



... le rapport d'information du groupe de travail sur le programme 144

RENSEIGNEMENT ET PROSPECTIVE : GARDER UN TEMPS D'AVANCE, CONSERVER UNE INDUSTRIE DE DÉFENSE SOLIDE ET INNOVANTE

Rapport d'information de MM. Pascal ALLIZARD et Yannick VAUGRENARD, sénateurs, remis au nom du groupe de travail sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » en préparation de la loi de programmation militaire

Dans le cadre de la préparation de l'examen de la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030, le groupe de travail sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » a examiné les priorités qui devront figurer dans ce texte en matière d'innovation de défense et de renseignement et les difficultés d'accès aux financements privés rencontrées par les entreprises de la base industrielle et technologique de défense (BITD).

Sur la base de ces travaux, Pascal Allizard et Yannick Vaugrenard, rapporteurs, estiment, en premier lieu, que **pour conserver une autonomie de décision, les moyens consacrés au renseignement devront croître dans les années à venir**. Ils prennent ainsi acte de l'augmentation des crédits inscrite dans le projet de LPM (60 % par rapport à la programmation précédente, lesquels devraient atteindre 5,4 milliards d'euros sur la période 2024-2030). **La hausse prévue des effectifs, bien que nécessaire, ne permettra en revanche pas d'atteindre les niveaux de nos voisins allemand et britannique et reste inférieure aux ambitions exprimées par les services.**

Par ailleurs, **des points de vigilance demeurent, qu'il s'agisse de l'opération de déménagement de la DGSE** qui, outre sa dimension immobilière, se traduira par une réforme profonde de ses services, **du développement des programmes techniques mutualisés, de la diversification des sources techniques et humaines de renseignement, ou encore du renouvellement des moyens aériens de surveillance et de renseignement, et des télécommunications spatiales.**

En deuxième lieu, les rapporteurs considèrent que **l'innovation de défense doit demeurer une priorité de la future programmation**. Elle joue un rôle déterminant pour garantir la supériorité opérationnelle et l'autonomie stratégique de la France. À cet égard, **l'augmentation de plus de 10 % des crédits consacrés aux études amont va dans le bon sens. L'innovation devra en outre passer par une transformation des organisations** visant à trouver un juste équilibre entre sophistication technologique et masse, et à favoriser le « passage à l'échelle » (développement du recours aux démonstrateurs, recours à l'ensemble des possibilités offertes par le code de la commande publique et évolution de celui-ci).

Enfin, en troisième lieu, **les rapporteurs constatent une persistance des difficultés de financement rencontrées par les entreprises de la BITD**, même si la guerre en Ukraine a pu atténuer ce phénomène. Pour lever ces freins, ils formulent **18 recommandations articulées autour de 4 axes** :

- établir un diagnostic partagé et objectif des difficultés de financement rencontrées par les entreprises de la BITD,
- encourager les banques à s'engager davantage aux côtés des entreprises du secteur de la défense,
- adopter une attitude plus volontariste au niveau européen,

- renforcer l'accompagnement public des entreprises de la BITD.

1. RENSEIGNEMENT : UNE CROISSANCE NÉCESSAIRE POUR CONSERVER UNE AUTONOMIE DE DÉCISION

Le rapport annexé à la LPM consacre **5 milliards d'euros au domaine du renseignement** en application de l'annonce présidentielle d'une augmentation de 60 % des crédits de renseignement au total, dont un doublement des budgets de la Direction du renseignement militaire (DRM) et de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD). C'est donc plus que la précédente LPM qui prévoyait 3,5 milliards d'euros.

