



Politique industrielle de défense : une refondation s'impose

Janvier 2022

● Introduction

En 2020, le ministère des Armées a adopté l'Instruction ministérielle 1618 pour simplifier les différentes étapes des programmes d'armement et accroître la flexibilité et la rapidité de la fourniture de capacités militaires. Si cette réforme permet de fluidifier le déroulement des programmes, elle ne va pas jusqu'au bout en engageant la nécessaire réflexion sur la politique industrielle de défense. En effet, la France reste dans la continuité d'une organisation État-Industrie qui s'est mise en place pendant la guerre froide. Or les besoins des armées ont changé et l'environnement technologique et industriel a connu des évolutions importantes, dans la défense comme dans le monde civil.

L'outil industriel doit permettre d'accompagner en permanence les armées dans leurs missions et opérations en dépit des changements dans la nature des menaces ou dans l'intensité des engagements militaires. L'outil industriel conditionne indéniablement la crédibilité de la défense française. Il s'inscrit lui aussi dans le temps long, étant structuré sur des cycles de vie des systèmes pouvant atteindre plusieurs décennies et devant assurer la continuité entre les générations d'équipement.

Au fil des réformes, le sens de la politique industrielle de défense s'est toutefois étiolé. La France n'a pas publié une réelle doctrine en la matière depuis 2004. Or l'environnement géostratégique, industriel et technologique a sensiblement évolué. Les réformes successives des acquisitions d'armement ont aussi vidé la politique industrielle d'une réelle ligne directrice. L'élection présidentielle est l'occasion de refonder la politique industrielle de défense pour assurer la meilleure efficacité d'un outil industriel qui a prouvé sa valeur.

Nos recommandations

- Définir clairement les différentes dimensions de la Politique industrielle de défense dont la France et, par extension, ses partenaires ont besoin au regard de leurs objectifs de défense en tenant compte des dimensions militaires, industrielles et technologiques.
- Expliquer les interactions entre ces différentes dimensions pour répondre aux objectifs recherchés pour avoir une approche globale qui garantisse la cohérence des choix au niveau non seulement des moyens mais aussi des horizons temporels et géographiques.
- Repenser l'articulation entre les deux outils critiques que sont la Loi de programmation militaire et la Politique industrielle pour assurer une bonne efficacité de la dépense publique dans une logique d'investissement au service de la nation et non uniquement de maîtrise de la dépense publique.
- Accroître le volet budgétaire mis à disposition de la défense au-delà du socle minimum pour que le ministère soit réellement en mesure de lancer des projets innovants afin de réintroduire la prise de risque pour accroître l'agilité de la communauté de défense face à l'imprévu, l'inattendu et le fortuit.

● Gagner la guerre avant la guerre – le volet industriel

La France, comme beaucoup de pays producteurs d'armement, a principalement géré la décroissance de sa base industrielle et technologique de défense depuis trois décennies. Après l'arrêt de la guerre froide, l'outil industriel est en effet apparu surdimensionné. La finalité de cette stratégie était principalement de sauvegarder un noyau à partir duquel une remontée en puissance serait possible. Toutefois, cette contraction s'est souvent faite de manière homothétique, sans envisager une évolution des besoins capacitaires ni développer une nouvelle approche en termes de politique industrielle de défense.

Cet effort était nécessaire mais par trop ancré dans les logiques de la période de guerre froide pour permettre une bonne adaptation de l'outil industriel. Il a aussi été poussé à un tel degré que la remontée en puissance apparaît aujourd'hui complexe, pour ne pas dire difficile à mettre en œuvre avec la flexibilité et la réactivité qui seraient souhaitables.

De plus, la « mise sous cocon » de la base industrielle, en France et dans d'autres pays, a été facilitée par le fait que pendant un quart de siècle, les puissances occidentales n'avaient pas de réel challenger. Or, le développement de menaces asymétriques et la réémergence de puissances majeures, en particulier la Russie et la Chine, rendent cet outil fragile face aux besoins de réactivité et d'adaptation.

La crédibilité de la défense est amoindrie du fait d'un outil industriel trop réduit. Quand ce constat s'applique aux États-Unis, que dire de l'analyse que nos adversaires potentiels peuvent faire concernant la base industrielle de défense de la France. Face au risque d'un conflit de haute intensité dont la probabilité croissante a été soulignée par les chefs d'État-major au cours des dernières années, il est important de ne pas être pris en défaut face à un engagement majeur.

Trois dimensions méritent d'être soulignées.

Capacités de développement : Force est de constater que la France a grandement sous-investi dans la R&D de défense depuis deux décennies au moins. Certes, des programmes nouveaux ont été lancés, mais les ressources se sont concentrées sur le développement de plateformes dans la continuité des flottes existantes. Cette amélioration incrémentale est utile mais insuffisante pour disposer des briques technologiques et des concepts pour accompagner les armées dans des engagements multiples face à des adversaires variés et capables d'adaptations rapides.

