



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*



STRATÉGIE EUROPÉENNE INDUSTRIELLE DE DÉFENSE



Jean-Louis Thiériot,
Député de Seine-et-Marne, ancien ministre
délégué auprès du ministre des Armées
et des Anciens Combattants

Jean-Louis Thiériot,
Député de Seine-et-Marne, ancien ministre
délégué auprès du ministre des Armées
et des Anciens Combattants

STRATÉGIE EUROPÉENNE INDUSTRIELLE DE DÉFENSE

Mission confiée
par le Premier Ministre François Bayrou

2 avril 2025 - 1^{er} octobre 2025

Composition de la mission

Emmanuel Ankri Chargé de mission stratégie européenne industrielle de défense, DGA

Benoît Gallouedec Ingénieur de l'Armement, DGA

Lola Jaccod Chargée de mission industrie de défense européenne, hybride, résilience, DGRIS

Lettre de mission

Monsieur le ministre,

L'évolution de la situation géopolitique mondiale, le développement de nouveaux champs de conflictualité, le recours désinhibé à la force mettent en lumière la nécessité pour la France et l'Europe de renforcer son autonomie stratégique, dans le cadre des traités européens et du Traité de l'Atlantique Nord.

Disposer d'une Base industrielle et technologique de défense française et européenne solide, capable de répondre aux besoins de sécurité de notre continent est un prérequis nécessaire. L'issue des conflits de demain dépendra pour une large part de la robustesse de nos outils industriels et de nos capacités d'innovation technologique. Cette capacité ne peut être déléguée à d'autres. Dans ses vœux aux forces armées, le Président de la République le rappelait en évoquant les Etats-Unis : « *qui nous dit que dans 10 ans, dans 15 ans, leur priorité ne sera pas plutôt chinoise ou indopacifique, et si nous, notre priorité sécuritaire continue à être notre borne ? Où se feront les choix ? Comment se feront les choix ? J'ai une réponse simple. C'est le fournisseur qui fera les choix pour nous. Et donc notre vocation n'est pas d'être des clients, mais d'être des nations souveraines en Europe* ».

Afin d'enrichir la réflexion du gouvernement sur les coopérations européennes en matière industrielle et sur leur financement tant au niveau européen que national, je souhaite vous confier une mission portant sur la stratégie européenne industrielle de défense.

A l'issue de votre mission, vous me rendrez un rapport dans lequel :

Au niveau européen :

- Vous examinerez, au regard de l'évolution des négociations en cours, le rôle que doivent jouer le règlement EDIP (relatif à l'établissement d'un programme européen pour l'industrie de défense) et l'écosystème européen qui l'entoure, en matière de développement industriel.
- Vous étudierez les différentes pistes permettant d'en tirer le meilleur parti et vous suggérerez les améliorations qui pourraient être trouvées. Vous évaluerez, indépendamment des dépenses militaires nationales qui relèvent de la souveraineté des Etats, les meilleurs moyens d'en assurer le financement au niveau communautaire, tant dans le quantum au titre du Cadre Financier Pluriannuel actuel ou à venir que dans les outils à promouvoir (*Defense Bond*, révision du pacte de stabilité, rôle de la Banque européenne d'investissement...).
- Vous identifierez les leviers en termes de réglementation financière, afin de construire un cadre clair et propice au développement de l'industrie de défense en Europe.

Au niveau français :

- Vous documenterez les difficultés rencontrées par les entreprises de la base industrielle et technologique de défense (BITD) pour obtenir des financements, qu'ils soient en crédits ou en fonds propres, en complément de l'étude quantitative menée par les services du ministère des armées et du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.
- Vous ferez un état des lieux des dispositifs de soutien mise en place, en particulier les initiatives privées qui doivent compléter les actions de l'Etat.
- Vous proposerez des initiatives pour renforcer le financement de la BITD, notamment à travers une réflexion sur les options permettant d'associer les épargnants privés qui le souhaiteraient au financement de notre effort industriel.

Pour conduire vos travaux, vous veillerez à consulter l'ensemble des parties prenantes, les professionnels civils, militaires, diplomates, industriels, financiers en France et en Europe, notamment de la Commission et du Parlement européen. Le secrétariat général des affaires européennes, service du Premier ministre, se tient également à votre disposition.

Vous pourrez vous appuyer sur les services du ministère des armées qui désignera un de ses agents pour vous accompagner dans cette mission.

Vous veillerez à élaborer vos propositions dans le respect des règles d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité qui s'imposent au titre de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et à m'informer des éventuelles mesures prises à cet effet.

En application de l'article LO144 du code électoral, un décret vous nommera parlementaire en mission auprès de M. Sébastien LECORNU, ministre des armées.

Je souhaite pouvoir disposer de votre rapport au plus tard six mois après le début de cette mission.

Je vous prie de croire, Monsieur le ministre, à l'assurance de mes salutations les meilleures.

François BAYROU

Résumé opérationnel

Réinterrogées par le pivot américain, constamment testées par la Russie, les certitudes des Européens sur leur sécurité et leur défense ont été bousculées en un temps très court. La guerre de haute intensité peut frapper notre sol ; et nous pourrions devoir la mener seuls.

Face à ce constat, l'heure est à un véritable électrochoc pour garantir l'autonomie stratégique du continent et la montée en puissance de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) : il est certain que les Etats européens ne pourront parvenir à ces objectifs sans coordination de leurs moyens à l'échelon européen. Cependant, l'articulation des deux enjeux essentiels que sont le réarmement et la montée en puissance de l'industrie de défense se heurte aux priorités divergentes des Etats pour garantir leur sécurité. Pour répondre à l'urgence, l'achat de matériels étrangers peut être une solution séduisante à court terme. Elle risque toutefois de freiner le développement de la BITDE, voire de la déclasser, alors qu'elle constitue un levier essentiel pour la sécurité de notre continent.

La France, par sa longue tradition d'autonomie stratégique, à un rôle déterminant à jouer dans la construction d'une véritable Europe de la défense, à la main des Etats. Elle doit en premier lieu œuvrer à :

- Réaffirmer le rôle central des Etats dans le processus et les choix capacitaires, en conformité avec les traités, en s'opposant notamment à la création d'un marché unique de la défense et en revitalisant la Coopération Structurée Permanente ainsi que les instances intergouvernementales telles que l'Agence Européenne de Défense ;
- Adapter les dispositifs européens de soutien à l'effort européen de défense, face à l'évolution de l'environnement sécuritaire européen, pour améliorer leur cohérence, leur transparence et ainsi démultiplier leur impact.
- Renforcer le rôle moteur que doit jouer la France pour concourir à l'autonomie stratégique européenne, préserver la liberté d'usage de nos équipements et ainsi garantir la sécurité de notre continent.

L'amélioration des coopérations intergouvernementales, du fonctionnement institutionnel et des outils européens est nécessaire à la montée en puissance de l'industrie de défense européenne. Cependant, cet essor nécessite aussi des investissements importants. Pour mieux financer la BITD, il faut lever les derniers freins réglementaires et culturels qui pèsent sur le secteur. La révision de plusieurs textes européens (dont les directives SFDR et Solvabilité II) ou le bon financement des entreprises de défense par la BEI font à ce titre partie des chantiers essentiels à conduire.

Il est également impératif de consolider et diversifier les vecteurs du financement de l'industrie de défense, tant au niveau européen que national :

- En France, le dialogue de place initié le 20/03 dernier à l'initiative des ministres des Armées et de l'Economie porte déjà ses premiers fruits, tandis que la démarche entamée d'acculturation entre les mondes de la finance et de la défense doit être poursuivie ;
- Le développement d'un continuum d'investissement public-privé, porté par un « Colbertisme 2.0 » (via l'action coordonnée de Bpifrance, de la CDC et de l'APE), doit nous permettre de favoriser le développement d'acteurs disruptifs d'échelle mondiale à l'image d'Anduril ou de Palantir aux Etats-Unis. A ce titre, des outils européens tels que la « *Defence Equity Facility* » ou le dispositif FAST doivent permettre l'émergence de véhicules d'investissement de taille critique capables de répondre aux besoins de passage à l'échelle de nos champions stratégiques ;
- En parallèle, une réflexion doit être menée sur une éventuelle réforme du processus de contrôle des investissements étrangers en France, inspirée de la réglementation américaine FOCI, afin de combiner au mieux attractivité des investissements et protection de nos intérêts stratégiques.

La position singulière de la France en Europe sur la question de l'autonomie stratégique, constante dans la durée, devrait la conduire à jouer un rôle moteur dans la structuration de l'Europe de la défense. Cependant, sa situation budgétaire et la nature des relations entre l'Etat français et son industrie ne favorisent pas la prise de risque et l'effort budgétaire nécessaires dans un tel contexte. Pour que la France puisse jouer pleinement le rôle qui est le sien vis-à-vis de ses partenaires européens, il est donc crucial de faire évoluer cet équilibre :

- L'Etat doit encourager la prise de risque par les industriels, l'autofinancement de certaines capacités, et les pousser à se tourner davantage vers l'Europe, pour des partenariats, des prospects exports, la recherche de sous-traitants, ou des consolidations ;
- Il doit également passer les commandes qui lui permettront de faire face aux menaces qui pourraient se concrétiser à l'horizon 2030. Pour cela, des modes de financement audacieux doivent être explorés : *leasing*, externalisation des stocks, ou encore appel bien calibré à l'épargne populaire.

La France a tous les atouts pour être à l'avant-garde d'une industrie de défense européenne puissante et pleinement autonome ; elle en a également le devoir, de par sa longue tradition en la matière. Nous devons nous montrer à la hauteur des attentes de nos partenaires et, sans négliger nos intérêts nationaux, « penser européen » beaucoup plus systématiquement. Devant la recomposition de l'Europe de la défense et la guerre en Ukraine qui l'a motivé, c'est bien le seul chemin pour passer à l'échelle et ainsi préserver notre autonomie stratégique.

Table des matières

1 Un rôle moteur de la France dans les coopérations multilatérales européennes dont l'objectif est de renforcer l'autonomie stratégique européenne face à des menaces durables	13
 1.1 Suite à l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie en février 2022, les Européens se sont mobilisés pour soutenir Kyiv et garantir la sécurité de leur continent face à une menace durable	13
1.1.1 Des instruments de soutien à la BITDE préexistants dans lesquels la France a joué un rôle moteur	13
1.1.2 A partir de 2022 et du retour de la guerre sur le continent européen, les instruments européens mis en place visent principalement à répondre aux besoins urgents ukrainiens	16
1.1.3 Dans un contexte de guerre durable, les initiatives de soutien à la BITDE se multiplient pour soutenir sa montée en puissance sur le long-terme et la rendre plus compétitive	20
 1.2 Face à l'évolution de l'environnement sécuritaire, les outils européens doivent être adaptés	27
1.2.1 Après plusieurs années de mise en œuvre, les outils existants de soutien à la BITDE méritent d'être réformés	27
1.2.2 Face à la multiplication des initiatives et des instruments européens, un processus de gouvernance clair doit être mis en place à l'échelle de l'Union européenne.....	30
1.2.3 Alors que les outils européens doivent contribuer au renforcement de la BITDE, la poursuite de la guerre en Ukraine induit une ambition européenne plus faible en matière de préférence européenne.....	36
 1.3 Les outils européens de défense doivent désormais être mieux dimensionnés pour atteindre l'objectif de réarmement fixé en 2030 par la Boussole stratégique comme par le Livre blanc sur l'avenir de la défense européenne.....	38
1.3.1 Les outils du champ communautaire doivent être utilisés de manière efficace pour accompagner la structuration de la BITDE sur le long-terme	38
1.3.2 Rééquilibrer les prérogatives de la Commission européenne en matière de priorisation capacitaire au profit de la filière intergouvernementale	42
1.3.3 L'architecture de sécurité européenne doit être repensée.....	47
2 La France doit porter des propositions ambitieuses pour accompagner l'émergence d'un écosystème de financement capable de répondre aux besoins spécifiques de la BITDE	51
 2.1 Le financement des PME et ETI de la BITD, un problème de long terme aux multiples ramifications.....	53

2.1.1	Financer la BITD, un enjeu de souveraineté.....	53
2.1.2	...historiquement précarisé par des problématiques d'accès aux crédits bancaires.....	56
2.1.3	Des fragilités structurelles persistent, dues à une sous-capitalisation des PME et ETI de la BITD. 59	
2.2	Il convient pour le résoudre de lever les derniers verrous, culturels et réglementaires, à l'investissement dans la défense.....	64
2.2.1	Les textes français et européens doivent évoluer, pour garantir une bonne « compliance » de la défense avec les critères ESG.....	64
2.2.2	Des « effets signaux » de portée européenne doivent être encouragés, pour abaisser les dernières barrières séparant la défense de l'ESG.....	67
2.2.3	Il convient de renforcer les liens entre des écosystèmes historiquement éloignés pour favoriser leur connaissance mutuelle.....	71
2.3	Les enjeux de développement de nos champions stratégiques contraignent l'Etat français et ses partenaires européens à réinventer leur approche du soutien à la BITD, afin de favoriser la structuration de solutions publiques et privées innovantes et adaptées aux besoins de nos entreprises de défense, de leur émergence à leur passage à l'échelle	75
2.3.1	Bien que les entreprises de la BITD bénéficient en phases d'amorçage et de développement « early-stage » d'un écosystème de soutien relativement fourni, l'action de la puissance publique auprès de ses acteurs est clé pour en assurer la structuration et en optimiser l'efficience.....	77
2.3.2	L'Etat doit impérativement encourager la mobilisation de l'épargne des français et des européens vers les entreprises de la BITD, au travers d'initiatives privées, afin de permettre à chaque citoyen qui le désire de contribuer directement à notre défense	81
2.3.3	Les problématiques spécifiques de passage à l'échelle de notre BITD et de sortie des investisseurs nécessitent le déploiement d'une action coordonnée des acteurs du financement au niveau européen, dans un cadre politique et réglementaire clarifié	84
3	Pour peser dans le réarmement européen comme pour attirer des financements privés, des évolutions des relations entre l'Etat et l'industrie sont nécessaires en France	90
3.1	Il est nécessaire de dynamiser notre offre export pour répondre aux attentes de nos partenaires européens	90
3.1.1	L'industrie française doit davantage s'intégrer dans l'industrie européenne	91
3.1.2	La prise en compte de l'exportabilité doit peser plus lourd dans les choix capacitaires..	93
3.1.3	La création de stocks stratégiques doit être étudiée pour pouvoir répondre rapidement aux besoins de nos partenaires	94
3.2	Le développement de produits innovants poussés par les industriels doit être favorisé	
	96	

3.2.1	La commande publique doit davantage inciter les industriels à la prise de risque	97
3.2.2	L'Etat doit réduire les barrières à l'entrée techniques à l'innovation.....	99
3.2.3	L'Etat actionnaire doit réformer son fonctionnement afin d'apporter des réponses souveraines aux besoins en capitaux de nos champions émergents	100
3.3	Dans un contexte budgétaire complexe, il est plus que jamais nécessaire de restaurer la confiance des industriels pour qu'ils réalisent les investissements nécessaires	103
3.3.1	Le budget du P146 doit être sécurisé pour garantir la tenue de la trajectoire	103
3.3.2	Des modes de financement innovants doivent être mis en place pour engager dès à présent les commandes de réarmement	105

Annexe 1	Liste des recommandations	109
Annexe 2	Liste des acronymes.....	117
Annexe 3	Liste des entretiens.....	123

Introduction

Toute réflexion pertinente sur un effort de réarmement suppose une évaluation préalable de la menace et du tempo des mesures de remontée en puissance nécessaire pour y faire face.

Ce travail, fruit de plus de 115 auditions, est fondé sur quelques présupposés généralement admis.

- Depuis l'invasion de la Crimée en 2014, le monde fait face à une crise du droit international, au recours désinhibé à la force et à un recul majeur du multilatéralisme. Le temps de la « mondialisation heureuse » et des « dividendes de la paix » est définitivement derrière nous. Une époque se clôt. La puissance géopolitique est de retour. Elle redevient l'étalon de ce que chacun pèse.
- La menace russe est la plus existentielle. L'invasion de l'Ukraine en février 2022, en violation de toutes les règles internationales, en particulier du mémorandum de Budapest de 1994 par lequel la Russie garantissait les frontières de l'Ukraine en contrepartie de la renonciation de cette dernière à l'arme nucléaire a montré sa vraie dimension. Cette menace pourrait prendre la forme d'une guerre conventionnelle de haute intensité qui frapperait nos voisins et alliés du flanc Est de l'Europe. Elle se concrétise déjà par des opérations hybrides de différentes natures, cyber, physiques ou informationnelles qui déstabilisent nos institutions et nos économies. Quelle que soit l'issue de la guerre en Ukraine, que personne ne peut raisonnablement pronostiquer, sans pouvoir lire dans les intentions du Kremlin, il n'est pas possible d'écartier le risque d'une tentative de test de la solidité de l'Alliance Atlantique à bref délai, dans les pays Baltes par exemple. Dès lors, l'urgence est là.
- La menace russe n'est pas la seule. L'Europe fait face à une menace à 360° qui s'étend de l'instabilité en MEDOR et en Afrique, au terrorisme, au djihadisme toujours renaissant et au risque de rupture de ses routes maritimes dans les détroits comme ceux de Bab-El-Mandeb, d'Ormuz ou de Malacca et dont les attaques des Houthis ont donné un avant-goût. La RNS 2025 dresse un tableau très complet du nouveau visage de la conflictualité qui a inspiré cette mission.
- Ce sombre tableau s'inscrit dans un élargissement du champ de la conflictualité, devenu multi-champs, multi-milieux qui ajoute aux trois champs traditionnels, terre, air, mer, ceux du cyber, du spatial et des grands fonds. Chacun de ces milieux sont liés l'un à l'autre. Aujourd'hui, la maîtrise du spatial et du cyber est déterminante pour l'efficacité opérationnelle dans le champ terrestre ou maritime.
- Le défi majeur qui se pose à l'Europe – et dans une moindre mesure à la France en raison de sa dissuasion nucléaire totalement souveraine – est celui de la fiabilité de l'alliance transatlantique. Indépendamment de la singularité diplomatique et d'une forme d'imprévisibilité du président américain, le pivot vers l'Asie engagée dès la présidence Obama est un mouvement structurant, de temps long. L'Asie-Pacifique est perçu par notre allié américain

comme l'axe géopolitique du monde, celui où se tranchera le nœud gordien de la compétition des puissances. Il n'est pas nécessaire d'être grand clerc pour mesurer qu'en cas d'affrontement avec la Chine, les USA prioriseraient ce champ de bataille, au cas où l'Europe devrait faire face en même temps à une menace sur ses frontières orientales. De ce point de vue, le rapprochement entre Moscou et Pékin est préoccupant. Gardons à l'esprit la limitation de l'aide américaine aux forces françaises en Indochine en raison de la guerre de Corée. Pour reprendre les mots du chancelier Merz, à l'issue de la conférence sur la sécurité de Munich : « nous pouvons être seuls ».

- Il est évidemment impossible de discerner les intentions de la Russie. Ce qui est certain, c'est qu'un certain nombre de services occidentaux identifient une fenêtre de vulnérabilité à la fin de notre décennie. **Le tempo du réarmement de la France et de l'Europe doit donc être rapide, quand bien même il serait un peu plus coûteux en termes de moyens de financement. Si la menace est prise au sérieux, et elle doit l'être, le reste est accessoire.** L'auteur de ces lignes invite à ne pas oublier les mots du général MacArthur : « La différence entre une bataille gagnée et une bataille perdue est souvent : trop tard ».

Ces hypothèses de travail posées, l'auteur de ces lignes précise que les grands programmes de coopération de type SCAF ou MGCS ont été délibérément écartés de cette contribution. Il s'agit de programmes majeurs qui relèvent de l'intergouvernemental. Ils ont évidemment toute leur légitimité, sous réserve qu'ils soient bâtis d'une manière efficiente du point de vue industriel et technologique, sans générer de surcoûts ou de retards inacceptables comme avec l'Eurodrone, qu'ils préservent nos savoir-faire industriels, qu'ils répondent aux besoins opérationnels et qu'ils ne privent pas notre pays de sa liberté de manœuvre au grand export, pilier traditionnel de notre diplomatie.

C'est dans ces conditions que ce rapport présentera :

I / Une évaluation du rôle de la France dans les coopérations multilatérales européennes dont l'objectif est de renforcer l'autonomie stratégique européenne face à des menaces durables.

II / Des propositions pour accompagner l'émergence d'un écosystème de financement capable de répondre aux besoins spécifiques de la BITDE.

III / Un chemin pour peser davantage dans le réarmement européen en inventant un Colbertisme 2.0, en améliorant les relations entre l'État et l'industrie de défense, et en attirant de nouveaux financements privés.

1 Un rôle moteur de la France dans les coopérations multilatérales européennes dont l'objectif est de renforcer l'autonomie stratégique européenne face à des menaces durables

1.1 Suite à l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie en février 2022, les Européens se sont mobilisés pour soutenir Kyiv et garantir la sécurité de leur continent face à une menace durable

1.1.1 Des instruments de soutien à la BITDE préexistants dans lesquels la France a joué un rôle moteur

1.1.1.1 La France, force motrice de l'Europe de la Défense depuis les débuts de la Ve République

Depuis les débuts de la Ve République, la France a été un élément moteur dans la construction d'une défense européenne forte, alliant souveraineté nationale et coopération européenne, ces deux piliers devant concourir à une autonomie stratégique du continent. Le général de Gaulle, qui rejettait toute intégration supranationale dont la conséquence principale serait la dilution de la souveraineté des nations, prônait lui-même la construction d'une Europe de la coopération politique et militaire. Il a ainsi porté à travers les plans Fouchet I et II (1961-1962) la première tentative française en ce sens, dont l'ambition était de mettre en place une coopération intergouvernementale en matière de politique étrangère et de défense commune, tout en respectant la souveraineté des Etats.

Dans le prolongement de son prédécesseur, le Président Georges Pompidou a plaidé pour une ouverture européenne tout en garantissant la souveraineté des Etats. En 1973, il permet l'élargissement de la Communauté économique européenne au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande, dans l'objectif que l'Europe pèse face aux superpuissances mondiales. Pour cela, la coopération intergouvernementale en matière de politique étrangère doit être renforcée : la communauté politique européenne est créée le 27 octobre 1970 par la déclaration de Luxembourg, et met en place des consultations régulières entre les ministres des Affaires étrangères, un mécanisme d'échange d'informations sur les affaires internationales et la recherche de positions communes en cas de crise. L'Europe devient un espace de concertation entre Etats souverains sur les relations internationales. Le Président Valéry Giscard d'Estaing, à son tour, confirme le rôle moteur de la France pour renforcer l'Europe tout en préservant la souveraineté nationale, à travers la création du Conseil européen. Paris contribue ainsi à faire de l'Europe un espace de décision politique commune. Le Président François Mitterrand s'inscrit également dans la double logique gaullienne, entre d'une part préserver la souveraineté nationale, y compris via une dissuasion nucléaire indépendante, pilier de son autonomie stratégique, et d'autre part renforcer la coopération et la solidarité européenne. Le traité de Maastricht fondant la politique étrangère et de sécurité commune est signé en 1992.

La France a donc, depuis les années 1950, plaidé pour une Europe forte concernant la défense, tout en garantissant que les prérogatives souveraines des Etats soient respectées ; et elle a multiplié les propositions pour parvenir à ces deux objectifs, qui permettent d'atteindre une autonomie stratégique européenne. Ce rôle moteur s'est poursuivi jusqu'en 2017, à travers le discours de la Sorbonne, dont les propositions franchissent de nouvelles étapes en faveur de la construction européenne.

1.1.1.2 De premières impulsions concrètes pour renforcer l'Europe de la Défense : le discours de la Sorbonne du président Macron en 2017

Si l'idée d'une « Europe de la Défense » alliant souveraineté et coopération a été amorcée dès 1950, le discours de la Sorbonne prononcé par le président de la République Emmanuel Macron le 25 septembre 2017 franchit de nouvelles étapes pour la construction européenne en matière de défense, dans la continuité de l'héritage gaullo-mitterrandien. Ce discours s'inscrit par ailleurs dans un contexte particulièrement volatile qui rend audible l'appel à une véritable « Europe de la Défense » : d'une part, le départ du Royaume-Uni, qui était l'Etat membre le plus réticent à la construction d'une défense européenne, crée un espace de discussion entre les Etats membres ; d'autre part, l'arrivée de l'administration Trump au pouvoir et l'incertitude de l'engagement américain auprès des Européens, qui souligne la nécessité de renforcer la coopération européenne de défense.

Ce discours, articulé autour de la souveraineté, aborde, en ce qui concerne la défense « la nécessité d'une Europe qui garantit la sécurité dans toutes ses dimensions »¹. Il revient sur les premiers jalons d'une Europe de la Défense lancés par les chefs d'Etat et de gouvernement des Vingt-Sept en juin 2017 et souligne la nécessité d'encourager ces avancées : « une coopération structurée permanente, permettant de prendre des engagements accrus, d'avancer ensemble et de mieux nous coordonner ; mais aussi un Fonds européen de défense afin de financer nos capacités et notre recherche ». Ce discours décline ainsi l'autonomie stratégique européenne dans l'ensemble des champs d'action de défense européenne : l'objectif est de passer à une logique d'action militaire concrète, de doter l'UE d'outils capacitaires, industriels et financiers communs.

Ainsi, le discours de la Sorbonne sauvegarde la souveraineté nationale des Etats membres, tout en renforçant encore davantage l'Europe de la Défense via des propositions opérationnelles concrètes. Face à cette impulsion, les Etats membres et l'UE se sont mobilisés pour renforcer leur coopération en matière de défense à l'échelon européen.

1.1.1.3 De premiers outils pour faciliter la coopération européenne en matière de défense

En cohérence avec l'impulsion amorcée en faveur du renforcement d'une Europe de la défense, de premières initiatives européennes pour la coopération en matière de défense ont vu le jour dans le champ intergouvernemental (en charge de la définition, en amont, des besoins capacitaires des Etats

¹ Macron, E. (2017, septembre 26) *Initiative pour l'Europe – Discours pour une Europe souveraine, unie et démocratique*. Elysée. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-leurope-discours-demmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-et-democratique>

membres) comme dans le champ communautaire (en charge du soutien, en aval, à l'industrie de défense).

Du côté intergouvernemental, canal naturel de travail pour les Etats membres en matière de coopération de défense à l'échelon européen, l'Agence européenne de Défense (AED) a été créée en 2004 et constitue un acteur clé du processus capacitaire européen. Des outils existent donc déjà pour identifier et prioriser les besoins capacitaires des Etats membres ainsi qu'identifier des opportunités de collaboration. A cela s'ajoute, depuis 2017, la Coopération structurée permanente (CSP). Etablie par le Traité de Lisbonne² mais officiellement lancée en décembre 2017, ce cadre politique vise à rassembler les Etats les plus volontaires et les plus avancés en matière de défense (« *able and willing* ») pour des coopérations à la fois opérationnelles et capacitaires. Ce cadre politique permet, pour les projets à visée capacitaire, d'harmoniser le besoin militaire ; pour les projets à vocation opérationnelle, cette coopération permet de développer une structure commune aux participants. Pour participer à la CSP, les Etats membres ont pris vingt engagements contraignants dans les domaines capacitaire et opérationnel, sur lesquels ils doivent transmettre un plan annuel national de mise en œuvre : ces engagements ont pour objectif de garantir l'implication des Etats dans ce cadre de coopération. L'AED et l'Etat-major de l'UE (EMUE) assurent, via un secrétariat dédié, la gestion de la CSP en appui des projets mis en œuvre par les Etats membres. Avec la dernière vague de projets, la CSP rassemble 75 projets.

Dans le champ communautaire, dont l'action, en vertu des traités, se limite en matière de défense au soutien à la politique industrielle, deux programmes « pilotes » ont vu le jour dès 2017 : d'une part, l'action préparatoire concernant la recherche en matière de défense (APRD), dotée de 90 M€ et mise en œuvre entre 2017 et 2019 ; d'autre part, le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (PEDID), doté de 500 M€. Ils ont été conçus comme des programmes transitoires permettant de tester des dispositions et procédures dans l'objectif de construire le Fonds européen de défense (FEDef), dont les dispositions seraient négociées en parallèle. Ils ont ensuite été intégrés au sein du FEDef, en deux volets, « recherche » et « développement ».

Le règlement régissant le Fonds européen de défense a été adopté le 12 mai 2021 et est doté d'un budget de 7,9 Mds€ sur sept ans (2021-2027). Il s'agit du premier instrument d'ampleur du champ communautaire dans le domaine de la défense, et vise à soutenir financièrement des projets industriels collaboratifs de recherche et de développement, dans l'objectif de stimuler la compétitivité et la capacité d'innovation de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE). Un tiers de ce budget est dédié à la recherche (2,6 Mds€) et deux tiers sont dédiés aux développements des capacités (5,3 Mds€).

² Union européenne. (2007). Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (2007/C 306/01). Journal officiel de l'Union européenne, C 306.

Si les outils du champ intergouvernemental sont déjà développés en ce qui concerne le processus capacitaire européen, la Commission européenne commence à développer ses propres initiatives pour soutenir, en aval, la politique industrielle des Etats en matière de défense.

1.1.2 A partir de 2022 et du retour de la guerre sur le continent européen, les instruments européens mis en place visent principalement à répondre aux besoins urgents ukrainiens

Suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, les Etats membres ont pris progressivement conscience de la nécessité de garantir leur souveraineté dans le domaine de la défense, ainsi que l'impératif de se coordonner, à l'échelon européen, pour bâtir un pilier européen de l'OTAN qui soit robuste et crédible. Cette ambition se traduit dans les orientations stratégiques fournies par les Vingt-Sept en mars 2022, dans l'objectif de parvenir à l'autonomie stratégique européenne.

1.1.2.1 L'agenda de Versailles : le constat de la nécessité de réduire nos dépendances stratégiques

Alors que l'invasion de l'Ukraine par la Russie a débuté le 24 février 2022, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres se sont réunis sous présidence française du Conseil de l'UE (janvier-juin 2022) lors du Sommet de Versailles les 10 et 11 mars 2022. Le Sommet a permis aux Vingt-Sept de « prendre de nouvelles mesures décisives en vue de construire notre souveraineté européenne, de réduire notre dépendance et d'élaborer un nouveau modèle de croissance et d'investissement pour 2030 » dans trois dimensions essentielles (énergie, chaînes d'approvisionnement stratégiques, sécurité et défense), dont le renforcement des capacités de défense.

Concernant le renforcement de nos capacités de défense, il est convenu que les Etats membres augmenteront « considérablement les dépenses en matière de défense [...] à axer sur les insuffisances stratégiques relevées, et en développant les capacités de défense de manière collaborative »³. La Commission est également invitée, en coordination avec l'Agence européenne de défense, à « présenter une analyse des déficits d'investissement dans la défense d'ici la mi-mai [2022] » et à proposer toute initiative supplémentaire nécessaire pour renforcer l'industrie de défense européenne.

Cette analyse, intitulée « *Defense Investment Gap Analysis* » (Diga) sous la forme d'une communication conjointe entre la Commission européenne, le SEAE et l'AED, publiée et endossée le 18 mai 2022, dans l'objectif de renforcer la BITDE et déployer des capacités de défense plus fortes, vise à investir ensemble, mieux et européen. Pour cela, plusieurs recommandations sont émises pour combler les lacunes capacitaire suivantes : (i) reconstituer les stocks pour garantir l'accès des pays les plus exposés aux capacités requises ; (ii) remplacer progressivement les systèmes hérités de l'époque soviétique pour les remplacer par des solutions européennes ; (iii) renforcer les systèmes

³ Conseil européen (2022, 11 mars). *Déclaration de Versailles*, 10 et 11 mars 2022. Communiqué de presse, Conseil de l'Union européenne et Conseil européen.

multicouches de défense aérienne et de lutte antimissile des Etats membres. Sur le moyen et le long-terme, la Commission et le Haut Représentant (HR/VP) Borrell recommandent de renforcer les capacités de défense européennes dans les domaines aérien, terrestre, maritime, spatial, dans la cyberdéfense, ainsi que pour la mobilité militaire.

Dans le cadre de cette analyse, la Commission européenne et le HR/VP proposent également de créer une task-force pour les acquisitions conjointes dans le domaine de la défense (ou « *Defence Joint Procurement Task Force* » - DJPTF) pour notamment soutenir la coordination des acquisitions sur le court-terme, effectuer une cartographie des capacités de production industrielle de l'UE, faciliter le soutien militaire à l'Ukraine. Ils proposent également la création d'initiatives pour soutenir, sur le volet « offre », le renforcement des capacités de production européennes et, sur le volet « demande », les acquisitions conjointes (qui seront ultérieurement présentés sous le nom d'ASAP et EDIRPA).

Ainsi, le Sommet de Versailles de 2022 a permis aux Vingt-Sept de donner une impulsion forte à l'échelon européen pour que les institutions européennes soutiennent au mieux l'effort de défense des Etats membres.

1.1.2.2 La Boussole stratégique : une appréciation commune de la menace

La Boussole stratégique, qui a été conçue par les chefs d'Etat et de gouvernement comme un véritable Livre blanc en matière de sécurité et de défense, a été publiée le 21 mars 2022 puis endossée par le Conseil européen des 24 et 25 mars 2022. Alors que la dernière feuille de route européenne en matière de sécurité et de défense, appelée « Stratégie globale », datait de 2016, la Boussole stratégique visait à établir une vision stratégique commune et des objectifs concrets en vue de renforcer la politique de sécurité et de défense de l'UE d'ici à 2030.

Les réflexions concernant la Boussole stratégique ont débuté suite au Conseil Affaires étrangères en format défense du 16 juin 2020, lors duquel les ministres des Affaires étrangères et de la Défense ont demandé au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) de « traduire en orientations stratégiques plus concrètes le niveau d'ambition en matière de sécurité et de défense » adopté en 2016. Après un long processus de consultation des Etats membres débuté en janvier 2021 via un « dialogue stratégique », la Boussole stratégique a été négociée à partir de novembre 2021. Le processus pour l'élaboration de ce document, soucieux des préoccupations des Etats membres, a permis d'aboutir à un document consensuel quant à l'appréciation de la menace et les actions concrètes à mener. Officiellement publiée fin mars 2022, après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, elle s'articule, outre une partie relative à l'analyse des menaces, selon quatre piliers : agir, assurer la sécurité, investir, travailler en partenariat, dans l'objectif de « renforcer l'autonomie stratégique de l'UE »⁴. Concernant le pilier « investir » dédié aux enjeux industriels de défense, la Boussole stratégique souligne le besoin de

⁴ Conseil de l'Union européenne (2022, 21 mars). Boussole stratégique pour la sécurité et la défense de l'UE. Communiqué de presse, Conseil de l'Union européenne.

réduire les lacunes capacitaires et les dépendances stratégiques des Etats membres, d'augmenter les dépenses de défense et d'assurer notre souveraineté technologique.

En matière de dépenses de défense, et en cohérence avec les orientations fournies lors du Sommet de Versailles, les Etats membres invitent « la Commission, en coordination avec l'Agence européenne de défense, à proposer une analyse des déficits d'investissements dans la défense » ; la Commission élaborera par ailleurs des mesures incitatives pour favoriser les investissements collaboratifs des Etats membres sur les capacités de défense stratégiques. Concernant le développement des capacités, les Etats membres souhaitent rapprocher le développement des capacités militaires avec les besoins opérationnels ; dans cette optique, des réunions annuelles des ministres de la défense sur les initiatives de défense de l'UE, en particulier dédiées sur le développement des capacités, sont annoncées. Enfin, la Boussole stratégique devra faire l'objet d'une évaluation à l'horizon 2025, afin d'analyser l'état d'avancement des engagements pris dans ce cadre.

La Boussole stratégique, publiée près d'un mois après le début de la guerre en Ukraine, contribue ainsi à une réflexion stratégique commune des Vingt-Sept et à l'amorçement des instruments d'urgence initiés par la Commission européenne, en soutien à la BITDE.

1.1.2.3 *Act in Support of Ammunition Production (ASAP) : un soutien au renforcement des capacités de production des Etats membres*

Dans le cadre de ces réflexions stratégiques amorcées dès 2022 à l'échelon européen, une approche en trois volets focalisée sur les munitions a été adoptée lors du Conseil européen du 20 mars 2023 pour fournir un million d'obus d'artillerie à l'Ukraine d'ici fin mars 2024. Le troisième volet de cette initiative, le règlement de court terme ASAP (pour « *Act in Support of Ammunition Production* ») a pour objectif de renforcer les capacités de production d'obus et de missiles en Europe et de réduire les délais de livraison à l'Ukraine, à travers un soutien direct aux industriels. La proposition de texte initiale a été publiée par la Commission européenne le 3 mai 2023. Le règlement a été adopté le 20 juillet 2023 et mis en œuvre pour une publication des bénéficiaires des financements le 15 mars 2024. L'instrument a pris fin le 30 juin 2025.