Les mesures relatives au renseignement en chiffres



Trois constats s'agissant des moyens budgétaires de fonctionnement et d'investissement, puis des moyens en personnels et enfin des moyens technologiques :

- Concernant les dépenses de fonctionnement et d'investissement sur la période 2024-2030, la DGSE serait dotée de 4,6 milliards d'euros, la DRM de 600 millions d'euros et la DRSD de 233 millions d'euros, soit **un total de 5,4 milliards d'euros**, supérieur donc au montant du « patch » renseignement.
- Les dépenses de personnels relèvent du programme 212 et ne suivent pas la même trajectoire de hausse. Ainsi, la cible d'effectifs supplémentaires pour la DGSE s'établit à 728 équivalents temps plein (ETP), ce qui porterait le service d'environ 6 000 postes aujourd'hui aux alentours de 7 000 en 2030, ce qui reste plus modeste que les effectifs de nos voisins britannique et même allemand. Avec une hausse des effectifs de la DRSD (+49) et de la DRM (+335), **l'augmentation totale pour les trois services serait de 1 112 ETP**. Cet objectif demeure moins ambitieux que celui de la LPM 2019-2025 qui prévoyait 1 500 postes supplémentaires. Il semble également inférieur aux ambitions exprimées par les services. Si l'on considère les besoins de recrutement de la DGSE et de la DRSD, qui passeraient de 1 600 actuellement à environ 1 750 en 2030, soit +150, et de la DRM, dont les effectifs actuels de 1 900 personnes pourraient augmenter de 500 emplois, la cible de recrutement s'établirait à plus de 1 400 emplois.
- Des points de vigilance concernant **les moyens technologiques** :
 - l'opération de déménagement de la DGSE, qui ne se limite pas à une opération immobilière mais combine une réforme profonde de ses services avec des objectifs d'intégration des méthodes de travail ;
 - un montant de 1,1 milliard d'euros a d'ores et déjà été prévu ;
 - le développement des programmes techniques mutualisés ;
 - la diversification des sources techniques et humaines de renseignement.

Ces sujets appellent à la même vigilance pour la DRSD et la DRM, avec un enjeu tout particulier de renouvellement des moyens aériens de surveillance et de renseignement, mais aussi de télécommunications spatiales (avions légers de surveillance et de reconnaissance, système Archange, drones, projet de constellation de satellites en orbite basse en remplacement du 3^{ème} satellite Syracuse IV).

Outre ces points de vigilance quant aux moyens budgétaires et technologiques, les rapporteurs émettent **plusieurs constats** et formulent **une recommandation** sur la politique des ressources humaines spécifique au renseignement :

- **les métiers du renseignement ne devraient plus être en tension dans les 3 à 5 ans à venir**, les filières les plus tendues devant rester le cyber et le nucléaire ;
- pour pallier la fuite des contractuels, la direction des ressources humaines des armées propose d'**instituer des parcours croisés entre services du premier cercle tout en évitant la concurrence interservices de l'État**.
- Il faut **ériger en priorité du coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) la mise en application le décret du 4 juillet 2022 lui confiant la coordination interministérielle des politiques de ressources humaines des services de renseignement**. Sans empiéter sur les politiques de gestion des ressources humaines propres à chaque service, le CNRLT serait pleinement légitime pour **élaborer une politique de ressources humaines interministérielle**, en appui de la politique publique du renseignement, afin d'**homogénéiser les rémunérations**, de **construire des parcours professionnels** et de **mutualiser les formations**.

2. L'INNOVATION DE DÉFENSE DOIT DEMEURER UNE PRIORITÉ DE LA PROCHAINE LPM

A. UN RÔLE CLÉ POUR GARANTIR LA SUPÉRIORITÉ OPÉRATIONNELLE ET L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE LA FRANCE

