



LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE

5ème séminaire annuel de l'Association française
de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD)

sous la coordination de Matthieu CONAN
Professeur à l'Université Paris I - Panthéon-Sorbonne.

LES ATTENTES DES INDUSTRIELS

par Jean-Tristan VERNA

Général de corps d'armée (2S)

Conseiller militaire d'AIRBUS

Introduction

Depuis les débuts de la V^{ème} République, la programmation militaire est le principal processus de constitution et d'entretien des capacités des forces armées, en aval du cadrage stratégique fixé par le livre blanc en vigueur. Ce processus intègre intimement militaires, administrations civiles et responsables politiques. En dépit de critiques récurrentes, il est indéniable que la programmation militaire a permis de maintenir un niveau d'excellence unique en Europe, sans accident majeur et à un coût somme toute maîtrisé pour un système de défense complet, incluant une forte dimension nucléaire.

Si la politique industrielle de l'État est un des fils directeurs de cette réussite, la définition du périmètre industriel concerné et la place de l'industrie dans les exercices de programmation ne font pas toujours l'objet d'une vision partagée. Il faut donc s'y intéresser, avant d'examiner les attentes des industriels pour la prochaine loi de programmation 2019-2025.

I. Les industriels : de qui parle-t-on ?

Si l'on pense à la Base Industrielle et Technologique de Défense (BITD), cela regroupe environ les 10 grands groupes et 4000 ETI ou PME qui fournissent à la direction générale pour l'armement (DGA) et à certains services de soutien des armées, des produits ou prestations très variés : briques technologiques (R&T et études amont), systèmes d'armes, équipements spécifiques (notamment pour les centres d'essais), munitions, et les services associés, dont l'entretien des matériels.

Cette BITD dégage un chiffre d'affaires « *défense* » annuel de 20 milliards d'euro, dont 50% à l'export. Elle représente 2 milliards de R&D, dont 700 millions sur fonds propres.

Son impact positif sur la balance du commerce extérieur était de 6 milliards en 2016.

Elle fait travailler environ 200.000 personnes en France et concourt à 25% du potentiel d'innovation national (brevets) alors qu'elle représente moins de 10% du secteur manufacturier.

Les acteurs de la BITD présentent des caractéristiques et des diversités qui ont leur importance quand on traite de politique industrielle et de programmation. On y trouve en effet des maîtres d'œuvre de toute taille, fournisseurs directs de l'Etat (grands groupes, ETI et PME) et une chaîne d'approvisionnement nombreuse et variée, depuis

de très gros équipementiers jusqu'aux fournisseurs de quincaillerie. Au sein d'une même entreprise, ces deux fonctions peuvent coexister.

Les activités peuvent être duales ou strictement liées aux marchés de la défense, sur des positions généralistes ou au contraire dans des marchés de niche.

Le capital va du tout privé au tout étatique, avec de nombreuses situations intermédiaires et des participations parfois croisées.

Enfin, ces sociétés évoluent rarement dans un contexte strictement franco-français, mais le plus souvent, elles vivent les contraintes de la compétition internationale (seulement 3 sociétés de la BITD françaises apparaissent dans le top 20 mondial).

Mais dans mesure où la programmation militaire est désormais globale (c'est-à-dire couvrant l'ensemble des besoins et des activités des armées), avec également l'apparition de nouveaux besoins capacitaires (notamment ceux liés à la numérisation), d'autres acteurs économiques sont devenus parties prenantes des activités de la défense, au-delà de la BITD « *historique* ». Ainsi, le Pacte PME-Défense comptabilise 27.000 entreprises, « partenaires de la défense ».

Parmi ces nouveaux acteurs de la BITD « *moderne* », les plus importants sont les grands acteurs ou opérateurs des systèmes d'information, des réseaux, du numérique et des services associés, mais également les développeurs d'applications spécialisés (exploitation des données, traduction automatique, intelligence artificielle appliquée...). Ils se positionnent pour le moment en direction des « *LAB* » de la DGA ou des grands groupes industriels.