De plus, ce sont les phases les plus amont de la recherche qui ont été le plus impactées car leur horizon temporel est très long et donc les coupes peu douloureuses à court terme. Pourtant, les crédits pour les études amont permettent de chercher des ruptures scientifiques prévenant des surprises stratégiques et de concevoir des briques technologiques rapidement mobilisables pour développer de nouvelles capacités. Les crédits pour les études amont, c'est-à-dire la R&T de défense (recherche et technologie), sont donc essentiels pour assurer la capacité d'innovation des bureaux d'études de l'industrie.

Faute de marges de manœuvre budgétaire, nous avons fait ce que nous savions devoir faire, sans garder la possibilité de faire des paris risqués pour diversifier les solutions capacitaires possibles. Or, au fil des années, nous constatons une accélération du développement scientifique et technologique dans certains domaines, notamment les technologies émergentes qui suscitent aujourd'hui beaucoup d'inquiétude. Cette évolution a rendu l'optimisation budgétaire de l'après-guerre froide de moins en moins adaptée pour relever les défis. Au contraire, il est essentiel de retrouver des marges de manœuvre pour accroître notre capacité d'anticipation et d'adaptation.

Capacités de production : Le pendant de cette approche a minima dans le développement est une réduction de l'outil industriel à l'os, voire en-deçà. L'industrie de défense n'est pas aujourd'hui en mesure d'accroître de manière significative ses livraisons en raison d'une base productive trop réduite, uniquement capable de livrer des flottes et des stocks échantillonnaires.

Or les dernières opérations extérieures ont révélé que, pour les armées françaises, la consommation des stocks disponibles et l'attrition des flottes pouvaient se produire à une vitesse bien plus rapide que ce qui était envisagé dans la planification, qui pourtant définit le périmètre requis et qui fonde l'investissement des armées au travers des lois de programmation militaire. Se pose ainsi le défi de conserver une capacité de remontée en puissance des armées qui aille au-delà du strict minimum auquel nous sommes arrivés.

A minima, la mise en application complète de la Loi de programmation militaire 2019-2025 apparaît incontournable. L'enjeu est d'ampleur, puisque les paliers d'une augmentation de 3 Mds€ par an sont encore devant nous et que l'équation budgétaire semble fragilisée par les conséquences économiques et sociales de la pandémie actuelle. Cependant, cet effort posé dans la LPM apparaît incontournable pour rééquiper les armées tout en accompagnant une adaptation de l'outil industriel vers la bonne échelle, c'est-à-dire appropriée pour répondre à l'hypothèse d'un engagement majeur. La prochaine LPM devra également prendre en compte la constitution de stocks plus conséquents.

Certains pourraient arguer que cette dépense serait plus utile en dehors de la défense. Il ne faut toutefois perdre de vue que la politique industrielle de défense entraîne une partie importante de l'économie nationale et que cet effort budgétaire peut être aussi perçu comme un investissement soutenant la production industrielle nationale, l'innovation et des emplois qualifiés. Cette dimension économique permet de justifier la priorité qui doit être accordée aux besoins capacitaires de la défense.

Or, améliorer l'outil de défense ne se fera en quelques mois : il faut donc se donner les moyens d'accompagner l'adaptation de la base industrielle et technologique de défense en France. Dans le tempo « compétition contestation affrontement » que le chef d'État-major des armées ne manque pas de rappeler, la crise arrive toujours plus rapidement que ce que nous pouvons anticiper. Il faut donc être prêt avant d'éprouver le besoin de l'être grâce à une épaisseur appropriée de cette base industrielle et technologique qui contribue en soi à la crédibilité de notre défense.

Dépendances liées aux chaînes d'approvisionnement. Corollaire de deux précédentes dimensions, la taille des commandes publiques et l'évolution de la base industrielle ont conduit à des choix importants mais souvent passés inaperçus en matière de sources d'approvisionnement. L'industrie française de défense est devenue de plus en plus dépendante de composants importés. Cette évolution faisait sens afin de réduire la contrainte budgétaire. À la fin des années 1990, elle ne devait pas être problématique puisque les approvisionnements pouvaient se faire après de pays alliés ou sur des marchés internationaux ouverts. Or ici aussi, l'environnement apparaît bien moins permissif qu'au début du siècle. Ces dépendances se révèlent de plus en plus contraignantes.