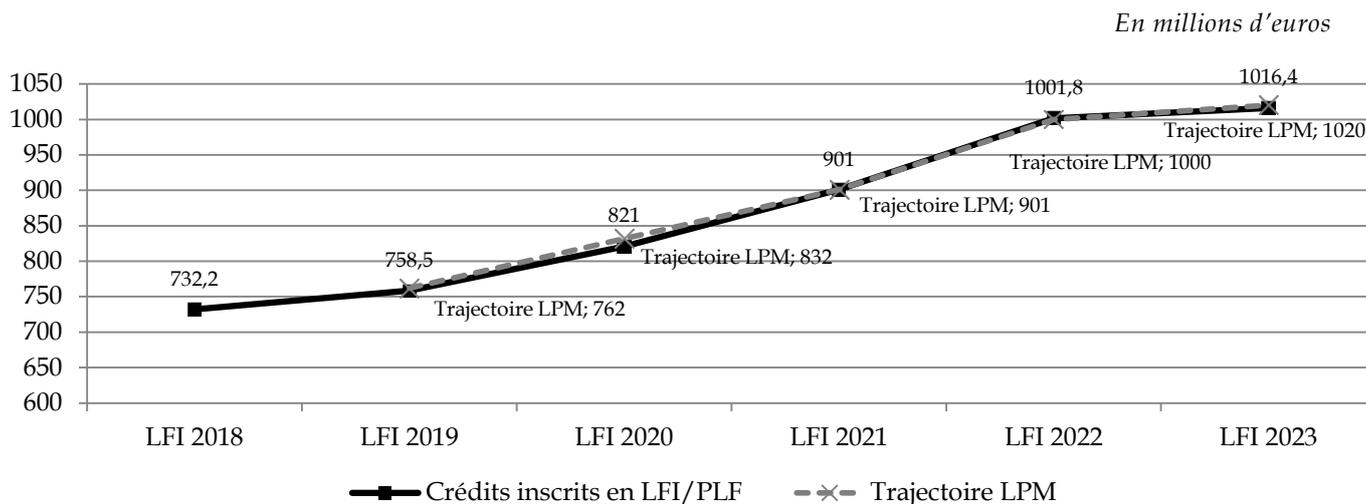
L'innovation de défense revêt un caractère crucial pour nos forces, nos industries de défense et, par conséquent, notre autonomie stratégique en ce qu'elle permet, d'une part, de **garantir la supériorité opérationnelle de nos armées**, et, d'autre part, de **s'appuyer sur une base industrielle et technologique de défense nationale disposant de compétences et de savoir-faire de pointe** et donc de **maintenir la compétitivité de notre tissu industriel**.

Le conflit ukrainien a par ailleurs bien démontré l'omniprésence de l'innovation sur le champ de bataille et son rôle déterminant dans l'effort de guerre, tous les milieux et tous les champs de confrontation (information, espace, cyberspace, etc.) étant exploités et décuplés par les nouvelles technologies.

B. UN EFFORT FINANCIER QUI DEVRAIT ÊTRE PROLONGÉ DANS LES ANNÉES À VENIR

La LPM pour les années 2019-2025 fixait une trajectoire d'augmentation des crédits consacrés au financement des études amont lesquels devaient passer de 732 millions d'euros en 2018 à plus d'un milliard d'euros à l'horizon 2023. **Cette trajectoire a été respectée et les engagements tenus**.

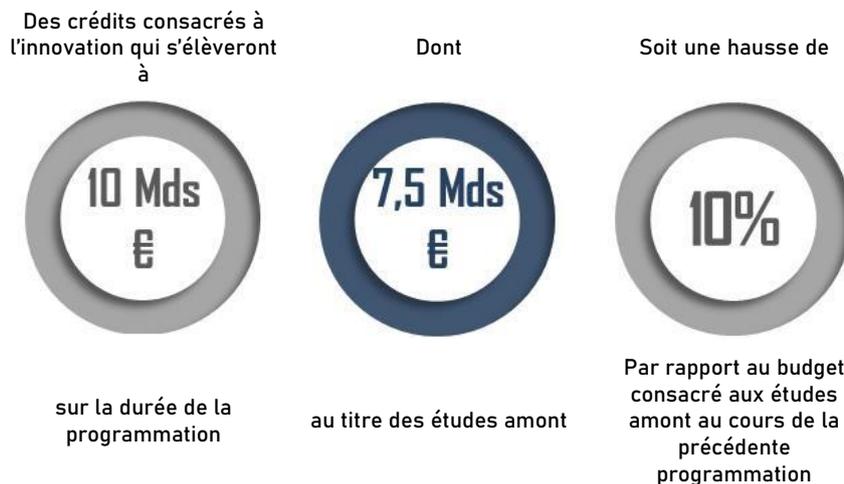
Crédits d'études amont inscrits en loi de finances par rapport à la trajectoire prévue en loi de programmation militaire



Source : commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, d'après les documents budgétaires

Le projet de LPM pour les années 2024 à 2030 prévoit de porter les crédits consacrés à l'innovation à 10 milliards d'euros sur la durée de la programmation¹.