Sur le fond, 500 M€ du budget communautaire ont été alloués à la mise en œuvre de l'outil. D'une part, l'instrument prévoit le financement de jusqu'à 35% des coûts liés aux capacités de production de munitions ou missiles. D'autre part, il permet de financer jusqu'à 40% des coûts liés aux capacités de productions des matières premières permettant de produire les munitions et missiles (poudres et explosifs). Un financement majoré de 10% est également prévu par le règlement, notamment dans le cas où l'action mettait en place une nouvelle coopération transfrontalière. Enfin, le règlement prévoit la mise en place d'un fond de montée en puissance, dit « *ramp-up* », doté de 30 M€ et mis en œuvre par gestion indirecte, pour octroyer des prêts à des entreprises afin de réduire les risques et accélérer l'accroissement des capacités de production des industriels.

Les résultats des appels à projets ont été publiés par la Commission européenne le 15 mars 2024 : les financements ont été répartis selon cinq catégories : explosifs, poudres, obus, missiles, tests de

certification, permettant de répondre à l'ensemble des problématiques rencontrées par la filière malgré le volume réduit de l'enveloppe de l'instrument. Les industriels ayant bénéficié d'un financement sont issus de 15 pays européens différents. Les industriels français ont pu bénéficier de financements pour cinq projets⁵, soit environ 70 M€. Le modèle de l'instrument ASAP, qui a permis d'accompagner les industriels de la BITDE en consolidant leur offre sur les munitions et missiles, constitue donc un mécanisme à étendre en termes de périmètre d'action et à pérenniser sur le long-terme.

1.1.2.4 EDIRPA : un soutien à l'agrégation de la demande visant à reconstituer les stocks nationaux

Par ailleurs, la Commission européenne a également cherché à répondre aux objectifs fixés par l'Agenda de Versailles et répondre aux besoins de l'Ukraine. Cette impulsion s'est traduite par la présentation, le 19 juillet 2022 par la Commission européenne d'une proposition de règlement relatif à la mise en place de l'instrument EDIRPA (*European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act*). Contrairement à l'instrument ASAP, il n'a pas bénéficié de la procédure d'urgence du Parlement européen et a été adopté le 18 octobre 2023.

L'objectif principal de l'instrument est d'agréger la demande en incitant les Etats membres à effectuer des acquisitions communes pour en diminuer le coût et répondre à l'assèchement de leurs stocks nationaux. La Commission européenne finance ainsi les coûts techniques et administratifs de la coopération (15% du projet) faisant intervenir des *consortia* d'au moins trois Etats membres. Contrairement à l'instrument ASAP, dont les financements bénéficient directement aux entreprises, le financement EDIRPA est octroyé aux Etats membres. L'instrument permet ainsi de financer des acquisitions conjointes dans trois domaines : les munitions, la défense aérienne et antimissile, les plateformes et le remplacement des systèmes existants. Les résultats des projets sélectionnés ont été publiés le 14 novembre 2024. Au total, 310 M€ ont été alloués aux Etats, ainsi que la Norvège, pour financer 5 projets représentant au total plus de 11 milliards d'euros. Parmi les 20 pays européens bénéficiaires, la France a pu bénéficier d'environ 20 M€ de financement pour l'achat commun de systèmes de défense aérienne Mistral⁶. Par ailleurs, la plupart des projets financés ont également permis de financer des quantités supplémentaires à destination de l'Ukraine. Cet instrument, qui n'a pas pu financer l'ensemble des projets éligibles faute de financement, doit également être pérennisé sur le long-terme, dans l'objectif de défragmenter la BITDE via la consolidation de la demande des Etats membres.

⁵ Dans la catégorie « explosifs », le projet « CAP Sorgues » par Eurelco France ; dans la catégorie « poudres », le projet « POURPRE » par Eurelco France avec Eurelco Bofors ; le projet « NIOPOMAC » par Nobelsport ; le projet « ROLLO » par Nexter, Simmel Difesa et NAMMO ; pour la catégorie « missiles », le projet « SHIELDED ».

⁶ Le projet a financé l'achat de missiles MISTRAL par neuf pays : la France, la Belgique, Chypre, l'Estonie, l'Espagne, la Hongrie, la Slovénie, la Roumanie, le Danemark.

1.1.3 Dans un contexte de guerre durable, les initiatives de soutien à la BITDE se multiplient pour soutenir sa montée en puissance sur le long-terme et la rendre plus compétitive

Face au contexte d'une guerre prolongée en Ukraine et le risque d'une guerre sur le territoire européen, les initiatives de la Commission européenne pour soutenir l'effort de défense européen se sont multipliées, dans l'objectif de fournir un soutien à la BITDE de manière cohérente et sur le long-terme.

1.1.3.1 Un dispositif complet de soutien à l'industrie de défense : l'instrument *European Defence Industry Program* (EDIP)

La proposition d'instrument EDIP (*European Defence Industry Program*) a été publiée par la Commission européenne le 5 mars 2024, simultanément avec la stratégie européenne sur l'industrie de défense (EDIS). Il est conçu comme un projet « pilote » permettant, dans un contexte budgétaire restreint, de tester plusieurs outils à petite échelle et de conserver les initiatives pertinentes dans le cadre d'un « EDIP II ». Il est doté d'une enveloppe d'1,5 Mds€ pour une mise en œuvre jusqu'en 2027, ce qui correspond à la fin du budget pluriannuel européen actuel (cadre financier pluriannuel, 2021-2027).

La proposition de règlement, fondée sur quatre bases juridiques, est ainsi structurée autour de trois piliers :

- Renforcer la compétitivité et la réactivité de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE)⁷;
- Renforcer la capacité de la BITDE à garantir la disponibilité et la fourniture en temps voulu des produits de défense⁸ ;
- Contribuer à la reconstruction et à la modernisation de la BITD ukrainienne⁹.

La Commission européenne propose ainsi, dans sa proposition initiale de règlement EDIP, les outils suivants :

- (i) Les initiatives de court-terme ASAP et EDIRPA sont prolongées et leur périmètre est étendu au-delà des munitions et missiles ;
- (ii) Concernant le rapprochement de la BITD ukrainienne avec la BITDE, la création du « *Ukraine Support Instrument* », dans l'objectif de contribuer au redressement, à la reconstruction et à la modernisation de la BITD ukrainienne, qui permet à l'Ukraine de participer à certaines actions du programme EDIP sans être membre de l'UE ;

⁷ Union européenne. (2012) *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (version consolidée), « article 173 ». Journal officiel de l'Union européenne, C 326, 47-390. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

⁸ *ibid.*, « article 114 ».

⁹ *ibid.*, « article 212 ».

- (iii) La création d'un catalogue des produits de défense européens, intitulé « *European Military Sales Mechanism* », dont la vocation est de rendre davantage visibles les produits de défense européens que pourraient acheter les Etats membres ;
- (iv) Les *European Defence Projects of Common Interest* (EDPCI)¹⁰, ou projets de défense européen d'intérêt commun, conçus comme des projets de grande envergure dont les différentes étapes du processus industriel seraient financées (industrialisation, acquisition). Dans la version initiale du texte, la liste de ces projets est identifiée par la Commission européenne par un acte d'exécution et validée par le Conseil à la majorité qualifiée ;
- (v) Les *Structure for European Armament Programme* (SEAP)¹¹, conçus comme un nouveau cadre juridique *ad hoc*, sur la base volontaire, pour soutenir la coopération de défense entre les Etats membres, les pays associés et l'Ukraine, sur l'ensemble du cycle de vie d'un produit de défense. Cette structure permet aux Etats qui la composent (au moins trois Etats dont deux Etats membres) de lever des fonds pour acquérir conjointement des produits, technologies ou services de défense et d'en gérer conjointement le cycle de vie. Cette structure offre par ailleurs des avantages aux Etats membres d'un SEAP : ils peuvent notamment bénéficier d'une exemption de TVA en cas de propriété conjointe du matériel entre les Etats membres ;
- (vi) Le *Fund to Accelerate Supply Chain Transformation* (FAST)¹², ou Fonds pour l'accélération de la transformation des chaînes d'approvisionnement de la défense, en soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) et entreprises de taille intermédiaire (ETI) par le biais d'un financement par l'emprunt et/ou par des fonds propres ;
- (vii) Un volet règlementaire pour assurer la sécurité d'approvisionnement¹³, via la création de stocks stratégiques de composants de base d'équipements de défense, la cartographie de chaînes d'approvisionnement, un suivi régulier par la Commission des capacités de production sur le territoire de l'UE ; ainsi que la création d'un régime de crise à deux niveaux justifiant l'octroi de prérogatives particulières à la Commission européenne, telles que la priorisation des commandes à l'échelon européen en cas de crise majeure ;
- (viii) Concernant la gouvernance, à la fois en matière capacitaire et sur la sécurité d'approvisionnement, la création d'un *Defence Industrial Readiness Board* (DIRB), dont l'objectif est de fournir à la Commission des conseils et recommandations pour appliquer le règlement EDIP. Ce *Board* n'a qu'un rôle consultatif et est présidé par la Commission

¹⁰ Commission européenne (2024, 5 mars). Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme pour l'industrie européenne de la défense et un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense, « article 15 » (COM(2024) 150 final).

¹¹ *ibid.*, article 22.

¹² Commission européenne (2024, 5 mars). Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme pour l'industrie européenne de la défense et un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense, « article 19 » (COM(2024) 150 final).

¹³ *ibid.*, chapitre IV.

européenne. Il est composé de représentants de la Commission, de la HR/VP, des Etats membres et des pays associés.

Les négociations sur le texte ont débuté au Conseil de l'UE et se sont achevées le 23 juin 2025, en groupe du Conseil « industrie de défense » et au niveau du comité des représentants permanents (COREPER) ; au sein du Parlement européen, les commissions « Industrie, recherche et énergie » (ITRE) et « Sécurité et défense » (SEDE) ont été désignées co-compétentes sur le texte. Au sein de la Commission ITRE, le député François-Xavier Bellamy a été désigné co-rapporteur, tandis que le député Raphaël Glucksmann a été désigné co-rapporteur pour SEDE. Le Parlement européen a examiné le texte à partir du 12 mars 2025 et a adopté sa position le 24 avril 2025¹⁴ ; les trilogues, faisant intervenir la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen, sur la base de leur position respective, ont débuté le 30 juin 2025 et se poursuivront jusqu'à l'obtention d'un accord, l'ambition de l'actuelle présidence danoise du Conseil de l'UE étant de faire aboutir le texte d'ici la fin de son mandat en décembre 2025.

Les positions françaises concernant EDIP, mais qui concernent l'ensemble des instruments visant à financer le renforcement de la BITDE, s'inscrivent dans une logique ambitieuse de réduction de nos dépendances stratégiques. A cet égard, l'autorité de conception européenne constitue déjà un compromis pour la France par rapport à son ambition initiale de ne pas financer de produits soumis à restriction d'usage ou d'export ; elle ne doit donc tolérer aucune dérogation, si l'objectif recherché est de garantir une liberté d'usage de nos équipements par nos forces dans l'hypothèse d'un désengagement américain et d'un conflit de haute intensité sur le continent européen. Elles doivent également garantir la liberté de manœuvre des Etats au grand export. Un seuil minimal de composants européen du produit final financé par EDIP est lui aussi essentiel pour construire une BITDE compétitive et autonome, y compris vis-à-vis du reste du monde.

Recommandation n°1

Rappeler les positions fermes de la France concernant les critères d'éligibilité des instruments de soutien à la BITDE sur le long-terme, qui conditionnent la capacité collective des Européens à garantir la liberté d'usage de leurs équipements en cas de conflit de haute intensité.

1.1.3.2 Une mise à jour de l'appréciation de la menace par les Etats membres : le Livre blanc sur l'avenir de la défense européenne

Dans ses orientations politiques publiées le 18 juillet 2024, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen (alors candidate à sa réélection) annonce « une ère nouvelle pour la défense et la sécurité européennes », y compris *via* la présentation d'un « livre blanc sur l'avenir de la défense

¹⁴ Parlement européen (2025). Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Industry programme (EDIP) (PE771.828v01-00).

européenne au cours des 100 premiers jours de son mandat » pour « définir la nouvelle approche et recenser nos besoins d'investissement »¹⁵. Dans sa lettre de mission en date du 17 septembre 2024 adressée à Andrius Kubilius, Commissaire nommé à la Défense et à l'Espace, Ursula von der Leyen lui confie, en lien avec la Haute représentante pour les Affaires étrangères/Vice-présidente de la Commission, Kaja Kallas, la rédaction de ce Livre blanc pour « cadrer une nouvelle approche en matière de défense et identifier les besoins d'investissement pour délivrer des capacités européennes de défense sur l'ensemble du spectre, sur la base d'investissements conjoints »¹⁶.

À l'inverse de stratégies élaborées par la Commission européenne, à l'instar de la stratégie EDIS, la publication du Livre blanc n'a pas été précédée de consultations officielles des Etats membres. Ces derniers se sont donc mobilisés pour publier des « non-papiers » dans l'objectif d'influer sur le contenu du document à venir. Ainsi, 22 Etats membres ont publié un non-papier en amont de la publication du Livre blanc, dont la France qui a adressé une « note des autorités françaises » le 23 décembre 2024 aux institutions européennes pour y présenter ses priorités pour le Livre blanc (1/ une gouvernance du processus capacitaire européen à la main des Etats ; 2/ des domaines capacitaires prioritaires alignés avec les besoins des Armées ; 3/ la définition de la notion de « marché unique de la défense » ; 4/ une clarification des modes de financement proposés ; 5/ un renforcement des synergies avec l'OTAN et une intégration progressive de la BITD ukrainienne dans la BITDE).

Le livre blanc, intitulé « *White Paper for European Defence – Readiness 2030* » a été publié le 19 mars 2025 par la Commission européenne. Outre les parties introducives, il est articulé selon les sept axes de réflexion suivants : (iii) objectif de « préparation européenne 2030 » ; (iv) répondre aux lacunes capacitaires des Etats membres ; (v) stratégie de soutien à l'Ukraine ; (vi) des mesures pour renforcer et rendre plus innovante la BITDE ; (vii) volet financement ; (viii) approche vis-à-vis des partenaires ; (ix) propositions concrètes et échéances.

Les objectifs principaux fixés par la Commission européenne visent à atteindre un état de préparation des Etats membres d'ici 2030, pour prévenir une potentielle guerre d'agression et réduire nos dépendances stratégiques. La plupart des propositions émises dans le cadre de ce document stratégique sont conformes aux orientations françaises qui avaient été transmises à Bruxelles fin 2024¹⁷, notamment la liste des domaines capacitaires prioritaires sur lesquels les Etats membres devront concentrer leurs efforts :

Défense aérienne et anti-missile ; systèmes d'artillerie ; munitions et missiles ; drones et systèmes anti-drones ; mobilité militaire ; intelligence artificielle, technologies quantiques, cybersécurité et guerre

¹⁵ Von der Leyen, U. (2025, juillet 18). Le choix de l'Europe : orientations politiques pour la prochaine Commission européenne.

¹⁶ Commission européenne (2014, septembre 17). *Lettre de mission à Andrius Kubilius, Commissaire désigné pour la Défense et l'Espace [Lettre de mission]*. https://commission.europa.eu/documents/download/1f8ec030-d018-41a2-9759-c694d4d56d6c_fr?filename=Mission+letter+-+KUBILIUS.pdf

¹⁷ République française. (2024, décembre 23). Note des autorités françaises : contribution française au futur Livre blanc sur l'avenir de la défense européenne.

électronique ; facilitateurs stratégiques et protection des infrastructures critiques, y compris la capacité de transport aérien stratégique, le ravitaillement en vol, la surveillance maritime et la protection des actifs spatiaux.

Concernant la mise en œuvre du Livre blanc, lors du Conseil européen des 26 et 27 juin, les chefs d'Etat et de gouvernement ont demandé à la Commission et à la Haute représentante de « présenter une feuille de route [...] pour faire le point sur l'état d'avancement des travaux [...] et débattre sur la mise en œuvre de son objectif en matière de préparation de la défense »¹⁸, sans que le contenu ni les modalités de cette feuille de route soient précisés. En tout état de cause, les Etats membres doivent être étroitement associés à l'élaboration de cette feuille de route au regard des enjeux pour leur souveraineté. Par ailleurs, aucune proposition chiffrée de nos lacunes capacitaire ne devra figurer dans ce cadre, pour ne pas dévoiler les vulnérabilités de l'ensemble des Etats membres à nos compétiteurs.

1.1.3.3 Face au besoin urgent de se réarmer, le plan de réarmement européen

Concernant le volet « financements » du Livre blanc, les propositions correspondent à ce que la Commission européenne a appelé le « plan de réarmement européen », ou « ReArm EU » publié le 5 mars 2025 et validé par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil extraordinaire du 6 mars. Selon la Commission européenne, ce plan, articulé en cinq volets principaux, devrait permettre de libérer jusqu'à 800 Mds€ pour la défense européenne :

- (i) La mobilisation des flexibilités du Pacte de stabilité et de croissance, *via* l'activation de la clause dérogatoire nationale pour permettre temporairement aux Etats membres d'augmenter leurs dépenses de défense sans que celles-ci ne soient comptabilisées dans leur déficit public. Selon les calculs effectués par la Commission européenne, cette initiative pourrait mobiliser jusqu'à 650 Mds€ à l'échelle européenne si les Etats membres augmentent leurs dépenses de défense à hauteur de 1,5% de leur PIB sur quatre ans :
 - Pour les Etats n'étant pas en procédure de déficit excessif (déficit <3%), la trajectoire budgétaire de retour aux 3% serait suspendue ;
 - Pour les Etats étant déjà en procédure de déficit excessif (déficit >3%) comme c'est le cas de la France, un délai supplémentaire d'un an pour revenir aux 3% pourrait être envisagé (soit 2030 au lieu de 2029).
- (ii) La création d'un nouvel instrument de prêts aux Etats membres, doté de 150 Mds€, dénommé « SAFE » (*Security Action for Europe*). Cet instrument permet aux Etats membres d'emprunter, sur une base volontaire et à titre national, de l'argent garanti par le budget européen et à taux préférentiel. Les emprunts réalisés à ce titre doivent permettre de financer des acquisitions conjointes de produits et d'équipements de défense parmi les

¹⁸ Conseil européen (2025, juin 26). Réunion du Conseil européen (26 juin 2025) – Conclusions. EUCO 12/25

- sept domaines prioritaires identifiés dans le Livre blanc¹⁹. Les Etats tiers ayant conclu un partenariat de sécurité-défense avec l'UE, les Etats en voie d'adhésion, candidats potentiels et candidats, peuvent participer aux acquisitions conjointes ; s'ils souhaitent rendre leurs entités et produits éligibles, ils doivent conclure un second accord pour en fixer les conditions. Cet instrument, conçu comme un effort supplémentaire des Etats membres, ne doit pas générer pour la France des effets d'éviction sur la loi de programmation militaire (LPM) qui l'empêcheraient de financer les objets programmés de manière pluriannuelle ;
- (iii) La re-priorisation et réorientation des fonds du budget européen actuel, notamment des fonds de la politique de cohésion vers la défense ;
 - (iv) L'extension de la politique de prêt de la Banque européenne d'investissement (BEI) aux équipements de défense, à l'exception des armes et munitions ;
 - (v) La mobilisation des capitaux privés via l'accélération de la mise en œuvre de « l'Union pour l'épargne et l'investissement », dans l'objectif d'harmoniser les législations européennes et favoriser les investissements transeuropéens.

Ainsi, les 800 Mds€ présentés par la Commission ne reposent pas sur des fonds propres mais sur des calculs de prévisions de dépense et sur la dette.

1.1.3.4 Pour soutenir les efforts européens de défense sur le long terme, les propositions du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034

En parallèle de ces initiatives, créées dans le cadre du budget pluriannuel européen actuel (2021-2027) et donc limitées par un cadre budgétaire et temporel, les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel (2028-2034) vont débuter en septembre 2025 suite à la publication par la Commission européenne de sa proposition de règlement le 16 juillet dernier.

Pour rappel, à la différence de la procédure législative classique, le cadre financier pluriannuel est adopté à l'unanimité (et non à la majorité qualifiée) par le Conseil, après approbation du Parlement.

Selon la proposition de la Commission, le CFP serait doté de près de 1980 Mds€ sur sept ans (soit 1,3% du PIB européen), alors que celui de 2021-2027 était doté de 1211 Mds€ (sans compter le plan de relance). En termes de structure, le budget serait articulé autour de trois piliers : cohésion économique, sociale et territoriale (1062 Mds€) ; compétitivité, prospérité et sécurité (590 Mds€) ; Europe globale (215 Mds€)²⁰. La défense, qui est parmi les priorités affichées par la Commission européenne dans le prochain CFP, figure dans le second volet du CFP qui crée le fonds européen de

¹⁹ Suite aux négociations de l'instrument SAFE, deux domaines ont été ajoutés parmi les domaines capacitateurs prioritaires (article 1 de la version finale du texte) : capacités de combat terrestre, y compris l'équipement du soldat et les armes d'infanterie ; capacités maritimes de surface et sous-marines.

²⁰ Commission européenne (2025, juillet 16). Proposition pour un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds de compétitivité européen ('ECF'), y compris le programme spécifique pour les activités de recherche et d'innovation en matière de défense, abrogeant les régulations 2021/522, (EU) 2021/694, (EU) 2021/697, (EU) 2021/783, abrogeant les provisions des régulations (EU) 2021/696, (EU) 2023/588, amendant le règlement (EU) [EDIP]. [Document de travail].

compétitivité (ou « *European Competitiveness Fund* – ECF). Le Fonds européen de compétitivité agrège 14 programmes existants, répartis en quatre « fenêtres », dont celui dédié à « résilience et sécurité, industrie de défense et espace ». Concernant les montants, alors que le CFP 2021-2027 prévoyait 31 Mds€ pour la fenêtre concernant l'industrie de défense, l'espace et la résilience, la Commission prévoit d'octroyer 131 Mds€ pour ces trois domaines dont 125 Mds€ dans le fonds de compétitivité, sans que l'on sache précisément comment les fonds seront répartis. Ce budget tel que proposé par la Commission répond ainsi aux impératifs de réarmement des Etats membres, dans un contexte où les contraintes budgétaires avaient amené des réflexions sur l'émission d'obligations pour financer la défense (« *Eurobonds* »).

Concernant la gouvernance du CFP, si la proposition de la Commission européenne permet davantage de flexibilité dans la gestion du budget, elle lui laisse également une grande marge de manœuvre en matière de fongibilité et de réallocation des fonds. Par ailleurs, le Fonds de compétitivité disposerait d'un « *Strategic Stakeholders Board* » qui déterminera la direction globale du Fonds ; l'articulation de ce dispositif avec les sous-comités thématiques, tels que le « *Defense Industrial Advisory Board* » n'est pas encore précisée.

En matière de critères d'éligibilité, c'est-à-dire les critères déterminant quelles entreprises ont accès à un financement européen, ils sont généraux pour l'ensemble des instruments composant l'ECF. Des critères spécifiques à l'industrie de défense sont mis en place pour chacune des actions financées en soutien à la BITDE.

Ainsi, le prochain CFP tel que proposé par la Commission européenne répond à l'ambition forte attendue pour la défense européenne, mais s'accompagne d'une velléité de communautarisation des enjeux de défense.

Les initiatives de la Commission européenne pour soutenir l'effort de défense européen se sont multipliées pour mettre en place des instruments cohérents et durables de soutien à la BITDE. Toutefois, les outils existants et futurs doivent prendre en compte l'évolution de l'environnement sécuritaire pour être efficaces.

1.2 Face à l'évolution de l'environnement sécuritaire, les outils européens doivent être adaptés

1.2.1 Après plusieurs années de mise en œuvre, les outils existants de soutien à la BITDE méritent d'être réformés

1.2.1.1 Un accès limité des PME aux outils européens

Si les initiatives européennes en soutien à l'industrie de défense se multiplient, leur mise en œuvre est récente et ne permet pas d'obtenir des retours d'expérience complets : le Fonds européen de défense, mis en œuvre depuis 2021 ; les instruments ASAP et EDIRPA, instruments de court-terme, mis en œuvre sur un budget restreint. Ils ont tout de même permis d'obtenir des retours d'expérience, à la fois de la part des industriels qui ont bénéficié du soutien au renforcement de leur outil de production, et des Etats membres qui ont bénéficié de financements pour encourager des acquisitions conjointes.

De manière générale, les petites et moyennes entreprises n'ont que très peu accès aux instruments européens du champ communautaire, à la fois car les instruments sont structurellement peu dimensionnés en ce sens et du fait de la charge administrative que ces instruments représentent.

En effet, d'une part, les instruments doivent mieux tenir compte des besoins spécifiques des PME et ETI. Lors des comités de programme chargés de la mise en œuvre des instruments communautaires, des critères de sélection sont définis : parmi ces critères de sélection, le seuil minimal du montant d'un projet y est défini, critère essentiel pour établir les entreprises qui pourront répondre à un appel à projets. Le seuil est souvent trop élevé pour permettre la participation des PME à ces instruments et mériterait d'être adapté à leur participation. Par ailleurs, pour les actions de soutien au renforcement des capacités de production, dont les entreprises sont directement bénéficiaires, la Commission ne finance qu'une partie du projet (35% des coûts éligibles d'une action liée aux capacités de production et jusqu'à 40M des coûts éligibles d'une action liée aux capacités de productions de matières premières et composants), ce qui implique que l'entreprise doit en financer l'autre partie. Lorsque le taux de co-financement est trop bas, la PME bénéficiant des fonds européens peut manquer de trésorerie pour compléter le financement.

D'autre part, la lourdeur administrative du processus pour bénéficier d'un financement pèse sur les entreprises de la BITDE, *a fortiori* sur les PME et ETI dont les ressources humaines sont limitées. Les délais imposés par la Commission européenne pour répondre aux appels à projets sont souvent estimés trop courts, comme cela a été le cas pour ASAP, empêchant les plus petites entreprises de répondre dans les délais impartis. Par ailleurs, les procédures européennes de réponse aux appels à projets sont considérées comme relativement lourdes, d'autant plus pour les entreprises n'étant pas familières de ces procédures. La lourdeur de ce processus et les délais contraints se répercutent par ailleurs sur les Etats, qui doivent renforcer leur accompagnement auprès des entreprises dans leur réponse aux appels à projets.

L'agenda de simplification réglementaire amorcé par la Commission européenne constitue une première étape satisfaisante en ce sens, à travers la modification de textes non liés à la défense mais ayant des implications pour la défense (modification des règlements REACH, sur les produits biocides, sur les substances chimiques, notice d'application pour le cadre de finance durable notamment). Ces efforts sont toutefois insuffisants au regard de l'ambition souhaitée pour le réarmement européen, et devront être poursuivis pour soutenir l'adaptation rapide de la BITDE qui est requise au regard du contexte, dans le cadre de laquelle la pression sur les PME et ETI est plus importante. Les maîtres d'oeuvres industriels (MOI) doivent également s'efforcer d'inclure les PME dans leur stratégie de captation des fonds européens.

Recommandation n°2

Poursuivre la simplification réglementaire amorcée en 2025 et adapter les instruments de soutien à la BITDE pour soutenir de manière plus adéquate les PME et ETI de la BITDE.

1.2.1.2 Une révision nécessaire du Fonds européen de Défense pour accompagner le développement des capacités européennes sur l'ensemble du spectre

Plus particulièrement, plusieurs retours d'expérience ont déjà été effectués concernant le Fonds européen de défense, qui constitue le programme de soutien à la BITDE le plus important en termes de montants (7,9 Mds€ sur la période 2021-2027).

Parmi les points positifs, on peut noter que : (i) le Fonds européen de défense, premier véritable outil communautaire de coopération européenne, a agi comme un facilitateur de la coopération européenne, en permettant aux entreprises de nouer des relations avec de nouveaux partenaires, développer des coopérations avec des concurrents européens ; (ii) le FEDef permet de produire des briques technologiques transverses, qui peuvent s'appliquer à plusieurs plateformes différentes : c'est ce qui est recherché par l'Etat-major des Armées (EMA) et la Direction générale de l'armement (DGA), dans la mesure où cela apporte de la souplesse et de la versatilité ; (iii) cet instrument peut être utilisé par les industriels comme un levier pour maximiser les investissements de recherche et développement (R&D) au sein de l'entreprise.

Toutefois, il est possible d'identifier plusieurs axes d'amélioration pour rendre l'instrument le plus efficace. Premièrement, il manque d'une approche capacitaire et de continuité du financement ; alors qu'un bonus est prévu lorsqu'un projet FEDef, en aval, est lié à un projet CSP, en amont, la continuité entre ces deux cadres n'est pas forcément assurée (les besoins exprimés dans le cadre d'un projet CSP ne sont pas forcément pris en compte dans le projet FEDef afférent) ; par ailleurs, l'incertitude du financement européen, dont l'attribution est soumise à concurrence, rend le FEDef difficile à intégrer avec la planification nationale pluriannuelle (l'Etat devant apporter, pour certaines des actions soutenues par le FEDef, un co-financement). Deuxièmement, le critère de l'inclusivité, est valorisé dans le cadre de l'instrument, ce qui pousse les consortia à rassembler de plus en plus d'entreprises. Cette

inclusivité s'effectue au détriment de la facilité de la gestion d'un projet, contribuant *in fine* à l'essoufflement de la dynamique de travail au sein du consortium.

Enfin, le FEDef semble peu dimensionné pour financer les technologies de rupture, dans la mesure où les temporalités ne sont pas adaptées aux cycles de développement des nouvelles technologies, qui s'inscrivent sur un temps plus court. Cette problématique a déjà été partiellement prise en compte au cours du CFP actuel *via* la création du programme *EU Defence Innovation Scheme (EUDIS)*, intégré au FEDef. Ce cadre, composé d'un ensemble de petites et moyennes entreprises (PME), y compris les *start-ups*, et aux autres acteurs non-traditionnels de l'écosystème industriel de la défense afin de leur garantir davantage de possibilités d'accéder au FEDef. Il comporte notamment un appel à propositions, non-thématique, sur les technologies de rupture dans le domaine de la défense. Toutefois, ces efforts restent parcellaires et doivent être davantage poursuivis. A cet égard, Julien Malizard et Josselin Droff, chercheurs et membres de la chaire économie de défense de l'IHEDN, émettent l'hypothèse que la guerre en Ukraine et l'évolution de la demande ont mis en lumière deux marchés de l'armement : d'une part, « des équipements majeurs à durée de vie très longue », constitué des acteurs traditionnels de l'industrie de défense, capables d'apporter une fourniture capacitaire classique ; et d'autre part, le marché des consommables, c'est-à-dire « les matériels à durée de vie très courte », mobilisant les acteurs industriels émergents répondant à certains besoins non couverts par les matériels classiques²¹. Alors que le marché historique de l'armement « s'éloigne du cadre de la concurrence pure et parfaite », le marché émergent de l'armement est davantage « *technology-pushed* » et déterminé par l'offre, bien que la demande continue de jouer un rôle crucial, puisque le besoin opérationnel détermine une demande qui n'avait pas été anticipée par le marché historique. Les deux chercheurs concluent que face à cette évolution, « les procédures d'acquisition, héritées de décennies de pratiques, doivent être revues pour permettre l'agilité nécessaires pour satisfaire les besoins exprimés par les Armées ». Comme suggéré par Maxime Cordet, directeur de recherche à l'Institut des relations internationales et de la stratégie (IRIS), cette nécessité d'adapter les processus doit également être étendue aux instruments européens et en particulier au FEDef, dont la temporalité annuelle n'est aujourd'hui pas adaptée pour le marché émergent, où les cycles de développement s'effectuent en « spirales » (« rétroactions entre l'offre et la demande suite à l'utilisation du matériel, dans une logique d'implication de l'utilisateur »)²². Le FEDef doit donc être réformé pour refléter l'évolution du marché de l'industrie de défense, y compris via la création d'appels à projets différenciés entre le marché historique et le marché dit émergent et tenant compte de leurs spécificités (en termes de temporalités et de montants). Le prochain cadre financier pluriannuel, dans le cadre duquel sont renégociés l'ensemble des instruments européens de soutien à la BITDE, constitue une opportunité de procéder à ces changements.

²¹ Julien Malizard et Josselin Droff, « Evolution des conflits et reconfigurations de l'industrie de l'armement : hypothèse des deux marchés », Défense & Industries n°18, juin 2024.

²² ibid.

Recommandation n°3

Dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel, réformer le Fonds européen de Défense, cœur du financement de la R&D de défense parmi les outils européens, pour qu'il finance, selon un mode différencié, l'innovation de rupture, les grands programmes et les produits « consommables » via des appels à projets différenciés.

1.2.2 Face à la multiplication des initiatives et des instruments européens, un processus de gouvernance clair doit être mis en place à l'échelle de l'Union européenne

Alors que, dans le contexte du retour de la guerre sur le continent européen, et face au pivot américain vers l'Asie, les Européens doivent se saisir davantage de la sécurité de leur continent, la Commission européenne développe de nouvelles initiatives permettant de se placer au centre du jeu en matière de défense. Cette volonté de redéfinir les équilibres institutionnels s'effectue au détriment des prérogatives des Etats membres dans ce domaine souverain et, plus largement, des institutions intergouvernementales. Cette volonté de modifier la gouvernance actuelle force par ailleurs les Etats membres à se placer constamment en réactif des multiples initiatives de la Commission, plutôt qu'en moteurs d'une « Europe de la Défense » forte.

1.2.2.1 Les récentes initiatives de la Commission européenne indiquent sa volonté de se placer au centre du jeu en matière de définition du besoin capacitaire

Concernant la gouvernance de défense à l'échelon européen, il convient de distinguer (i) en amont, le processus capacitaire européen, qui est intergouvernemental (non-participation de la Commission et du Parlement européen aux décisions, prises à l'unanimité par les Vingt-Sept) car faisant partie intégrante de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), dès lors que son objectif principal est la satisfaction des besoins des Armées ; les Etats, clients finaux de ce processus, en sont les prescripteurs légitimes ; (ii) en aval, une fois les besoins identifiés et priorisés par les Etats membres, la Commission européenne apporte l'identification de solutions et de sources de financement aux industriels et aux Etats, au titre de sa compétence en matière de soutien à la compétitivité de l'industrie²³. Le lien entre le champ intergouvernemental, d'une part, et communautaire, d'autre part, est effectué par les Etats membres, qui traduisent les orientations capacitaires communes en projets industriels financiables par la Commission.

Or, le début de la guerre en Ukraine et le besoin exprimé par les Etats membres d'un soutien plus poussé de l'UE dans ce domaine, ont incité la Commission à multiplier les initiatives en soutien à l'industrie de défense. Ces dernières s'accompagnent d'une volonté de la part de la Commission de se

²³ Union européenne. (2012) *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (version consolidée), article 173. Journal officiel de l'Union européenne, C 326, 47-390. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

placer au cœur du processus de décision en matière capacitaire, au détriment des enceintes existantes et des Etats membres.

Dans sa communication conjointe sur la stratégie européenne industrielle de défense (EDIS) et dans sa proposition de règlement EDIP, la Commission introduit ainsi des propositions de gouvernance qui franchissent un nouveau seuil d'immixtion dans les prérogatives nationales des Etats membres : elle propose la création d'un « *Defence Industrial Readiness Board* » (DIRB), ou comité de préparation industrielle de défense, co-présidé par la Commission et le HR/VP. Les Etats membres y participent, comme l'AED, qui n'y a néanmoins qu'un statut d'observateur. Le rôle envisagé pour ce comité est le même que celui confié par les Traités à l'AED et dupliqueraient les enceintes existantes, sans plus-value réelle. En effet, l'objectif affiché de la création de ce comité est de créer un pont entre l'AED et la Commission européenne, alors que ce lien est déjà assuré par les Etats membres. Dans le cadre de leur mission d'information sur « l'industrie de défense, pourvoyeuse d'autonomie stratégique en Europe ? », le député Jean-Charles Laronneur et l'auteur de ce rapport alertaient déjà sur le risque « de créer une « usine à gaz » institutionnelle, avec une forte fragmentation des acteurs et des instruments, doublée d'un enchevêtrement des compétences [...] alors que le paysage institutionnel de l'Europe de la défense mériterait d'être simplifié et rationalisé »²⁴. Suite à l'opposition d'une majorité d'Etats membres, le comité n'a pas été créé et les dispositions contenues dans EDIP allant en ce sens ont été retirées dans la version du Conseil.

La nomination d'un Commissaire à la Défense et à l'Espace dans le cadre du nouveau mandat de la Commission, plutôt qu'un Commissaire à l'industrie de défense, alors que la Commission européenne n'a pas de prérogatives dans ce domaine, souligne davantage la volonté de la Commission de s'octroyer de nouvelles prérogatives en matière de défense européenne.