Viennent ensuite les opérateurs de services dans l'environnement des forces, vecteurs de l'externalisation (centralisée comme décentralisée) dans les domaines de la formation, du *facility* management (Balard), de la restauration collective, du gardiennage, du traitement des déchets, du support de la vie courante des unités (blanchisserie...).

Enfin, les fournisseurs du service d'infrastructure de la défense (SID) se partagent chaque année plus d'un milliard et demi d'euro de travaux d'infrastructure liés aux matériels ou aux locaux de travail ou de vie. On y trouve à la fois les grands groupes du BTP, et la PME de la petite garnison de province. Or l'infrastructure est un des efforts de la prochaine LPM.

II. Programmation militaire est également une programmation industrielle

Dès qu'une LPM met en avant les opérations d'infrastructure ou relance des processus d'externalisation, bien des acteurs économiques y entrevoient donc un intérêt élevé.

Cependant, c'est bien la BITD « *historique* », productrice de systèmes d'armes, qui a le plus besoin d'un projecteur puissant vers l'avant, à 5-10 ans, car elle plus dépendante de la commande militaire que les nouveaux acteurs. Elle répond à des

besoins très périodiques (un nouveau char tous les 30 ans...) et doit donc savoir anticiper ces cycles, à défaut de pouvoir lisser son activité.

Elle fait appel à des technologies de pointe demandant des investissements risqués, tout en restant soumise à la durée des phases de développement et des séries de production.

Enfin, elle est très dépendante des achats nationaux pour se positionner à l'export.

Par ailleurs, il existe un besoin de convergence et de compromis entre les intérêts de toutes les parties prenantes de la constitution des capacités militaires, les militaires qui les demandent, les politiques qui les financent, les industriels qui les produisent.

La préparation d'une LPM doit fournir le cadre de cette recherche de compromis, d'autant plus que les contraintes sont fortes.

En effet, depuis que la programmation couvre la totalité des ressources des armées, et plus seulement les équipements, voire les seuls grands programmes, fixer des priorités est devenu très difficile, tandis que la professionnalisation des armées et les engagements opérationnels ne permettent plus de faire l'impasse sur les coûts de personnel et certaines dépenses de fonctionnement, comme ce put être le cas pendant la Guerre froide.

Il est remarquable qu'en dépit de ces contraintes, la part du budget annuel consacrée aux équipements au sens large atteigne en moyenne 50%.

Pour les industriels, il est donc important que cette recherche de compromis global se fasse dans un cadre de politique industrielle, en général définie par un document du type « *livre blanc* » (« *revue stratégique* » dans le cas de la LPM 2019-2025) et qu'un dialogue permette de faire entendre leur point de vue lors des travaux de préparation de chaque programmation.

III. Les enjeux de la période 2019 – 2025

En matière de réalisation des équipements, la prochaine LPM voit se superposer trois vagues de programmes avec des besoins de paiement importants.

Tout d'abord, on trouve les programmes dont la réalisation effective a débuté dans les années 1990, pour être ensuite ralentie quelques années plus tard. En dépit des fortes réductions de cibles enregistrées depuis, leurs livraisons vont se poursuivre pendant encore une dizaine d'années (RAFALE, dont plusieurs dizaines resteront à livrer au-delà de 2020, programmes d'hélicoptères, qui normalement devraient être en cours de clôture).

Les besoins financiers les plus importants concernent les programmes lancés au tournant du siècle, notamment dans les domaines aéronautique et naval (A400M, dont 35 resteront à livrer après 2020, Frégates Multi Missions, BARRACUDA, satellites d'observation). Ces programmes ont un poids financier très important, difficilement lissé par un rythme de livraison ralenti lors de la LPM débutée en 2014.