Les moyens alloués aux seules études amont s'élèveront quant à eux à 7,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 700 millions d'euros par rapport à la période précédente (+ 10,3 %).



¹ Cette enveloppe recouvre les études amont, le financement des opérateurs sous tutelle et les études opérationnelles et technico opérationnelles ainsi que les études prospectives et stratégiques.

Les priorités devant figurer dans la future programmation

Domaine terrestre <ul style="list-style-type: none">- maîtrise du spectre électromagnétique- autonomisation de la robotique terrestre,- géolocalisation sans recours à un système satellitaire- allongement des portées- munitions guidées- coopération homme-machine	Études transversales <ul style="list-style-type: none">- Combat collaboratif- Hypervélocité- Quantique- armes à énergie dirigée- drones et lutte anti drones- intelligence artificielle- systèmes autonomes- furtivité
Domaine naval <ul style="list-style-type: none">- drones navals (sous-marins et de surface)- maintien en condition opérationnelle prédictif- furtivité- connectivité homme-machine	
Domaine aérien <ul style="list-style-type: none">- Hybridité- munitions téléopérées	

L'innovation d'usage, émanant des forces elles-mêmes, devra également être soutenue. En effet, celle-ci a été présentée comme pouvant être un « *quick win* » (gain rapide) dont l'effet opérationnel est important.

C. UNE INNOVATION QUI DOIT ÉGALEMENT PASSER PAR UNE TRANSFORMATION DES ORGANISATIONS

Si l'innovation est essentielle pour conserver une supériorité opérationnelle et, en cela, pour « *gagner la guerre avant la guerre* », **il convient toutefois de trouver le juste équilibre entre sophistication technologique, qui implique des coûts plus élevés, et prise en compte de l'importance de la masse**, comme l'a mis en lumière le retour d'expérience (RETEX) du conflit ukrainien.

Par ailleurs, **différentes mesures destinées à favoriser le passage à l'échelle devraient être prises** telles que le développement du recours aux démonstrateurs et une utilisation accrue de l'ensemble des possibilités offertes par la réglementation en matière de marchés publics.

3. GARANTIR L'ACCÈS AU FINANCEMENT DES ENTREPRISES DE LA BITD : UN ENJEU DE SOUVERAINETÉ

A. UNE « FRILOSITÉ » BANCAIRE DIFFICILE À QUANTIFIER, DES DIFFICULTÉS AFFECTANT PRINCIPALEMENT LES PME ET LES OPÉRATIONS D'EXPORT

Pourquoi les difficultés rencontrées par les entreprises du secteur de la défense en matière d'accès au financement bancaire sont difficilement quantifiables



Pour autant, **des cas de refus explicites en raison d'une appartenance au secteur de la défense existent bien**, même si ceux-ci peuvent être présentés oralement.

De fait, certains groupes bancaires, à l'instar de la banque HSBC, ont fait le choix d'exclure purement et simplement les entreprises du secteur de la défense de leur politique d'investissement.

De manière plus contestable, la Banque européenne d'investissement (BEI), institution publique, a également exclu de son champ de financement les munitions et armes ainsi que les équipements ou infrastructures militaires ou policiers. Or cette doctrine interne ne découle ni de dispositions du droit primaire ni du droit dérivé, ni même des statuts de la BEI.

Les difficultés constatées concernent pour l'essentiel les très petites entreprises (TPE), les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) ainsi que les projets d'exportation vers certains marchés considérés comme sensibles par les établissements financiers.