Dans l'élaboration du Livre blanc sur l'avenir de la défense européenne, la Commission européenne a indiqué son intention d'identifier, au sein du document, une liste des projets capacitaires d'intérêt commun clés à financer en priorité. Pourtant, l'identification de ces projets doit revenir aux Etats membres, dans la mesure où les projets financés doivent être en adéquation avec les besoins opérationnels des armées. Les Etats membres, lors de la publication de leurs non-papiers respectifs, se sont pour la plupart concentrés sur des « domaines » plutôt que des projets, acceptation qui s'est finalement retrouvée dans le Livre blanc publié le 19 mars 2025.

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre de l'instrument SAFE visant à soutenir les acquisitions conjointes dans neuf domaines capacitaires prioritaires, la Commission européenne a indiqué la création d'une « *Defence Readiness Task Force* » (ou task force de préparation de défense - DRTF). Cette *task force* rassemble la Direction générale pour l'industrie de défense et l'espace (DG DEFIS), le SEAE et l'AED et devrait permettre la mise en œuvre de SAFE via l'identification d'opportunités d'acquisitions conjointes entre Etats. Toutefois, ce travail incombe naturellement à l'AED, chargée

²⁴ P.68-69.

d'identifier des opportunités de collaboration, y compris à travers un outil dédié mis à disposition des Etats.

1.2.2.2 Pour sécuriser l'approvisionnement de défense, la Commission passe également à l'offensive, au détriment des spécificités du secteur

Concernant la sécurité d'approvisionnement, la Commission européenne cherche aussi à s'octroyer de nouvelles prérogatives, au détriment des Etats membres et des spécificités de l'industrie de défense européenne.

En effet, lors des négociations sur le règlement ASAP, la Commission européenne avait, dans sa proposition initiale, introduit des dispositions pour établir une cartographie des entreprises de la BITDE et effectuer un suivi régulier de leurs capacités de production²⁵ ; et effectuer une priorisation des commandes à l'échelon européen²⁶. Ces dispositions posent plusieurs séries de problèmes : (i) elles vont à l'encontre des dispositions nationales (Loi de programmation militaire – LPM) en la matière ; (ii) la cartographie et la surveillance des capacités de production des entreprises de la BITDE risqueraient d'exposer des vulnérabilités nationales à nos compétiteurs ; (iii) les dispositions en matière de priorisation des commandes conduiraient à terme à une distorsion de concurrence face aux acteurs de défense hors UE non-soumis à ce type de mécanisme. Ces dispositions sont donc nuisibles à la compétitivité des grands industriels européens : la Commission européenne pourrait réorienter les contrats initiaux, y compris à l'export, vers un Etat membre, générant des indemnités de rupture de contrat pour les clients. Par ailleurs, ce mécanisme conduira d'une part les clients à privilégier les vendeurs hors du territoire UE qui n'auraient pas ces mêmes contraintes, d'autre part les industriels à chercher des sources d'approvisionnement hors UE pour éviter une rupture dans leurs chaînes d'approvisionnement. Ces mesures sont donc nuisibles à la compétitivité, à la réputation de la BITDE, et contraires aux objectifs de réduction des dépendances stratégiques poursuivis depuis l'adoption de l'agenda de Versailles.

Face à l'opposition ferme des Etats membres, les articles 13 à 16 et 20 visant à établir une cartographie des entreprises de la BITDE et effectuer un suivi de leurs capacités de production ont été supprimés de la version finale du texte, en contrepartie d'une déclaration commune du Conseil et du Parlement européen en fin de texte, qui « invitent donc la Commission à envisager, le cas échéant, de présenter dès que possible toute nouvelle initiative nécessaire pour renforcer la BITDE, y compris un financement adéquat, par exemple dans le cadre du programme européen d'investissement dans le domaine de la défense, ainsi qu'un cadre juridique visant à garantir la sécurité d'approvisionnement et à soutenir la production de munitions »²⁷.

²⁵ Commission européenne. (2023, mai 3). Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien à la production de munitions (ASAP) [Document de travail], article 13.

²⁶ *ibid.*, article 14.

²⁷ Parlement européen, Conseil de l'Union européenne (2023, juillet 20). Règlement (UE) 2023/1525 du 20 juillet 2023 établissant un instrument relatif au soutien à la production de munitions (ASAP). Journal officiel de l'Union européenne, L 185, 25 juillet 2023.

Ces propositions sont reprises dans la proposition de règlement EDIP : la Commission souhaite instaurer une cartographie des chaînes d'approvisionnement à partir, entre autres, de données publiques ; effectuer un suivi régulier des capacités de production de l'Union pour la fourniture de produits utiles en cas de crise, pour lequel elle peut inviter les Etats membres à fournir des informations sur une base volontaire ; instituer un régime juridique de crise à deux niveaux, lui permettant d'obtenir des pouvoirs particuliers, comme la priorisation des commandes aux entreprises, des informations sur leurs capacités de production ; prévoir des sanctions financières en cas de non-respect des mesures prises par la Commission. Ces dispositions suscitent les mêmes problématiques que les dispositions contenues dans la proposition initiale ASAP.

1.2.2.3 Une communautarisation rampante du contrôle des exportations

La multiplication des initiatives européennes en soutien à l'industrie de défense s'est également accompagnée de propositions pour fluidifier la circulation des biens et produits de défense. Ces propositions ne tiennent pas compte de la sensibilité de ces produits, dont l'exportation relève de la politique souveraine des Etats, y compris car ils sont signataires des traités de non-prolifération. Une communautarisation du contrôle export empêcherait donc les Etats de justifier, en droit international, qu'ils respectent ces traités.

Depuis la publication de la stratégie EDIS, la Commission européenne annonce son intention de réviser la directive de 2009 portant sur l'encadrement des transferts intra-communautaires (TIC)²⁸, au motif que certains éléments de la directive empêchent sa mise en œuvre et donc l'exploitation complète des bénéfices du marché de la défense²⁹. Dans la proposition de règlement EDIP, l'article 51.2, vise à restreindre voire supprimer les contraintes de non réexportation, dès lors qu'un composant est déclaré comme critique dans le cadre d'un régime de crise, et est re-transféré au sein de l'UE. Cette disposition a pour conséquence d'empêcher tout contrôle du destinataire final par le pays d'origine.

Dans le cadre de son agenda de simplification, la Commission européenne a proposé un paquet omnibus de simplification règlementaire, publié le 17 juin 2025. Cette loi « omnibus », dont l'objectif est de regrouper plusieurs révisions de textes existants sous une seule et même loi, propose ainsi d'introduire des changements dans la directive TIC, qui sont particulièrement problématiques : (i) la libéralisation des conditions d'autorisation relatives au contrôle des transferts intra-communautaires ; (ii) une attribution de compétence, à la Commission européenne, en matière de contrôle des transferts

²⁸ Parlement européen, Conseil de l'Union européenne (2009, mai 6). Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil simplifiant les conditions de transfert de produits de défense au sein de l'Union européenne. Journal officiel de l'Union européenne, L 146, 10 juin 2009.

²⁹ Commission européenne, Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (2024, mars 5). *Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil : stratégie industrielle européenne de défense – notre stratégie industrielle commune pour la défense* [Communication conjointe], p.20.

intra-communautaires³⁰ via l'adoption d'actes délégués pour définir les matériels qui sont « sensibles », pour imposer aux Etats le recours à un type de licence (générale, globale, individuelle) ou pour imposer aux Etats l'adoption de licences générales de transfert supplémentaires. Ces propositions entrent en contradiction avec le principe selon lequel les Etats doivent rester souverains sur l'évaluation du type de licence adopté, qui relève d'une analyse nationale des problématiques spécifiques à chaque équipement, industrie et destination.

Par ailleurs, l'idée de la mise en place d'un « marché unique de la défense » a été progressivement introduite dans le débat bruxellois. D'abord mentionnée en novembre 2023³¹, une véritable impulsion politique a été confiée par Ursula von der Leyen à Andrius Kubilius, dans le cadre du nouveau mandat du Collège des Commissaires, pour « travailler à la création d'un véritable marché unique pour les produits et services de défense »³². Toutefois, les règles régissant le marché intérieur de l'UE ne permettent pas de prendre en compte les spécificités du domaine de la défense³³. Leur application stricte au secteur de la défense aurait plusieurs implications qui ne sont pas souhaitables pour le secteur : (i) la mise en concurrence systématique, sans qu'un Etat puisse privilégier le recours à ses entreprises nationales, ce qui aurait pour conséquence de privilégier les achats hors UE ; (ii) le contrôle des aides d'Etats, empêchant un Etat de subventionner une industrie, parfois indépendamment de considérations économiques, pour répondre à un besoin opérationnel ; (iii) la libre circulation des biens de défense sur le territoire européen, sans contrôle possible des Etats sur les ventes de biens de défense à des pays de l'UE si ces derniers choisissaient de les réexporter ; (iv) une communautarisation du contrôle export, qui est aujourd'hui une prérogative souveraine des Etats. Pour toutes ces raisons, l'établissement d'un « marché unique de la défense » ne doit pas résulter d'une application exacte du marché unique « civil » au domaine de la défense. Cette idée, qui nie toutes les spécificités du domaine, doit continuer de constituer une ligne rouge pour la France.

³⁰ Commission européenne (2025, juin 17). *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2009/43/EC and 2009/81/EC, as regards the simplification of intra-EU transfers of defence-related products and the simplification of security and defence procurement, article 1 amending the article 4.8.a) of the directive 2009/43/CE, [Document de travail]*.

³¹ Michel, C. (2023, 30 novembre). *Une défense européenne pour notre Union géopolitique* [Discours]. Conférence annuelle de l'Agence européenne de défense, Bruxelles. Conseil de l'Union européenne. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/11/30/a-european-defence-for-our-geopolitical-union-speech-by-president-charles-michel-at-the-eda-annual-conference/>

³² Commission européenne (2014, septembre 17). *Lettre de mission à Andrius Kubilius, Commissaire désigné pour la Défense et l'Espace* [Lettre de mission]. https://commission.europa.eu/documents/download/1f8ec030-d018-41a2-9759-c694d4d56d6c_fr?filename=Mission+letter+-+KUBILIUS.pdf

³³ Libre circulation des marchandises, des personnes, des services, des capitaux.

Recommandation n°4

S'opposer fermement à la création d'un marché unique de la défense à l'échelle de l'Union européenne ; et en particulier, s'opposer fermement au transfert, par le biais d'actes délégués ou d'actes d'exécution, des compétences des Etats membres à la Commission européenne en matière de contrôle des exportations.

Enfin, les conclusions de la Cour de Justice de l'UE dans l'arrêt *Neves* sont susceptibles d'être utilisées par la Commission européenne pour faire basculer le commerce des armes dans le champ communautaire et le rattacher à la politique commerciale commune, alors que le contrôle des exportations des matériels de guerre est aujourd'hui régi par une décision de la politique étrangère de sécurité commune (PESC), conformément aux traités. La Position commune relative au contrôle des exportations des matériels de guerre, dite Position commune³⁴, pose huit critères et des orientations que les Etats doivent prendre en considération lors de leur évaluation des demandes de licences d'exportation. Toutefois, la CJUE a rendu le 10 septembre 2024 l'arrêt *Neves 77 Solutions*, dont les conclusions indiquent que « les armes et les équipements militaires [...] entrent dans le champ d'application du TFUE »³⁵. La Commission européenne pourrait donc initier un recours en annulation devant la CJUE pour contester le fondement juridique de la Position commune (PESC) et le faire basculer dans le champ communautaire ; avec pour effet direct de transformer cette décision en règlement, au détriment des prérogatives souveraines des Etats.

Face aux offensives de la Commission européenne pour s'arroger des prérogatives en matière de contrôle des exportations, la France peine à convaincre les institutions européennes de ses positions, y compris du fait du manque d'appropriation de ces sujets au niveau politique. Il est donc essentiel de créer, à l'échelon national, un délégué interministériel au contrôle export dans l'objectif d'incarner et de défendre, au niveau politique, les positions françaises en matière d'exportation de matériels de guerre en Europe.

Recommandation n°5

Créer un délégué interministériel dédié à la représentation des positions françaises, au niveau politique, en matière d'exportation de matériels de guerre en Europe.

³⁴ Conseil de l'Union européenne. (2008). Position commune 2008/944/PESC du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires (telle que modifiée par la décision (PESC) 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019). Journal officiel de l'Union européenne, L 335, 13 décembre 2008.

³⁵ Cour de justice de l'Union européenne. (2023, novembre 23). Conclusions de l'avocate générale Mme T. Capeta dans l'affaire C-351/22, *Neves 77 Solutions SRL contre Agentja Nationala de Administrare Fiscală* [Conclusions de l'avocate générale]. CJUE.

1.2.3 Alors que les outils européens doivent contribuer au renforcement de la BITDE, la poursuite de la guerre en Ukraine induit une ambition européenne plus faible en matière de préférence européenne

1.2.3.1 Une divergence d'appréciation quant à la nature des instruments à développer pour répondre à la menace

L'autonomie stratégique, telle que comprise au niveau français, représente « la capacité d'anticiper, de décider et d'agir avec des partenaires – mais seul si nécessaire – pour la défense de ses intérêts en menant en toute indépendance les actions nécessaires à l'appréciation, l'évaluation, la décision puis, si cela se révèle nécessaire, l'action. Elle repose notamment sur une maîtrise et un approvisionnement indépendant en matière d'armements³⁶ ». Cette notion recouvre toutefois des acceptations différentes au sein de l'Union européenne, qui s'explique en partie par une appréciation différente de la menace par les Etats membres. Alors que la France ancre sa souveraineté sur la dissuasion nucléaire, d'autres Etats membres ayant une frontière commune avec la Russie ancrent les Etats-Unis et l'OTAN comme leur principal garant de sécurité. Ainsi, alors que Paris souhaite mettre en avant une Europe capable d'agir de manière autonome sur la scène internationale, les Etats les plus à l'Est restent relativement sceptiques vis-à-vis de cette idée, dont ils ne souhaitent pas qu'elle concurrence l'OTAN ou qu'elle envoie des signaux ambigus à leur Allié atlantique. Cette perception a été renforcée par la guerre en Ukraine : seule une dissuasion crédible américaine est jugée capable d'y répondre. Dans ce contexte, toute tentative d'autonomisation vis-à-vis des Etats-Unis est perçue comme un risque de division de l'OTAN.

Cette différence d'appréciation concernant la nécessité de bâtir, sur le long-terme, l'autonomie stratégique européenne, empêche toutefois la construction d'une préférence européenne dans les instruments européens de soutien à l'industrie de défense. La vision française de l'autonomie stratégique européenne se retrouve, pour le soutien à la BITDE, par une volonté de réduire les dépendances stratégiques européennes et garantir sur le long-terme la liberté d'usage des équipements de défense. Cette vision n'est néanmoins pas partagée par l'ensemble des Etats membres, dont la vision sur leur industrie de défense est moins liée à un enjeu de souveraineté. La France est donc restée relativement isolée dans les négociations des derniers instruments, alors qu'elle cherche à être motrice des développements en faveur de l'Europe de la Défense.

1.2.3.2 Le renforcement de l'autonomie stratégique européenne ne peut passer que par une préférence européenne ambitieuse

L'absence de convergence à Vingt-Sept sur la question du lien qu'établissent les Etats membres entre soutien à la BITDE et autonomie stratégique européenne, et donc sur la préférence à donner à la BITDE

³⁶ Ministère des Armées (2023). Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France. <https://www.defense.gouv.fr/rapport-au-parlement-2023-exportations-darmement-france>

quand il s'agit des financements européens, a eu pour conséquence l'isolement de plus en plus marqué de la France à Bruxelles sur la préférence européenne. Alors que, dans le cadre du Fonds européen de défense, les critères d'éligibilité sont conformes à l'ambition française en matière de préférence européenne, les négociations sur les instruments développés après le début de la guerre en Ukraine ont été marquées par une dégradation progressive des critères d'éligibilité.

En effet, lors des négociations sur la proposition de règlement ASAP et sur la proposition de règlement EDIRPA, les discussions ont été polarisées entre d'une part, une majorité d'Etats membres (dirigé par l'Allemagne et l'Italie) plaidant en faveur d'une ouverture des critères d'éligibilité et d'autre part, la France soutenue par la Grèce et Chypre en faveur de critères plus stricts. Les négociations sur la proposition de règlement EDIP ont en outre été bloquées pendant un an du fait des divergences sur les critères d'éligibilité : si la proposition initiale de la Commission européenne était satisfaisante pour la France, les négociations au Conseil de l'UE ont progressivement dégradé son ambition. Alors que plusieurs Etats membres plaident pour que les fonds européens puissent soutenir la production sous licence étrangère sur le sol européen, la proposition de compromis française reposait sur la notion d'« autorité de conception européenne »³⁷ : cette notion permettant en effet de garantir que la propriété intellectuelle, le savoir-faire et les technologies critiques demeurent sur le territoire européen ; mais également que les produits développés ne fassent pas l'objet de restrictions (d'usage ou d'export) par un Etat tiers. Cette solution, loin d'être idéale pour le renforcement de la BITDE, puisqu'elle autorise le financement de produits sous restriction, permettait à terme de développer des alternatives aux composants non-européens et donc de s'inscrire dans une dynamique vertueuse de réduction de nos dépendances stratégiques. L'orientation générale du Conseil garantit l'autorité de conception européenne sur l'ensemble des produits, sauf pour les missiles et les munitions (à condition que les bénéficiaires puissent obtenir un transfert de technologie de la part de l'entité tierce et qu'ils s'engagent à obtenir les technologies nécessaires pour disposer à terme de l'autorité de conception), ainsi qu'un maximum de 35% de composants issus de pays tiers sur la valeur totale des composants du produit. Du côté du Parlement européen, la position obtenue garantit l'autorité de conception européenne sans dérogation et d'un taux minimum de 70% de composants européens du produit.

Ces divergences de positions procèdent d'une différence d'appréciation sur la nature des instruments développés par la Commission européenne : tandis que la France considère ces instruments comme des instruments de long-terme donc l'objectif principal est de soutenir la BITDE, certains Etats membres perçoivent ces instruments comme des instruments d'urgence visant à soutenir l'Ukraine. Or, il est pour la France inacceptable de soutenir des critères d'éligibilité ouverts à des entreprises extra-européennes, dès lors 1/ qu'il s'agit de l'argent du contribuable européen, ce qui suppose qu'il revienne aux entreprises européennes ; 2/ que certains produits sont soumis à des restrictions d'usage, alors même que, pour assurer la sécurité du continent européen, les forces armées doivent garantir la liberté d'usage de leurs équipements ; 3/ que permettre de financer, à un prix avantageux (puisque l'objectif d'un financement

³⁷ L'autorité de conception connaît les besoins techniques du système et dispose du savoir-faire et des capacités techniques et légales à substituer les composants.

européen est de diminuer le coût des équipements), des produits extra-européens qui sont déjà moins chers que les produits européens, nuit *in fine* à la compétitivité de la BITDE ; et rend donc ces instruments contre-productifs.

Dès lors, l'augmentation significative des budgets dédiés au soutien à l'industrie de défense dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel, ne saurait être efficace que si les instruments de soutien à la BITDE mettent en place une préférence européenne ambitieuse : ils doivent financer des entreprises européennes détenant l'autorité de conception sur leur produit ; ils doivent préserver la liberté d'usage des forces armées des équipements financés ; les produits doivent contenir un pourcentage minimum de composants européens.

Recommandation n°6

Conditionner le soutien français à une hausse des budgets européens de soutien à la défense à la mise en place d'une préférence européenne ambitieuse, y compris dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel de l'UE.

A l'aune de multiplication de toutes ces initiatives, les prochaines années constitueront une étape charnière pour l'effort de réarmement européen, dans le cadre duquel la France doit retrouver son rôle de moteur de la construction de l'Europe de la Défense atteindre l'objectif de préparation à la défense fixé en 2030.

1.3 Les outils européens de défense doivent désormais être mieux dimensionnés pour atteindre l'objectif de réarmement fixé en 2030 par la Boussole stratégique comme par le Livre blanc sur l'avenir de la défense européenne

1.3.1 Les outils du champ communautaire doivent être utilisés de manière efficace pour accompagner la structuration de la BITDE sur le long-terme

Alors que la Commission européenne multiplie les initiatives en soutien à l'industrie de défense, la construction d'un dispositif sur le long-terme doit s'inscrire dans un objectif de rationalisation pour en maximiser l'efficacité. L'ensemble du dispositif européen de soutien à l'industrie de défense doit, à terme, s'inscrire dans une dynamique de recherche de cohérence globale avec une grille d'outils bien dimensionnés financièrement pour en maximiser l'effet de levier, depuis la recherche jusqu'aux acquisitions conjointes, tout en garantissant un rôle adéquat des Etats membres dans ce processus, afin de garantir l'adéquation des actions financées avec le besoin militaire.

1.3.1.1 Une utilisation nécessaire du plein potentiel d'EDIP, au-delà du soutien au *ramp-up* et aux acquisitions conjointes

EDIP a été présenté comme un instrument « pilote » dont l'objectif est de permettre de tester une multiplicité d'initiatives en soutien au renforcement de la BITDE afin de conserver, dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel, les mesures les plus pertinentes. Les Etats membres ont majoritairement soutenu la pérennisation des instruments ASAP et EDIRPA, qui ont été mis en œuvre entre 2023 et 2025 et ont fait l'objet de retours d'expérience positif. Toutefois, outre la pérennisation de ces deux mesures, la proposition de règlement EDIP contient de nombreux nouveaux outils dont peu d'Etats se sont pour l'instant saisis dans le cadre des négociations.

Premièrement, les *Structure for European Programme*³⁸ ont pour objectif de « stimuler la compétitivité de la BITDE et de la BITD ukrainienne en agrégeant la demande de produits de défense tout au long de leur cycle de vie ». Cette idée figurait déjà dans l'analyse des déficits d'investissement dans la défense produite par la Commission européenne en mai 2022, sous le nom de « consortium pour les capacités européennes de défense », dans l'objectif d'encourager la coopération sur l'ensemble du cycle de vie d'un produit. Ces structures, nouveaux cadres juridiques *ad hoc* et volontaires, regroupent des consortiums d'au moins trois Etats membres, pays associés ou l'Ukraine, dont deux Etats membres. Un SEAP offre ainsi un accès favorisé au financement européen : si la structure en elle-même n'est pas soutenue financièrement par l'UE, les produits développés, produits ou acquis dans le cadre d'un SEAP, ou faisant l'objet de stocks supplémentaires (« *defence industrial readiness pools* ») sont éligibles à un financement au titre du soutien à ces actions respectives. Des projets labellisés comme « EDPCI » pourraient également bénéficier d'un financement à ce titre. Un SEAP offre également la possibilité d'une exemption de TVA en cas de propriété conjointe du matériel entre les Etats ; cette option est aujourd'hui à exclure. De surcroît, l'article 30 de la proposition de règlement de la Commission précise que la structure SEAP sera responsable juridiquement de ses obligations financières et de ses dettes, les Etats membres restant responsables financièrement des dettes de la structure au regard de leurs contributions respectives³⁹. Cette possibilité d'endettement, au nom du SEAP, sans que cela pèse sur la dette des Etats, pourrait être particulièrement essentielle au regard du contexte budgétaire restreint et de la nécessité d'un effort européen de réarmement sur le court-terme. Ces structures pourraient ainsi servir de facilitateurs pour acquérir, dans les cinq prochaines années, des capacités issues des domaines capacitaires prioritaires agréés à l'échelon européen.

Dans un contexte budgétaire restreint jusqu'en 2027 (EDIP étant pour l'instant doté d'1,5 Mds€ seulement), l'action d'EDIP ne peut efficacement soutenir la montée en puissance de la BITDE que si elle est focalisée autour de projets structurants pour la défense européenne plutôt qu'en saupoudrant des montants restreints. A cet égard, les Etats membres ont déjà, lors du Conseil extraordinaire du 6

³⁸ Commission européenne (2024, 5 mars). Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme pour l'industrie européenne de la défense et un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense, « article 22 » (COM(2024) 150 final).

³⁹ *ibid.*, articles 30 .1 et 30.2.

mars 2025, identifié les domaines capacitaires prioritaires à financer dans le cadre de l'impératif de réarmement à l'échelon européen : défense aérienne ; systèmes d'artillerie ; munitions et missiles ; drones ; mobilité militaire ; IA, quantum, cyber et guerre électronique ; facilitateurs stratégiques. L'instrument EDIP devrait donc se concentrer sur le financement, via les EDPCI, de la production et l'acquisition de ces grandes capacités dans ces sept domaines. La liste des projets prioritaires devra émaner des Etats membres, dans l'objectif d'assurer une cohérence avec le besoin militaire des Vingt-Sept.

Recommandation n°7

Concentrer l'utilisation d'EDIP autour des projets européens de défense d'intérêt commun (EDPCI), grands projets structurants permettant de combler les lacunes capacitaires européennes prioritaires.

D'autres instruments, tels que le « *European Military Sales Mechanism* » paraît par ailleurs constituer une mesure phare pour inciter les Etats membres à acheter européen, en donnant davantage de visibilité aux produits européens existants et disponibles à l'achat.

Par ailleurs, dans l'objectif qui doit être poursuivi de garantir une cohérence globale entre les orientations capacitaires des Etats membres à l'échelon européen et le dispositif de soutien à l'industrie de défense, le lien entre l'ensemble des mesures d'EDIP et les projets de la Coopération structurée permanente doit être assuré de manière systématique.

1.3.1.2 Une rationalisation essentielle du prochain budget européen

Les négociations du budget européen, ou cadre financier pluriannuel, qui sont votées à l'unanimité par les Vingt-Sept, définissent les priorités à l'échelon européen sur sept ans. La proposition de cadre financier pluriannuel (2028-2034) de la Commission européenne s'articule selon les deux constats suivants : la Commission européenne souligne, d'une part, le besoin d'ambition concernant les montants. Concernant la défense, 125 Mds€ seront dédiés à la défense dans le fonds de compétitivité. D'autre part, la Commission européenne souhaite, en matière de gouvernance, répondre à la nécessité d'avoir plus de souplesse dans la gestion de son budget.

Nous pouvons partager ces deux constats sur le budget européen, dont le manque de moyens ainsi que la rigidité n'ont pas permis au budget européen de s'inscrire en adéquation avec l'évolution du paysage de la menace : en effet, le budget 2021-2027, scindé en treize rubriques thématiques, dotait la rubrique « sécurité-défense » de 13,2 Mds€, répartis entre le Fonds européen de Défense et divers programmes relatifs à la sécurité. En pratique, la structure du CFP n'a que très peu permis à la Commission européenne d'adapter son dispositif de soutien à l'industrie de défense européenne suite au début de la guerre en Ukraine : afin de doter EDIRPA d'un budget, des lignes budgétaires du Fonds européen de Défense ont dû être réaffectées pour l'instrument ; pour ASAP, doté de 500 M€, 240 M€ ont dû être prélevés de la dotation EDIRPA et 260 M€ du Fonds européen de Défense. De même, la Commission européenne a profité de la révision à mi-parcours du CFP pour prévoir une enveloppe

financière pour l'instrument EDIP⁴⁰. Si le redéploiement de ces montants modestes et le ré-abondement des enveloppes a été permis pour soutenir, dans une certaine mesure, l'effort de défense européen, la structuration actuelle du CFP n'a pas permis de répondre à la détérioration du contexte sécuritaire européen.

Pour autant, la proposition de cadre financier pluriannuel de la Commission européenne, en remédiant à ces deux problématiques, crée d'autres difficultés (i) de gouvernance, en ce qu'elle crée un nouveau seuil d'immixtion dans les prérogatives souveraines des Etats membres ; (ii) de prévisibilité des budgets européens, alors que le contexte budgétaire actuel souligne la nécessité que les Etats, clients finaux dans ce domaine, puissent se projeter en cohérence avec leur programmation nationale.

Concernant la gouvernance, la Commission propose d'instituer, au sein du Fonds de compétitivité, un « comité des parties prenantes » ou « *Stakeholders Board* » composé de membres nommés par la Commission pour quatre ans (renouvelable une fois, soit au-delà de la durée du CFP) et dont l'objectif serait de conseiller la Commission sur la mise en œuvre du Fonds, sur les tendances de long-terme en matière de compétitivité, sur l'identification de portefeuilles stratégiques dans différentes activités. Les membres du comité seront également consultés pour les programmes de travail dans le cadre de la mise en œuvre des différentes activités financées. Ce comité aurait une approche globale de la compétitivité, avec pour risque de ne pas prendre en compte les spécificités du secteur de l'industrie de défense, qui ne répondent pas aux mêmes logiques économiques que les autres secteurs. Concernant la section « espace et défense » du fonds de compétitivité, un comité d'orientation sur la défense et l'espace est créé (« *Space and Defence Advisory Board* »)⁴¹, dont les membres seront nommés par les Etats membres. Les activités de ce comité et l'articulation avec le comité des parties prenantes ne sont pas précisées. Alors que les Etats membres avaient rejeté à la majorité la création d'un comité d'orientation sur la préparation industrielle dans le cadre d'EDIP, au motif que ce comité dupliquait, sans plus-value, les enceintes existantes, la Commission semble vouloir réintroduire des dispositions similaires dans le cadre du prochain CFP. D'autres solutions, à la main des Etats membres (tels que la création d'un Conseil défense, plus bas dans le rapport) sont préférables. Par ailleurs, concernant les EDPCI, la Commission précise qu'elle identifiera la liste des projets financés par voie d'acte d'exécution, sur la base des orientations du comité d'orientation sur la défense et l'espace ; alors même que les Etats sont les seuls prescripteurs du besoin militaire et devraient être à l'initiative en la matière.

Concernant la nécessité de fongibilité des fonds, la Commission européenne alloue 125 Mds€ à l'enveloppe « résilience et sécurité, industrie de défense et espace », sans plus de précisions sur les montants qui seront alloués respectivement à chacun de ces domaines. Or, l'Union ne finance qu'une partie des projets financés : à titre d'exemple, elle propose de financer la R&D et les actions type « ASAP » à hauteur de 50%, ce qui signifie que les Etats membres doivent financer les 50% restants ;

⁴⁰ Le Fonds européen de défense a été ré-abondé de 1,5 Mds€ via l'enveloppe STEP ; les fonds y sont préservés en attente de l'adoption formelle d'EDIP.

⁴¹ Article 41 de la proposition de règlement.

pour les actions type « EDIRPA », elle propose d'en financer 25%. L'augmentation significative des budgets européens dédiés à la défense signifie donc que les Etats membres devront également augmenter leurs budgets pour les projets en coopération s'ils souhaitent bénéficier des financements européens. La programmation militaire nationale française, sur un calendrier pluriannuel, ne permet pas de s'adapter à cette hausse significative, ce qui génère des risques d'éviction. Pour que les instruments européens ne soient pas vécus comme une contrainte, il est impératif que les taux de co-financement soient encore rehaussés, dans les limites des traités⁴². La mise en place d'une préférence européenne ambitieuse, y compris avec une autorité de conception européenne sans dérogation et une part de composants européens dans le produit final, est un élément qui doit conditionner le soutien de la France au CFP (soumis à l'approbation des Etats membres à l'unanimité).

Recommandation n°8

Garantir que le prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034 (CFP), soit respectueux des Etats membres en matière de gouvernance, pour garantir l'adéquation des initiatives européennes avec le besoin militaire des Etats et éviter la dilution de la comitologie.

1.3.2 Rééquilibrer les prérogatives de la Commission européenne en matière de priorisation capacitaire au profit de la filière intergouvernementale

Les outils intergouvernementaux d'identification et de priorisation capacitaire à l'échelon européen, ainsi que leur portée politique, ont été progressivement dévoyés, à la fois par les institutions européennes et par les Etats membres. Ils méritent d'être réinvestis par les Etats, dans un objectif plus global de redonner de la crédibilité au champ intergouvernemental et de démontrer l'efficacité du processus capacitaire européen.

1.3.2.1 L'Agence européenne de défense : un forum de discussion clé sur le capacitaire européen qui doit être revalorisé

L'AED est une agence intergouvernementale, formellement dirigée par Kaja Kallas, HR/VP qui s'appuie sur le directeur exécutif de l'Agence, le général de division André Denk. Elle dispose d'un budget propre⁴³ et de 212 personnes réparties dans quatre directions.

L'AED est reconnue aujourd'hui aussi bien pour son expertise technique dans le domaine de l'industrie de défense que comme forum unique d'échanges et de décision à l'échelon européen en matière capacitaire et industrielle, du niveau technique jusqu'au niveau politique (l'AED organise au moins une fois par an une réunion au niveau ministériel). Elle possède cinq missions principales : elle contribue à identifier les objectifs des Etats membres en termes de capacités militaires, encourage l'harmonisation

⁴² Article 41.2 TUE.

⁴³ 51 M€ en 2025.

des besoins opérationnels et propose des méthodes d'acquisition performantes ; propose des projets multilatéraux pour remplir ces objectifs et en assurer la coordination ; soutient la recherche en matière de technologies de défense ; participe au renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE). Depuis 2015, trois missions supplémentaires lui ont été confiées : la recherche d'une plus grande cohérence avec les autres politiques de l'UE ayant une incidence sur les capacités de défense en Europe ; la promotion d'une coopération plus approfondie entre Etats membres ; le soutien aux opérations de la PSDC, tout en tenant compte des procédures de gestion de crises de l'UE.

L'AED a développé des outils d'aide au développement capacitaire européen de défense, auxquels les Etats membres et les institutions européennes contribuent : elle établit le plan de développement capacitaire (CDP) qui fixe les priorités militaires de long-terme ; elle assure l'examen annuel coordonné de défense (CARD) qui propose des opportunités de coopération. Toutefois, le travail de l'AED subit un déficit d'appropriation au niveau politico-stratégique, pour plusieurs raisons : (i) le processus de développement capacitaire européen de défense s'inscrit dans une démarche de long-terme, alors que l'agenda politique européen est lié à des mandats de court à moyen-terme ; (ii) l'organisation actuelle des rendez-vous européens à l'AED autour de considérations techniques ne justifie pas une implication au niveau politique de la part des Etats membres ; (iii) l'AED est marginalisée à Bruxelles, face à une Commission européenne soucieuse de gagner en importance sur le capacitaire européen.

Pour redonner à l'AED une visibilité politique sur le capacitaire européen, les Etats membres ont un rôle décisif à jouer pour renforcer le positionnement du Comité directeur de l'AED (actuellement prévu la veille des Conseils Affaires étrangères en format défense) comme enceinte de discussion politico-stratégique privilégiée, et par la même occasion, pour qu'ils puissent conserver le contrôle sur l'identification et la priorisation de leur besoin militaire. L'AED doit accompagner ce mouvement pour que les Etats membres se saisissent de ces outils au plus haut niveau politique, y compris en redonnant de la visibilité à ses travaux : (i) les réunions du « Comité directeur » au niveau ministériel doivent se tenir annuellement et éviter d'aborder des considérations techniques ou administratives pour se concentrer sur des « livrables » politiques (la signature de Lettres d'intention au Comité directeur de novembre 2024 constitue un bon exemple) ; (ii) ces livrables pourraient ainsi être transmis à la Commission européenne pour qu'elle puisse assurer la cohérence de sa politique avec les choix capacitateurs des Etats membres ; (iii) des questions directrices pourraient être transmises en amont de ces réunions, sur le modèle de ce qui est déjà fait en Conseil Affaires étrangères (CAE), dans l'objectif de rendre les discussions les plus pertinentes possibles et de favoriser l'obtention de livrables.

Recommandation n°9

Confier aux réunions ministérielles de l'AED un rôle de forum politico-stratégique sur le capacitaire en évitant d'y aborder des sujets techniques ou administratifs.

Par ailleurs, dans la continuité de l'expertise reconnue de l'AED concernant l'identification et la priorisation sur le capacitaire à l'échelon européen, l'Agence doit également voir son rôle de maître

d'ouvrage renforcé dans le cadre de la gestion de projets structurants pour la défense européenne. Ce rôle permettrait à l'AED de continuer à agir comme une plateforme de coordination efficace pour les Etats membres et de centraliser l'expertise nécessaire pour les projets complexes. L'AED a déjà été impliquée dans la gestion de plusieurs projets dans le cadre de la CSP, sans pour autant bénéficier de ce rôle officiel. En tant que maître d'ouvrage, elle pourrait gérer la planification, la coordination et le suivi du projet, permettant ainsi aux Etats membres n'ayant pas les ressources au niveau national pour développer des projets structurants de mutualiser les ressources à l'échelon européen.

Recommandation n°10

Recenter l'AED sur son rôle de maître d'ouvrage pour la gestion de projets structurants en coopération, y compris via l'augmentation de son budget.

1.3.2.2 Une revitalisation de la Coopération structurée permanente autour de grands objets politiques

La Coopération structurée permanente a été créée en 2017 avec pour objectif de constituer un cadre politique *ad hoc* de coopération de défense sous drapeau européen pour les Etats volontaires et capables. Les Etats membres sont ainsi libres de conduire, dans la CSP, tout projet qu'ils souhaitent, de court ou long-terme, à dimension capacitaire ou opérationnelle. La participation des Etats tiers y est déjà prévue, sur une base *ad hoc*.