Quant aux programmes décidés depuis 2013, ils produiront des effets financiers importants sur les deux prochaines LPM (Frégates de Taille Intermédiaire, Avions Ravitailleurs, Nouvelle Génération de satellite de communication, programme SCORPION de l'armée de Terre, pour ne citer que les plus importants liés à la BITD française, car il ne faut pas oublier le poids financier des matériels achetés outre Atlantique, C130J, drones REAPER...).

Un plateau élevé de besoin de paiements s'est ainsi créé par la superposition de ces trois vagues de programmes, que les contraintes budgétaires conjugués à des difficultés techniques n'ont pas permis de séquencer correctement.

La première attente des industriels français est donc que la LPM 2019-2025 assure le déroulement nominal de ces programmes, avec des niveaux de crédits de paiement suffisants pour respecter les calendriers de livraison prévus de longue date.

Leurs enjeux sont le maintien des capacités industrielles de production, donc aussi des emplois, et l'équilibre financier des entreprises.

La deuxième caractéristique de la période vient concrétiser la prise de conscience des défis opérationnels et technologiques qui sont devant nous.

Les défis opérationnels, eux-mêmes consubstantiels des réalités et des incertitudes géopolitiques et sociodémographiques, sont bien connus.

Les armées sont confrontées à des adversaires polymorphes et surtout très réactifs dans leurs capacités d'adaptation technique et tactique. Elles doivent savoir s'engager dans des milieux humains et physiques très diversifiés. Elles sont soumises à l'évolution parfois rapide du contexte général des opérations en cours. Sur le fondement de capacités humaines et matérielles structurantes, elles doivent donc savoir adapter très rapidement leur système d'hommes, leurs équipements et leurs doctrines d'emploi. Ce besoin d'adaptation est d'autant plus fort que l'on voit bien que les technologies naissantes peuvent imposer des ruptures sans rapport avec les cycles habituels de renouvellement des systèmes d'armes et d'information.

Les défis technologiques commencent quant à eux à être bien identifiés.

La connectivité et le traitement des données – avec leurs avantages et leurs inconvénients – seront au cœur des capacités militaires, comme de celles des adversaires, même ceux pouvant paraître les plus rustiques.

L'automatisation des systèmes et leur autonomisation plus ou moins poussée vont modifier profondément les conditions du combat au cours des quinze prochaines années, notamment pour les opérations de vive force et d'entrée en premier. Ces révolutions technologiques seront également un atout dans la main de l'ennemi asymétrique et de tout adversaire bien installé ou en défensive.

Dès à présent, physique, chimie et biologie s'allient pour augmenter les portées des armes et la précision des munitions, alléger et renforcer les blindages, miniaturiser les dispositifs électroniques, rendant leur implantation possible dans tous composants, y compris dans le corps des combattants.

Enfin, le bouleversement technique et sociétal porté par la transition écologique dans le domaine civil, ne sera pas sans conséquences pour la conception, le

fonctionnement et l'emploi d'une grande partie des moyens militaires, au premier rang desquels ceux utilisant des moteurs thermiques ou réclamant une grande quantité de puissance électrique.

La conjonction des défis opérationnels et des évolutions technologiques dessinent dès aujourd'hui les programmes de la décennie 2025-2035 : nouveaux vecteurs de la dissuasion, moyens de garantir la liberté d'action dans et depuis l'espace, systèmes d'alerte, renseignement et commandement performants, réactifs et résilients, systèmes de combat aériens, navals et terrestres connectés, semi-automatisés.

La deuxième attente des industriels porte logiquement sur la préparation de ces nouveaux programmes, qui verront le jour parfois bien au-delà de 2025. Pour être prêts à les lancer ces programmes, les points d'application qui seront donnés à l'augmentation des crédits d'études amont (1 milliard en 2022) doivent être cohérents avec ces défis, dans un contexte marqué par la nécessité d'appréhender de nouveaux champs d'affrontement moins marqués par les « *milieux traditionnels* » (cyber espace, espace exo atmosphérique,...), par l'arrivée de d'acteurs atypiques qui développent les nouvelles technologies hors du champ traditionnels de la R&T de défense et par l'agressivité des concurrents étrangers poussés par la politique de puissance militaire ou commerciale de leur Etats.