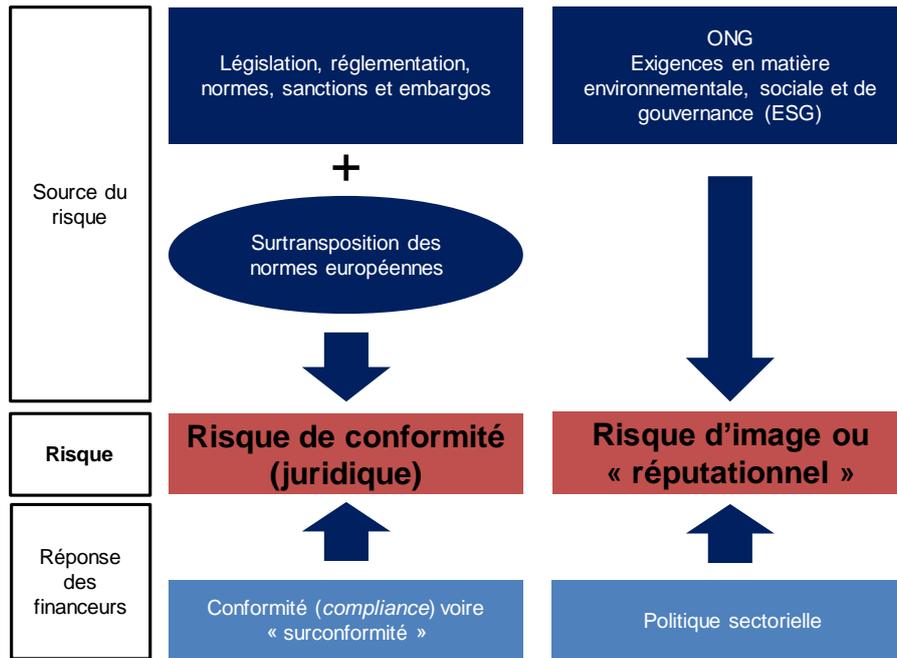
B. UN PHÉNOMÈNE QUI S'ÉTEND PROGRESSIVEMENT À D'AUTRES SECTEURS : FONDS D'INVESTISSEMENT, ASSUREURS, BAILLEURS IMMOBILIERS, VOIRE HÉBERGEURS WEB

Plusieurs fonds norvégiens ont purement et simplement exclu de leurs investissements des groupes actifs dans le secteur de la défense, en raison notamment de leurs activités liées à la dissuasion nucléaire.

De manière inquiétante, cette « frilosité », qui se limitait jusqu'à présent aux organismes financiers, semble avoir gagné d'autres secteurs. En particuliers, des cas de refus **d'assureurs** de couvrir des entreprises, **d'hébergeurs ou de développeurs** refusant d'accueillir ou d'assurer la maintenance de sites internet de ces entreprises ou encore de **bailleurs immobiliers** refusant la location de bureaux ont été mentionnés.

Si ces situations semblent encore marginales, elles **révèlent cependant une tendance de fond inquiétante, tendant à assimiler les industries de défense à des activités controversées.**