Or, huit ans après sa création, plusieurs tendances ont conduit les Etats membres à dévoyer ce cadre. D'une part, la CSP devait constituer un cadre extrêmement flexible dans le cadre duquel des projets ne fonctionnant pas pouvaient être fermés ; toutefois, pour des raisons politiques, certains projets continuent alors qu'ils ne suscitent plus d'intérêt capacitaire ou opérationnel. Cette dynamique participe du manque de résultats des projets de la CSP. Par ailleurs, cette assumption est en partie fausse, puisque certains projets capacitateurs aujourd'hui portés par la France sont des projets européens structurants qui incarnent parfaitement l'esprit de la CSP : TWISTER pour la défense antimissile, FMTC pour le futur avion de transport européen. Plusieurs projets de nature opérationnelle peuvent également être cités parmi les réussites : le projet *Military mobility*, porté par les Pays-Bas, permet de coordonner les différentes initiatives, européennes et nationales, en matière de mobilité militaire ; après une période d'expérimentation et de consolidation dans le cadre de la CSP, le projet CIDCC⁴⁴ sera prochainement intégré au sein du Service européen pour l'action extérieure. D'autre part, après avoir intégré plusieurs projets structurants à la CSP au cours des premières années de son existence (TWISTER, FMTC, SATOC, EPC, ESSOR, Eurodrone...), les Etats membres tendent à se détourner du cadre européen

⁴⁴ Centre de coordination et d'analyse de l'information en soutien à la conduite d'opérations cyber pour les missions et opérations de la PSDC.

en privilégiant des coopérations *ad hoc* – inscrivant désormais au sein de la CSP des projets dont la visibilité politique est limitée.

En réalité, la CSP conserve une réelle plus-value, y compris pour redonner la main aux Etats membres sur la définition et l'harmonisation du besoin militaire, face à la place grandissante que souhaite s'octroyer la Commission européenne sur le capacitaire européen. Elle doit être revitalisée, à la fois par les Etats membres qui doivent lui redonner une impulsion politique, et par les institutions européennes dans un souci de cohérence de l'ensemble du dispositif de coopération européenne en matière de défense.

Premièrement, le lien entre la CSP et les instruments de soutien à l'industrie de défense (Fonds européen de défense, EDIP) doit être clarifié. Il existe aujourd'hui un lien entre la CSP et le FEDef : un projet industriel du FEDef qui répond aux besoins exprimés dans un projet CSP peut bénéficier d'un bonus de financement de 10%⁴⁵. Cet incitatif génère un effet d'aubaine chez certains Etats, tentés d'une part de créer des projets CSP « artificiels » pour bénéficier ultérieurement du bonus et, d'autre part, de laisser de côté le projet CSP une fois le projet de « leur » consortium retenu dans le cadre du FEDef. Il convient donc de clarifier l'articulation entre ces deux outils, en (i) assurant un meilleur suivi des projets CSP, ce qui implique par ailleurs de renforcer le secrétariat de la CSP pour qu'il continue de jouer son rôle de facilitateur de manière efficace; ainsi qu'en (ii) précisant les dispositions du FEDef, pour que les projets FEDef liés à un projet CSP puissent continuer de recevoir le bonus des 10% si le projet CSP est clôturé car il a répondu à l'ensemble des attentes fixées lors de son lancement. De plus, (iii) la reconnaissance du lien entre un projet CSP et un consortium répondant à un appel d'offres du FEDef doit relever des Etats participants, et non pas du consortium. En outre, un lien doit être établi entre la CSP et les autres instruments de soutien à l'industrie de défense, qui s'inscrivent à la suite des actions de R&T et R&D soutenues par le FEDef : industrialisation et production (ASAP+), acquisitions conjointes (EDIRPA+), les projets européens de défense d'intérêt commun, les *Structure for European Armament* Programme (SEAP) qui seront soutenues par EDIP dès son adoption. Si aucun lien avec la CSP n'est aujourd'hui prévu dans EDIP, il est essentiel que, dans le cadre de la négociation des instruments liés au prochain CFP, des dispositions soient incluses pour prévoir cette articulation. Un bonus pourrait ainsi être prévu, sur le même modèle que le FEDef, sur les potentielles actions relatives aux produits capacitateurs issus de projets CSP. Ce nouvel incitatif permettrait aux projets CSP de conserver tout leur intérêt après le lancement d'un projet FEDef différent. La CSP représenterait l'espace de coordination naturel entre les différentes phases de développement, d'industrialisation, de production et d'acquisition conjointe du matériel capacitaire – garantissant ainsi la bonne prise en compte des besoins des Etats membres.

⁴⁵ Parlement européen, Conseil de l'Union européenne. (2021). Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092, article 13.3.a). Journal officiel de l'Union européenne, L 170, 12 mai 2021.

Deuxièmement, les Etats membres doivent incarner cette redynamisation de la CSP à travers une impulsion politique forte. La CSP doit ainsi redevenir le cadre de coopération privilégié pour les projets de défense structurants pour la défense européenne. Dans ce cadre, le Livre blanc sur l'avenir de la défense européenne identifie sept domaines capacitaires prioritaires sur lesquels les Etats doivent se réarmer d'ici 2030, et qui pourront être financés *via* plusieurs outils du champ communautaire (SAFE, EDIP, instruments du prochain CFP). Pour les projets de coopération dont la phase de développement n'aura pas encore débuté, il est essentiel que les Etats membres les conduisent dans le cadre de la CSP : cela permettra (i) de reprendre la main sur la définition du besoin capacitaire, alors que la Commission souhaite se placer au centre du jeu ; (ii) de bénéficier des différents bonus de financement qui auront été mis en place. La France, qui depuis 2017 s'est inscrite en acteur moteur de la CSP, doit continuer à jouer ce rôle pour contribuer à la revitaliser.

Recommandation n°11

Revitaliser la Coopération structurée permanente, par une impulsion politique forte des Etats membres.

1.3.2.3 A l'UE, les questions de défense européenne doivent être incarnées au niveau politique par les Ministres

A l'UE, les nombreuses initiatives de la Commission européenne pour se placer au centre du jeu en ce qui concerne le processus capacitaire européen correspondent également à un double besoin auquel les différentes enceintes existantes, parce qu'elles sont tenues au niveau des experts, ne permettent pas de répondre :

- **Besoin politique** : les sujets de défense à l'UE souffrent d'un déficit d'appropriation et de visibilité politique, ce qui s'explique par la technicité des sujets et la difficulté afférente d'en vulgariser les enjeux. La filière défense à l'UE, c'est-à-dire les enceintes de discussions disponibles sur ces sujets, ne reflète pas la multiplication récente des initiatives dans le domaine. Les formats existants, comme le Conseil Affaires étrangères en format défense (CAE-D), facilitent l'organisation de discussions politico-stratégiques sur la défense européenne mais ne permettent pas juridiquement d'adopter des documents. Corolairement, l'action de l'UE et des Vingt-Sept dans les domaines capacitaire et industriel est insuffisamment valorisée ;
- **Besoin tactique et stratégique** : les moyens mobilisés au profit des coopérations d'armement européennes suscitent des convoitises de plus en plus marquées de pays ou d'organisations tiers, faisant peser un risque de dilution des moyens européens.

Toutefois, la nécessité d'un pilotage stratégique à plus haut niveau sur les questions de défense à l'Union européenne doit s'accompagner d'une gouvernance appropriée, avec les Etats membres au centre ; sans pour autant dupliquer les outils et enceintes intergouvernementaux existants (CSP et AED). Ce besoin d'appropriation politique au plus haut niveau sur les questions capacitaires est par ailleurs reconnu depuis la publication de la Boussole stratégique, qui indique que « à partir de 2022,

des réunions annuelles des ministres de la défense sur les initiatives de défense axées sur le développement des capacités seront organisées et présidées par le haut représentant/vice-président de la Commission/chef de l'Agence européenne de défense, en tirant pleinement parti des formats existants ». Il est donc essentiel de garantir l'adéquation entre les priorités politiques fixées à l'échelon européen et l'appropriation politique des Etats membres dans ce cadre, et d'incarner la montée en puissance des enjeux de défense à l'UE, par la création d'un Conseil Défense (CD) rassemblant les Ministres de la Défense des Vingt-Sept une fois par an à Bruxelles. Ce Conseil n'aurait pas vocation à remplacer le Conseil Affaires étrangères en format défense (CAE-D), dont les réunions permettent de discuter, en Quai-Défense, des orientations diplomatico-militaires à donner sur les politiques européennes. Il permettrait, en revanche, de débattre, au plus haut niveau politique, 1/ des orientations capacitives que les Vingt-Sept souhaitent se donner à l'échelon européen pour le court, moyen et long-terme, et des outils et instruments à mobiliser pour ce faire ; ces orientations politiques pourront par ailleurs enrichir les travaux de la Commission dans la mise en œuvre de ses comités de programme ; 2/ des grands projets européens d'intérêt commun (EDPCI) à faire financer en priorité à l'échelon européen ; 3/ de la mise en œuvre des documents stratégiques de défense, tels que le Livre blanc sur l'avenir de la défense européenne. Il pourrait également adopter formellement des documents, sur le même modèle que le Conseil Affaires étrangères (CAE), dont les orientations politiques pourront ensuite servir de base de travail pour les experts techniques à l'UE.

Recommandation n°12

Pour répondre à l'impératif de fournir davantage d'orientations stratégiques en matière capacitaire à l'UE, créer un Conseil Défense se réunissant annuellement sur les initiatives de défense de l'UE axées sur le développement des capacités.

1.3.3 L'architecture de sécurité européenne doit être repensée

1.3.3.1 La participation du Royaume-Uni aux outils européens doit être clarifiée

Les cadres de coopération en matière de défense qui ont été bâtis au sein de l'Union européenne permettent la participation d'Etats tiers, non-membres de l'UE. Les modalités varient selon qu'il s'agit de cadres communautaires ou intergouvernementaux. Dans le champ communautaire, les Etats tiers sont considérés de manière différenciée selon leur statut : la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande bénéficient du statut particulier d'Etats associés, puisqu'ils sont à la fois membres de l'Espace économique européen (EEE) et membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Ils sont, à ce titre, systématiquement associés aux instruments financiers européens du champ communautaire moyennant une contribution financière. Les autres Etats ne répondant pas à ce statut sont considérés comme des Etats tiers.

Dans le contexte actuel, la participation du Royaume-Uni aux outils de coopération en matière de défense européenne reste parcellaire et ne fait pas l'objet d'une vision stratégique satisfaisante à Bruxelles : le livre blanc sur l'avenir de la défense européenne, qui comporte pourtant un volet

« partenariats », n'aborde pas la participation du Royaume-Uni à ces différents outils. Les Etats membres ne proposent pas non plus de lignes directrices pour encadrer sa participation. Pourtant, le Royaume-Uni constitue un partenaire clé pour la sécurité de l'Europe et un acteur essentiel des programmes d'armement communs. Par ailleurs, le contexte actuel appelle à une architecture de sécurité européenne pragmatique dans l'objectif de garantir la sécurité du continent européen et doit prendre en compte le Royaume-Uni, y compris du fait de son statut particulier : le Royaume-Uni est un Etat doté, siège au Conseil de sécurité de l'ONU et bénéficie d'un lien privilégié avec Washington. De plus, du fait de son ancienne appartenance de l'UE, Londres partage une culture stratégique commune en matière de défense avec les Vingt-Sept.

Dans cette perspective, encadrer la participation du Royaume-Uni aux initiatives européennes de défense est essentiel dans l'objectif de réarmement européen. Par ailleurs, alors même que la France est considérée comme bloquante sur les conditions d'éligibilité des entreprises tierces aux instruments européens, l'anticipation et le cadrage de la participation du Royaume-Uni aux cadres de coopération européenne pourrait permettre d'inscrire à nouveau la France comme moteur de l'Europe de la Défense.

Concrètement dans le champ intergouvernemental, les institutions européennes prévoient déjà des possibilités pour que le Royaume-Uni participe aux projets conduits par l'AED, sur demande expresse de l'Etat et après une période de consultations techniques. L'AED ne dispose pas encore de coopération active avec le Royaume-Uni. Le Royaume-Uni peut de plus participer aux projets de la CSP si les participants du projet acceptent sa participation à l'unanimité. A titre d'exemple, Londres participe au projet de Mobilité militaire. Dans le champ communautaire, le Royaume-Uni ne remplit pas les conditions pour être considéré comme un Etat associé et est donc considéré comme un Etat tiers. Dans le cadre de l'instrument SAFE, les dispositions en ce qui concerne la participation des Etats tiers prévoient que l'Union peut conclure un accord bilatéral ou multilatéral avec un Etat tiers avec qui l'Union a conclu un partenariat de sécurité et de défense ; ce second accord définira les conditions d'éligibilité de l'Etat tiers⁴⁶. Cette solution, satisfaisante pour le cas d'un instrument d'urgence, n'est pas applicable pour les outils mobilisant du budget communautaire et ne peut être pérennisée sur le long terme.

Ainsi, des réflexions doivent être amorcées concernant la participation du Royaume-Uni aux instruments communautaires de soutien à l'industrie de défense, dans la mesure où Londres démontre le partage avec les Etats membres d'une culture stratégique commune en matière de défense. Ces conditions, qui devront être fixées dans un accord de participation devront, en tout état de cause, être adoptées à l'unanimité par les Vingt-Sept. Elles devront garantir que cette participation ne donne pas un plein accès de Londres au marché européen sans contreparties équitables (notamment sa participation aux cadres de coopération existants intergouvernementaux à l'échelon européen, une contribution financière aux instruments de soutien à la BITDE).

⁴⁶ Conseil de l'Union européenne. (2025). Règlement (UE) établissant l'instrument « Security Action for Europe (SAFE) » par le renforcement de l'industrie européenne de défense, article 17.1. Journal officiel de l'Union européenne, L-1106, 28 mai 2025.

Recommandation n°13

Amorcer des réflexions concernant la participation du Royaume-Uni aux cadres de coopération européens et aux instruments européens de soutien à la BITDE.

1.3.3.2 La France doit renforcer sa présence et son influence à l'OTAN pour s'inscrire comme un Allié fiable et crédible

Tout comme la notion d'autonomie stratégique européenne, le concept de « pilier européen de l'OTAN », apparu en 1962, recouvre des compréhensions différentes parmi les Alliés de l'OTAN. Ce manque de définition commune et d'appropriation concrète génère une confusion dans les débats à Bruxelles et une mise en concurrence inapproprié entre l'UE et l'OTAN, dont les objectifs et les missions sont pourtant complémentaires.

Le pilier européen de l'OTAN est conçu, comme la capacité des Européens d'assurer par eux-mêmes une défense crédible et durable du continent, en s'appuyant sur une plus grande autonomie stratégique, tout en préservant les structures et acquis de l'OTAN. Il s'agit donc d'un concept visant à responsabiliser les Alliés européens de l'OTAN afin qu'ils prennent une part plus grande dans la défense de leur continent, sans renoncer à l'ancre euro-atlantique indispensable à la sécurité européenne. Pour autant, si les contours et les objectifs du pilier européen de l'OTAN sont partagés par l'ensemble des Alliés, leur incarnation revêt des interprétations différentes selon les Alliés, ce qui induit une impression que l'ensemble des pays européens ne concourt pas aux mêmes objectifs. Pour la France, ce pilier européen de l'OTAN s'incarne en majeure partie au sein de l'Union européenne, qui concourt à bâtir, sur le long-terme, une autonomie stratégique européenne ; ce qui conduit la France, au sein des institutions otaniennes, à valoriser l'action des Européens. Pour la plupart des autres Alliés européens, ce pilier doit s'incarner, non pas au sein de l'UE, mais au sein de l'OTAN, qui reste le fondement de la sécurité du continent européen. Ces derniers ont donc tendance à valoriser l'action des Européens au sein même de l'Alliance plutôt que les actions menées à l'UE. Cette dichotomie d'interprétation conduit à des ambiguïtés quant aux objectifs poursuivis. Pourtant, l'Union européenne n'a pas vocation à remplacer ou à dupliquer l'action de l'OTAN, les deux organisations poursuivant des objectifs complémentaires et non concurrents.

Afin de s'inscrire comme Allié crédible dans l'architecture de sécurité européenne, la France doit clarifier les objectifs qu'elle poursuit par la mise en œuvre du pilier européen de l'OTAN. En ce sens, elle doit 1/ réaffirmer que l'OTAN reste la pierre angulaire de la sécurité du continent européen ; 2/ rapprocher la compréhension française du pilier européen de l'OTAN avec celle des autres Alliés européens, en valorisant le pilier européen de l'OTAN via l'action des Européens conduite à la fois à l'UE et à l'OTAN. Pour ce faire, la notion de « pilier européen de la sécurité euro-atlantique » est préférable à celle de « pilier européen de l'OTAN », car elle est plus englobante : elle est conçue comme « les contenus concrets embrassant l'ensemble des capacités et des approches communes qui permettent aux Européens de remplir leurs obligations en tant qu'alliés et, en même temps, d'agir conjointement par eux-mêmes pour leur défense ». Ce concept couvrirait (i) une finalité opérationnelle, pour que les

Européens soient capables d'assurer la défense de la zone euro-atlantique avec et en complément de l'Allié américain ; (ii) une gouvernance des projets capacitaire, industriels ou opérationnels qui soit flexible et pragmatique, tirant partie des cadres européens et *ad hoc* ; (iii) une capacité de financement via l'augmentation des dépenses nationales des Etats européens et le soutien de l'UE ; un volet institutionnel, à travers une relation UE-OTAN qui doit parvenir à maturité.

2 La France doit porter des propositions ambitieuses pour accompagner l'émergence d'un écosystème de financement capable de répondre aux besoins spécifiques de la BITDE

A l'aune des conflits actuels, qui bousculent drastiquement la façon dont les européens et leurs alliés ont historiquement pensé la guerre, il est un constat clair : toute puissance souhaitant l'emporter sur ses adversaires doit savoir répondre avec agilité à des menaces sans cesse changeantes. La carte des technologies décisives et des facilitateurs stratégiques est ainsi constamment redessinée. Matériels « hauts de gamme » et « bas de gamme », de « haute » ou « basse » technologie, deviennent tour à tour les vecteurs de la domination du champ de bataille.

L'exacerbation des tensions entre les Etats-Unis et la Chine, ainsi que l'intensification du nombre et de l'ampleur des conflits globaux entraînant un « choc de la demande » propulsent l'industrie de défense mondiale dans une nouvelle ère, comparable dans l'intensité de son bouleversement à celle qui s'est ouverte à la fin de la guerre froide. A titre de comparaison, en 1993, les dividendes de la Paix ont poussé le gouvernement américain à réduire de 67% ses dépenses militaires, marquant le « *last supper* » d'un bon nombre des 51 « *primes* »⁴⁷ opérant alors sur le marché américain de la défense (leur nombre étant aujourd'hui réduit à 5). Aujourd'hui, on pourrait qualifier le changement de paradigme qui se met en place de « *first supper* » pour les acteurs émergents, mais disposant déjà d'assises solides, qui composent la « *New Defence* ».

Des précurseurs comme Palantir aux « nouveaux » venus surcapitalisés comme Anduril, ces startups duales dopées à l'IA, conceptrices de logiciels autant (sinon plus) que de plateformes, caractérisées par des postures commerciales très offensives et la conquête perpétuelle de nouveaux marchés, bousculent ainsi les schémas qui ont régi trente années durant le secteur de la défense. Agiles « by design », porteuses d'innovations (technologiques, mais aussi d'usage ou combinatoires) qui redéfinissent souvent les besoins capacitaires des armées, ces entreprises ont réussi à déloger leurs concurrents « *primes* » de certains de leurs marchés historiques, tout en décrochant bon nombre des nouveaux contrats. Malgré la persistance d'un grand nombre de barrières administratives et légales à l'entrée des marchés de défense, il s'agit là d'une véritable révolution, dont le vent souffle désormais sur la France et l'Europe.

Pour explorer ces nouvelles dynamiques et les liens complexes qui lient « *primes* » historiques et acteurs de la « *New Defence* », nous nous inspirerons de l'excellente analyse produite par les

⁴⁷ Acteurs industriels de grandes envergures, titulaires de contrats structurants avec l'Etat pour la production d'équipements militaires.

chercheurs Josselin Droff et Julien Malizard, rattachés à la chaire « Economie de défense » de l'IHEDN⁴⁸.

Comme évoqué plus haut, les technologies militaires « contemporaines » (véhicules autonomes, munitions téléopérées, cyber, etc.), loin de remplacer les matériels historiques, ont élargi l'éventail des capacités essentielles à la bonne conduite des opérations. En clair, nous devons aujourd'hui disposer d'un éventail de capacités allant des avions de combat aux drones FPV⁴⁹.

Acteurs « traditionnels » et « émergents » sont donc engagés sur deux marchés en apparence différents. Néanmoins, la concurrence entre ces deux typologies d'acteurs est bien réelle, les premiers bénéficiant de budgets de R&T importants et bien décidés à ne pas se laisser devancer sur les marchés d'innovation, les seconds démontrant une agilité et un goût du risque favorable à l'émergence de réponses opérationnelles, rapides et peu coûteuses aux besoins de nos Forces.

La relation entre « traditionnels » et « émergents » ne se résume pas uniquement à une compétition farouche. Elle est aussi marquée par des coopérations naissantes, comme en attestent des partenariats comme celui liant Helsing et Rheinmetall ou, en France, KNDS, Delair et EOS Technologies. Toutefois, tandis qu'en Europe ces partenariats sont loin d'être une norme, d'autres acteurs (dont américains) ont entrevu les opportunités offertes par la promotion d'un modèle industriel hybride. Ainsi, la collaboration annoncée en marge du salon du Bourget 2025 entre Anduril et Rheinmetall prévoyant la production de missiles et drones américains sur le sol européen doit nous alerter sur le risque de phagocytose de notre BITD par l'industrie de défense américaine. Il est primordial de rappeler que le concept de « BITD transatlantique » est un mirage, qui expose nos industries de défense aux postures prédatrices de leurs concurrentes américaines.

Il apparaît primordial d'aboutir à la formation d'un écosystème industriel de défense européen hybride, accommodant l'existence d'acteurs historiques, garants d'une continuité capacitaire et technologique et porteurs d'un savoir-faire qui est une force incontestable pour notre industrie, et celle d'acteurs émergents porteurs d'innovations disruptives et capables de rompre les logiques quasi-monopolistiques qui régissent bien souvent les marchés européens de la défense.

Pour ce faire, l'Etat a plusieurs rôles à jouer :

- D'abord, il se doit de favoriser l'émergence d'un cadre favorable de coopération entre « primes » et acteurs de la « *New Defence* » à l'échelle nationale et européenne, afin de renforcer notre BITD et de prévenir les risques de prédation américaine de notre outil industriel dissimulés sous le masque d'une chimérique BITD « transatlantique » ;
- Ensuite, il doit prévenir et résoudre d'éventuelles failles de marché en matière d'accès aux financements, sujet essentiel pour la prospérité d'un écosystème « *New Defence* » solide et

⁴⁸ Revue « Défense & Industries » (2024). Évolution des conflits et reconfigurations de l'industrie de l'armement : l'hypothèse des deux marchés.

⁴⁹ « First Person View », caractérisés par leur faible coût, leur petite taille et leur légèreté.

compétitif. En ce sens, l'engagement péculiaire de l'Etat pour nos entreprises stratégiques importe au moins autant que son action vers les acteurs privés du financement, afin d'encourager la constitution d'un large éventail de solutions financières aux échelles française et européenne ;

- Enfin, il doit réformer son fonctionnement, notamment ses modes d'acquisition, afin de favoriser les démarches d'innovation, de la part des acteurs « traditionnels » (en incitant les développements sur fonds propres de nouvelles solutions technologiques) comme des « émergents » (en leur garantissant des premiers contrats, essentiels à leur développement).

2.1 Le financement des PME et ETI de la BITD, un problème de long terme aux multiples ramifications

2.1.1 Financer la BITD, un enjeu de souveraineté...

2.1.1.1 Une BITD forte est la garantie de notre autonomie stratégique

Les Etats européens, s'ils souhaitent conserver leur souveraineté en matière de défense, doivent pouvoir répondre aux exigences capacitives des conflits d'aujourd'hui, et anticiper celles de demain. Pour cela, il leur est impératif de disposer de BITD solides et innovantes, protéiformes et interconnectées, capables de fournir de façon autonome les outils de leur défense.

La dépendance aux importations d'armements étrangers expose la France comme l'Europe à des risques significatifs. En premier lieu, tout changement dans la définition des intérêts stratégiques d'un Etat fournisseur peut affecter ses exportations d'armement. Nécessité d'assurer son propre réarmement ou évolution dans sa politique étrangère sont deux exemples de facteurs susceptibles d'entraîner des pénuries ou des retards dans la livraison des équipements nécessaires à nos forces armées. De plus, certains pays intègrent dans leurs systèmes d'armes destinés à l'export des mesures garantissant qu'ils ne puissent être employés à des fins contrariant leurs intérêts propres. C'est notamment le cas des Etats-Unis, avec la réglementation ITAR (pour « *International Traffic in Arms Regulations* ») sur les exportations d'armement.

Ces facteurs créent un risque opérationnel et géopolitique majeur, en plus de porter atteinte à la liberté d'action et la souveraineté de l'Etat client. L'Etat client s'expose finalement à subir d'éventuels aléas liés à la politique industrielle de ses fournisseurs étrangers (coûts plus élevés, délais de livraison allongés), avec une capacité de dialogue et un pouvoir de négociation par nature plus faibles qu'avec son industrie nationale.

La réglementation ITAR

La réglementation américaine ITAR est un instrument de contrôle extraterritorial particulièrement contraignant pour les États et les entreprises qui importent des armements ou des composants d'origine américaine. Elle impose que toute exportation, réexportation ou simple transfert de matériels, logiciels ou données techniques relevant de « l'US Munitions List » fasse l'objet d'une autorisation préalable par l'administration américaine. Cette contrainte dépasse largement le territoire américain : un avion ou un système conçu en Europe intégrant un composant soumis à l'ITAR ne peut être exporté sans l'accord de Washington, ce qui place l'utilisateur final dans une situation de dépendance directe aux décisions américaines. Présenté comme un moyen de protéger les intérêts sécuritaires des Etats-Unis et de leurs alliés, cet outil de « concurrence commerciale »¹ bride l'autonomie stratégique des Etats et industriels de défense européens, les exposant à des sanctions financières lourdes en cas de manquement et suscitant une incertitude stratégique permanente quant à la disponibilité de leurs équipements.

Avoir une BITD forte permet en outre à un pays de développer des matériels qui répondent au plus près à ses besoins opérationnels. Les équipements que produisent nos industriels sont conçus et adaptés spécifiquement aux conditions d'emploi exigeantes de nos forces armées. Cette co-construction capacitaire est la garantie d'une meilleure efficacité opérationnelle et d'une plus grande capacité à répondre aux besoins des temps de crise. L'interopérabilité de nos équipements reste évidemment un enjeu d'importance, tout comme leur « exportabilité », comprendre leur attractivité à l'export (qui implique qu'ils répondent convenablement aux besoins des Etats clients).

Notre besoin d'autonomie stratégique, condition *sine qua non* de notre souveraineté, ne pourra donc être satisfait que grâce à un soutien continu au développement de notre BITD, à la

relocalisation de nos chaînes de production sensibles, et à une action forte en faveur d'un dialogue industriel à l'échelle européenne.

2.1.1.2 Renforcer la BITD, c'est renforcer notre tissu industriel et donc notre économie

La BITD est avant tout un regroupement d'entreprises dont tout ou partie des activités intéresse le domaine militaire. Forte d'environ 4000 acteurs, de la start-up au grand groupe, présents sur l'ensemble du territoire national, la BITD française est profondément implantée dans le tissu économique, social et industriel français. Ses entreprises sont créatrices de richesses et d'emplois, contribuent de façon majeure à la structuration de nos écosystèmes industriels locaux et au rayonnement des savoir-faire français. Elles emploient par ailleurs près de 210 000 personnes, environ autant que l'industrie automobile française.

Un grand nombre de nos entreprises de défense constituent des rouages essentiels, parfois critiques de nos chaînes de production militaires et civiles, alimentant nos grands industriels en matériaux et composants tout en stimulant l'activité de nombreux sous-traitants de « rang » inférieurs⁵⁰. Le poids économique de la BITD est d'autant plus important que ses entreprises canalisent et répartissent vers des entreprises de défense et civiles les paiements des commandes d'armement de l'Etat, qui augmenteront d'environ 17,5 Md€ d'ici 2030.

⁵⁰ C'est à dire, situés plus en amont sur la chaîne de sous-traitance.

Par l'effet du multiplicateur keynésien, selon lequel chaque dépense publique provoque une augmentation plus importante de la dépense privée, il est estimé qu'un euro investi par l'Etat dans notre appareil de défense engendre entre 1,27€ et 1,68€ de richesse pour notre économie. L'augmentation globale des budgets consacrés à la défense ne pourra qu'accentuer cet effet amplificateur et bénéficier à l'ensemble de l'économie française.

Par ailleurs, l'excellence de notre BITD lui permet de bénéficier d'une réelle compétitivité à l'export, propulsant la France au deuxième rang des exportateurs mondiaux d'armements sur la période 2020-2024, représentant 9,6% des volumes exportés⁵¹. Forte de nombreux et conséquents contrats de vente vers des pays étrangers⁵², rigoureusement encadrés par les services de l'Etat, nos entreprises de défense pèsent très positivement dans la balance commerciale française. En effet, le secteur de l'armement français présente un solde commercial (différence entre les exportations et les importations) systématiquement positif depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, avec un ratio de 424% en 2020, 517% en 2021 et 275% en 2022⁵³, d'après l'Observatoire économique de la défense.

La BITD, vecteur évident de souveraineté en matière de défense, est également un important vecteur de souveraineté économique. Nos entreprises stratégiques font toutefois face à un grand nombre d'enjeux, industriels et financiers. L'enjeu particulier du financement de la BITD, essentiel au fonctionnement quotidien de ces entreprises comme à leur développement, est une problématique de longue date aux nombreuses ramifications.

⁵¹ D'après le « Yearbook 2025 » du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

⁵² On peut citer, à titre d'exemple, le succès de l'avion de combat Rafale de Dassault Aviation (totalisant en fin 2024 273 commandes à l'export, vers la Croatie, l'Egypte, les Emirats arabes unis, la Grèce, l'Inde, l'Indonésie, le Qatar et la Serbie).

⁵³ Un ratio de 200% signifie que les exportations sont deux fois supérieures aux importations.

2.1.2 ...historiquement précarisé par des problématiques d'accès aux crédits bancaires.

2.1.2.1 Les activités dans la « défense » ont longtemps constitué un facteur discriminant dans l'accès au crédit des entreprises, en raison notamment de problématiques de compliance ESG

Au tournant des années 2020, dans le contexte de la crise sanitaire qui a fragilisé un grand nombre d'entreprises de la BITD, les problématiques de financement des entreprises de défense sont devenues des sujets d'attention particulière. Les défauts de financements bancaires étaient alors dans le

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 le secteur bancaire, cette loi a entraîné un durcissement des procédures de conformité, en particulier pour les financements dits « sensibles ». Les investissements dans la défense s'en sont trouvé affectés, pâtissant d'une « sur-conformité » des banques redoublant de précaution, qui multipliaient vérifications particulièrement exhaustives et refus de financement. Les entreprises exportant du matériel militaire en ont particulièrement pâti.

collimateur d'un grand nombre de groupements industriels et acteurs politiques sensibles à ces questions, auxquels était remonté un nombre toujours croissant de refus de crédits par des banques au simple motif d'une appartenance des entreprises concernées au domaine de la défense. Cette situation résultait alors en grande partie d'une problématique de « sur-conformité » des acteurs financiers français et européens, vis-à-vis notamment des exigences de la loi Sapin 2 de 2016 (et son volet lutte anti-corruption) et des exigences de l'ESG⁵⁴, entraînant des difficultés d'accès aux crédits de tous ordres (dont crédits export).

Cette crainte partagée par les acteurs bancaires de sortir du cadre de la « conformité » s'expliquait, et s'explique d'ailleurs toujours, par la perception d'un risque réputationnel probable, la peur de voir leur notation baisser (et donc leur capacité d'emprunt diminuer) et la volonté d'éviter tout risque juridique lié à l'exportation d'armements (ce malgré l'action efficace de la CIEEMG).

⁵⁴ Critères environnementaux, sociaux et de gouvernance utilisés pour évaluer la performance extra-financière d'une entreprise ou d'un investissement.

La CIEEMG

La Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG), créée en 1955, est un organe consultatif placé auprès du Premier ministre. Elle réunit des représentants des ministères des Armées, des Affaires étrangères et de l'Économie afin d'examiner les demandes d'autorisation d'exportation de matériels de guerre et équipements assimilés. La CIEEMG évalue chaque dossier au regard des engagements internationaux de la France, de ses intérêts stratégiques et de la protection de la base industrielle et technologique de défense. Elle étudie particulièrement les conséquences éventuelles de l'exportation pour la paix et la sécurité régionales, sur le respect des droits humains ainsi que les risques de détournement des matériels au profit d'utilisateurs non autorisés. Ses avis conditionnent la délivrance des licences d'exportation, qui relèvent ensuite d'une décision gouvernementale.

Elle n'était d'ailleurs à l'époque, dans un contexte bien différent d'aujourd'hui, pas totalement injustifiée. Plusieurs exemples sont d'ailleurs assez parlants en la matière, qui montrent la vigilance totale qu'exercent les ONG sur les opérations des grands groupes bancaires :

- Vers la fin des années 2000, six ONG regroupées au sein du réseau Banktrack ont mis en œuvre des moyens et une plateforme pour identifier l'exposition « défense » des banques européennes. En 2009, elles s'en étaient servies pour dénoncer 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. Sans remettre en question le fond de cette démarche, l'opération de communication d'ampleur orchestrée par le réseau Banktrack a profondément marqué l'écosystème bancaire et poussé de nombreux acteurs à adopter une posture beaucoup plus conservatrice vis-à-vis de la défense.

- Par ailleurs, 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, BAE Systems, Dassault Aviation, Leonardo et MBDA. Selon la communication de l'ONG, l'objectif de cette plainte était 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 ».

En sus, l'année 2021 a été marquée par d'importants débats sur la taxonomie européenne, liés aux projets de création par la Commission d'un cadre taxonomique pour les activités économiques « durables » et d'un écolabel européen sur les produits financiers de détail, « durables » également. Pour la BITD européenne, ces deux initiatives laissaient présager de nouvelles contraintes à leur financement et leur exclusion presque assurée des politiques d'investissement des banques, déjà relativement hostiles à la défense. Cette dynamique a été largement soutenue et entretenue par certains acteurs financiers qui sont allés jusqu'à devancer et sur-interpréter l'action de la Commission en la matière, catégorisant sans équivoque le secteur de l'armement comme un investissement « nuisible ». À titre d'exemple, le label belge *Towards Sustainability*, qui représentait 500 fonds et 245 M€ 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 – excluait alors toutes les entreprises dont plus de 10% du chiffre d'affaires était issu de la production d'armes ou de composants liés. Une exclusion, *de facto*, de la quasi-intégralité de la BITDE.

Bien que ces deux initiatives de la Commission aient depuis été abandonnées et malgré le rapprochement graduel, ces dernières années, entre les secteurs de la défense et de la finance, il faut admettre que les racines du mal sont profondes et que les vieilles habitudes ont la vie dure. Ainsi, le label *Towards Sustainability* a annoncé, en juin 2025, l'étude d'une éventuelle révision de leurs critères d'exclusion en matière de défense... qui n'a finalement abouti à aucun changement. Nous pouvons à l'inverse nous féliciter de l'absence de discrimination du label ISR français vis-à-vis du secteur, qui n'exclut de longue date que les armes « interdites ».

Nous venons de démontrer que le dialogue n'a pas toujours été aisé entre acteurs bancaires et industriels de la défense. Comme l'auteur de ce rapport a pu le constater aux travers de multiples échanges avec ces deux écosystèmes, dans le cadre de ses travaux parlementaires et notamment de sa mission « flash » sur le financement de l'industrie de défense en 2020⁵⁵, cette difficulté résulte avant tout d'une regrettable méconnaissance mutuelle des enjeux de ces deux secteurs.

2.1.2.2 A cet égard, de nettes améliorations ont été constatées ces dernières années, et l'on observe même désormais un relatif surendettement des entreprises de la BITD

A mesure que ce sujet a gagné en ampleur ces dernières années, porté par des acteurs industriels comme politiques (notamment parlementaires), la DGA s'en est saisie afin d'accompagner l'émergence d'un dialogue apaisé, encadré et productif.

