. Ainsi, sous réserve de la justification de l'intérêt des projets, l'État pourra déployer un plan de relance s'appuyant sur 38 milliards d'euros de financement européen : si les investissements réalisés devront être compatibles avec les objectifs de transition numérique et économique, notons que dans l'absolu, le secteur de la défense n'en est pas formellement exclu.

Enfin, c'est aussi en ce sens qu'il faut lire l'ouverture récente de la Banque européenne d'investissement (BEI) aux secteurs de la défense et de la sécurité. En 2017, la BEI a approuvé l'« Initiative de sécurité européenne » qui a eu pour effet de renforcer son soutien aux activités de recherche, développement et innovation liées aux technologies à double usage, à la cybersécurité et aux infrastructures de sécurité civile. Ainsi, dans son programme d'activité couvrant la période 2020-2022, le Fonds européen d'investissement (FEI) met

en avant le financement en capital-risque et en capital-développement des secteurs d'importance stratégique, dans les domaines de la sécurité et des technologies de rupture. Mais la défense *stricto sensu* en est toujours exclue.

Une véritable évolution de la politique de la BEI, qui permettrait le financement d'équipements de défense, requerrait l'approbation des États membres au sein du Comité directeur de la BEI. Il est donc important de continuer à sensibiliser tous les États membres à cette question. Comme l'a indiqué aux rapporteurs le président de l'AMF, le FEI, dont la BEI est actionnaire, dispose de davantage de flexibilité car le Fonds a la possibilité de ne pas appliquer cette exclusion si « *ces activités font partie d'une politique de l'Union* ».

Les rapporteurs appellent à une mobilisation politique au plus haut niveau européen pour faire de la BEI et du FEI des

acteurs à part entière de l'écosystème européen de défense.

Plus largement, l'un des principaux enjeux consiste à favoriser la constitution d'entreprises plus robustes, ce qui se joue nécessairement au niveau européen. **L'affermissement du tissu industriel européen impose de repenser la politique industrielle européenne afin de redonner du poids aux acteurs industriels dans le rapport de force qui se joue avec leurs compétiteurs internationaux.** Dans ce cadre, il conviendrait de parvenir à alléger les règles de concurrence européenne afin de permettre la constitution de champions européens en retenant le marché mondial comme critère d'évaluation des marchés pertinents.

Il en va de la préservation de l'autonomie stratégique de l'Europe, et la France ne conçoit pas son destin hors de l'Europe.

ANNEXE
LISTE DES AUDITIONS DES RAPPORTEURS

(par ordre chronologique)

- **GICAT** – **M. Marc Darmon**, président, **M. le général (2S) Jean-Marc Duquesne**, délégué général, **M. François Mattens**, directeur des affaires publiques et de l'innovation ;
- **GICAN** – **M. Philippe Missoffe**, directeur, **M. Jean-Marie Dumon**, délégué à la défense et à la sécurité, **M. Jacques Orjubin**, délégué à la communication et aux relations publiques ;
- **GIFAS** – **M. Bertrand Lucereau**, président d'honneur du comité Aéro-PME et président de la société SECAMIC, **M. Nicolas Voiriot**, membre du comité Aéro-PME et président de la société Jacques Dubois, **M. Jérôme Jean**, directeur des affaires publiques ;
- **Couach** – **M. Florent Battistella**, président-directeur général, **M. François Brin**, directeur financier ;
- **Arquus** – **M. Emmanuel Levacher**, président, **M. Victor Raffour**, directeur financier adjoint, **M. Charles Maisonneuve**, directeur des affaires publiques ;
- **Preligens (ex-Earthcube)** – **M. Arnaud Guérin**, président-directeur général, **M. François Bourrier-Soifer**, directeur général délégué, **Mme Eve Arakelian**, vice-présidente marketing et communication ;
- **Elika Team** – **Mme Karine Joyeux**, présidente ;
- **ASB Group** – **M. Michel Hainaut**, directeur général, **M. Christophe Nicolas**, directeur commercial ;
- **Bpifrance** – **M. Pascal Lagarde**, directeur exécutif de Bpifrance, en charge de l'international, de la stratégie, des études et du développement, **M. Pedro Novo**, directeur exécutif, en charge de l'export ;
- **Direction générale de l'armement** – **M. l'ingénieur général de classe exceptionnelle de l'armement Vincent Imbert**, inspecteur général des armées, chef de la task force sur la sauvegarde de la BITD, **M. l'ingénieur général de l'armement François Mestre**, chef du service des affaires industrielles et de l'intelligence économique ;
- **Direction générale du Trésor** – **M. Gabriel Cumenge**, sous-directeur « financement international des entreprises », **M. Mickaël Ayache**, chef du bureau MultiFin 4 (« système financier international et sommets »), **Mme Éléonore Peyrat**, cheffe du bureau MultiCom 3 (« lutte contre la criminalité financière et sanctions internationales »), **M. Benoît Catzaras**, chef du bureau FININTER 3 (affaires aéronautiques, militaires et navales), **M. Basile Thodoroff**, adjoint au chef de bureau FININTER 3, **M. Baptiste Ledan**, chargé des relations parlementaires ;
- **Sénevé Capital** – **M. Jean de Sampigny**, associé fondateur, **M. Louis de Lestanville**, associé fondateur ;