C. DES DIFFICULTÉS RÉSULTANT DE LA PRISE EN COMPTE DE DEUX RISQUES : RISQUE DE CONFORMITÉ ET RISQUE D'IMAGE



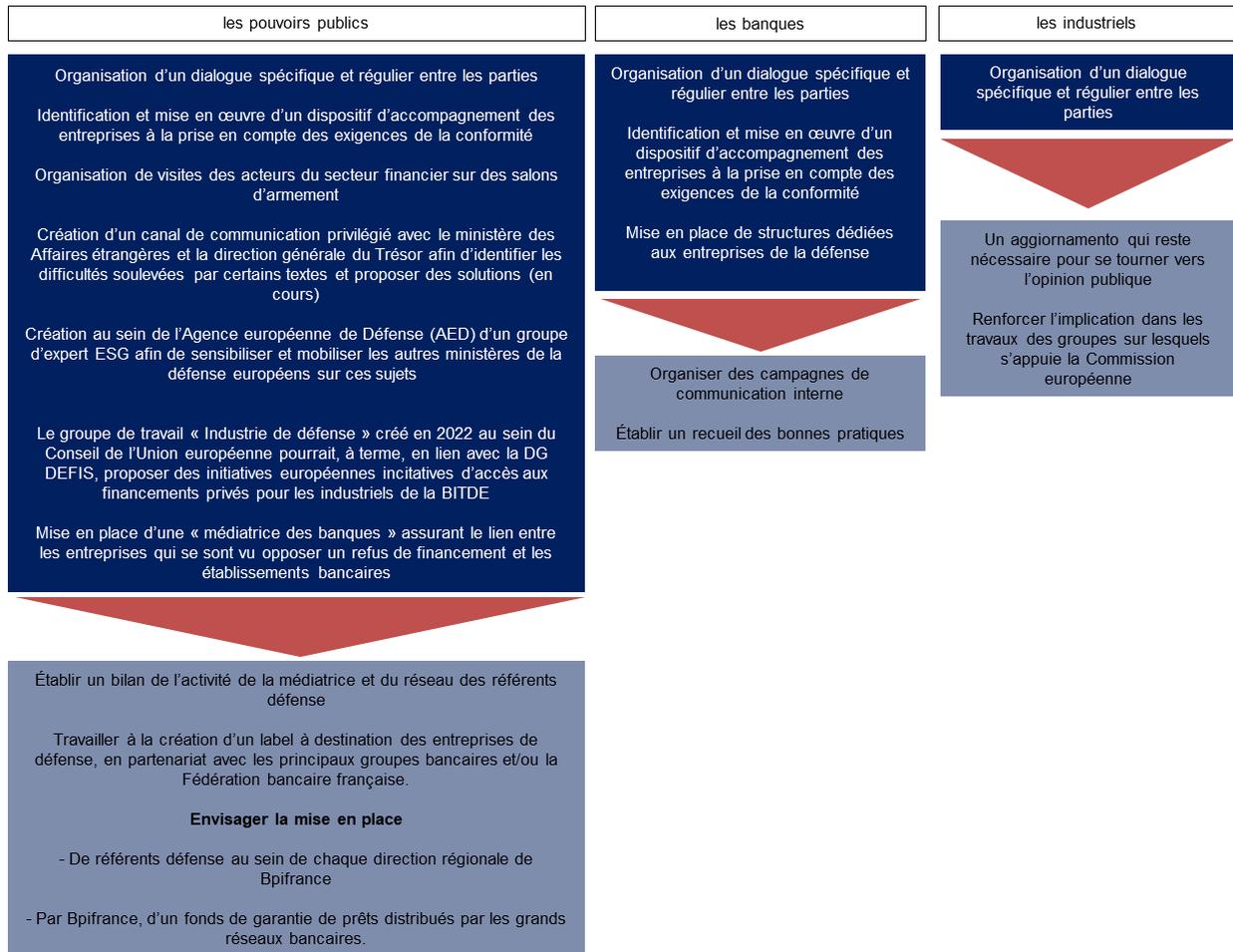
D. FACE À L'IMPORTANCE DE L'ENJEU, DES MESURES ONT ÉTÉ PRISES ALLANT DANS LE BON SENS MAIS QUI DOIVENT ÊTRE PROLONGÉES



Au-delà de l'aspect financier, **cette exclusion est en outre susceptible de signaler négativement les activités de défense aux yeux de l'opinion publique** et, par conséquent, de réduire l'attractivité du secteur pour les jeunes talents et pour les entreprises sous-traitantes et fragiliserait, au niveau européen et national, le consensus sur l'utilité sociale d'une politique de défense fondée notamment sur une base industrielle et technologique solide et autonome.

La guerre en Ukraine semble avoir levé certains freins, mais il est à craindre que ce phénomène ne soit que temporaire.