Cet objectif a été en grande partie atteint et des dispositifs créés pour pérenniser ces avancées et éviter d'éventuelles exclusions « défense ». Parmi eux, le dispositif des « référents défense » dans au sein des groupes bancaires, chargés d'étudier chaque dossier remonté par les groupements industriels et la DGA. Par ailleurs, il est probable que la démocratisation des « périodes de réserve » au sein des groupes bancaires ait favorisé des changements de cultures internes vis-à-vis de la défense.

Progressivement, les COMEX des banques ont affiché des postures de plus en plus volontaristes en la matière. Depuis 2024, on observe d'ailleurs un important mouvement de révision des politiques sectorielles « défense » des banques françaises et européennes. Aujourd'hui, nous pouvons avec confiance dire qu'il n'y a pas de difficultés structurelles d'accès aux financements bancaires pour les entreprises de la BITD. Les six grandes banques françaises se prévalent d'ailleurs d'une forte exposition au secteur de la défense, à hauteur de 37 Md€ fin 2024. L'étude menée par la DGA et DG Trésor sur la situation économique des entreprises de la BITD entre 2016 et 2021 abonde en ce sens, constatant un relatif surendettement des entreprises de la BITD sur la période.

⁵⁵ Conduite conjointement avec la députée Françoise Ballet-Blu.

Il convient toutefois de rester vigilants, notamment vis-à-vis de la déclinaison de ces nouvelles politiques au sein des branches régionales des groupes bancaires, qui n'est semble-t-il pas encore totalement aboutie. En sus, la question particulière du financement à l'export, essentiel à l'activité commerciale de nos entreprises de défense, demeure épingleuse. Ce phénomène persistant a été récemment mis en lumière par le député Christophe Plassard, auteur d'un rapport parlementaire sur la guerre économique, qui relate de nombreux cas de refus de garanties bancaires sans raison apparente, ce malgré l'obtention d'une licence d'exportation et le soutien appuyé de Bpifrance (qui propose pourtant une panoplie complète d'outils contribuant à garantir le bon déroulement des opérations à l'export de ses entreprises clientes). Il n'est ainsi pas étonnant de constater qu'un effet d'éviction subsiste vis-à-vis d'un grand nombre d'entreprises à potentiel dual, qui préfèrent ne pas développer d'activités dans la défense par crainte d'un préjudice pour leur activité civile (ce qui semble transparaître, au-delà de la simple question du financement bancaire, dans d'autres domaines tels que l'accès aux assurances, avec des remontées d'industriels se plaignant de majorations des tarifs de leurs assurances dommages en raison de leur exposition à des risques liés à la nature de leurs activités).

Il est donc crucial que la DGA et ses partenaires restent attentifs à l'émergence de cas ponctuels d'exclusion de la défense, afin d'y remédier promptement.

2.1.3 Des fragilités structurelles persistent, dues à une sous-capitalisation des PME et ETI de la BITD.

2.1.3.1 L'étude réalisée par la DGA et la DG Trésor sur la situation économique des entreprises de la BITD entre 2016 et 2021 met en exergue un déficit de fonds propres par rapport au reste du tissu économique français

Cette étude essentielle, attendue de longue date, met en évidence un déficit relatif de capitaux propres des entreprises de la défense (par rapport à l'échantillon témoin), qui se manifeste par un excédent brut d'exploitation plus faible et des marges plus serrées. Mis en perspective avec le constat de leur surendettement, ces entreprises semblent ne pas être en mesure de constituer des réserves de fonds suffisantes pour subvenir à leurs besoins en fonds de roulement, moins encore à leurs besoins de développement (investissement dans des nouveaux matériels, etc.).

Le besoin en fonds propres supplémentaires des entreprises de la BITD est estimé entre 4,1 et 5,8 Md€ sur la période 2026-2030, directement lié à l'augmentation anticipée de leur activité « défense ». Ce montant inclut les besoins en financement pérenne du cycle d'exploitation (dans un contexte de forte hausse des commandes prévues par la LPM et des commandes à l'export), la remise à niveau des bilans fragiles de nombreuses entreprises du secteur, ainsi que les investissements nécessaires pour construire de nouvelles lignes de production. Par ailleurs, le besoin total en dette de ces entreprises, estimé entre 10 et 13 Md€, ne pourra être satisfait qu'à la condition du renforcement préalable de leurs capitaux propres. Il apparaît donc essentiel :

- D'une part, d'accompagner les entreprises de la BITD pour trouver des moyens de renforcer leurs trésoreries ;

- D'autre part, de favoriser l'émergence d'un écosystème de financement en fonds propres de taille critique, capable d'accompagner leur développement à ses différents stades.

Il est certain que le partage de la valeur sur l'ensemble des chaînes de sous-traitance et la bonne visibilité sur les commandes restent des facteurs majeurs pour le renforcement des trésoreries des PME et ETI de la BITD.

Depuis 2012 et le Pacte Défense PME (devenu en 2024 le plan PEPS), des conventions sont en place entre le ministère des Armées et les MOI, qui visent pour les PME, ETI et startups de défense à l'amélioration de l'accès aux marchés de défense, à l'instauration d'un partenariat équilibré avec les MOI, à la consolidation de la BITD et à l'aide au développement international.

Dans ce cadre, les MOI s'engagent notamment à :

- Décliner à leurs sous-traitants, de manière proportionnée, les dispositions favorables des marchés publics dont ils sont titulaires, en particulier la visibilité sur les commandes (garantie jusqu'en 2030 par la LPM), les délais de paiement, les plans d'acomptage et les avances ;
- Favoriser la résilience du tissu de sous-traitance, en s'intéressant à leur santé financière et en étudiant avec la DGA toute mesure permettant de soutenir leur développement économique.

Ces dispositions, même non engageantes, visent à responsabiliser les maîtres d'œuvre industriels sur la résilience et la pérennisation des sous-traitants de leur filière industrielle.

Toutefois, l'étude DGA – DG Trésor identifie que les PME et ETI de la BITD souffrent de délais de paiement plus importants que leurs contreparties civiles. Ce point d'attention fait l'objet d'une action interministérielle, qui prend la forme d'un dialogue sous l'égide du médiateur des entreprises, lancé à la suite de l'événement du 20 mars 2025. Nous souhaitons que ce dialogue soit concluant et qu'il permette d'identifier des solutions novatrices pour fluidifier les relations inter-entreprises à ce sujet.

Recommandation n°14

Poursuivre les travaux entamés sous l'égide du médiateur des entreprises, afin de garantir le respect des délais de paiement contractuels par les MOI de la BITD.

2.1.3.2 Malgré le lancement d'un certain nombre de véhicules d'investissements sectoriels ou ouverts à la défense, cet écosystème reste insuffisamment structuré pour répondre convenablement à l'ensemble des besoins en capitaux de la BITD

La France et l'Europe ne bénéficient pas comme les pays anglo-saxons d'une forte culture de l'investissement dans la défense, accompagnée d'un écosystème riche et mature. Bien au contraire, la majeure partie des investisseurs européens en fonds propres s'est longtemps tenue à l'écart du secteur, perçu comme très risqué, contraignant et peu rémunératrice. Aux yeux d'un fonds d'investissement, dont l'objectif premier est de faire fructifier le capital confié par ses souscripteurs, la BITD souffre en effet d'une trop forte dépendance à la commande publique (avec des cycles budgétaires incertains), de délais

de développement très longs (incompatibles avec des objectifs de rentabilité à moyen-terme), d'une faible liquidité, d'un encadrement réglementaire excessif et d'une concentration de leur marché autour de quelques grands acteurs. Le portrait que nous venons de dresser paraît accablant. Nous verrons par la suite que la réalité de la filière diffère de ces idées préconçues.

Par ailleurs, les sociétés de gestion et autres investisseurs en capitaux propres sont toutes aussi sensibles que les banques à la question des critères ESG. De nombreux fonds sont soumis à une variété de restrictions et d'exclusions au sein même de leurs doctrines d'investissement, immuables car rédigées lors de la souscription de leurs actionnaires. D'autres, en cours de levées, cherchent à éviter une fuite des « LPs »⁵⁶, dont certains pourraient ne pas « souscrire » à la défense. Il ne s'agit pas là d'une crainte infondée, mais bien motivée par plusieurs précédents. En la matière, l'exemple norvégien fait foi. En 2021, KLP, plus grand fonds de pension privé norvégien, a décidé de se désengager de certaines entreprises au motif de leur collaboration directe ou indirecte à la fabrication d'armes servant à porter des bombes atomiques (missiles, sous-marins, avions de combat...). Dassault Systems et Thales figuraient alors dans cette liste. Cette décision est parfaitement représentative de la ligne stricte portée par le fonds en matière d'ESG, confirmée depuis par de nombreux nouveaux exemples. Par ailleurs, le fonds de pension norvégien « *Government Pension Fund-Global* », plus important fonds souverain au monde, a notamment exclu de ses investissements les sociétés qui produisent ou contribuent à la production d'armes nucléaires. A ce titre, Airbus et Safran sont inscrits sur la liste des investissements exclus. Gestionnaires de près de 100 Md€ et 2000 Md€ d'actifs respectivement, ces fonds bénéficient d'une influence considérable dans l'écosystème de l'investissement en *equity*⁵⁷, susceptibles de devenir des « LPs » de poids pour n'importe quel véhicule d'investissement en cours de levée. Leur politique d'exclusion affichée impacte donc *de facto* la propension du secteur à investir dans la défense.

Pour toutes ces raisons, la BITD a historiquement pâti d'une certaine aversion des investisseurs français et européens. Toutefois, la prise de conscience de l'importance vitale de notre appareil de défense, due aux crises géostratégiques de plus en plus nombreuses ces dernières années, et la mise en lumière progressive des opportunités offertes par les entreprises de la BITD ont permis de faire éclore un certain nombre d'initiatives de « *private equity* »⁵⁸ et de « *venture capital* »⁵⁹ qui ont affirmé leur focalisation, au moins partielle, sur les secteurs de la sécurité et de la défense.

Parmi ces précurseurs, on peut notamment citer le réseau de *Business Angels* « Défense Angels », créé fin 2021, dont l'objectif est de rassembler une communauté d'investisseurs (majoritairement des

⁵⁶ *Limited Partners*, investisseurs qui apportent des capitaux propres à des véhicules d'investissement sans en assurer la gestion ni les opérations.

⁵⁷ Parts de capital.

⁵⁸ Investissement en fonds propres dans des entreprises non cotées, visant à en financer le développement, la transformation ou la transmission, avec pour objectif une plus-value lors de la revente.

⁵⁹ « Capital-risque ».

particuliers) afin d'abonder les tours de tables « early-stage »⁶⁰ d'entreprises stratégiques innovantes. Nous pouvons d'ailleurs nous réjouir de constater la forte croissance du réseau, qui compte à date près de 120 membres et 3 M€ investis dans de pépites technologiques souveraines. Les sociétés de gestion Weinberg Capital et Tikehau Capital, toutes deux gestionnaires de fonds d'investissement focalisés sur les secteurs de la défense (Eiréné), de la cybersécurité (Brienne III et Brienne IV) et de l'aérospatial (Ace Aero Partenaires 1), font également partie de cette avant-garde, ayant largement contribué à démocratiser l'investissement privé dans le secteur.

Fonds Definvest et FID

Le fonds Definvest, créé en 2018 et doté de 100 M€, a pour but d'investir de façon minoritaire au capital d'entreprises françaises critiques et présentant un intérêt stratégique pour la défense, pour des tickets allant de 0,5 à 10 M€. Le fonds a investi 74 M€ à date, dans un total de 28 dossiers. Deux sorties ont été réalisées (Fichou et Preligens), ainsi qu'une IPO (Kalray).

Le « Fonds Innovation Défense », créé en 2021 et doté de 275 M€ (après réabondement), a pour but d'investir de façon minoritaire dans des entreprises françaises et européennes à haut potentiel de création de valeur et de croissance, ayant déjà fait la preuve de leur modèle économique sur un marché autre que la défense. Le FID peut investir en capital-risque (tickets de 500 k€ à 3 M€) ou en capital-développement (tickets de 2 M€ à 30 M€). 79 M€ ont déjà été investis, dans 11 entreprises.

Il est par ailleurs important de mentionner que ces initiatives privées ont été précédées par deux véhicules publics, abondés par le ministère des Armées et opérés par Bpifrance : le fonds Definvest (2018) et le « Fonds Innovation Défense » (2021). L'impact de ces outils, porteurs d'un fort effet d'entraînement, sur la mobilisation de l'écosystème financier français n'est pas à négliger.

Plus récemment, en 2024 et 2025, plusieurs autres projets de véhicules spécialisés, dits « sectoriels » ont vu le jour, dont un certain nombre qui débutent ou ont débuté des levées de fonds. Le nombre et la diversité de ces projets sont un réel atout : fonds de capital-risque, capital-développement, capital-retournement, capital-transmission et fonds de dette permettront aux PME et ETI de la BITD de disposer d'une panoplie complète d'outils, adaptée à leurs besoins. La procédure accélérée d'agrément pour les fonds d'investissement « défense », mise en place par l'AMF, est essentielle pour accompagner cette dynamique. L'enjeu pour l'Etat est désormais de garantir un cadre de confiance et de dialogue, propice à l'atteinte des objectifs de levées de fonds de ces acteurs.

⁶⁰ Phase initiale de vie et de développement d'une startup.

Le Private Equity

Les fonds de private equity regroupent plusieurs approches d'investissement selon le stade de développement ou la situation des entreprises non cotées. Le capital-risque intervient au tout début de la vie des start-ups, lorsqu'elles développent un produit innovant et cherchent à valider leur modèle économique : il assume un risque élevé en misant sur un fort potentiel de croissance. Le capital-développement, lui, s'adresse à des sociétés déjà établies qui souhaitent accélérer leur expansion, se diversifier ou s'internationaliser ; il accompagne une trajectoire de croissance en apportant des fonds propres sans remettre en cause le contrôle de l'entreprise. Le capital-transmission, souvent réalisé sous forme de LBO, permet de financer le rachat d'une société mature lors d'un changement d'actionnariat, en combinant apports en fonds propres et effet de levier par la dette. Enfin, le capital-retournement cible des entreprises en difficulté, avec l'ambition de les restructurer et de les remettre sur une trajectoire de rentabilité. À côté de ces acteurs, les fonds de dette jouent un rôle de plus en plus important : ils financent les entreprises par des prêts ou des instruments obligataires, en alternative ou en complément au crédit bancaire. Leur utilité réside dans leur flexibilité et leur rapidité d'intervention, ainsi que dans leur capacité à financer des projets de taille importante ou présentant un profil de risque que les banques traditionnelles ne souhaitent pas assumer, offrant ainsi aux entreprises un accès élargi aux financements.

En complément de ces initiatives « sectorielles », il est absolument capital d'intéresser un nombre croissant de fonds d'investissement « généralistes » à la défense, qui pourront venir abonder les levées de capitaux du secteur et compléter l'offre en cours de développement.

2.1.3.3 Pour mieux identifier les défis que rencontre notre BITD et y répondre, il convient d'en enrichir l'étude approfondie

L'étude publiée le 20 mars 2025 nous livre ainsi des informations importantes pour bien comprendre la situation des entreprises de la BITD et leurs besoins. Il faudrait désormais étendre son périmètre afin de brosser un portrait plus exhaustif et précis de notre écosystème industriel de défense. D'abord, il paraît nécessaire de l'actualiser avec des données issues des années 2022 à 2024. En effet, l'échantillon temporel 2016-2021 ne nous permet pas de prendre en compte l'impact sur la BITD de la guerre en Ukraine et des nombreux bouleversements géopolitiques qui se sont déroulés depuis. Ensuite, il faut inciter le riche écosystème français de la recherche à se saisir de ce sujet pour étendre la réflexion sous-jacente sur la santé économique de la BITD au-delà de ces premiers constats. Nous irons même plus loin, en affirmant que la France doit accompagner la structuration d'une filière académique dédiée à l'étude socio-économique de la BITD qui rayonnerait en France et en Europe. Cela nécessite les actions suivantes :

- Débloquer des financements adéquats, en mobilisant l'écosystème du ministère des Armées. L'Agence Innovation Défense finance chaque année plus de 100 projets de thèses scientifiques. Il pourrait, dans le même esprit, être intéressant d'ouvrir une enveloppe de financements pour des thèses en sciences sociales intéressant la défense (sous l'égide de la direction de l'industrie de défense, par exemple). Il faut aussi et surtout intéresser les entreprises, de la BITD et au-delà (cabinets de conseils, banques, etc.), à ces thématiques afin de les inciter à financer (ou co-financer) des travaux de recherche ;
- Faciliter l'accès aux données en permettant aux chercheurs, selon l'intérêt, la sensibilité des sujets traités et le besoin, de bénéficier d'une habilitation et d'un partage de ressources classifiées (avec l'encadrement strict du ministère) ;
- Créer des débouchés pour les doctorants, via des postes dans l'administration (ministère des Armées, SGDSN, ...), dans l'industrie (grands donneurs d'ordres, groupements, ...) ou les universités. Cette dernière piste nécessite toutefois d'intéresser un nombre croissant d'acteurs académiques aux enjeux des industries de défense (et, *a fortiori*, de la défense au sens large...). En ce sens, nous pouvons saluer l'initiative de Sciences Po, qui prévoit de développer dans les prochaines années les sujets de recherche liés à la sécurité et à la défense et devra bénéficier du plein soutien du ministère des Armées et de ses partenaires.

Recommandation n°15

Actualiser l'étude DGA/DG Trésor avec des données issues des années 2022-2024.

Recommandation n°16

Revaloriser la recherche en sciences sociales dans le domaine de la défense, et plus particulièrement des industries de défense, afin de favoriser la connaissance socio-économique du secteur.

2.2 Il convient pour le résoudre de lever les derniers verrous, culturels et réglementaires, à l'investissement dans la défense

2.2.1 Les textes français et européens doivent évoluer, pour garantir une bonne « compliance » de la défense avec les critères ESG

2.2.1.1 L'usage de la notion « d'armes interdites » doit être pérennisé dans le vocabulaire européen et celle « d'armes controversées » proscrite

Comme évoqué, la question de la conformité des entreprises de la défense avec les obligations de l'ESG a longtemps constitué un obstacle à leur financement. Malgré de nettes améliorations constatées, grâce à une acculturation croissante des acteurs financiers au secteur de la défense, des barrières perdurent encore, contribuant à séparer la BITD du champ de l'ESG. La première question que nous

devons nous poser est d'ordre sémantique. En effet, des abus de langage peuvent avoir d'importantes conséquences sur la perception que des acteurs éloignés de la défense peuvent avoir sur le secteur (notamment des « LPs » susceptibles d'investir dans des véhicules d'investissement émergents).

C'est entre autres pour saisir ce problème à bras le corps que les ministres de l'Economie et des Armées ont réuni le 20 mars 2025, comme l'avait suggéré l'auteur de ce rapport lors de plusieurs missions parlementaires, un aréopage éclectique composé d'acteurs financiers, industriels, politiques et institutionnels, nationaux et internationaux. A cette occasion, le ministre des Armées a rappelé avec fermeté que la défense ne représentait pas un investissement « sale ». Au contraire, elle est essentielle à la préservation de notre modèle de société et donc de durabilité.

La notion « d'armes controversées », jusqu'à présent largement usitée pour caractériser les armements exclus des doctrines d'investissement des acteurs financiers, contribue à entretenir un flou nocif sur les typologies de matériels et d'entreprises qui peuvent ou non être financées. Comme l'a en effet rappelé le ministre des Armées dans son intervention, elle ne possède aucune définition juridique précise et laisse donc une trop grande liberté d'interprétation à quiconque souhaiterait étendre de façon déraisonnée le champ des exclusions.

La notion « d'armes interdites », déjà présente dans les doctrines révisées d'un certain nombre d'acteurs financiers, doit lui être préférée. En effet, cette dernière se réfère dans le cas national à la stricte liste des armes interdites par les traités dont la France est signataire, et dans le cas européen par les traités dont une majorité des Etats membres sont signataires. Le cadre clair ainsi posé garantit la parfaite information de chacun et prévient tout éventuel excès de zèle dans l'exclusion de matériels pourtant autorisés par les traités internationaux.

L'omnibus défense proposé cette année par la Commission européenne clarifie désormais les armes interdites qui devraient être exclues de certains indices d'investissements durables conformément au Règlement « Benchmark ». Cette liste d'armes s'appuie sur les conventions internationales ratifiées par la majorité des États membres. Cet omnibus contient par ailleurs une note d'orientation détaillée (« *Guidance Notice* ») sur l'application du cadre de finance durable de l'UE au secteur de la défense, qui ambitionne d'expliquer aux investisseurs comment naviguer le cadre financier durable lorsqu'ils investissent dans le secteur de la défense.

Ces évolutions devraient désormais percoler l'ensemble des textes européens, à l'occasion de leurs révisions progressives. Cette décision de bon sens doit être saluée et cette pratique systématisée dès à présent.

Recommandation n°17

Prohiber la notion d'armes « controversées » et s'assurer que seule est employée la notion d'armes « interdites ».

2.2.1.2 La dynamique de simplification des obligations de « reporting » des acteurs économiques européens doit être poursuivie et harmonisée

Dans l'objectif de respecter l'Accord de Paris de 2015 et le Pacte Vert de 2019, et d'orienter du mieux possible les capitaux privés vers les acteurs de la transition durable, l'Union européenne a adopté en 2022 une série de directives visant à imposer aux acteurs économiques un certain nombre d'obligations de durabilité. Parmi celles-ci, la directive CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*), transposée en droit français en décembre 2023, impose aux entreprises européennes de plus de 250 salariés ou PME cotées de réaliser un « reporting » de durabilité annuel (rapport comportant des indicateurs précis, des modalités de publications cadrées, etc.). Une autre directive, SFDR (*Sustainable Finance Disclosure Regulation*), en est le pendant, s'adressant quant-à-elle aux acteurs financiers, dans le but de favoriser la transparence sur l'impact ESG des placements proposés sur les marchés européens.

Dans sa récente « boussole pour la compétitivité », publiée le 29 janvier 2025, la Commission européenne a proposé de simplifier la directive CSRD pour alléger les obligations de reporting des entreprises européennes afin de ne pas brider leur compétitivité. Nous saluons cette démarche, ce texte faisant peser un poids bureaucratique déraisonnable sur nos PME et ETI stratégiques. Toutefois, pour que cette démarche de simplification soit effective, il est impératif d'appliquer un traitement similaire à la directive SFDR. Faute de quoi, les acteurs financiers soumis à un niveau d'exigence ESG inchangé en demanderont autant à leurs sociétés en portefeuilles, rendant effectivement caduque l'évolution pourtant positive de la CSRD.

En outre, de même qu'il est essentiel pour les acteurs du monde financier de ne pas sur-interpréter la législation européenne en matière de taxonomie, qui n'interdit pas le financement de la défense, le législateur français doit veiller à ne pas sur-transposer les directives européennes en matière d'ESG afin de ne pas nuire à la compétitivité de nos entreprises. Nous saluons l'initiative prise par la Confédération des PME (CPME) de créer un « Observatoire de la sur-transposition », afin d'en mesurer le poids dans le droit français.

Recommandation n°18

Réviser la directive SFDR, dans la continuité des révisions des directives CSRD et CS3D.

Recommandation n°19

S'assurer que les directives européennes en matière d'ESG ne soient pas sur-transposées à l'échelle française.

2.2.2 Des « effets signaux » de portée européenne doivent être encouragés, pour abaisser les dernières barrières séparant la défense de l'ESG

2.2.2.1 La position de la BEI vis à vis de la défense doit impérativement être clarifiée et opérationnalisée

Ces derniers mois, plusieurs acteurs des places financières française européenne ont entrepris d'adresser des signaux forts à leurs écosystèmes, en affirmant leur soutien au secteur de la défense. C'est le cas en France du groupe Caisse des Dépôts, présent de longue date aux côtés de la BITD, dont la doctrine sectorielle d'investissement et de prêts a malgré tout bénéficié d'une clarification, envoyant un message fort à ses nombreux co-investisseurs potentiels.

Plus frappant encore, la doctrine de prêts de la BEI, historiquement restrictive (car limitant fortement la part d'activité maximale dans la défense des entreprises éligibles), a été pour une part révisée pour s'adapter à la réalité des enjeux actuels de la BITDE et de l'urgence du réarmement européen. La BEI faisant figure d'institution financière de référence et disposant d'une notation AAA, le signal adressé par le biais de ce changement a eu un impact considérable sur l'ensemble de la place européenne. On ne peut que se réjouir d'une pareille évolution, accompagnée d'une augmentation historique de l'enveloppe budgétaire allouée au secteur, passant d'1 Md€ en 2024 à 3,5 Md€ cette année.

Il est toutefois impératif que la BEI clarifie définitivement sa nouvelle doctrine sectorielle. Dans les faits, de nombreuses zones d'ombres subsistent encore, qui contrastent avec les grandes annonces du début d'année. Il est essentiel de les éclaircir rapidement, au travers d'une jurisprudence que la BEI doit s'employer à bâtir au plus vite, au risque de décrédibiliser sa démarche d'ouverture vers la défense et de faire fuir les investisseurs dont les réticences vis-à-vis du secteur étaient en passe de s'estomper. Il faut désormais que la banque conclue promptement de premières opérations marquantes et que la pratique réponde enfin aux déclarations d'intention. Nous pouvons en ce sens saluer la signature d'un accord entre la BEI et le groupe BPCE en juin dernier, accompagné d'un prêt de 300M€ pour soutenir les PME de la défense, ou le tout récent prêt de 450 M€ accordé à Thales pour financer ses efforts de R&D dans les domaines de l'aéronautique et des radars.

En tout état de cause, pour répondre efficacement au nouveau mandat qu'elle s'est fixé et se montrer à la hauteur des grands enjeux de notre époque, la BEI se doit d'abandonner définitivement ses tabous et de réduire le champ de ses exclusions en matière de défense au plus strict minimum. Cette démarche devra s'accompagner d'une étude au cas par cas des dossiers les plus « sensibles », afin d'éliminer tout risque d'exclusion infondée. Conséquemment, il faudra veiller à ce que les exclusions pratiquées par la BEI vis-à-vis de certaines industries lourdes ne portent pas préjudice à notre BITD. Il en va de même pour le FEI (fonds européen d'investissement), filiale de la BEI dédiée au financement des PME qui a lancé en 2024 un fonds de fonds, la « *Defence Equity Facility* », dans le but d'accompagner des véhicules d'investissement européens prévoyant d'investir dans la défense/les technologies duales. Pour mener à bien sa mission, la DEF (dotée de 175 M€, abondés par le FEI et la Commission

européenne), doit impérativement être renforcée par de nouveaux apports de ses souscripteurs originels et surtout l'entrée à son capital d'investisseurs institutionnels⁶¹.

La défense est un domaine que la BEI ne connaît assurément pas bien et l'institution semble manquer en son sein de personnels disposant d'une réelle expertise sur ces sujets. Voilà une raison supplémentaire de saluer son ouverture récente sur le secteur, alors qu'elle n'y avait pas de prédispositions apparentes. Néanmoins, la connaissance sectorielle est un prérequis à l'aboutissement d'un tel chantier. Il est donc essentiel de pallier ce manque, de deux façons complémentaires :

- En mettant à disposition des personnels issus des ministères de la Défense européens pour renforcer les équipes de la banque ;
- En créant un comité d'experts « défense et sécurité », composé de personnalités de haut niveau désignée par les Etats membres, chargé d'accompagner les instances gouvernantes et dirigeantes dans la conception et la mise en œuvre de leur stratégie en la matière.

Recommandation n°20

Préciser la nouvelle doctrine de prêts de la BEI et d'investissement du FEI et faire aboutir de premières opérations marquantes.

Recommandation n°21

Encourager le FEI et la Commission européenne à ré-abonder la « *Defence Equity Facility* » et l'apport de souscripteurs institutionnels.

Recommandation n°22

Créer un comité d'experts « défense et sécurité », afin d'accompagner et conseiller les équipes de la BEI.

2.2.2.2 Les Etats européens doivent s'approprier pleinement les outils de leur réarmement

Présenté en première partie de ce rapport, l'outil SAFE récemment adopté par l'Union européenne doit permettre de favoriser le réarmement du continent en offrant des facilités d'endettement aux Etats européens pour l'acquisition conjointe de matériels militaires. Cet outil absolument inédit représente d'ores et déjà un pas en avant considérable pour le renforcement et la cohésion capacitaire européens. Malgré cela et alors que les premiers projets SAFE sont en passe d'être identifiés, des initiatives privées toquent déjà à la porte des Etats membres afin de leur proposer un panel de solutions vouées à financer

⁶¹ Les investisseurs institutionnels sont des organismes dont la capacité de financement permet d'effectuer des placements pour le compte d'autrui : sociétés d'assurances, caisses de retraite, etc.

leur réarmement. C'est notamment le cas de deux projets de banques multilatérales, la banque « défense, sécurité, résilience » et la « banque du réarmement », dont la vocation serait de permettre à leurs actionnaires, des Etats membres de l'OTAN, d'emprunter à des taux attractifs pour financer des projets d'acquisitions conjointes via l'apport de garanties secondaires.

Empreintes d'une coloration résolument otanienne, ces structures semblent à première vue pouvoir apporter des réponses à des problématiques récurrentes pour un certain nombre d'Etats européens, au premier rang desquelles la charge écrasante de la dette qui pourrait brider leur capacité à se réarmer à l'horizon temporel des menaces contemporaines. Bien qu'alléchantes sur le papier, il faut aborder ces propositions avec vigilance et recul. A l'heure où se fait ressentir le besoin d'une plus grande autonomie stratégique européenne, tandis que la préférence européenne s'impose comme un facteur crucial pour notre souveraineté, il paraît inutile, voire contre-productif, d'investir dans des outils susceptibles de favoriser des acquisitions de matériels américains, alors même que les Européens se sont accordés sur un cadre de coopération capacitaire clair et ambitieux doté de moyens concrets. Il est aussi illusoire de penser qu'une banque multilatérale à peine créée, en outre focalisée sur un secteur précis, pourrait aisément prétendre à des taux d'emprunts plus compétitifs que ceux dont l'Union européenne jouit aujourd'hui et qu'elle met à la disposition des Etats membres au travers de l'instrument SAFE.

D'autres outils viendront assurément renforcer les outils de soutien à la BITDE et étofferont la gamme des solutions à disposition des pays européens souhaitant financer leur réarmement. Si besoin devait être de disposer de mécanismes complémentaires à ces véhicules communautaires, la BEI pourrait, en poursuivant sa mue, remplir en grande partie ce rôle. En lui accordant les moyens nécessaires à sa montée en compétences opérationnelles, la banque pourrait faire évoluer davantage son panel d'outils afin d'accommoder des besoins nouveaux, presque inédits dans l'histoire de la BEI, de financement d'acquisitions par des Etats de matériels militaires (comme ce fut le cas pour la première fois avec l'Italie, pour l'achat d'hélicoptères à vocation civilo-militaire, en début d'année).

Recommandation n°23

Défendre une vision strictement européenne des moyens de notre réarmement, s'appuyant sur les outils communautaires existants ou émergents et l'action complémentaire de la BEI.

2.2.2.3 Il est nécessaire d'exiger une pleine transparence du fonctionnement des agences de notation sociétales et ONG environnementales, afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts

Les agences de notation extra-financières, dites « sociétales », évaluent les entreprises selon leur respect des critères ESG. Elles leur attribuent des scores ESG et publient des rapports utilisés par les gestionnaires d'actifs, fonds de pension, banques et investisseurs institutionnels pour décider d'inclure ou non une société dans leurs portefeuilles. Ces évaluations, bien que non contraignantes légalement, influencent fortement l'accès aux capitaux : une mauvaise notation peut écarter une entreprise de la majorité des fonds dits « responsables ».

Malheureusement, dans cette optique, la production ou la vente d'armement reste très souvent classée parmi les « secteurs controversés », au même titre que le tabac, les énergies fossiles ou le jeu. Par exemple, l'agence Sustainalytics classe les fabricants d'armes dans une catégorie de « *high controversy risk* », ce qui abaisse mécaniquement leur score ESG, indépendamment de leur performance sociale ou environnementale. L'agence MSCI ESG Ratings a par ailleurs longtemps attribué aux grands industriels de défense (Thales, Dassault, Rheinmetall, etc.) des notes inférieures à celles d'autres secteurs technologiques, malgré leurs efforts de transparence et de gouvernance.

La question particulière des fournisseurs de données ESG (dont font partie les agences de notation extra-financières, aux côtés des agences de notations de crédit comme Moody's ou S&P, des fournisseurs d'indices comme Bloomberg ou MSCI, etc.) nous interroge, du fait de l'impact qu'ils peuvent avoir sur les décisions d'acteurs financiers de premier rang. L'exemple malheureux d'Euronext, en ce début d'année, nous le démontre. Le 14 mars dernier, l'opérateur de marché prévoyait de mettre à jour son indice « CAC 40 ESG » pour la première fois depuis qu'il a changé de fournisseurs de données (pour l'américain *Institutional Shareholder Services* ou ISS). Or, les résultats d'analyse de ces nouvelles données devaient conclure à l'exclusion de l'indice de trois mastodontes de la BITD française : Airbus, Safran et Thales. Décision a été prise, bien heureusement, de ne pas modifier l'indice.

Nul doute qu'Euronext considère la défense comme un secteur clé de notre économie. Les nombreuses initiatives déployées par l'opérateur en ce sens, parmi lesquelles la création d'un indice « *Europe Aerospace and Defense* » (comprenant Airbus, Dassault Aviation, Safran ou encore Thales) et le lancement d'un label « obligations de défense européennes » (qui vient d'accueillir un premier « *European Defence bond* » émis par le groupe BPCE) nous le prouvent, de même que le discours salutaire de son PDG, Stéphane Boujnah, considérant que l'énergie, la sécurité et la géostratégie forment un « nouvel ESG ».

A l'inverse, nous pouvons interroger la posture du fournisseur de données ESG. Bien qu'ISS se soit officiellement défendu d'avoir appliqué la moindre pénalité à ces trois entreprises en raison de leurs activités liées à la défense, nous ne pouvons que constater la grande opacité des acteurs de ce type quant au partage de leurs données sources, qui sont à la base du calcul des scores ESG et ne sont pas systématiquement communiquées. Par ailleurs, la mainmise d'acteurs extra-européens (notamment américains) sur ce segment de marché ne peut que nous faire redouter de nous retrouver un jour à l'éventuelle merci d'intérêts politiques adverses.

La notation extra-financière contribue donc à la stigmatisation du secteur de la défense et prodigue un terreau fertile aux attaques en tous genres. A titre d'exemple, en 2022, plusieurs ONG « vertes » ont mobilisé les notes ESG faibles de certains industriels européens de la défense pour pointer du doigt une incompatibilité entre les exportations d'armes et les engagements de l'UE en matière de durabilité. Ainsi, dans un même souci de transparence, il serait bon de contrôler, voire réguler davantage l'action des agences de notations « sociétales ».

Par ailleurs, il convient de renforcer la réglementation encadrant les ONG et leurs activités, dont beaucoup ne sont d'ailleurs pas considérées en France comme des représentants d'intérêts, échappant donc au régime de la HATVP. Il nous apparaît donc important d'imposer aux ONG (environnementales et au-delà) opérant sur le territoire français de publier la liste de leurs financeurs personnes morales, afin de garantir la bonne information de tous et de prévenir, dans le cas précis de la BITD, tout éventuel risque d'ingérence étrangère.

Recommandation n°24

Mieux encadrer et contrôler l'action et les méthodes des agences de notation sociétales et fournisseurs de données ESG, pour plus de transparence dans la construction de leurs bases de données et indices.

Recommandation n°25

Imposer aux ONG de publier la liste de leurs financeurs personnes morales.

2.2.3 Il convient de renforcer les liens entre des écosystèmes historiquement éloignés pour favoriser leur connaissance mutuelle

2.2.3.1 Les messages portés lors de l'événement du 20/03 et les initiatives qui en ont découlé (dialogue de place, « club investisseurs », etc.) doivent être amplifiés, afin de garantir une meilleure acculturation des acteurs financiers et industriels de la défense à leurs enjeux réciproques

La question de l'acculturation de l'écosystème financier aux enjeux de la BITD est apparue en filigrane au travers de cette partie. Il s'agit en effet d'un élément clé, peut-être le premier moteur d'un financement efficient de la BITD. De belles avancées ont été accomplies en la matière, notamment sous l'impulsion de la direction de l'industrie de défense (DID), illustrées à l'occasion de l'événement du 20/03 sur le financement de la BITD. Des initiatives cruciales en ont découlé, au premier rang desquelles un « dialogue de place », réunissant l'ensemble des parties prenantes du financement des entreprises de défense sous l'égide de la DGA et de la DG Trésor, afin d'apporter des solutions concrètes et pérennes aux problématiques évoquées en début de partie.