La position des industriels est que pour déboucher rapidement sur des solutions opératoires, cet effort en R&D de défense doit s'accompagner d'une réflexion sur les procédures de conduite des programmes, y compris dans leur dimension « *marchés publics* ». Les processus d'adoption des innovations doivent être raccourcis, au sein d'un système qui a été conçu pour la conduite sur plusieurs années de grands programmes faisant appel à des technologies maîtrisées.

Le dialogue en boucle plus courte avec les utilisateurs opérationnels, tant pour définir les besoins que pour faire évoluer les systèmes au vu de l'expérience de terrain, doit être développé, en s'appuyant sur une politique de démonstrateurs, afin d'éviter les accidents industriels, intégrer les nouveaux entrants industriels dont les start-up, démontrer le niveau de maîtrise des technologies et éviter les pertes de compétences.

Tous s'accordent également pour mettre en évidence le besoin d'un appui important aux PME innovantes, mais également aux ETI, trop petites pour accéder aux programmes d'études amont, et trop grandes pour bénéficier des dispositifs propres aux PME.

Les enjeux industriels de cette deuxième attente sont le maintien et le renouvellement des compétences technologiques et méthodologiques de la BITD nationale, et sa cohésion pour résister dans un contexte de forte concurrence, commerciale, mais également humaine (rétention de nos chercheurs et ingénieurs).

La troisième attente est relative aux impacts pour l'industrie des volets internationaux portés par la LPM.

Le volet « *Exportation* » est désormais indispensable pour le maintien des compétences, l'innovation, la compétitivité et la pérennité industrielle et économique

de la BITD nationale. Les exportations de matériels de guerre génèrent environ 20% des exportations françaises et entretiennent 75.000 emplois directs et indirects (2016).

L'export nécessite une stratégie de long terme et une action d'ensemble qui relève du politique avec la volonté d'exporter, car l'acheteur est souvent purement politique, d'autant que personne ne doit occulter les risques que font peser les politiques de nos alliés en la matière (règlement ITAR des Etats-Unis, position de l'Allemagne)

La capacité à exporter repose sur les moyens commerciaux des industriels, mais également sur une technostruture administrative suffisante, d'où l'intérêt du renforcement des effectifs de soutien à l'export prévu par la LPM.

Enfin, il ne faut cacher également la difficulté de plus en plus grande à trouver des crédits export auprès du secteur bancaire privé en raison de la mauvaise image de l'industrie des armements et de la pression des réglementations et des ONG.

Leurs déclarations récentes démontrent une prise de conscience de ces réalités par les responsables politiques. Il faut maintenant que leurs actions, tant vers les administrations françaises que vers les partenaires étrangers, s'attachent à surmonter ces difficultés.

Sur le volet « *Coopération* », la revue stratégique a fixé une grille de lecture selon le niveau de dépendance acceptable (souveraineté, coopération avec maintien des compétences, avec mutuelle dépendance, recours au marché civil ou militaire). Dans ce cadre, la LPM identifie un certain nombre de programmes futurs qui devront être conduits en coopération, la plupart du temps bilatérale.

L'important est de savoir choisir ou comprendre la finalité de la coopération : soit elle est de nature strictement politique ; l'équipement visé est alors le vecteur d'un projet politique, et l'on accepte qu'il en subisse les aléas ou les complexités ; soit elle est de nature opérationnelle ; dans ce cas, la politique doit être le vecteur volontariste et déterminée de la réalisation d'un équipement réputé hors de portée au niveau national.

Les industriels préfèrent bien évidemment se trouver dans cette seconde situation, qui fait de la réussite du programme opérationnel l'objectif primordial. Mais les effets opérationnels attendus ne sont en général au rendez-vous qu'à conditions de définir et maintenir des objectifs communs réalistes et raisonnables en termes de performances, coûts et délais, et de mettre en place une gouvernance saine sur les plans politique, administratif et industriel.