Exemples de mesures prises par



Les principales recommandations des rapporteurs concernant l'accès au financement des entreprises de la BITD

Axe 1

Établir un diagnostic partagé et objectif des difficultés de financement rencontrées par les entreprises de la BITD

- Afin de parvenir à un diagnostic partagé et objectif, prévoir un bilan à un an de l'activité de la médiatrice et des référents défense.

Axe 2

Encourager les banques à s'engager davantage aux côtés des entreprises du secteur de la défense

- Obtenir l'engagement des principales banques de justifier les refus de financement lorsque ceux-ci concernent des entreprises de la BITD.
- Inciter les banques à ne plus recourir à la terminologie « armes controversées » au profit d'« armes interdites au titre des conventions internationales », cette liste pouvant, le cas échéant, être complétée d'armements exclus au titre de la politique d'investissement propre à chaque banque et limitativement énumérés.
- Inciter les banques à organiser des campagnes de communication interne précisant les politiques d'investissement interne et rappelant, le cas échéant, que le secteur de la défense ne doit pas faire l'objet d'une exclusion a priori.
- Établir un recueil des bonnes pratiques mises en œuvre par les banques ayant vocation à être diffusé par la Fédération bancaire française ou la DGA à l'ensemble des établissements bancaires.
- Publier la liste des vérifications menées par la CIEEMG afin de permettre aux établissements bancaires de s'y référer et d'alléger ainsi leurs propres procédures de vérification.
- Travailler à la création d'un label à destination des entreprises de défense, en partenariat avec les principaux groupes bancaires et/ou la Fédération bancaire française.

Axe 3

Adopter une attitude plus volontariste au niveau européen

- Obtenir une révision de la « doctrine » de la Banque européenne d'investissement lui permettant d'investir dans le secteur de la défense.
- Établir une cartographie des ONG et lobbies actifs aux niveaux national et européen en

matière environnementale, sociale et de gouvernance.

- Sensibiliser au niveau interministériel à la nécessité de conserver un très haut niveau de vigilance sur les projets de textes, notamment européens, qui pourraient avoir pour effet un durcissement des conditions d'accès des entreprises de la BITD aux financements et investissements.

- Inciter les industriels français à s'impliquer davantage dans les travaux des groupes d'experts sur lesquels s'appuie la commission pour l'établissement d'actes délégués en matière ESG.

Axe 4

Renforcer l'accompagnement public des entreprises de la BITD

- Engager une réflexion avec la Fédération bancaire française, le ministère des Armées et le ministère chargé de l'Économie pour identifier les « surtranspositions » de textes européens et les interprétations émanant des régulateurs allant dans un sens pouvant être défavorable aux entreprises de la défense.
- Prévoir un accompagnement financier renforcé pour les opérations à destination de certains marchés posant des difficultés particulières.
- Encourager, par la création ou l'élargissement d'incitations fiscales, la constitution de fonds d'investissement privés dans le secteur de la défense.
- Envisager la création d'un livret réglementé destiné au financement des entreprises de la BITD.
- Prévoir que les études d'impact des projets de loi comprennent, le cas échéant, une analyse des éventuelles conséquences sur le secteur de la défense.
- Envisager la mise en place de référents défense au sein de chaque direction régionale de Bpifrance afin de faire le lien entre les entreprises de défense locales et les dispositifs adaptés à leur caractère stratégique, et à éclairer les collaborateurs de la banque publique lors de l'instruction de certains dossiers touchant à une entreprise de la BITD ;
- Envisager la mise en place par Bpifrance d'un fonds de garantie de prêts distribués par les grands réseaux bancaires.



POUR EN SAVOIR +

- Travaux de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030.
- L'industrie de défense dans l'œil du cyclone, rapport d'information de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 605 (2019-2020) - 8 juillet 2020.



Christian Cambon
Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées
<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Pascal Allizard
Rapporteur
Sénateur du
Calvados
(LR)



Yannick Vaugrenard
Rapporteur
Sénateur de Loire
Atlantique
(SER)