Subséquemment à l'événement du 20 mars, la DID a également inauguré son « club investisseurs », réunissant des acteurs du financement en fonds propres autour d'événements ponctuels destinés à parfaire leur connaissance du secteur de la défense. Tous les membres du club doivent avoir signé une « charte investisseurs », s'engageant à respecter un certain nombre de « bonnes pratiques » en matière d'investissement dans la BITD. Sans pour autant constituer un label « fonds défense », cette charte doit pouvoir rassurer les investisseurs éventuels quant à la capacité des signataires à investir vertueusement dans les entreprises du secteur défense.

Cette dernière initiative possède une double vertu. Elle valorise les véhicules sectoriels désireux de trouver des fonds ou des cibles d'investisseurs, tout en perpétuant le travail d'acculturation de nouveaux acteurs attirés par la défense, souvent effrayés par un univers tantôt perçu comme trop réglementé, donc pas assez compétitif, tantôt comme un vecteur de risques réputationnels importants pour la raison inverse. Force est de constater qu'un certain nombre d'acteurs se tiennent encore en marge du secteur et des initiatives déployées par le ministère des Armées et ses partenaires. A titre d'exemple, nous avons été étonnés d'apprendre que notre entretien avec l'AFFO⁶², institution de référence des « *family offices* »⁶³ français, constituait pour eux une première et qu'ils n'avaient été associés ni à l'événement du 20 mars, ni au dialogue de place, ni au « club investisseurs » de la DGA. Pourtant, l'association avait déjà manifesté son intérêt pour les sujets de défense en conviant le délégué général pour l'armement Emmanuel Chiva à son événement annuel. Mue par la volonté de canaliser l'intérêt grandissant de ses membres (une centaine de structures environ) pour le secteur, l'AFFO souhaite concrétiser en France le « virage » observé outre-rhin, où des *family offices* allemandes et européennes, rassemblées autour de la famille Porsche à l'occasion d'un « *Defense Day* », ont manifesté leur intérêt appuyé pour la défense et leur intérêt à abonder un fonds sectoriel de 500 M€ nouvellement créé.

Les initiatives qui prendront la suite du dialogue place devront donc dorénavant intégrer ces bonnes volontés pour les accompagner au mieux, tout comme le « club investisseurs » doit avoir vocation à s'agrandir, pour accueillir plus d'acteurs, en plus grande variété (fonds d'investissement généralistes, *family offices*, conseillers en gestion de patrimoine, etc.).

Les enjeux d'acculturation exprimés ici ne sont pas univoques. Bien au contraire, il faut aussi renseigner les industriels de la défense sur les enjeux propres aux acteurs financiers et investisseurs, qu'ils méconnaissent bien souvent : montants et temporalités des investissements, enjeux de gouvernance, de sortie, etc. Les groupements industriels et clusters ont à ce titre un rôle crucial à jouer, aux côtés de la DGA et de la DG Trésor, notamment lors des « PME Tours » dans les régions de France.

Dès lors que le dialogue de place se clôturera, à la fin de l'année 2025, il apparait essentiel que la dynamique qu'il a instaurée lui survive. Ainsi, toutes ses parties prenantes gagneraient à se rassembler au sein d'une nouvelle structure, prenant la forme d'un « groupement » ou d'une « fédération », afin de poursuivre le dialogue mis en place, les actions structurées et de porter de nouvelles réflexions sur des sujets d'importance pour le financement de la BITD.

⁶² Association française du *family office*. Un *family office* est une structure privée, créée par une ou plusieurs familles fortunées, qui gère leur patrimoine financier, immobilier et parfois artistique. Il peut être mono-*family office* (au service d'une seule famille) ou multi-*family office* (regroupant plusieurs familles), et propose en plus de la gestion d'actifs des services de gouvernance, de planification successorale, de fiscalité, de philanthropie ou encore de structuration juridique.

Recommandation n°26

Intégrer une plus large gamme d'acteurs aux structures d'échanges créées (CGP, *family offices*, plus grand nombre de fonds d'investissement généralistes, etc.).

Recommandation n°27

Enrichir la « charte investisseurs » de la DGA pour en faire un outil de référence, non exclusif, pour les fonds d'investissement souhaitant investir dans la défense (fonds spécialisés ET généralistes).

Recommandation n°28

Encourager la création d'une « fédération » des acteurs privés finançant la BITD, héritière du dialogue de place structuré à la suite de l'événement du 20/03, afin d'en poursuivre la dynamique et les réflexions.

2.2.3.2 Des solutions de financement méconnues des acteurs de la BITD, telles que l'introduction en bourse, doivent bénéficier d'une exposition renforcée et d'une mise en valeur des opportunités qu'elles offrent

Les efforts déployés pour familiariser la BITD avec le monde de la finance doivent impérativement permettre à nos entreprises stratégiques de faire des choix éclairés, parmi une palette d'outils (dilutifs et non-dilutifs) le plus large possible, dès lors qu'elles doivent répondre à un besoin de financement. C'est le seul moyen de garantir que chaque acteur puisse répondre avec précision et sans contrainte majeure à ses problématiques.

A titre d'exemple, une startup pourrait souhaiter faire la rencontre de *Business Angels*, ou être accompagnée par un incubateur. Une PME en quête de trésorerie pourrait vouloir opter pour un mécanisme d'affacturage ou un crédit inter-entreprises. Financements participatifs, subventions, concours sont autant de solutions malheureusement méconnues, peu fléchées vers la BITD, qui constituent pourtant des options intéressantes pour une entreprise en recherche de fonds propres.

La cotation boursière est l'exemple-type d'une solution de financement méconnue et donc sous-exploitée par les PME et ETI de la BITD. Elle ne correspond bien sûr pas à toutes les structures ni toutes les stratégies. Toutefois, elle permet entre autres choses de lever d'importants capitaux (pour investir dans la R&D, moderniser les outils de production, réaliser des acquisitions stratégiques) tout en conservant une part « d'autonomie stratégique » pour quiconque craindrait d'ouvrir son capital à un fonds d'investissement au risque d'en perdre le contrôle. Par ailleurs, la cotation tend à renforcer la notoriété et la crédibilité de l'entreprise et permettre la fidélisation des talents (via des mécanismes « d'actions gratuites » attribuées aux salariés).

Aisément adaptée aux grandes ETI et grands groupes industriels, cette solution pose néanmoins quelques difficultés dans le cas des PME ou ETI de taille inférieure. D'abord, l'introduction en bourse coûte relativement cher et mobilise beaucoup de ressources internes. Ensuite, une fois cotée, l'entreprise doit respecter des obligations strictes de transparence financière, de gouvernance et de communication, ce qui lui impose une lourdeur administrative et des contraintes supplémentaires. Enfin, elle est soumise à la pression des marchés : ses résultats sont scrutés trimestre après trimestre, ce qui peut pousser à privilégier le court terme au détriment de la stratégie de long terme. Pour une PME ou une ETI, moins armée qu'un grand groupe, ces contraintes peuvent peser fortement, et le risque d'une volatilité élevée du cours de l'action peut fragiliser la confiance des investisseurs comme des partenaires. Un projet de « néo-bourse » française, la plateforme LISE (« *Lightning Stock Exchange* »), est en cours de développement et ambitionne d'offrir à ces entreprises de moindre taille une alternative, attractive et mieux adaptée, aux grandes places boursières.

Il serait regrettable que nos entreprises de défense ne puissent pas bénéficier de la flexibilité qu'offre la gamme variée des outils de financement à destination des entreprises, qui sont ouverts à la BITD. Il est donc impératif d'en améliorer la connaissance au travers d'actions de sensibilisation régulières et d'échelle nationale, menée par la DGA et d'autres acteurs de l'écosystème (notamment le réseau UNION-IHEDN, qui regroupe les 38 associations d'auditeurs de l'IHEDN et bénéficie d'un important maillage territorial).

Recommandation n°29

Présenter et expliquer les opportunités offertes par des vecteurs de financements très souvent méconnus des industriels de défense, pour organiser au mieux leur déploiement.

2.3 Les enjeux de développement de nos champions stratégiques contraintent l'Etat français et ses partenaires européens à réinventer leur approche du soutien à la BITD, afin de favoriser la structuration de solutions publiques et privées innovantes et adaptées aux besoins de nos entreprises de défense, de leur émergence à leur passage à l'échelle

L'avènement de la « *New Defence* » et de ses acteurs a radicalement bousculé nos écosystèmes industriels et technologiques stratégiques. Désormais, la course à l'armement est aussi une course au capital, afin de faire émerger des acteurs disruptifs d'échelle globale qui redéfiniront les technologies décisives du champ de bataille. Pour ne pas laisser à d'autres ce monopole, la France et ses partenaires européens doivent entretenir des écosystèmes capables de soutenir les besoins de croissance, voire dans certains cas d'hypercroissance, de leurs startups stratégiques.

Une startup (ou entreprise émergente) sollicite en général, pour accompagner son développement, une série de tours de financement successifs adaptés à son niveau de maturité, ses besoins financiers et au profil des investisseurs qui l'accompagnent :

- Vient d'abord la phase de « pré-seed » (pré-amorçage), alors que l'entreprise n'est souvent qu'une idée ou un prototype en gestation. Les premiers financements viennent des fondateurs eux-mêmes, de proches (« love money »), ou de tout premiers *Business Angels*. Les montants restent modestes, de l'ordre de quelques dizaines à quelques centaines de milliers d'euros. L'objectif est de tester la faisabilité technique et commerciale du projet ;
- Vient ensuite la phase de « seed » (amorçage), destinée à construire un produit minimum viable (ou « MVP ») et à valider l'adéquation produit-marché. Les tickets se situent généralement entre 500 K€ et 2 ou 3 M€, levés auprès de *Business Angels*, de fonds spécialisés dans « l'early stage » ou via des aides publiques. À ce stade, il s'agit surtout de démontrer le potentiel de la solution et d'assembler une première équipe solide ;
- Ensuite, la « série A » finance la mise à l'échelle initiale : recrutement d'équipes commerciales, marketing et support, structuration de la gouvernance, premiers pas à l'international, etc. Les montants levés sont plus conséquents, souvent entre 5 et 15 M€, apportés par des fonds de capital-risque plus institutionnels. L'objectif est de transformer un produit validé en une entreprise en croissance ;
- La « série B » correspond à l'expansion de l'entreprise : accélération du développement commercial, pénétration de nouveaux marchés et consolidation de la technologie. Les levées varient en moyenne de 20 à 50 M€, avec l'entrée de fonds de « growth » et parfois d'investisseurs industriels stratégiques ;
- À partir de la « série C » et au-delà, les levées de fonds prennent une ampleur toute autre, allant de plusieurs dizaines à plusieurs centaines de millions d'euros. Elles servent à financer une expansion mondiale, des acquisitions externes, l'industrialisation ou le développement

d'une gamme complète de produits. Les investisseurs deviennent des fonds souverains, des grands institutionnels et des fonds de *private equity* spécialisés dans le *growth*. C'est à ce stade que le bât blesse pour les européens, qui se trouvent aujourd'hui dépourvus de véhicules d'investissement capables d'abonder, de façon majoritaire, des tours de tables pour des jeunes entreprises technologiques très fortement valorisées (*a fortiori* dans le secteur de la défense...)

Le cas d'Anduril illustre parfaitement à la fois la dynamique de croissance exponentielle des startups à haut potentiel et de leurs besoins de financements et la puissance capitalistique de l'écosystème de financement américain. Fondée en 2017, la société a rassemblé dès sa phase de « seed » pas moins de 17,62 M\$, suivis en 2018 de 41 M\$ supplémentaires (série A), 123 M\$ en 2019 (série B), et ainsi de suite. La dernière levée en date d'Anduril, bouclée au mois de juin dernier, s'est établie à 2,5 Md\$ (après deux levées de 1,5 M\$ en 2022 et 2024). La valorisation⁶⁴ de l'entreprise, estimée à 1 Md\$ environ en 2019, dépasse désormais les 30 Md\$. Outre l'effet d'affichage certain qu'ont permis ces levées de fonds, elles ont contribué à financer le développement de nouveaux systèmes autonomes (drones aériens Ghost, drones kamikazes Altius, véhicules sous-marins Dive-LD, etc.), l'ouverture de nouvelles filiales internationales, la mise en place de chaînes de production de grande échelle (construction d'une « *mega-factory* » dans l'Ohio et d'une usine au Royaume-Uni), le recrutements des meilleurs talents et même la capacité d'Anduril à répondre aux appels d'offres les plus importants du DoD (ministère de la défense américain). Ces tours de tables successifs ont non seulement favorisé l'émergence d'un nouveau champion technologique américain, mais aussi sa conquête des marchés de défense mondiaux (notamment du marché européen...).

Embarquée sur une trajectoire semblable, la startup Helsing a bénéficié à l'occasion de son dernier tour de table (série D, 600 M€, 2025), du soutien renouvelé du suédois Daniel Ek, fondateur de Spotify (accompagné de l'industriel SAAB et de plusieurs fonds américains). Qu'en sera-t-il pour les prochains ? L'entreprise pourra-t-elle de nouveau compter sur son investisseur historique, ou trouver d'autres investisseurs européens, lorsque ses levées de fonds dépasseront le milliard d'euros ? Nos pépites françaises, à l'image de Comand AI ou Harmattan AI, seront vraisemblablement amenées à se poser les mêmes questions. Si nous souhaitons voir émerger des champions français et européens capables de concurrencer les géants internationaux de la « *New Defence* », et si nous souhaitons qu'ils demeurent français et européens, nous devons impérativement nous mettre en ordre de bataille afin de structurer les outils essentiels à leur développement.

⁶⁴ La valorisation d'une entreprise est l'estimation de sa valeur financière à un instant donné. Elle sert de référence lors d'une levée de fonds, d'une acquisition ou d'une introduction en bourse, et reflète à la fois ses performances actuelles (chiffre d'affaires, rentabilité, actifs) et son potentiel futur de croissance.

2.3.1 Bien que les entreprises de la BITD bénéficient en phases d'amorçage et de développement « early-stage » d'un écosystème de soutien relativement fourni, l'action de la puissance publique auprès de ses acteurs est clé pour en assurer la structuration et en optimiser l'efficience

2.3.1.1 L'Etat peut, à « moindre » coût, accompagner ses pépites technologiques et créer d'importants effets de leviers pour attirer des capitaux privés

Le capital public représente pour les entreprises petites et moyennes l'un des plus puissants leviers de financement qui soient. Le secteur de la défense ne déroge pas à la règle, et bénéficie de plusieurs dispositifs vertueux et éprouvés soutenus par le ministère des Armées et ses partenaires.

En premier lieu, les fonds Definvest et FID présentés plus haut font bénéficier aux entreprises dans lesquelles ils investissent d'importants effets de leviers (estimés en moyenne à 4, allant jusqu'à 7 pour certaines participations⁶⁵) auprès de co-investisseurs variés en France et en Europe (*Business Angels*, family offices, fonds d'investissement, etc.). Ces fonds ont par ailleurs permis de faire connaître le secteur de la défense auprès des acteurs financiers et des investisseurs. Les entreprises jugées stratégiques dans lesquelles les deux fonds ont investi font l'objet d'un soutien renforcé, via des dispositifs en subvention ou avances remboursables, ou une participation au programme d'accélérateur défense mis en place par la DGA en partenariat avec Bpifrance. Il paraît essentiel d'assurer la pérennité et le bon fonctionnement de ces deux formidables outils stratégiques. Nous saluons en ce sens l'ouverture du FID à des investisseurs privés, annoncée le 20/03 en même temps que l'entrée au capital du fonds de l'assureur Allianz France et de l'industriel MBDA (aux côtés de la CDC et Bpifrance, pour un total de 75 M€, portant la taille du fonds à 275 M€). Nous espérons vivement que d'autres investisseurs privés leur emboîteront le pas dans les prochains pas. L'allongement de la période d'investissement du fonds Definvest à 20 ans et de sa durée de vie à 30 ans, présentée en parallèle, va assurément dans le bon sens. Néanmoins, nous appelons désormais le réabondement du fonds de nos vœux, soit par un nouvel apport en capital de l'Etat, soit par l'ouverture de Definvest à des souscripteurs privés sur le modèle du FID (ce qui impliquerait de modifier les statuts du fonds).

L'Agence Innovation Défense, créée en 2019, dispose également d'outils propres de soutien aux entreprises innovantes de la BITD :

- 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 ;

⁶⁵ Effet multiplicateur. Un effet de levier de 4 signifie qu'un euro investi par le fonds a permis de lever 4 euros au total.

- 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 duals, très exploratoires et innovants, pour une durée allant de 18 à 36 mois. La subvention peut atteindre 300 000 €. Chaque projet ASTRID peut ensuite candidater au programme ASTRID Maturation, qui vise à démontrer la technologie en environnement représentatif ;
- Le modèle des partenariats d'innovation, déployé à plusieurs reprises par l'AID ces dernières années, permet quant à lui de mettre aisément en concurrence plusieurs acteurs innovants pour répondre à un besoin opérationnel défini, avec une garantie à chaque étape (« round ») du développement de bénéficier d'un financement afin d'en couvrir les coûts. Ce modèle nous semble très vertueux, permettant de répondre à un besoin opérationnel réel, précisément exprimé tout en favorisant la prise de risque des candidats et donc le potentiel disruptif des technologies développées. Les solutions ainsi développées bénéficient d'un marché clairement identifié, souvent dual, et d'une bonne attractivité auprès des investisseurs car ayant été développées au plus proche des besoins des forces armées.

Finalement, nous tenons à saluer l'impact du dispositif « Midy », issu de la mission pilotée par le député Paul Midy, introduit en 2024. Concrètement, ce dispositif crée deux statuts d'entreprises innovantes : les Jeunes Entreprises d'Innovation et de Croissance (JEIC) et les Jeunes Entreprises d'Innovation de Rupture (JEIR). Pour les investisseurs, il offre une réduction d'impôt sur le revenu (plafonnée), jusqu'à 30 % du montant investi pour les placements dans des JEIC et 50 % pour les JEIR, selon que l'entreprise respecte certains seuils de dépenses en R&D (plus de 15% pour le statut JEIC et de 30% pour le statut de JEIR) et d'âge (mois de 8 ans d'existence de l'entreprise).

L'intérêt de ce dispositif pour les entreprises innovantes de la BITD est certain, eu égard à leur fort taux moyen d'investissements dans la R&D.

Comme nous l'avons montré au travers de ce florilège d'exemples, les initiatives publiques constituent de véritables hameçons à financements privés et doivent continuer d'occuper une place centrale dans la stratégie de l'Etat. L'apport en capitaux publics, en particulier, engendre des effets de leviers conséquents. Il faut donc promouvoir l'emploi de fonds publics français et européens (déjà existants) pour les entreprises de la défense. En ligne avec les annonces récentes de la Commission européenne en faveur du soutien à la BITDE, il semble naturel que des fonds européens dédiés aux entreprises de la Tech puissent venir en appui financier d'entreprises technologiques de défense (ou duals). Il faut donc encourager cet emploi de ces outils (Horizons Europe, European Tech Champions Initiative, Scale-up Europe Fund, etc.) dans le cadre des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel.

Recommandation n°30

Ré-abonder les fonds FID et Definvest, opérés par Bpifrance et vecteurs d'importants effets de levier, par des fonds publics et l'ouverture de Definvest à des capitaux privés (sur le modèle du FID).

Recommandation n°31

Pérenniser et encourager le modèle des « partenariats d'innovation » déployé par l'AID.

Recommandation n°32

Encourager le fléchage de fonds européens de portée dual vers la défense (Horizons Europe, European Tech Champions Initiative, etc.) à condition que les critères d'éligibilité soient similaires à ceux prévus pour les instruments dédiés à la défense, en mettant à disposition des moyens pour soutenir les candidatures d'entreprises et fonds français.

2.3.1.2 L'Etat peut également apporter une aide importante, non pécuniaire, au développement des startups et PME de la BITD française

Le rôle d'interface que joue la DGA entre acteurs industriels et opérationnels est essentiel pour permettre un bon partage des besoins des Forces ainsi que des principales leçons des conflits en cours. Toute entreprise ayant développé un POC, une innovation, va chercher à pouvoir la confronter à un besoin et des situations réelles afin d'en évaluer la pertinence et l'utilité. Or, en matière militaire, l'accès à ce type de ressources est évidemment limité. Toutefois, les équipes de la DGA, notamment de l'AID, jouent un rôle de mise en relation au quotidien, entre industriels, forces, etc. Dans le but de susciter des « vocations » et capter de l'innovation au sein des sphères BITD et civiles, il pourrait être pertinent d'organiser des sessions « RETEX » ponctuelles en présence des forces, ouvertes aux industriels français d'où qu'ils viennent, afin de leur partager une partie des constats capacitaire et technologiques tirés des conflits récents ou en cours et d'identifier d'éventuels intérêts/applications innovantes.

La DGA doit aussi promouvoir la participation des entreprises de la BITD aux programmes d'accélération qui leur sont ouverts ou dédiés, dans une démarche d'information et d'accompagnement. Les programmes d'accélération sont des tremplins efficaces pour des entreprises encore jeunes qui souhaitent amorcer un premier passage à l'échelle comme pour des entreprises civiles désirant intégrer le marché de la défense. Dans le paysage des accélérateurs défense, trois initiatives institutionnelles, une nationale et deux internationales, se démarquent. D'une part, « l'Accéléteur Défense » de Bpifrance, mené conjointement avec la DGA, propose aux PME et ETI de la BITD des programmes d'accompagnement de 12 à 18 mois incorporant une mission « 360° » d'audit/diagnostic, des journées dédiées à des modules thématiques (cybersécurité, recrutement, montée en cadence, etc.), des conseils spécialisés, et des mises en relation métier/industrie.

D'autre part, dans un cadre plus international, on retrouve l'accélérateur de la Commission européenne, EUDIS BAMM⁶⁶ et l'accélérateur de l'OTAN, DIANA⁶⁷. Ces deux structures offrent des perspectives particulièrement intéressantes aux startups qu'ils accompagnent. Le premier (lancé cette année) leur promet un accès facilité aux financements européens et la perspective d'une intégration facilitée au sein de la BITDE, tandis que le second (opérationnel depuis 2023) leur offre l'accès privilégié aux industriels, laboratoires, centres d'essais et forces armées de tous les membres de l'OTAN. Les deux outils présentent donc un fort intérêt pour nos jeunes entreprises stratégiques. Toutefois, tous deux souffrent en France d'une grande méconnaissance, qui laisse entrevoir le risque d'une sous-représentation de nos industriels au sein de ces accélérateurs.

Pour le prévenir, nous identifions trois enjeux majeurs :

- La nécessité d'une parfaite communication et d'un accompagnement tout au long du processus d'accélération. En effet, l'on remarque une présence encore assez timide des startups françaises dans le programme DIANA (EUDIS BAMM étant en cours de sélection de sa première cohorte). Cela peut être dû à une variété de facteurs : communication trop discrète, dossiers de candidatures trop complexes/longs, etc. ;
- L'importance d'accompagner les startups lauréates vers l'international. Nos startups souveraines pêchent souvent, face à leurs homologues anglo-saxonnnes, par leur manque d'ouverture internationale. Toutefois, de tels programmes ouvrent des horizons qu'il faut savoir saisir en s'appuyant sur une variété de réseaux, tels que ceux que possède la DGA ;
- L'impératif de faciliter l'industrialisation d'innovations à grande échelle sur le territoire français, afin de ne pas brider le potentiel développé par nos startups au cours de leurs programmes d'accélération.

Recommandation n°33

Soutenir activement les candidatures françaises aux challenges proposés par les accélérateurs de l'UE (EUDIS BAM) et de l'OTAN (DIANA).

Recommandation n°34

Renforcer les liens et synergies entre les entités du ministère des Armées (DGA, EMA) et les accélérateurs privés français (GENERATE, La Place Stratégique, SeaStart, Start'Air, Dual Boost, etc.).

⁶⁶ "EU Defence Innovation Scheme Business Accelerator and Matchmaking".

⁶⁷ "Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic".

2.3.2 L'Etat doit impérativement encourager la mobilisation de l'épargne des français et des européens vers les entreprises de la BITD, au travers d'initiatives privées, afin de permettre à chaque citoyen qui le désire de contribuer directement à notre défense

Dans un contexte de montée durable des tensions sur la scène internationale et face aux crises sécuritaires majeures de ces dernières années, un nombre croissant de nos concitoyens manifeste un désir de s'investir, dans tous les sens du terme, en soutien à l'appareil de défense national.

Or, l'épargne des Français, estimée aujourd'hui à plus de 6000 Md€, présente un potentiel d'investissement évident pour l'appareil industriel français et, *a fortiori*, notre industrie de défense.

Répartie entre comptes courants, assurances vie, actions cotées ou non, etc., son orientation est un enjeu de taille, qui passe tout autant par la création de véhicules de placement adaptés aux attentes de nos concitoyens que par un travail d'acculturation sur les enjeux de l'investissement, afin de permettre aux épargnants de faire des choix les mieux éclairés possibles. C'est ainsi que sera favorisée la création de gammes d'outils variés, permettant aux français d'investir dans leur économie selon leurs objectifs propres (de rentabilité, risque, de soutien à certaines filières, etc.).

2.3.2.1 Il apparaît que le recours à l'épargne réglementée, longtemps étudié, ne constitue en pas un support idoine pour répondre aux besoins de la BITD

En matière de soutien à la BITD, les produits d'épargnes réglementés (c'est-à-dire dont les conditions de fonctionnement – taux de rémunération, plafond, fiscalité, etc. - sont, du moins en partie, encadrées par les pouvoirs publics) ont fait ces dernières années l'objet d'une attention toute particulière.

En effet, les livrets A, LDDS, ou autres livrets d'épargne populaire représentent une manne financière non négligeable (près de 700 Md€ au total), bien que majoritairement déjà fléchée vers des postes d'investissement clairement identifiés (logement social, soutien aux PME, transition énergétique, économie sociale et solidaire, ...).

Plusieurs travaux de parlementaires se sont intéressés au livret A (2^e placement préféré des Français) en particulier et aux modalités éventuelles de son emploi pour le financement de la BITD. Un certain nombre de propositions de lois, d'amendements aux projets de loi de finance (PLF) et de rapports parlementaires ont démontré l'impact positif qu'une telle initiative pourrait en effet avoir. Je salue, à ce titre, l'engagement de mes infatigables collègues, investis de longue date sur cette problématique – notamment, et sans exhaustivité, les députés Thomas Gassilloud, Jean-Michel Jacques et Christophe Plassard, ainsi que les sénateurs Pascal Allizard, Cédric Perrin et Rachid Temal.

Malgré l'intérêt légitime de cette proposition, que j'ai moi-même soutenue, il est rapidement apparu que son exécution présenterait un trop grand nombre de défis. En effet, puisqu'il n'a jamais été question de détourner les 60% de ressources du livret A investis par la Caisse des Dépôts dans des projets d'infrastructures d'intérêt général (majoritairement la construction de logements sociaux), un tel emploi

de cet instrument nécessiterait que l'acteur public contraigne les banques (gestionnaires des 40% de ressources « non centralisées »⁶⁸ du livret) à en flécher une partie de façon directe vers les PME et ETI de la BITD.

Elles sont déjà soumises, à date, aux obligations d'emploi suivantes : au moins 80% des ressources non centralisées doivent être dédiées aux prêts bancaires aux PME, 10% à la transition écologique et énergétique et 5% à l'économie sociale et solidaire. Restent donc 5% de cette épargne dont l'emploi n'est aujourd'hui pas imposé aux banques, que nous pourrions être tentés de flécher au profit de nos entreprises de défense. Attention toutefois à ne pas surévaluer les besoins réels de la BITD. Le total des encours du livret A avoisine, à date, les 445 Md€. Mobiliser 5% de ces encours reviendrait à créer une poche de financement par la dette de 22 Md€ environ, tandis que les dernières estimations établissent un besoin total en dette des entreprises de la BITD sur la période 2026-2030 de 10 à 13 Md€. Cette mesure semble donc inadaptée, voire contre-productive, considérant la relative facilité d'accès aux crédits du secteur et son surendettement moyen. Un fléchage inférieur à 5% des encours, au-delà d'avoir une portée symbolique et politique moindre, n'aurait un bénéfice qu'estimé marginal face à l'état du besoin et de l'offre de solutions d'endettement disponibles sur le marché. En tout état de cause, la part de l'épargne réglementée orientée vers les PME abonde déjà en partie nos entreprises de défense, dans une proportion qui ne peut toutefois pas être quantifiée (puisque la nomenclature « défense » est et doit rester classifiée, constituant un autre frein au fléchage direct de l'épargne vers la BITD).

Par ailleurs, tout endettement supplémentaire par les entreprises de la BITD sera conditionné au renforcement préalable de leurs capitaux propres, enjeu majeur identifié aujourd'hui auquel l'épargne réglementée ne saurait répondre (l'investissement en fonds propres étant caractérisé par un risque et une illiquidité importants, incompatibles avec les obligations de liquidité immédiate et de garantie du capital des livrets).

Pour ces mêmes raisons, nous n'encourageons pas la création d'un nouveau livret dédié aux entreprises de la défense qui souffrirait, *a fortiori*, d'une concentration de ses investissements sur un secteur trop restreint (environ 4000 PME, contre 3,9 millions de PME en France), engendrant des vulnérabilités importantes liées aux chocs que pourrait subir le secteur (risque inhérent à toute stratégie d'investissement mono-sectorielle) et une inadéquation d'autant plus forte entre l'offre et la demande identifiée.

Malgré tout, force est de constater qu'un vent de patriotisme souffle sur la France et que l'investissement « kaki » séduit de plus en plus de nos concitoyens. Si les livrets ne paraissent pas constituer une solution adéquate de mobilisation de l'épargne en faveur des entreprises de défense françaises, il est ainsi bon de constater qu'une gamme importante d'outils se développe, afin de permettre aux citoyens le désirant de soutenir l'appareil de défense de la Nation. L'Etat doit jouer un rôle dans la promotion de

⁶⁸ Dont la gestion n'est pas assurée par la Caisse des Dépôts.

ces initiatives, sans encourager les Français à faire des placements risqués mais en faisant connaître du mieux possible cet éventail d'offres diversifiées.

2.3.2.2 L'émergence d'outils alternatifs de mobilisation de l'épargne, d'initiatives privées, doit bénéficier du soutien actif de l'Etat afin de structurer un panel riche de solutions adaptées aux profils des épargnants français et européens

Véritable figure de proue de cette dynamique naissante, le prochain fonds « *retail* » (ou « grand public », c'est-à-dire destinés aux investisseurs particuliers) de Bpifrance dédié à la défense⁶⁹, dont le lancement est prévu ce mois d'octobre, ambitionne de rassembler 450 M€ auprès de particuliers, pouvant y investir des tickets d'un montant minimum de 500€. Ce fonds a vocation à investir en majorité dans des entreprises françaises (70% minimum), principalement dans les secteurs de l'armement, de la cybersécurité et de l'aéronautique (bien que sa thèse d'investissement s'intéresse à la souveraineté nationale au sens plus large). Il pourra être souscrit *via* les produits d'assurance-vie ou en direct. Un tel fonds permettra de répondre, d'une part, à la demande croissante des épargnants français de disposer de nouveaux vecteurs d'investissement dans la défense, ainsi qu'à la demande des assureurs pour ce type de structure, notamment dans le cadre de la loi industrie verte du 24 octobre 2024 et son volet épargne, proposant des mesures pour flécher l'épargne vers des actifs non cotés à travers les produits d'assurance-vie et d'épargne retraite.

Par ailleurs, de nombreuses initiatives privées ont vu le jour ces dernières années, en nombre accru ces derniers mois, et continuent à se structurer autour de l'investissement de l'épargne privée dans la BITD. Nous avons cité plus haut le réseau de *Business Angels* sectoriel Défense Angels, renforcé récemment d'une société d'investissement destinée aux particuliers (« Angels Strategic Capital »), qui permettent aux particuliers le souhaitant d'investir des tickets allant de quelques milliers d'euros (seul minimal aux alentours de 5 à 10 K€) à plusieurs centaines de milliers d'euros. Un réseau d'ampleur pan-européenne (« *Défense Angels Europe Network* ») devrait à terme compléter cette gamme et permettra à tous les épargnants européens qui le souhaitent de contribuer à l'autonomie stratégique du continent. Dans le même esprit, la société de gestion Wind Capital a récemment annoncé la création d'un fonds axé sur la défense et la souveraineté, ouvert aux particuliers dès 7,5 K€ d'investissement. La plateforme de financement participatif SouvTech Invest, née en 2024, propose quant à elle aux français de financer des prêts (dès 100€) ou d'investir en fonds propres (dès 500€) au profit de PME de la BITD.

La société de gestion Tikehau Capital a en outre lancé cette année, avec trois assureurs de premier plan⁷⁰, un fonds d'investissement nommé « Défense et Sécurité », consacré plus globalement aux secteurs de la défense, de la cybersécurité et de la sécurité européenne. Ce dernier est accessible via des unités de compte au sein des contrats d'assurance-vie et d'épargne-retraite des trois assureurs partenaires. La société de gestion Sienna IM devrait également commercialiser prochainement une

⁶⁹ Sobriement nommé « Bpifrance Défense ».

⁷⁰ Société Générale Assurances, CNP Assurances, Carac.

unité de compte en dette privée, destinée à financer des entreprises européennes du secteur de la défense.

Finalement, l'investissement dans des entreprises de défense cotées en bourse tend à se démocratiser, avec l'apparition de plusieurs indices « ETF » (« Exchange Traded Funds », répliquant la performance boursière d'un panier d'actions dans un secteur donné) sur le secteur de la défense en Europe (parmi lesquels WisdomTree Europe Defence, Amundi Stoxx Europe Defense, iShares Europe Defence ou BNP Paribas Easy Bloomberg Europe Defense). La néo-bourse LISE entend quant à elle favoriser l'investissement de l'épargne des ménages vers des PME et ETI stratégiques par le biais d'une infrastructure de marché innovante et adaptée aux problématiques de ces entreprises souvent peu exposées au secteur boursier.

Nous ne pouvons que nous réjouir de l'engouement que suscitent la thématique de la mobilisation de l'épargne française vers la défense et de la multiplicité des acteurs qui s'en saisissent, offrant à chaque investisseur particulier des outils adaptés à son profil et ses moyens. Les services de l'Etat, dont l'accompagnement est salué par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, doivent continuer en ce sens et contribuer plus activement à la mise en valeur de ces initiatives auprès des entreprises de la BITD comme des citoyens français (sans inciter directement les épargnants à effectuer des placements risqués).

Recommandation n°35

Valoriser et soutenir des projets innovants de mobilisation de l'épargne populaire, en France ou en Europe.

2.3.3 Les problématiques spécifiques de passage à l'échelle de notre BITD et de sortie des investisseurs nécessitent le déploiement d'une action coordonnée des acteurs du financement au niveau européen, dans un cadre politique et réglementaire clarifié

2.3.3.1 L'appareil administratif et législatif français doit être en mesure de répondre au mieux aux inquiétudes des investisseurs quant aux risques, inhérents au secteur de la défense, en matière de sortie

En France, les investissements étrangers sur le territoire national sont contrôlés par un comité interministériel. Ce dernier peut décider d'accepter, avec ou sans conditions, ou de bloquer toute opération capitalistique d'ampleur de la part d'un acteur étranger envers une entreprise française. Toutefois, les conditions imposées par lettre d'engagement en vue d'un rachat, dont le respect est contrôlé *a posteriori*, peut porter préjudice aux investissements dans nos entreprises stratégiques.

Le système de contrôle des IEF (investissements étrangers en France) remplit aujourd'hui bien son office, garantissant que nos entreprises stratégiques et leurs actifs ne soit pas laissés à la merci

d'intérêts étrangers hostiles. Il n'est donc pas question de le remettre en cause, même si l'on peut regretter qu'il ne prenne pas bien en compte, dans son fonctionnement actuel, les tentatives de prédateur à l'échelle de filières industrielles entières (par l'entrée d'un investisseur étranger au capital de plusieurs entreprises d'une même filière).

La sortie (« exit »)

La sortie est un moment clé pour les fonds d'investissement, car elle conditionne la réalisation du rendement attendu par les investisseurs. Elle doit être planifiée en fonction du cycle du fonds, de la maturité de l'entreprise et des conditions de marché. Les principaux enjeux résident dans le choix du mode de sortie (introduction en bourse, revente à un industriel, cession à un autre fonds, rachat par les fondateurs), la valorisation obtenue et le timing, afin de maximiser le multiple de retour tout en assurant la pérennité de l'entreprise.