Cette dépendance croissante aux importations de composants et produits intermédiaires (machines-outils, composants électroniques, matières premières critiques) reflète aussi l'absence d'approche globale des enjeux technologiques et industriels de l'État en France. La contraction de l'industrie de défense est allée de pair avec l'abandon d'une réelle stratégie industrielle et technologique civils. Par des effets de dominos, les fragilités dans l'armement se sont ajoutés à des abandons dans le secteur civil, ce qui a été amplifié par l'internationalisation des chaînes de valeur souvent au détriment des sites historiques en France. La crise de la Covid-19 a permis de percevoir les conséquences de l'absence d'une vision et d'une stratégie d'ensemble en révélant l'ampleur des dépendances subies au regard de celles que nous avons choisies.

● Quelle politique industrielle au service de la Défense ?

De compromis en renoncements, l'industrie de défense est arrivée à un moment critique. Pourtant, il ne faut pas désespérer, mais au contraire saisir le lancement de programmes majeurs dans les années à venir pour redéfinir une politique industrielle de défense qui ait de robustes fondations, adossée à une vision globale et une compréhension de dynamiques industrielles et technologiques actuelles dans l'armement ainsi que dans l'ensemble de l'industrie.

Au-delà d'une politique d'achat. La politique industrielle de défense ne peut pas se résumer à une politique d'achat. C'est une tendance que nous pouvons observer malheureusement dans de nombreux pays majeurs dans le domaine de l'armement depuis de décennies, à force de réformes trop nombreuses et souvent guidées presque uniquement par des considérations budgétaires (comme le montre le recours aux Groupement momentanés d'entreprises ou aux équipements B, c'est-à-dire des équipements entrant dans la fabrication d'une capacité qui sont achetés directement par la DGA auprès du fabricant). Les acquisitions de défense ne sont pas qu'une dépense. Ils sont aussi un investissement qui faut apprécier dans toutes ses dimensions et dans le temps long.

La force de la DGA dans sa conception originelle est justement d'apporter cette vision englobante et de long terme pour assurer l'autonomie stratégique des armées. Malheureusement, depuis la fin des années 1990, la pratique a dérivé par rapport à cet objectif. D'errements en reniements au fil des ans, le sens d'une réelle stratégie industrielle semble s'être perdu même si le concept de politique technologique et industriel est toujours employé. L'idée semble avoir été vidée d'une grande partie de sa substance. Il est donc nécessaire de la régénérer au plus vite car, dans le cas contraire, nous ne pourrions que constater post mortem les dégâts sur l'autonomie stratégique de la France.

Ceci ne veut pas dire que la politique d'achat n'est pas importante. Elle l'est à la fois pour un bon usage des deniers publics et pour inciter les entreprises de défense à donner le meilleur d'elles-mêmes. Cependant, les achats d'armement ne sont pas réductibles à n'importe quel achat public. Dans la défense, les acquisitions s'inscrivent dans une logique plus large qui vise, au travers de partenariats entre les entreprises et l'État, à garantir l'accès de manière autonome aux équipements appropriés pour conduire les missions et opération des armées.

Favoriser l'innovation, donner aux industriels la possibilité d'être force de proposition, assurer la continuité d'un outil industriel capable de développer des solutions capacitaires tout en répondant aux besoins d'équipement à court et moyen terme sont des dimensions essentielles pour bâtir une politique industrielle de défense. Pour le dire d'une autre manière, cette dernière ne doit pas comporter d'angles morts : la politique industrielle de défense a plus de valeur que la somme de ses parties et toutes les dimensions doivent être réunies, au bon niveau, pour maximiser l'efficacité de cette politique. Il n'y a pas d'entre-deux, car une politique incomplète ou a minima ne fait que donner l'illusion de répondre à l'objectif tout en vidant de sa valeur l'effort budgétaire de la nation.

L'Europe, horizon incontournable. N'en déplaise aux esprits chagrins, la France n'est pas en mesure de réaliser seule ses ambitions capacitaires dans la défense. Afin d'accéder à une base industrielle de défense et civile qui assurent l'autonomie stratégique de la France, il est nécessaire d'élargir notre horizon au-delà des frontières nationales.

Ceci n'est pas qu'une question de budget, même si le ticket d'entrée dans des projets ambitieux apparaît aujourd'hui très élevé, par exemple de l'ordre de 90 milliards d'euros au minimum pour le futur système de combat aérien. Deux dimensions sont en jeu

La première dimension est défensive. La base industrielle de défense reste trop fragmentée en Europe, fonctionnant toujours sur des marchés nationaux devenus étriqués. Une consolidation est nécessaire pour atteindre la masse critique requise pour assurer la soutenabilité de l'industrie, voire pour faciliter une possible remontée en puissance grâce à une plus grande surface industrielle. C'est tout le sens de la création de MBDA dans les missiles ou de KNDS dans l'armement terrestre.