- **Comité Richelieu – M. Thierry Gaiffe**, président de la commission défense, **M. Jean Delalandre**, délégué général ;
- **Fédération bancaire française (FBF) – Mme Maya Atig**, directrice générale, **M. Nicolas Bodilis-Reguer**, directeur du département « relations institutionnelles France Stratégie, communication, adhérents », **M. Éric Allain des Beauvais**, représentant de la Société générale, **M. François Artignan**, représentant de BNP Paribas, **Mme Anne-Cécile Delas**, représentante de Natixis, **Mme Florence Gaymard**, représentante du Crédit agricole CIB, **M. Michel Goudard**, représentant du Crédit agricole SA ;
- **Agence française anticorruption (AFA) – M. Charles Duchaine**, directeur ;
- **Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) – M. Bertrand Peyret**, secrétaire général adjoint, **Mme Véronique Bensaid-Cohen**, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur de la Banque de France ;
- **Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques – M. Joffrey Celestin-Urbain**, chef du service ;
- **Autorité des marchés financiers (AMF) – M. Robert Ophèle**, président, **Mme Laure Tertrais**, conseillère parlementaire et législation ;
- **Preligens – M. François Bourrier-Soifer**, directeur général délégué ;
- **France Invest – M. Alexis Dupont**, directeur général, **Mme France Vassaux**, directrice générale adjointe, **M. Damien Brisemontier**, chargé d'affaires institutionnelles ;
- **ACE Management – M. Marwan Lahoud**, président du directoire ;
- **AFNOR – Mme Isabelle Rimbert**, directrice adjointe des activités de normalisation du groupe AFNOR, **M. Julien Nizri**, directeur général AFNOR certification, **M. Franck Lebeugle**, directeur AFNOR normalisation, **M. Thierry Geoffroy**, responsable des affaires publiques AFNOR certification ;
- **Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) – M. l'ingénieur général de première classe Bertrand le Meur**, directeur adjoint « affaires internationales, stratégiques et technologiques » ;
- **Vigeo Eiris – Mme Sabine Lochmann**, présidente, **M. Mickaël Notat**, directeur exécutif « marchés investisseurs » ;
- **BDSV (Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie – Groupement des industries allemandes de sécurité et défense) – M. Hans Christoph Atzpodien**, directeur général, **M. Adrian Schwantes**, chargé des questions du financement et du développement durable, **Mme Karla Kristin Kuss**, chargée des affaires européennes, des coopérations bilatérales et des PME ;
- **Direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace de la Commission européenne (DG DEFIS) – M. François Arbault**, directeur « industrie de défense » ;
- **Agence de l'innovation de défense (AID) – M. Emmanuel Chiva**, directeur, **Mme Mathilde Herman**, cheffe de la cellule relations institutionnelles ;

- **BNP Paribas** – **M. François Artignan**, responsable des financements d’actifs et d’exportation, **M. Alexandre de Vathaire**, responsable des financements export France, **Mme Raphaële Leroy**, directrice de l’Engagement du réseau France ;
- **Groupe Société Générale** – **M. Éric Allain des Beauvais**, directeur export/finance, **M. Éric Litvack**, responsable des affaires publiques ;
- **Groupe Airbus** – **M. Philippe Coq**, directeur des affaires publiques France, **M. Bertrand de Cordoue**, directeur sécurité et défense, **M. le vice-amiral (2S) Xavier Païtard**, conseiller défense pour la stratégie et les affaires publiques **Mme Annick Perrimond du Breuil**, directrice des relations avec le Parlement ;
- **Fonds de solidarité FTQ** – **Mme Odrey Robillard**, conseillère principale en développement durable et investissement, **M. David Labrosse**, conseiller principal aux relations gouvernementales et publiques.