On peut néanmoins constater que de nombreux acteurs financiers reculent à investir dans des entreprises françaises stratégiques, par peur de ne pouvoir « en sortir » et donc bénéficier de leur investissement. Le fameux exemple de la vente avortée de Photonis à l'américain Teledyne en 2020 (Photonis ayant finalement été rachetées quelques mois après par l'europeen HLD), a laissé une empreinte durable dans l'esprit de nombreuses sociétés de gestion. Il est donc impératif, afin de débloquer le plus d'investissements possible (et notamment

d'attirer des fonds généralistes), de rassurer ces investisseurs. Pour cela, deux actions peuvent être entreprises :

- Une intensification du dialogue entre la DGA et les sociétés de gestion, afin de permettre une meilleure acculturation à la procédure des IEF, ses implications concrètes, qui pourrait en outre permettre d'informer avec le plus de précision possible, en amont d'une opération, l'investisseur potentiel sur les éventuels points de blocage relatifs au dossier étudié, les lignes rouges qui s'imposeront à lui dès lors qu'une sortie sera envisagée, etc. (éventuellement sous forme écrite). Cette démarche de pleine transparence, dans la continuité d'un dialogue déjà bien animé par la DGA, permettrait vraisemblablement de rassurer bon nombre de gestionnaires de fonds (notamment généralistes) ;
- Le recours à un nouvel outil juridique, inspiré de la réglementation américaine « *FOCI* ».

Un tel outil permettrait, dans certains cas, de contourner les problèmes posés par une entrée

Le FOCI

Le FOCI (Foreign Ownership, Control or Influence) est un dispositif juridique américain qui encadre la participation d'investisseurs étrangers dans des entreprises travaillant sur des contrats sensibles de défense ou de sécurité nationale, afin d'éviter qu'une société impliquée dans des programmes classifiés soit exposée à une influence étrangère jugée incompatible avec la sécurité nationale. Ainsi, toute entreprise américaine sollicitant une habilitation de sécurité industrielle (facility security clearance) doit démontrer qu'elle n'est pas sous contrôle étranger compromettant la protection des informations classifiées. Si une participation étrangère existe, le Department of Defense, via la Defense Counterintelligence and Security Agency (DCSA), impose des mesures correctives, comme les Security Control Agreements (SCA) ou Special Security Agreements (SSA), qui encadrent l'accès aux informations sensibles. Dans certains cas, la mise en place d'un proxy board (conseil d'administration composé uniquement de ressortissants américains) est également imposée pour neutraliser toute éventuelle influence étrangère. Ces règles permettent aux autorités américaines d'attirer des capitaux étrangers tout en protégeant leurs programmes classifiés.

significative au capital d'un acteur étranger, voir son entrée en majoritaire, en permettant à l'Etat français d'établir un proxy entre l'actionnaire étranger et la gouvernance opérationnelle de l'entreprise. Cette précaution permet de limiter le risque de fuite de données sensibles et de perte de contrôle de l'entreprise si aucune alternative n'a été trouvée à cette entrée au capital. Bien que posant le risque de dissuader un certain nombre d'investisseurs étrangers, cet outil appliqué aux cas particuliers de nos entreprises les plus sensibles pourrait permettre à des acteurs financiers nationaux et européens d'investir dans des entreprises de très haute souveraineté en se ménageant une perspective de sortie éventuelle vers des fonds étrangers de dimensions mieux adaptées.

Recommandation n°36

Envisager une réforme du droit des IEF inspirée de la réglementation FOCI américaine, permettant via des « proxys » d'accueillir des capitaux étrangers en conservant un vrai contrôle stratégique, plus exigeant que les simples « *golden shares* ».

2.3.3.2 Les européens doivent être capables d'exploiter des outils novateurs capables de libérer les capitaux et provoquer des effets de levier importants, conditions *sine qua non* de l'émergence d'acteurs privés du financement en fonds propres capables d'apporter une réponse de long terme, dimensionnée aux besoins de croissance de la BITD/E

L'Etat, nous avons pu le voir, dispose de moyens insoupçonnés pour accompagner la croissance de sa BITD. Il est cependant clair que l'Etat ne peut pas s'improviser société de gestion, du moins pas dans le fonctionnement actuel de notre système. Il lui faudra donc compter sur des capitaux privés pour assurer le relai de son action. Tous les Etats européens sont confrontés à la même évidence. Tous sont également conscients qu'ils ne possèdent pas seuls une masse suffisante de capitaux privés

mobilisables vers la défense pour pouvoir remplir des tours de tables supérieurs à 100M€ (et permettre la sortie des actionnaires précédents). Il faut donc se rendre à l'évidence que le futur « Anduril » du continent ne pourra définitivement qu'être résolument européen.

Toutefois pour qu'il puisse l'être, il est impératif que les Etats se saisissent dès à présent des outils à leur disposition pour structurer un véritable écosystème européen de fonds d'investissement capables d'investir des tickets considérables dans des entreprises de la défense.

En premier lieu, face à la multiplication des projets de véhicules d'investissements dédiés à la défense surgit la crainte d'un manque de capitaux pour abonder leurs levées de fonds. Il vaut donc la peine que les européens identifient de nouvelles poches de capitaux et les moyens de les flécher vers la BITD.

Les assureurs de la place, investisseurs institutionnels de premier plan que nous avons auditionné ont fait part de leur intérêt à investir au capital des sociétés de la BITD non-cotées, tout en soulevant l'objection des contraintes qu'ils subissent en matière d'investissement en *private equity* dues aux règles prudentielles imposées par la directive européenne « Solvabilité 2 » et plus spécifiquement au « capital de solvabilité requis » (CSR). C'est un point bloquant pour eux.

Solvabilité II

Solvabilité II est le cadre réglementaire européen qui encadre depuis 2016 les compagnies d'assurance et de réassurance. Il vise à garantir la solidité financière du secteur et la protection des assurés, en imposant aux assureurs de détenir un niveau de fonds propres proportionné aux risques qu'ils portent, en prenant en compte les risques de marché, de crédit, de souscription et opérationnels. La directive fixe aussi des exigences de gouvernance et de transparence, avec l'obligation de publier un rapport sur la solvabilité et la situation financière.

Le CSR représente le montant de fonds propres dont l'assureur doit disposer pour couvrir ses risques (risques de souscription, de crédit, opérationnel, de liquidité et de marché). Les assureurs sont contraints de mesurer ces risques et de veiller à avoir suffisamment de fonds propres pour les couvrir à un horizon d'une année avec une probabilité de 99,5 %. A ce titre, ils subissent dès lors qu'ils investissent en *equity* une « charge en capital », d'un taux variable en fonction de la classe d'actifs ciblée (en moyenne plus élevée pour les actifs non cotés).

Or, nous le savons, les PME et ETI de la BITD sont en très grande majorité non cotées. Ces règles de solvabilité, en soi particulièrement bienvenues pour la sécurité systémique méritent peut-être un réexamen quant à leurs modalités d'applications, au regard du contexte actuel et de l'impératif de mobiliser le plus grand nombre de financements possible pour soutenir notre appareil de défense. Nous invitons les assureurs français et autres parties prenantes du dialogue de place à intégrer cette question à leurs réflexions actuelles, notamment sur l'éventuelle création d'un label « Tibi défense » qui pourrait en être le vecteur.

L'initiative Tibi

L'initiative Tibi a été lancée en 2019 sur la base d'un rapport de Philippe Tibi, à la demande du gouvernement français. Elle vise à mobiliser les investisseurs institutionnels, au travers d'engagements d'investissement dans des fonds labellisés « Tibi », pour accroître les financements en faveur des entreprises technologiques innovantes.

L'action coordonnée des institutions européennes de promotion économique (dont la Caisse des Dépôts) pourrait également avoir un impact conséquent sur l'émergence d'un écosystème européen de financement de la BITD auto-suffisant à terme. C'est d'ailleurs dans cet objectif qu'a été conclu début juin à Varsovie un accord entre la CDC, ses homologues allemande, italienne, polonaise, espagnole et la BEI qui devra

renforcer leur coopération en faveur de l'industrie européenne de sécurité et de défense. Cette démarche devrait aboutir à la création de nouveaux outils de cofinancement de la R&D, des capacités industrielles ou encore des infrastructures.

Le dispositif FAST, évoqué en première partie du rapport, pourrait offrir à ces six institutions un moyen d'opérationnaliser leur approche, voire de l'étendre, à l'échelle communautaire.

Pour rappel, l'objectif de FAST est d'apporter une garantie communautaire à un produit (equity, dette, garantie) proposé par un partenaire de mise en œuvre de la Commission européenne (BEI, BERD, CDC, etc.) et destiné à financer la BITD (cf. article 19 du règlement EDIP). Sous cette égide, la CDC et ses homologues européens pourraient ainsi investir dans un fonds, un fonds de fonds ou en direct dans une entreprise en demandant la garantie communautaire pour les montants investis. Au-delà de la protection financière que cette garantie apporterait, elle permettrait de placer les investissements réalisés sous « l'ombrelle » d'une politique communautaire et donc en soutien d'une politique publique européenne. La présence d'investisseurs publics, bénéficiant qui plus est d'un programme communautaire, au tour de table d'un fonds serait de nature à rassurer les investisseurs privés (y compris généralistes) et faciliter leur venue (« dérisquage » financier et « politique »). FAST est à ce titre un instrument très intéressant pour créer une dynamique vertueuse de levier pour le secteur défense en Europe, dont l'utilisation doit être encouragée et, si elle se révèle fructueuse, pérennisée dans le futur cadre financier pluriannuel.

Une action politique coordonnée à l'échelle européenne en faveur de la libération des capitaux et l'appui d'outils tels que le dispositif FAST (abondé par des institutions telles que la CDC et ses partenaires européens) sont des facteurs essentiels pour la création de fonds d'investissement de tailles critiques ouverts à la défense, capables d'accompagner des levées de fonds en séries D, E, etc. et de conserver en Europe nos champions stratégiques.

Recommandation n°37

Réviser les exigences de solvabilité des assureurs français et européens, afin d'abaisser la charge en capital pour l'investissement dans des entreprises non cotées de la défense.

Recommandation n°38

Employer le dispositif FAST, prévu dans le règlement européen à venir EDIP, pour abonder des fonds d'investissements et fonds de fonds sectoriels, afin de provoquer un important effet de levier à destination des « *asset owners* » européens.

3 Pour peser dans le réarmement européen comme pour attirer des financements privés, des évolutions des relations entre l'Etat et l'industrie sont nécessaires en France

Face aux menaces qui pèsent sur le flanc est de l'Europe et compte-tenu de la tendance structurelle au désengagement américain liée au pivot vers l'Asie, l'Europe de la défense doit prendre son destin en main. La défense de l'Europe passera par des coopérations volontaristes, et nécessitera la prise en compte des enjeux de financement pour stimuler la croissance de l'écosystème de l'industrie de défense.

Toutefois, la réussite sur ces deux axes de travail ne pourra être au rendez-vous sans une adaptation du modèle français au nouveau paysage industriel de défense et à l'accroissement des fonds provenant de l'UE. Sa structuration historique selon une logique d'arsenal et de temps long, qui a fait sa force durant de nombreuses décennies, limite aujourd'hui sa capacité à répondre rapidement à un besoin en rapide évolution.

Pour nouer des coopérations fructueuses et attirer les capitaux privés, des modifications doivent être apportées à notre mode de fonctionnement. Il s'agit de dynamiser l'attractivité des matériels français à l'export, de donner davantage l'initiative aux industriels pour leur permettre de saisir les nouvelles opportunités, et de sécuriser la commande publique pour rassurer industriels et financiers afin qu'ils réalisent les investissements colossaux nécessaires face aux défis des prochaines années.

3.1 Il est nécessaire de dynamiser notre offre export pour répondre aux attentes de nos partenaires européens

Si les outils de soutien à la BITDE, favoriseront structurellement la consolidation de l'industrie de défense européenne, celle-ci nécessitera également une démarche volontariste des industriels eux-mêmes.

La défense de l'autonomie stratégique européenne par la France est souvent perçue à l'étranger comme une promotion déguisée de l'industrie française. La France est en effet l'un des rares pays européens à posséder une industrie de défense complète, et la volonté de s'émanciper de l'industrie américaine peut être interprétée par nos partenaires comme le passage d'une dépendance à une autre, bien que cela ne soit pas l'objectif recherché par la France.

Pour embarquer nos partenaires dans la vision française de l'autonomie stratégique, il est donc indispensable, d'un point de vue industriel, de tisser des liens plus étroits avec eux pour leur proposer de véritables partenariats industriels leur permettant de développer leur propre industrie.

Il faut également prendre davantage en compte l'exportabilité des systèmes que nous développons et notamment leur compatibilité avec les besoins de nos partenaires, afin d'augmenter leur intérêt pour des coopérations sur ces programmes.

Enfin, même si nos partenariats ne peuvent se résumer à une dimension client-fournisseur, il est indispensable de créer des stocks stratégiques pouvant être mobilisés pour des livraisons rapides vers nos partenaires, en prélude à une série développée de façon locale. La rapidité des livraisons est en effet déterminante pour améliorer la compétitivité des matériels français.

3.1.1 L'industrie française doit davantage s'intégrer dans l'industrie européenne

La BITD française est historiquement peu tournée vers la chaîne de valeur européenne et les MOI se tournent majoritairement vers des sous-traitants français.

Pour nouer davantage de partenariats en Europe, l'industrie française doit s'intégrer dans la chaîne de valeur européenne : il s'agit à la fois pour les grands groupes de chercher des sous-traitants européens, et pour les PME d'obtenir davantage de contrats de grands groupes étrangers. A côté de ces intrications « verticales », des intrications « horizontales » pourraient également être tissées par une consolidation européenne des petites entreprises, à laquelle les Etats peuvent contribuer grâce à leur connaissance de leur BITD et des opportunités de synergies.

3.1.1.1 Extension de la sous-traitance des MOI à l'échelle européenne

Peu de pays européens disposent de maîtres d'œuvre industriels couvrant la totalité du spectre capacitaire. La France peut donc avoir un rôle de fournisseur de capacités à ses partenaires européens, contribuant ainsi à l'autonomie stratégique européenne, mais cela n'est réaliste que si les partenaires peuvent bénéficier de retombées économiques et industrielles.

Ces retombées économiques peuvent provenir d'un effort d'approvisionnement chez des sous-traitants européens : si ces approvisionnements peuvent déjà se décider au moment de la signature d'un grand contrat export, il est désormais indispensable de choisir de le faire en amont, y compris pour des programmes nationaux, pour prédisposer davantage les produits de nos grands maîtres d'œuvre à l'export.

Par ailleurs, de nombreux Etats membres souhaitent installer des capacités de production sous licence sur leur territoire. Il s'agit non seulement de générer des retombées économiques, mais aussi de sécuriser leur approvisionnement en cas de conflit. L'exemple du contrat de chars K2 en Pologne est éclairant, puisque sur les 180 chars commandés, 61 seront produits en Pologne à Gliwice, permettant ainsi à la Pologne de développer des capacités de production conséquentes. Toutefois, l'essor de la production sous-licence de matériels non européens risque de nuire sur le long-terme à la compétitivité de la BITDE, puisque les produits extra-européens, qui sont déjà souvent moins chers que les produits européens, verraienr leur prix et leurs délais de livraison encore diminuer. Afin d'offrir une alternative européenne à ces propositions, et pour pousser la BITD française à s'ouvrir au marché européen, la production sous licence de matériels français en Europe aurait ainsi un intérêt important. En effet, outre le bénéfice industriel pour nos partenaires, elle permettrait d'accroître la capacité de production du continent afin d'être prêt à un conflit d'envergure. Certains de nos partenaires ont d'ailleurs déjà bien

compris l'importance stratégique d'étendre leur implantation en Europe, à l'instar de Rheinmetall qui construit actuellement de nouvelles usines en Lituanie, en Hongrie, en Roumanie et en Ukraine.

Recommandation n°39

Favoriser la production sous-licence de matériels français en Europe et encourager le développement de liens industriels avec des pays n'ayant pas une tradition de BITD pour en démontrer l'intérêt économique et en tirer les conséquences stratégiques.

3.1.1.2 Intégration de la BITD française dans la chaîne de valeur européenne

Outre ses neuf grands maîtres d'œuvre, la BITD française compte également 4000 entreprises qui fournissent des équipements de pointe, testés en conditions de combat ou intégrés dans des systèmes d'une exigence incomparable comme ceux de la Dissuasion.

Les compétences de ces entreprises gagneraient donc à être davantage exploitées à l'échelle européenne, en les intégrant dans les grands programmes d'autres pays européens. Cependant, ces entreprises sont parfois peu connues à l'international.

Pour améliorer leur visibilité, il serait souhaitable de pousser les grands groupes à davantage les mettre en valeur, notamment lors des grands salons, afin de leur faire bénéficier de « l'effet label » des grands matériels français réputés.

Recommandation n°40

Pousser les grands groupes à mettre en valeur leurs sous-traitants, notamment dans les salons (« effet label »), pour leur donner une visibilité à l'échelle européenne.

3.1.1.3 Contribution de l'Etat à la consolidation de la chaîne de sous-traitance en Europe

Au-delà des liens verticaux entre maîtres d'œuvre et sous-traitants qui devraient être davantage européanisés, un autre vecteur pour intégrer davantage l'industrie de défense française dans l'industrie européenne doit être celui de la consolidation des petites entreprises entre elles.

La BITD est caractérisée par sa forme en entonnoir, incluant de grands maîtres d'œuvre, de très nombreuses PME, mais relativement peu d'ETI. La consolidation des PME pourrait s'opérer au niveau national, mais une consolidation en ETI européennes aurait un intérêt majeur pour lier les différentes BITD nationales entre elles et consolider un marché européen capable d'être compétitif vis-à-vis du reste du monde.

Cette consolidation est aujourd'hui limitée par la méconnaissance du secteur, d'une part des acteurs industriels entre eux, et d'autre part des fonds capables de réaliser des *build-up*. En France, la cartographie effectuée par la direction de l'industrie de défense (DID) de la DGA permet déjà au niveau

étatique d'identifier des possibilités de synergies nationales. Il serait pertinent d'examiner la possibilité d'étendre cette cartographie à l'échelle européenne, en coopération avec nos partenaires.

La réalisation d'une telle cartographie doit prendre en compte les impératifs de sécurité et de confidentialité pour la protection des entreprises sensibles, ce qui constitue un frein de taille, mais une réflexion sur le sujet mériterait d'être lancée compte-tenu de son intérêt. Cette cartographie doit toutefois rester sur une base volontaire et entre Etats membres, dans le cadre d'échanges bilatéraux permettant de maîtriser la diffusion de l'information. Elle doit également se limiter aux entreprises dont la confidentialité n'est pas jugée critique.

Recommandation n°41

Partager entre européens, en bilatéral et au cas-par-cas, les cartographies de nos BITD nationales et partager ces informations avec les acteurs de consolidation pour favoriser l'émergence d'ETI européennes.

3.1.2 La prise en compte de l'exportabilité doit peser plus lourd dans les choix capacitaires

La France se distingue en Europe par l'importance historique qu'elle accorde à son autonomie stratégique, et par l'ampleur des interventions extérieures qu'elle mène (« armée d'emploi »). Son modèle d'arsenal s'est révélé très adapté à cette volonté d'indépendance sur le temps long, couplée à des besoins opérationnels concrets. Les Armées françaises bénéficient en effet de matériels spécifiés pour leurs besoins, dont la cohérence capacitaire est assurée par l'Etat qui oriente les choix industriels en finançant les études amont puis les programmes de développement de ces matériels.

Cependant, ce modèle a aujourd'hui des inconvénients que l'invasion de l'Ukraine par la Russie a particulièrement mis en lumière : le matériel, pensé spécifiquement pour les besoins français, n'est pas nécessairement aligné avec les besoins de nos alliés en Centre-Europe, ou avec leur ressenti et leur culture tactico-stratégique.

Ce problème se manifeste notamment dans le terrestre : la France se démarque en Europe par l'ampleur et la continuité des opérations extérieures qu'elle a réalisé durant les deux dernières décennies. Son modèle d'Armée de Terre s'est structuré autour de cet enjeu sur un modèle expéditionnaire adapté aux conflits de contre-insurrection : matériel léger, mobile, spécifiquement pensé face aux engins explosifs improvisés rencontrés sur les théâtres. Les matériels développés à cet effet sont souvent issus de choix différents de ceux de nos partenaires situés sur le flanc est de l'Europe, ces différences étant cristallisées dans la fameuse opposition « roues contre chenilles ».

Cette divergence peut être un atout par la complémentarité de nos moyens avec ceux de nos partenaires. La bonne mobilité stratégique de la roue nous permettrait par exemple de projeter rapidement des troupes en cas de coup de force ou de test des défenses par nos compétiteurs sur le

flanc est. Cependant, elle limite les synergies en termes d'industrie de défense terrestre et rend plus difficile la participation de la France à la consolidation de l'industrie terrestre alors même que celle-ci pourrait se réaliser dans les prochaines années.

Pour favoriser les partenariats, il est donc crucial de prendre davantage en compte le critère de l'exportabilité (sans pour autant négliger le critère essentiel de la réponse aux besoins opérationnels des Armées françaises) notamment au niveau européen, lors de la spécification de nos matériels.

Par ailleurs, il est également indispensable de se réapproprier au niveau politique, de concert avec nos partenaires européens, l'expression du besoin militaire. Des expressions de besoin différentes ont trop souvent conduit à des délais, des surcoûts, voire à l'échec de coopérations. Compte-tenu de la tendance historique des Etats-majors à l'inflation des spécifications nationales, c'est bien au niveau politique que ce sujet doit être traité afin que les prochaines grandes coopérations soient des succès, disponibles en temps utile et à coût maîtrisé. Les enceintes d'identification et de priorisation du besoin militaire à l'échelle européenne, telles que l'Agence européenne de défense, doivent soutenir cet effort à l'échelon européen.

Recommandation n°42

Poursuivre le rééquilibrage entamé dans les décisions capacitaire en augmentant l'importance de l'exportabilité, notamment au niveau européen, dans la définition des matériels et en simplifiant les spécificités nationales.

3.1.3 La création de stocks stratégiques doit être étudiée pour pouvoir répondre rapidement aux besoins de nos partenaires

La France se différencie également des autres pays européens par sa volonté de bénéficier d'un modèle d'armée complet, et par sa constance dans la poursuite de cet objectif. Si elle a réussi à se doter des capacités requises à un coût maîtrisé, elle a dû néanmoins consentir à se contenter de faibles volumes d'équipements et de stocks de munitions.

Au-delà des problématiques opérationnelles, ces limitations ont un impact direct sur la capacité de la France à répondre aux besoins de ses partenaires européens dans le cadre du réarmement de l'Europe. Les pays acquéreurs souhaitent une livraison rapide de leurs commandes, qui n'est possible que par un prélèvement sur stocks. Le faible niveau des stocks français limite donc l'attrait de l'offre française d'armement.

Le choix par la Pologne des chars K2 de l'industriel sud-coréen Hyundai Rotem est à cet égard un cas d'école : les premiers chars arriveront dès 2026, le contrat ayant été signé le 1^{er} août 2025. S'il est souhaitable que la défense de l'Europe soit réalisée autant que possible par des matériels conçus et fabriqués par les Européens, il faut néanmoins prendre en compte l'urgence du réarmement qui oriente

les pays acquéreurs vers les livraisons les plus rapides. La création de stocks conséquents est donc vitale pour le futur de l'industrie de défense française en Europe.

L'utilisation des SEAP (*Structures for European Armament Program*), définies dans EDIP, pourrait permettre de répondre à ce besoin. Ces structures seront des entités ayant un statut d'organisation internationale, et pouvant être formées dès lors que trois pays membres au moins choisissent de se réunir pour en fonder une. Ces entités pourront acquérir des matériels militaires en leur nom propre auprès des industriels, et en raison de leur personnalité légale, seront responsables de leur dette⁷¹.

Cette dernière caractéristique est essentielle : elle pourrait en effet permettre de déconsolider la dette des SEAP de la dette des Etats acquéreurs, ce qui peut être intéressant pour la France dans le contexte actuel.

L'acquisition d'équipements par le biais de SEAP permet par ailleurs de bénéficier d'une exemption de TVA, à la condition que les membres du SEAP détiennent les matériels acquis de façon conjointe⁷². Cette dernière caractéristique ne devrait pas être exploitée par la France : il est essentiel que ses Armées puissent bénéficier de la pleine propriété des matériels acquis.

Pour la France, l'intérêt principal des SEAP est donc de commander dès maintenant des stocks de matériels en limitant l'impact sur la dette grâce à ses propriétés déconsolidantes, tout en développant des coopérations européennes.

Si les caractéristiques financières des SEAP sont très intéressantes, l'OCCAr reste l'organisme le plus pertinent en termes de pilotage des programmes. Cette organisation, indépendante des institutions européennes, a en effet développé des compétences reconnues en la matière depuis sa création en 1996. Ses équipes transnationales ont démontré leurs capacités en conduisant de nombreux programmes majeurs ayant conduit à des réalisations comme l'hélicoptère Tigre, l'avion de transport militaire A400M ou encore l'Aster 30 B1 NT. De plus, sa politique de juste retour industriel, qui s'applique de façon souple sur l'ensemble des programmes et sur une base pluriannuelle, est un mécanisme efficace pour assurer la satisfaction de chacun de ses membres tout en optimisant les coûts.

Il serait donc souhaitable d'évaluer la possibilité qu'un programme de l'OCCAr regroupant au moins trois pays puisse constituer un SEAP, afin de combiner les incitations financières du SEAP à la qualité de la gestion des programmes de l'OCCAr. Cela irait d'ailleurs dans le sens de l'accord-cadre de partenariat financier signé en novembre 2024 entre l'OCCAr et la Commission Européenne, et qui prévoit de simplifier les processus permettant de transférer des budgets financés par la Commission vers l'OCCAr, notamment dans le cadre d'EDIP.

⁷¹ Article 41 de la proposition du règlement EDIP.

⁷² Article 32 de la proposition du règlement EDIP.

Recommandation n°43

Créer des stocks stratégiques d'armements, si possible via des SEAP, afin de répondre rapidement aux besoins de nos partenaires.

3.2 Le développement de produits innovants poussés par les industriels doit être favorisé

L'autonomie stratégique revendiquée par la France, incarnée par son modèle d'armée complet bâti sur des capacités développées et produites en France, a structuré la BITD française.

La privatisation de plusieurs maîtres d'œuvre industriels n'a pas remis en cause la structuration de la BITD sur une logique d'arsenal : les principaux matériels sont développés à l'initiative de l'Etat et sur ses spécifications. Ce fonctionnement favorise la cohérence capacitaire des matériels développés et leur adéquation aux besoins des forces. Par ailleurs, la dépendance à un unique client, l'Etat, est un frein à l'initiative pour les industriels. En effet, si l'Etat ne commande pas le matériel autofinancé par un industriel, celui-ci subit une perte financière qui peut lui être fatale compte-tenu de la part majeure des coûts de R&D dans le secteur de l'armement.

Pourtant, le développement à l'initiative des industriels de nouvelles technologies voire de nouveaux matériels serait souhaitable, et ce pour plusieurs raisons :

- L'adaptation à l'évolution rapide des technologies et des modes d'opération nécessite des développements rapides peu adaptés au cycle capacitaire classique ;
- Les industriels sont mieux placés pour identifier des besoins chez nos partenaires que la DGA, dont le rôle premier reste l'équipement des forces françaises ;
- Le contexte budgétaire actuel limite les capacités de financement des développements par l'Etat.

Certains produits phares de l'industrie de défense française, comme l'Exocet, le CAESAr ou le MICA VL, ont été produits à l'initiative de l'industrie et se sont révélés à la fois des succès à l'export et des atouts considérables pour les forces françaises.

Dans ces conditions, la commande publique doit inciter les industriels à prendre davantage de risques. L'Etat doit également réduire les barrières à l'entrée techniques à l'innovation pour permettre à de nouveaux acteurs de proposer des innovations s'insérant dans les produits existants. Enfin, il doit apporter, en complément des investisseurs privés, un continuum de financement pour soutenir ces innovations.

3.2.1 La commande publique doit davantage inciter les industriels à la prise de risque

Stimuler le développement de nouveaux produits à l'initiative des industriels permettra de favoriser l'apparition de matériels naturellement pensés pour l'export, tout en diffusant au plus tôt les innovations notamment poussées par les enseignements du conflit en Ukraine.

Pour cela, il faut que les industriels aient confiance dans le fait que leur développement pourra déboucher sur une commande, et que leur autofinancement sera valorisé.

3.2.1.1 Développer l'utilisation de nouveaux modes d'acquisition pour diffuser l'innovation au plus vite dans les forces

Pour stimuler la prise d'initiative des industriels, il est essentiel que la commande publique puisse acheter facilement et rapidement les produits développés, dans une logique d'achats sur étagère, sans passer nécessairement par une phase de spécification et de mise en concurrence, dès lors que ces produits présentent une plus-value opérationnelle originale et significative.

L'emploi d'un mode contractuel classique avec spécification et mise en concurrence peut en effet être un frein à la prise de risque. Si un industriel repère un trou capacitaire et développe une solution sur fonds propres, mais que l'Etat privilégie une mise en concurrence avec spécification pour l'acquisition, la prise de risque ne sera pas valorisée et pourra même constituer un handicap pour l'acteur à l'initiative. Celui-ci risque en effet de devoir adapter son produit face à des concurrents qui pourront de leur côté développer leur solution en se calquant directement sur les spécifications.

Dans le domaine logiciel, le développement des acquisitions sur étagère, sous licence, présenterait l'intérêt de mettre à disposition des forces rapidement de nouvelles capacités « augmentant » les systèmes actuels. Ce modèle est également adapté à la contractualisation directe avec de petites entreprises et startups et faciliterait donc leur croissance et leur financement. Des initiatives en ce sens se développent déjà : on peut citer par exemple la proposition de NEODE Systems pour développer un système basé sur l'IA visant à accroître les performances du missile MMP dans le domaine du tir au-delà de la vue directe. Le matériel nécessaire étant peu onéreux, l'entreprise propose sa solution (matérielle et logicielle) sous la forme d'une licence. Si les discussions n'ont pas encore abouti, il convient dès à présent d'encourager ce type de projets et de travailler sur les leviers contractuels permettant de les concrétiser.

Des travaux sont déjà en cours pour développer cette nouvelle logique d'acquisition, notamment dans le cadre de la Force d'Acquisition Réactive (FAR) lancée par la direction des opérations, du maintien en condition opérationnelle et du numérique (DOMN) de la DGA. Il faut donc soutenir ces travaux et les amplifier, dans le respect du code des marchés publics mais en évitant à tout prix les autolimitations.

Recommandation n°44

Développer l'acquisition de logiciels et petits matériels sous licence sur étagère, en s'appuyant sur les travaux menés en ce sens par la DGA.

3.2.1.2 Valoriser l'autofinancement dans les contrats traditionnels

La prise de risque sous forme de développement de produits à l'initiative des industriels doit être encouragée autant que possible. Ce mode de fonctionnement restera en revanche inadapté pour les grands programmes, pour lesquels l'Etat doit continuer à assumer le risque.

Cependant, même pour ces grands programmes, le développement de briques autofinancées, potentiellement réutilisables par l'industriel, est pertinent : il permet le développement au plus tôt de capacités, tout en impulsant une culture davantage proactive pour l'industrie de défense française, favorisant ainsi son insertion dans l'industrie de défense européenne qui n'a pas le même héritage et la même culture d'arsenal.

L'autofinancement n'a de sens pour les entreprises que si les investissements engagés sont rentables. Il est donc essentiel d'assurer aux industriels une rentabilité suffisante sur leurs briques autofinancées pour les inciter à s'engager davantage dans cette voie.

La rentabilité des grands programmes pour les industriels peut être appréciée par l'Etat via des enquêtes de coûts. La présence d'un seul acheteur et d'un seul vendeur rend impossible la formation d'un prix de marché, ce qui explique le recours au contrôle des coûts de revient.

Pour stimuler l'autofinancement ainsi qu'améliorer le lien de confiance entre l'Etat et les industriels, il est donc essentiel que les futures enquêtes de coût prennent en compte les coûts d'autofinancement des industriels dans le calcul des coûts de revient. Cela est vrai d'ailleurs, au-delà de l'autofinancement, pour tous les coûts portés par l'industriel. Il serait en outre bénéfique de recourir, quand l'estimation des coûts de revient prévisionnels est difficile ou quand les risques économiques liés à l'exécution du contrat sont élevés, à la dépense contrôlée plafonnée avec intéressement du titulaire à la réduction des coûts de revient.

Recommandation n°45

Quand l'estimation des coûts de revient prévisionnels est difficile ou quand les risques économiques liés à l'exécution du contrat sont élevés, recourir à la dépense contrôlée plafonnée avec intéressement du titulaire à la réduction des coûts de revient et prendre en compte l'intégralité des coûts de l'industriel dans le calcul des coûts de revient pour favoriser la prise de risque par l'industriel.

3.2.2 L'Etat doit réduire les barrières à l'entrée techniques à l'innovation

Pour stimuler la prise de risque, rendre l'initiative aux industriels, et favoriser le développement de nouveaux acteurs, il est indispensable de réduire les barrières à l'entrée techniques qui verrouillent les positions établies.

Pour cela, il faut ouvrir systématiquement l'architecture des systèmes, afin de faciliter l'insertion d'innovations dans des systèmes déjà existants. Il est également nécessaire d'affirmer fermement la propriété de l'Etat sur les données produites par les systèmes qu'il a acquis, facilitant ainsi l'entrée de nouveaux acteurs pour des applications basées sur la donnée.

3.2.2.1 Ouvrir l'architecture des systèmes pour favoriser l'innovation

Les systèmes de défense actuels reposent souvent sur des formats propriétaires, notamment dans le domaine logiciel. Ceci constitue pourtant un frein considérable à l'insertion d'innovations apportées par un acteur extérieur.

La majorité des systèmes étant acquis auprès des grands maîtres d'œuvre qui en contrôlent l'architecture, il en résulte une quasi-impossibilité pour de petites entreprises de proposer des améliorations sans passer par le maître d'œuvre. Les avantages seraient pourtant nombreux : stimulation de l'innovation, accroissement de la concurrence...

Il est donc indispensable à l'avenir d'imposer des architectures et des standards ouverts, avec des points d'entrée/sortie permettant à des acteurs extérieurs de proposer des améliorations aux systèmes existants. Ces architectures sont en plein essor et ont connu une nette accélération sur les quelques dernières années, voire mois. On peut mentionner notamment le projet de Task Force X, créé par le commandement allié Transformation de l'OTAN sous l'impulsion de l'amiral Vandier. Initié suite au sabotage d'un câble sous-marin en janvier 2025, il a permis de monter en quelques mois une force de plusieurs dizaines de drones pour contrôler les activités en surface et au fond des mers, drones issus de multiples sociétés et pays différents.

Cela imposera de redéfinir la responsabilité du maître d'œuvre, l'Etat devant assumer la responsabilité liée aux modifications apportées aux systèmes, responsabilité qui serait naturellement portée par la DGA. Le projet PENDRAGON, lancé à l'été 2025 par l'agence ministérielle pour l'IA de défense (AMIAD), est un premier pas volontariste dans cette direction. Il vise à créer la première unité robotique de l'Armée de Terre à l'horizon 2027 en favorisant l'intégration de nouvelles capacités par la construction d'une architecture modulaire et ouverte, sous la responsabilité de l'AMIAD qui en assure la maîtrise d'œuvre d'ensemble.

L'ouverture des architectures sera naturelle pour des projets sous maîtrise d'œuvre étatique comme PENDRAGON. Cependant, pour de nombreux systèmes, l'industriel restera responsable de cette maîtrise d'œuvre pour des raisons d'expertise ou à cause des limites des capacités du ministère des Armées en ressources humaines. Il sera alors nécessaire à l'avenir de garantir cette ouverture des systèmes lors de la contractualisation des marchés.

Recommandation n°46

Imposer des architectures et des standards ouverts pour permettre l'amélioration des systèmes existants par de nouveaux acteurs, dans le respect des principes de sécurité et de protection des droits de propriété intellectuelle.

3.2.2.2 Affirmer la propriété de l'Etat sur les données produites par ses systèmes

De même que l'ouverture des architectures favorisera leur amélioration par de nouveaux acteurs, l'affirmation de la propriété de l'Etat sur toutes les données produites par les systèmes qu'il a acquis permettra de faciliter l'émergence de nouvelles applications basées sur la donnée.

Il ne s'agit pas de transférer à d'autres acteurs les données, mais bien de leur permettre de bâtir des applications que l'Etat pourra ensuite utiliser (après entraînement dans le cas de l'IA) sur ses données. Cette distinction est essentielle pour rassurer les industriels soucieux de préserver leur propriété intellectuelle.

Il faut donc s'assurer que l'Etat puisse utiliser ses données comme il le souhaite, mais aussi valoriser et cartographier encore davantage les données produites, sous l'égide du commissariat au numérique de défense (CND), récemment constitué le 1er septembre 2025.

Recommandation n°47

Formaliser dans tous les contrats la propriété de l'Etat sur toutes les données produites par ses systèmes, ainsi que la façon pour l'Etat de récupérer ces données, pour permettre leur réutilisation pour de nouveaux usages.