La deuxième dimension est plus offensive. Elle consiste à bien tirer les bénéfices de la base technologique et industrielle civile pour renforcer l'autonomie stratégique dans une acception large. En effet, la base civile constitue une manière de surmonter les dépendances. La résilience est technologique et industrielle avant de concerner la défense. Il n'est pas possible de l'envisager autrement que comme un tout. C'est tout l'enjeu de la création de la DG DEFIS au sein de la Commission européenne.

Enfin, une européanisation de l'industrie constitue une voie alternative à l'exportation pour assurer la pérennité de la base industrielle. Des convergences européennes, du côté de l'offre comme de la demande, doivent permettre de faire émerger un modèle alternatif de fonctionnement de la base industrielle qui soit plus compatible avec un renforcement de l'autonomie stratégique nationale et européenne en reposant sur une base « domestique » plus large et donc plus autosuffisante. En effet, un modèle centré sur le marché européen représente une possibilité pour assurer la préservation des compétences sans dépendre excessivement des ventes à l'exportation.

Cette européanisation ne sera cependant possible que si l'Union européenne dépasse ses ambivalences à l'égard de l'armement. En effet, l'Union européenne ne parviendra pas à renforcer la compétitivité de l'industrie de défense même avec l'aide du Fonds européen de défense si, par ailleurs, elle promeut une application des règles ESG qui condamne a priori cette industrie comme coupable par nature.

Comme le soulignait récemment Peggy Hollinger dans le Financial Times : « Il y a incohérence à qualifier les entreprises de défense de 'socialement nuisibles' si elles sont en même temps vitales pour la paix et la stabilité de l'UE. La défense n'est pas de même nature que le tabac et les jeux, pour lesquels il est difficile de voir un bien commun plus large [...] Bien sûr, les armes sont nocives. Mais elles sont encore plus nocives si ceux qui vous menacent les ont et vous n'en avez pas. »

Poursuite de coopérations sur une base ad hoc. Si la bonne échelle pour garantir la sécurité d'approvisionnement est celle de l'Europe dans les capacités militaires, ceci ne veut pas dire qu'une européanisation de la politique industrielle de défense soit nécessaire ni même souhaitable. Compte tenu de l'évolution des institutions communautaires et leur manque de maturité en la matière, les enjeux d'armement doivent demeurer dans le giron des pays, au risque sinon de mettre en péril l'autonomie stratégique nationale et même européenne.

Toutefois, l'élargissement du périmètre des projets les plus ambitieux apparaît inéluctable. Pour continuer à fournir aux armées les matériels les plus performants, les Européens doivent réunir leurs efforts. Depuis trois décennies, nous avons beaucoup appris des avantages et des limites pour la mise en œuvre de programmes en coopération. Il est possible de capitaliser sur ces expériences pour rendre les futurs programmes plus efficaces.

La coopération doit se construire sur une base européenne non pas dans une vision idéologique d'une européanisation comme une fin en soi, mais sur des bases saines (besoins partagés avec une convergence suffisante sur ces spécifications communes) et sur un périmètre raisonnable (pays partageant réellement la volonté d'avancer ensemble). Comme le soulignait déjà le président Macron en juillet 2017, il est possible d'atteindre cet objectif en lançant des projets regroupant un petit nombre de pays, avec la possibilité d'élargir le cercle à d'autres une fois l'objectif bien défini, les spécifications stabilisées et le concept arrivé à maturité.

C'est la raison pour laquelle il est important d'insuffler une nouvelle dynamique aux coopérations bilatérales avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui sont des partenaires militaires, technologiques et industriels incontournables pour les programmes les plus ambitieux. Les relations bilatérales dans l'armement ne sont pas toujours un long fleuve tranquille, mais cela n'a pas été le cas non plus dans le passé. Pourtant la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont accompli des résultats extraordinaires ensemble, du missile Meteor à l'avion de mission A400M, qu'aucun pays n'aurait pu espérer réaliser seul.



Conclusion

La France et ses partenaires européens ont une carence majeure pour conduire le plus efficacement leur défense et pour renforcer son autonomie stratégique : de facto, malgré les déclarations officielles, nous n'avons plus de réelle politique industrielle de défense. Or, comment bâtir une défense et mettre en œuvre une stratégie pour la mettre en œuvre sans cela ? Une refondation s'impose pour garantir à la fois la sécurité internationale de la France et le bon usage des deniers publics.

Il faut garder en tête que la finalité de cette politique est précisément de procurer à la France les moyens de rester en première division. Le risque de décrochage capacitaire est une menace majeure en soi, car sans équipements appropriés au regard des opérations et disponibles de manière autonome, un pays n'est plus en mesure de maîtriser sa défense.