3.2.3 L'Etat actionnaire doit réformer son fonctionnement afin d'apporter des réponses souveraines aux besoins en capitaux de nos champions émergents

L'Etat doit donc garantir un cadre favorable, au travers d'une commande publique plus agile, aux entreprises de la BITD afin de permettre le développement d'innovations de défense structurantes. Toutefois, bon nombre d'entreprises de défense innovantes ne disposent pas des capitaux nécessaires au financement de leur R&D, de leur croissance, voire de leur BFR. Aussi, de nombreuses sociétés émergentes, porteuses d'innovations de grand intérêt, peinent à pérenniser leur structure dans le temps, face à l'impéritosité du passage à l'échelle. Le risque de perte, voire de passage sous pavillon étranger d'un potentiel technologique vital pour la préservation de notre ascendant stratégique, nous oblige à réformer la façon dont l'Etat français soutient financièrement ses champions technologiques.

3.2.3.1 Le « Colbertisme 2.0 », une solution française aux enjeux de passage à l'échelle de nos entreprises stratégiques

Il est évident que nous n'avons à date, ni en France ni en Europe, un écosystème de financement privé suffisant pour soutenir l'émergence d'un « Anduril à la française » ou « à l'europeenne ». Il nous incombe donc de faire preuve de créativité pour inventer un nouveau modèle, adapté à notre culture et nos spécificités, qui nous permettra de ne pas manquer l'opportunité de voir émerger parmi nos jeunes pépites technologiques un acteur de la « New Defence » d'échelle mondiale.

Nous soutenons à ce titre l'idée d'un « Colbertisme 2.0 », dans le cadre duquel l'Etat se réserverais le droit et surtout les moyens de soutenir pécuniairement un champion stratégique afin de favoriser son passage à l'échelle, jusqu'à ce qu'il atteigne une taille et un poids de marché critiques.

La situation d'impécuniosité dans laquelle se trouve notre pays nous interdit de solliciter des crédits budgétaires supplémentaires pour abonder une telle démarche. Malgré l'action salutaire du fonds French Tech Souveraineté lancé en juin 2020 (initialement doté de 650 M€ par l'Etat afin de soutenir en fonds propres des sociétés considérées comme souveraines, dont un grand nombre issu de la BITD, et ré-abondé l'année dernière à hauteur de 200 M€), il apparaît évident que la contrainte budgétaire croissante ne nous permettra de continuer à augmenter la dimension de cet outil pourtant essentiel. Il ne s'agit toutefois pas du seul recours dont nous disposons en la matière.

Une piste prometteuse pourrait être identifiée du côté de l'agence des participations de l'Etat. Longtemps garante des intérêts économiques et stratégiques de la France, elle le demeure en partie encore, détenant notamment des participations dans plusieurs groupes industriels de la défense (Thales, KNDS, Naval Group, Airbus, etc.). Néanmoins, elle possède également des participations dans des entreprises qui ne revêtent aujourd'hui que peu, voire pas d'intérêt stratégique pour l'Etat français.

Des cessions d'actifs « moins » stratégiques détenus par l'APE, pour lesquels la participation de l'Etat ne relève pas d'un impératif de souveraineté, pourraient donc être envisagées (quitte à conserver, si besoin, des parts dans les activités les plus sensible des entreprises en question). Les produits de ces

cessions, contrairement aux dividendes des participations de l'APE qui retournent au budget général de l'Etat, reviendraient directement à l'agence qui pourrait alors les réinvestir en prenant des participations dans des sociétés d'un type inédit pour elle : des champions technologiques souverains, à très forte croissance, confrontés à un manque de capitaux français et européens pour financer leur passage à l'échelle.

L'Agence des Participations de l'Etat

L'Agence des participations de l'État (APE) incarne l'État actionnaire, investisseur en fonds propres dans des entreprises jugées stratégiques par l'État, pour stabiliser leur capital ou les accompagner dans leur développement ou leur transformation. L'APE est sous la tutelle du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.

Cette démarche s'inscrirait dans la continuité naturelle des activités de l'APE, habituée à prendre de façon agile des participations pour accompagner des entreprises stratégiques « sensibles » (via des actions de préférence) ou des opérations de consolidation impliquant ses entreprises en portefeuille.

Ce nouveau mécanisme aurait une double vertu :

- Attirer de nouveaux investisseurs, plus éloignés du secteur de la défense, par effet de levier ;
- Protéger les intérêts souverains d'entreprises stratégiques contraintes de se tourner vers des capitaux étrangers.

Par ailleurs, les trajectoires de croissance de ces acteurs technologiques émergents laissent entrevoir des perspectives d'investissement et de rentabilité particulièrement attractives pour l'APE.

Recommandation n°48

Porter le principe d'un Colbertisme 2.0 adossé sur le privé mais permettant à l'État de venir en appui à un défaut de capital développement, pour ne pas rater un Anduril ou un Palantir « à la Française ».

Recommandation n°49

Réfléchir soit à des participations directes soit à la création d'un fonds souverain qui bénéficierait en partie aux entreprises de la BITD pour accompagner leur passage à l'échelle, et pourrait être alimenté par d'éventuelles cessions par l'APE d'actifs « moins » stratégiques, pour lesquels la participation de l'Etat ne relève pas d'un impératif de souveraineté.

3.2.3.2 L'action synergique de Bpifrance, de la CDC et de l'APE, constituant un véritable continuum d'investissement public, revêt le potentiel de structurer un écosystème de financement global, public/privé, couvrant toutes les étapes du développement des entreprises de la BITD

Nous avons évoqué dans notre développement l'action individuelle de Bpifrance, de la CDC et de l'APE. Toutefois, considérant leurs mandats respectifs et la nature de leurs opérations, il apparaît que ces trois structures pourraient former, à l'échelle française, un continuum d'investissement public capable d'attirer puis de compléter des capitaux privés, tout au long du cycle de vie d'une entreprise.

Aussi, avec le bon degré de partage d'informations et la coordination de la DGA, une startup à haut potentiel identifiée par l'AID pourrait en premier lieu accueillir le FID à son capital, tout en bénéficiant des autres outils proposés par Bpifrance (dont l'accélérateur défense) pour favoriser sa croissance. Il pourrait, sur un tour de table ultérieur, compter sur la force de frappe de la CDC, investisseur de long terme, « d'intérêt général », capable de susciter un fort effet de levier pour aller chercher de nouveaux capitaux français et européens. Enfin, comme évoqué plus haut et à l'issue de tours de tables avancés (séries D, E, ...), l'APE pourrait entrer au capital de l'entreprise dès lors qu'elle atteint une taille critique, afin de l'accompagner jusqu'à sa pleine maturité.

Recommandation n°50

Créer la fonction de « délégué interministériel au financement de la BITD », ayant entre autres missions celle de coordonner la structuration de ce continuum.

3.3 Dans un contexte budgétaire complexe, il est plus que jamais nécessaire de restaurer la confiance des industriels pour qu'ils réalisent les investissements nécessaires

Une meilleure réactivité de l'offre française et une innovation davantage pilotée par les industriels eux-mêmes favoriseront les coopérations pour répondre aux besoins de nos partenaires. Cependant, une part majeure des recettes des industriels restera liée aux commandes de l'Etat français : il est donc essentiel de leur donner une vision claire des prospects futurs et d'éviter les à-coups, afin de faciliter leur financement.

L'année 2025 aura été particulière sur ce plan en raison de l'instabilité politique et notamment de la motion de censure qui a retardé considérablement le vote du budget. Cependant, des améliorations pourraient être apportées indépendamment de ces contingences. D'une part, il est nécessaire de sécuriser le budget du P146 pour fluidifier la prise de commandes et limiter les reports de charge qui grèvent chaque année ce programme. D'autre part, de nouveaux moyens de financement doivent être mis en place afin de réconcilier les nécessaires prises de commandes et les difficultés budgétaires de la France à court terme.

3.3.1 Le budget du P146 doit être sécurisé pour garantir la tenue de la trajectoire

La France bénéficie avec la LPM d'un moyen unique pour donner une visibilité à long terme sur les commandes. Cela est indispensable compte-tenu de la spécificité des commandes d'armements qui s'appuient souvent sur des développements et des fabrications d'une dizaine d'années.

L'engagement d'un programme d'armement entraîne des flux de crédit de paiement à long terme, de sorte que la majorité des paiements d'une année particulière sont causés par des engagements d'année antérieure : cela crée une « rigidité budgétaire » qu'il convient de gérer, la rigidité du P146 « Equipements des Forces » étant sans commune mesure avec celle de tout autre programme du budget de l'Etat.

Toute amputation du P146 a donc des conséquences démultipliées sur la limitation du nombre de nouvelles commandes à cause de cette rigidité budgétaire.

Il serait souhaitable dans ce cadre de questionner la pertinence du gel d'une réserve de précaution dans le cadre particulier du P146, mais aussi de préserver ce programme de coupes éventuelles, ou au moins de leurs conséquences à long terme, par la constitution d'une réserve excédentaire pour ce programme.

3.3.1.1 Interroger la pertinence de la réserve de précaution sur le P146

La réserve de précaution consiste à rendre indisponible en début de gestion une fraction des crédits ouverts en lois de finances, entre 5 à 7% du budget du P146 ces dernières années.

La tenue de la LPM est basée sur l'exécution stricte de la loi de finances et donc sur le dégel de la réserve. Toutefois, la constitution de la réserve de précaution, même en cas de dégel total en cours d'année, crée des difficultés de gestion majeures pour le P146 en raison de la rigidité budgétaire particulière de ce programme.

Ce problème est caractéristique du P146, qui se différencie des autres programmes par la conduite d'investissements à long terme et donc une rigidité extrêmement forte. Cette singularité mériterait d'être prise en compte en ne faisant pas porter à ce programme particulier de réserve de précaution.

En effet, cette rigidité est telle qu'il peut arriver certaines années, en début d'exercice budgétaire, que les crédits de paiement liés à des engagements déjà pris lors d'années antérieures soient supérieurs au budget du P146 diminué de sa réserve : il n'est donc en pratique pas possible d'engager de nouveaux programmes avant que la réserve ne soit débloquée, ce qui crée nécessairement de l'inertie et une incertitude sur le lancement réel des nouveaux programmes.

Recommandation n°51

Rendre disponible dès le début d'année tout le budget voté en loi de finances pour le P146 sans en geler une partie dans une réserve de précaution, afin de prendre en compte les spécificités de ce programme d'investissement.

3.3.1.2 Préserver le P146 d'éventuels coupes, notamment dues aux surcoûts OPEX

Outre le gel de la réserve de précaution, la bonne exécution du P146 peut être mise à mal par les annulations de fin d'année, fixées par le schéma de fin de gestion, notamment en raison des surcoûts OPEX avec un transfert de crédits du P146 vers le P178, ou plus généralement vers d'autres priorités de la mission défense.

Le P146 n'a pas été préservé de ces problématiques ces dernières années, et l'on ne peut exclure des difficultés similaires dans un futur proche, notamment en cas de déploiement des forces armées sur le flanc Est de l'Europe : la conséquence serait là encore une réduction des prises de commandes. Il serait donc pertinent de protéger le P146 de ces transferts. Ceux-ci concernent notamment la réserve de précaution : la réduire ou la supprimer pour le P146 limiterait donc les risques pour ce programme.

Recommandation n°52

Préserver au maximum l'exécution du P146 et limiter autant que possible les annulations au profit d'autres programmes de la mission Défense.

3.3.1.3 Créer une réserve excédentaire pour l'engagement de programmes imprévus

La LPM a l'avantage de donner de la visibilité à long terme sur la commande publique en termes d'équipements des forces. Toutefois, en cas de nouveaux besoins urgents, ceux-ci rentrent en conflit avec les engagements prévus au titre de l'année en cours et déjà contraints par la rigidité du P146.

L'évolution rapide de la menace et du besoin opérationnel incitent pourtant à avoir une capacité de commande rapide et imprévue pour combler au plus vite les lacunes capacitaire identifiées à l'aune du conflit en cours.

Afin de réaliser cet objectif sans déstabiliser la LPM, il serait pertinent d'étudier la provision d'une réserve excédentaire qui viendrait s'ajouter au P146 et serait débloquée en cours d'exercice pour financer des achats urgents non prévus par la LPM.

Ceci faciliterait en outre l'acquisition de matériels développés sur fonds propres par l'industrie pour répondre à des lacunes identifiées par le secteur privé. La constitution de ce budget pourrait avoir un effet signal, encourageant l'industrie à adopter une démarche proactive pour le développement de capacités autofinancées.

Recommandation n°53

Affecter au P146 une réserve de précaution excédentaire permettant de financer des acquisitions urgentes sans déséquilibrer la LPM.

3.3.2 Des modes de financement innovants doivent être mis en place pour engager dès à présent les commandes de réarmement

Si des améliorations budgétaires peuvent être menées pour robustifier le P146 et lui rendre des marges de manœuvre, elles ne seront pas suffisantes pour lancer de nouvelles commandes massives. Ces contraintes pèsent sur nos Armées et sur notre capacité à fournir nos alliés, mais elles créent également une incertitude chez les industriels : en l'absence de visibilité claire sur une augmentation significative des commandes, il est risqué pour eux d'investir dans leur outil industriel.

Par conséquent, il est indispensable de créer de nouveaux schémas de financement permettant d'accélérer le réarmement malgré l'impécuniosité budgétaire à court terme, tout en étalant les paiements pour rester cohérents des enveloppes budgétaires disponibles sur les prochaines années.

L'échéance de la menace doit conduire nos décisions en la matière : un test de l'OTAN par la Russie à l'horizon 2030 est un scénario crédible, auquel il convient de se préparer. Il s'agit à la fois de constituer des stocks suffisants d'armes et de munitions, et d'accroître les capacités industrielles. Sur ce deuxième point, la prise de commandes est vitale : sans cette certitude de commande, pas d'investissement industriel dans un contexte incertain sur le plan budgétaire, mais aussi international avec un possible cessez-le-feu en Ukraine.

3.3.2.1 Utiliser le *leasing* pour financer les commandes lorsque cela est pertinent

Afin de passer de nouvelles commandes au-delà de ce que permet l'échéance de la LPM, il est indispensable de mettre en place des mécanismes permettant d'étaler les paiements compte-tenu des difficultés budgétaires à court terme.

Des solutions sont déjà en place, comme les cessions de créance mises en place pour le financement du PANG. Dans ce cadre, les paiements sont repoussés dans le temps mais restent contenus dans la durée du programme.

Un étalement des paiements plus important serait permis par l'utilisation du *leasing* : dans ce cadre, le coût d'acquisition pourrait être lissé non pas sur la durée du programme, mais sur la durée de vie de l'équipement. Ce type de mécanisme a déjà été étudié en 2003 pour les FREMM, puis en 2014 sous l'impulsion de Jean-Yves le Drian, avec l'objectif de créer des sociétés de projets détenant les matériels et les louant aux Armées. Le caractère non déconsolidant de la dette contractée par ces entités, la complexité du montage et les surcoûts associés avaient à l'époque conduit à abandonner ce mode de financement.

Aujourd'hui, dans la situation d'urgence que nous traversons, il s'agit de réexaminer dans le détail ces possibilités et leur intérêt au cas par cas. En 2014, l'objectif était de vendre aux sociétés de projets des matériels déjà acquis par l'Etat afin de faire face à un décalage de ressources exceptionnelles pour le budget 2015. Aujourd'hui, il s'agirait au contraire d'utiliser ce type de mécanisme non pas pour obtenir une recette exceptionnelle, mais pour étaler les crédits de paiements de nouvelles acquisitions sur un temps plus long.

Ce type d'instrument ne peut pas être mis en place directement par des industriels : ceux-ci ne peuvent pas en effet emprunter à plus de dix ou quinze ans, et déséquilibreraient par ailleurs leur bilan en immobilisant une grande quantité d'actifs. Un intermédiaire financier (la société de projets) est donc nécessaire. Celle-ci achètera les matériels auprès des industriels en les finançant via des prêts bancaires ou en empruntant sur les marchés, puis mettra ces matériels à disposition sous la forme d'un crédit-bail, le montant de la redevance lui permettant de se rémunérer.

Le surcoût associé à la rémunération de l'intermédiaire financier est souvent mis en avant pour s'opposer à cette solution. Cependant, ce surcoût doit être mis en balance avec l'urgence de la situation actuelle, mais également, sur le plan strictement économique, avec l'impact des commandes permises par ce dispositif sur le tissu industriel français. L'étalement des programmes parfois imposé par la disette budgétaire entraîne également des surcoûts, qui doivent être pris en compte et diminuent la différence de coût entre un financement classique et un financement en *leasing*. Enfin, la dégradation des conditions d'emprunt de la France limite également la portée de cet argument au regard des taux d'intérêt dont pourrait bénéficier un intermédiaire financier solide pour se financer.

Le surcoût du *leasing* dépendra également de la valeur terminale du matériel à la fin du contrat, liée à la capacité de la société de crédit à le revendre. Cette solution de financement sera donc plus attrayante

pour des équipements qui ne seront pas trop spécifiques ou adaptés uniquement à des usages France. Le *leasing* permettra donc également de chiffrer plus directement l'impact des spécifications nationales sur l'exportabilité et favorisera donc l'acquisition par la France de matériels adaptés aux besoins de nos partenaires.

Enfin, une clause d'obligation d'achat des matériels par l'Etat à la fin de la période de *leasing*, pour un prix résiduel défini au début du contrat, pourrait être mis en œuvre. Dans ce cas, le risque financier pris par la société de projet est nul, permettant ainsi de réduire sensiblement le coût du *leasing*.

La faisabilité d'un mécanisme de *leasing* via un intermédiaire financier devra être étudiée plus en détails en fonction de la nature des équipements considérés, aussi bien sur le plan juridique (propriété par un acteur privé de matériel de guerre) que pratique (risque de perte au combat à assurer). Les matériels sur lesquels ce type de mécanisme est à privilégier sont probablement ceux non impliqués directement au combat comme les camions logistiques ou les avions d'entraînement (*cf* le programme MENTOR, pionnier sur ce sujet). On peut aussi mentionner l'achat de service (connectivité en orbite par exemple), qui ne serait pas à proprement parler du *leasing* puisque le matériel ne serait pas possédé par l'Etat, mais qui participe de la même logique d'alléger nos charges budgétaires à court terme tout en augmentant rapidement et significativement nos capacités.

Si le *leasing* permet de limiter les paiements à court terme sur les commandes considérées, il faut en revanche reconnaître le caractère non déconsolidant de la dette associée au sens des règles d'Eurostat, sachant que l'Etat est l'unique utilisateur des matériels *leasés*.

Recommandation n°54

Etudier en détail les implications et les limitations du *leasing*, identifier les partenaires financiers potentiels et étudier systématiquement l'intérêt de ce mode de financement.

3.3.2.2 Financer les stocks par des mécanismes de type SPV

La constitution de stocks est également cruciale dans le cadre du réarmement. Une augmentation rapide des stocks permettrait d'être prêts en 2030, de fournir nos partenaires, mais aussi indirectement d'induire une augmentation des capacités de production pour faire face à ces commandes.

Pour faire face aux besoins de financement associés, il faut envisager le financement et la détention du stock par un acteur privé de type SPV (*Special Purpose Vehicle*), capable de mobiliser des capitaux de type obligataire sur les marchés financiers. Ce type de mécanisme est déjà utilisé dans le domaine civil : il permet notamment à l'utilisateur du stock de s'affranchir de coûteuses immobilisations. On peut par exemple citer le cas de Colgate, qui externalise le financement et la gestion de son stock de menthe. Dans le domaine militaire, il a déjà été expérimenté aux Etats-Unis, notamment par Apollo Global Management qui a mis en œuvre pour la *US Army* un stock de munitions d'une valeur de 5 milliards de dollars. Pour les opérateurs industriels du secteur civil, les raisons qui justifient de recourir à ce mode de financement sont variées : optimisation du coût global, externalisation d'un risque, mutualisation.

En France, le même mécanisme pourrait être envisagé en partenariat avec de grands gestionnaires d'actifs généralistes au service du redressement de notre stock de munitions simples et complexes. Ce n'est pas la solution économiquement la plus optimale puisqu'elle ferait supporter, in fine, à la puissance publique la charge financière des intérêts des capitaux levés pour financer le stock immobilisé. L'auteur de cette mission en est parfaitement conscient.

Mais dans le contexte actuel où l'urgence commande, où des fenêtres de vulnérabilité sont identifiées avant la fin de la décennie, un SPV permettrait de disposer, rapidement, à des fins opérationnelles d'un stock de munitions bonnes de guerre, bien au-delà de ce que les annuités budgétaires permettraient d'acquérir.

Ce mode de financement suppose en France une réforme législative, permettant à des opérateurs privés de détenir des stocks sous le contrôle de l'Etat. Cette réforme vaut la peine d'être menée : l'Etat pourrait alors signer un contrat lui donnant une option d'acquisition du stock sur une période donnée, couplée à une obligation d'achat du reliquat à l'issue. Outre une remontée en puissance rapide, les SPV pourraient aussi fournir une réserve disponible à l'exportation après autorisation du gouvernement. Ceci faciliterait l'obtention de commandes compte-tenu de l'importance du facteur délai dans le choix du fournisseur par les clients. Il serait probablement possible de marger sur ces contrats exports, allégeant d'autant le coût de financement du stock. Le stock devrait bien sûr être rapidement reconstitué.

Enfin, il ne faudrait pas nécessairement s'interdire de rendre accessibles ces SPV à l'épargne populaire, à l'image du fonds défense BPI à venir. Développer une épargne patriotique est un enjeu sur lequel la représentation nationale à l'Assemblée nationale et au Sénat s'est fortement mobilisée et mérite d'être entendue. Ouvrir à la souscription publique des obligations de ces SPV serait un moyen concret pour chaque Français de contribuer très directement à l'effort de réarmement pour la protection de notre pays et de nos partenaires européens, ainsi qu'à l'essor de notre industrie de défense.

Recommandation n°55

Etudier la constitution de stocks financés par des SPV.

Annexe 1 : Liste des recommandations

Recommandation n°1

Rappeler les positions fermes de la France concernant les critères d'éligibilité des instruments de soutien à la BITDE sur le long-terme, qui conditionnent la capacité collective des Européens à garantir la liberté d'usage de leurs équipements en cas de conflit de haute intensité.

Recommandation n°2

Poursuivre la simplification règlementaire amorcée en 2025 et adapter les instruments de soutien à la BITDE pour soutenir de manière plus adéquate les PME et ETI de la BITDE.

Recommandation n°3

Dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel, réformer le Fonds européen de Défense, cœur du financement de la R&D de défense parmi les outils européens, pour qu'il finance, selon un mode différencié, l'innovation de rupture, les grands programmes et les produits « consommables » via des appels à projets différenciés.

Recommandation n°4

S'opposer fermement à la création d'un marché unique de la défense à l'échelle de l'Union européenne ; et en particulier, s'opposer fermement au transfert, par le biais d'actes délégués ou d'actes d'exécution, des compétences des Etats membres à la Commission européenne en matière de contrôle des exportations.

Recommandation n°5

Créer un délégué interministériel dédié à la représentation des positions françaises, au niveau politique, en matière d'exportation de matériels de guerre en Europe.

Recommandation n°6

Conditionner le soutien français à une hausse des budgets européens de soutien à la défense à la mise en place d'une préférence européenne ambitieuse, y compris dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel de l'UE.

Recommandation n°7

Concentrer l'utilisation d'EDIP autour des projets européens de défense d'intérêt commun (EDPCI), grands projets structurants permettant de combler les lacunes capacitaire europénnes prioritaires.

Recommandation n°8

Garantir que le prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034 (CFP), soit respectueux des Etats membres en matière de gouvernance, pour garantir l'adéquation des initiatives européennes avec le besoin militaire des Etats et éviter la dilution de la comitologie.

Recommandation n°9

Confier aux réunions ministrielles de l'AED un rôle de forum politico-stratégique sur le capacitaire en évitant d'y aborder des sujets techniques ou administratifs.

Recommandation n°10

Recentrer l'AED sur son rôle de maître d'ouvrage pour la gestion de projets structurants en coopération, y compris via l'augmentation de son budget.

Recommandation n°11

Revitaliser la Coopération structurée permanente, par une impulsion politique forte des Etats membres.

Recommandation n°12

Pour répondre à l'impératif de fournir davantage d'orientations stratégiques en matière capacitaire à l'UE, créer un Conseil Défense se réunissant annuellement sur les initiatives de défense de l'UE axées sur le développement des capacités.

Recommandation n°13

Amorcer des réflexions concernant la participation du Royaume-Uni aux cadres de coopération européens et aux instruments européens de soutien à la BITDE.

Recommandation n°14

Poursuivre les travaux entamés sous l'égide du médiateur des entreprises, afin de garantir le respect des délais de paiement contractuels par les MOI de la BITD.

Recommandation n°15

Actualiser l'étude DGA/DG Trésor avec des données issues des années 2022-2024.

Recommandation n°16

Revaloriser la recherche en sciences sociales dans le domaine de la défense, et plus particulièrement des industries de défense, afin de favoriser la connaissance socio-économique du secteur.

Recommandation n°17

Prohiber la notion d'armes « controversées » et s'assurer que seule est employée la notion d'armes « interdites ».

Recommandation n°18

Réviser la directive SFDR, dans la continuité des révisions des directives CSRD et CS3D.

Recommandation n°19

S'assurer que les directives européennes en matière d'ESG ne soient pas sur-transposées à l'échelle française.

Recommandation n°20

Préciser la nouvelle doctrine de prêts de la BEI et d'investissement du FEI et faire aboutir de premières opérations marquantes.

Recommandation n°21

Encourager le FEI et la Commission européenne à ré-abonder la « *Defence Equity Facility* » et l'apport de souscripteurs institutionnels.

Recommandation n°22

Créer un comité d'experts « défense et sécurité », afin d'accompagner et conseiller les équipes de la BEI.

Recommandation n°23

Défendre une vision strictement européenne des moyens de notre réarmement, s'appuyant sur les outils communautaires existants ou émergents et l'action complémentaire de la BEI.

Recommandation n°24

Mieux encadrer et contrôler l'action et les méthodes des agences de notation sociétales et fournisseurs de données ESG, pour plus de transparence dans la construction de leurs bases de données et indices.

Recommandation n°25

Imposer aux ONG de publier la liste de leurs financeurs personnes morales.

Recommandation n°26

Intégrer une plus large gamme d'acteurs aux structures d'échanges créées (CGP, *family offices*, plus grand nombre de fonds d'investissement généralistes, etc.).

Recommandation n°27

Enrichir la « charte investisseurs » de la DGA pour en faire un outil de référence, non exclusif, pour les fonds d'investissement souhaitant investir dans la défense (fonds spécialisés ET généralistes).

Recommandation n°28

Encourager la création d'une « fédération » des acteurs privés finançant la BITD, héritière du dialogue de place structuré à la suite de l'événement du 20/03, afin d'en poursuivre la dynamique et les réflexions.

Recommandation n°29

Présenter et expliquer les opportunités offertes par des vecteurs de financements très souvent méconnus des industriels de défense, pour organiser au mieux leur déploiement.

Recommandation n°30

Ré-abonder les fonds FID et Definvest, opérés par Bpifrance et vecteurs d'importants effets de levier, par des fonds publics et l'ouverture de Definvest à des capitaux privés (sur le modèle du FID).

Recommandation n°31

Pérenniser et encourager le modèle des « partenariats d'innovation » déployé par l'AID.

Recommandation n°32

Encourager le fléchage de fonds européens de portée duale vers la défense (Horizons Europe, European Tech Champions Initiative, etc.) à condition que les critères d'éligibilité soient similaires à ceux prévus pour les instruments dédiés à la défense, en mettant à disposition des moyens pour soutenir les candidatures d'entreprises et fonds français.

Recommandation n°33

Soutenir activement les candidatures françaises aux challenges proposés par les accélérateurs de l'UE (EUDIS BAM) et de l'OTAN (DIANA).

Recommandation n°34

Renforcer les liens et synergies entre les entités du ministère des Armées (DGA, EMA) et les accélérateurs privés français (GENERATE, La Place Stratégique, SeaStart, Start'Air, Dual Boost, etc.).

Recommandation n°35

Valoriser et soutenir des projets innovants de mobilisation de l'épargne populaire, en France ou en Europe.

Recommandation n°36

Envisager une réforme du droit des IEF inspirée de la règlementation FOCI américaine, permettant via des « proxys » d'accueillir des capitaux étrangers en conservant un vrai contrôle stratégique, plus exigeant que les simples « *golden shares* ».

Recommandation n°37

Réviser les exigences de solvabilité des assureurs français et européens, afin d'abaisser la charge en capital pour l'investissement dans des entreprises non cotées de la défense.

Recommandation n°38

Employer le dispositif FAST, prévu dans le règlement européen à venir EDIP, pour abonder des fonds d'investissements et fonds de fonds sectoriels, afin de provoquer un important effet de levier à destination des « *asset owners* » européens.

Recommandation n°39

Favoriser la production sous-licence de matériels français en Europe et encourager le développement de liens industriels avec des pays n'ayant pas une tradition de BITD pour en démontrer l'intérêt économique et en tirer les conséquences stratégiques.

Recommandation n°40

Pousser les grands groupes à mettre en valeur leurs sous-traitants, notamment dans les salons (« *effet label* »), pour leur donner une visibilité à l'échelle européenne.

Recommandation n°41

Partager entre européens, en bilatéral et au cas-par-cas, les cartographies de nos BITD nationales et partager ces informations avec les acteurs de consolidation pour favoriser l'émergence d'ETI européennes.

Recommandation n°42

Poursuivre le rééquilibrage entamé dans les décisions capacitaires en augmentant l'importance de l'exportabilité, notamment au niveau européen, dans la définition des matériels et en simplifiant les spécificités nationales.

Recommandation n°43

Créer des stocks stratégiques d'armements, si possible via des SEAP, afin de répondre rapidement aux besoins de nos partenaires.

Recommandation n°44

Développer l'acquisition de logiciels et petits matériels sous licence sur étagère, en s'appuyant sur les travaux menés en ce sens par la DGA.

Recommandation n°45

Quand l'estimation des coûts de revient prévisionnels est difficile ou quand les risques économiques liés à l'exécution du contrat sont élevés, recourir à la dépense contrôlée plafonnée avec intérressement du titulaire à la réduction des coûts de revient et prendre en compte l'intégralité des coûts de l'industriel dans le calcul des coûts de revient pour favoriser la prise de risque par l'industriel.

Recommandation n°46

Imposer des architectures et des standards ouverts pour permettre l'amélioration des systèmes existants par de nouveaux acteurs, dans le respect des principes de sécurité et de protection des droits de propriété intellectuelle.

Recommandation n°47

Formaliser dans tous les contrats la propriété de l'Etat sur toutes les données produites par ses systèmes, ainsi que la façon pour l'Etat de récupérer ces données, pour permettre leur réutilisation pour de nouveaux usages.

Recommandation n°48

Porter le principe d'un Colbertisme 2.0 adossé sur le privé mais permettant à l'État de venir en appui à un défaut de capital développement, pour ne pas rater un Anduril ou un Palantir « à la Française ».

Recommandation n°49

Réfléchir soit à des participations directes soit à la création d'un fonds souverain qui bénéficierait en partie aux entreprises de la BITD pour accompagner leur passage à l'échelle, et pourrait être alimenté par d'éventuelles cessions par l'APE d'actifs « moins » stratégiques, pour lesquels la participation de l'Etat ne relève pas d'un impératif de souveraineté.

Recommandation n°50

Créer la fonction de « délégué interministériel au financement de la BITD », ayant entre autres missions celle de coordonner la structuration de ce continuum.

Recommandation n°51

Rendre disponible dès le début d'année tout le budget voté en loi de finances pour le P146 sans en geler une partie dans une réserve de précaution, afin de prendre en compte les spécificités de ce programme d'investissement.

Recommandation n°52

Préserver au maximum l'exécution du P146 et limiter autant que possible les annulations au profit d'autres programmes de la mission Défense.

Recommandation n°53

Affecter au P146 une réserve de précaution excédentaire permettant de financer des acquisitions urgentes sans déséquilibrer la LPM.

Recommandation n°54

Etudier en détail les implications et les limitations du *leasing*, identifier les partenaires financiers potentiels et étudier systématiquement l'intérêt de ce mode de financement.

Recommandation n°55

Etudier la constitution de stocks financés par des SPV.

Annexe 2 : liste des acronymes

APRD : Action préparatoire concernant la recherche en matière de défense

AED : Agence européenne de défense

AELE : Association européenne de libre-échange

AFFO : Association française du family office

AID : Agence de l'innovation de défense

AMF : Autorité des marchés financiers

AMIAD : Agence ministérielle pour l'IA de défense

ANR : Agence nationale de la recherche

APE : Agence des participations de l'Etat

ASAP : Act in Support of Ammunition Production

ASTRID : Accompagnement spécifique des travaux de recherche et d'innovation défense

BEI : Banque européenne d'investissement

BERD : Banque européenne pour la reconstruction et le développement

BFR : Besoin en fonds de roulement

BITD : Base industrielle et technologique de défense

BITDE : Base industrielle et technologique de défense européenne

CAE : Conseil Affaires étrangères

CAE-D: Conseil Affaires étrangères en format défense

CARD : Coordinated Annual Review on Defence

CD : Conseil Défense

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CDP : Capability Development Plan

CFP : Cadre financier pluriannuel

CGP : Conseillers en gestion de patrimoine

CIDCC : Cyber and Information Domain Coordination Center

CIEEMG : Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre

CJUE : Cour de justice de l'UE

CND : Commissariat au numérique de défense

COREPER : Comité des représentants permanents

CS3D : Corporate Sustainability Due Diligence Directive

CSP : Coopération structurée permanente (en anglais, PESCO : Permanent Structured Cooperation)

CSR ; Capital de solvabilité requis

CSRD : Corporate Sustainability Reporting Directive

DEF : Defence equity facility

DG DEFIS : Direction générale pour l'industrie de défense et l'espace

DGA : Direction générale de l'armement

DGRIS : Direction générale des relations internationales et de la stratégie

DG Trésor : Direction générale du Trésor

DIANA : Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic

DID : Direction de l'industrie de défense

DIGA : Defence Investment Gap Analysis

DIPB : Defence Industrial Production Board

DIRB : Defence Industrial Readiness Board

DJPTF : Defence Joint Procurement Task Force

DoD : Department of Defense

DOMN : Direction des opérations, du maintien en condition opérationnelle et du numérique

DRTF : Defence Readiness Task Force

ECF : European competitiveness fund

EDIP : European Defence Industry Program

EDIRPA : European Defence industry reinforcement through common Procurement Act

EDIS : European Defence Industrial Strategy

EDPCI : European Defence Project of Common Interest

EEE : Espace économique européen

EM : Etat membre

EMA : Etat-major des Armées

EMUE : Etat-major de l'UE

END : Expert national détaché

EPC : European Patrol Corvette

ESG : [Critères] environnementaux, sociaux et de gouvernance

ESSOR : European Secure Software defined Radio

ETF : Exchange Traded Funds

ETI : Entreprises de taille intermédiaire

EUDIS : EU Defence Innovation Scheme

EUDIS BAMM : EU Defence Innovation Scheme Business Accelerator & Matchmaking

FAR : Force d'acquisition réactive

FAST : Fund to Accelerate Supply Chain Transformation

FEDef : Fonds européen de défense

FEI : Fonds européen d'investissement

FID : Fonds Innovation Défense

FMTC : Future Medium-size Tactical Cargo

FOCI : Foreign Ownership, Control of Influence

FREMM : FREgate Multi-Missions

HR/VP : Haut représentant pour les Affaires étrangères/Vice-président de la Commission européenne

IA : Intelligence artificielle

IEF : Investissements étrangers en France

IHEDN : Institut des Hautes études de Défense nationale

IPO : Initial Public Offering

ITAR : International Traffic in Arms Regulation

ITRE : Industrie, recherche, énergie

JEI : Jeune entreprise innovantes

JEIC : Jeune entreprise d'innovation et de croissance

JEIR : Jeune entreprise d'innovation et de rupture

LBO : Leveraged buy-out

LDDS : Livret de développement durable et solidaire

LP : Limited Partner

LPM : Loi de programmation militaire

MEAE : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

MEDOR : Méditerranée orientale

MGCS : Main Ground Combat System

MOI : Maîtres d'œuvre industriels

MPCC : Military Planning and Conduct Capability

NSPA : NATO Support and Procurement Agency

OCCAr : Organisation conjointe de coopération en matière d'armement

ONG : Organisations non gouvernementales

ONU : Organisation des nations unies

OPEX : Opérations extérieures

OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

P146 : Programme 146 « Equipement des forces »

PANG : Porte-Avions de Nouvelle Génération

PCMUE : Président du Comité militaire de l'UE

PDG : Président-directeur général

PEDID : Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense

PESC: Politique étrangère et de sécurité commune

PIB : Produit intérieur brut

PLF : Projet de loi de finances

PME : Petites et moyennes entreprises

POC : Proof of concept

PPE : Postes permanents à l'étranger

PSDC : Politique de sécurité et de défense commune

R&D : Recherche et développement

R&T : Recherche et technologie

RAPID : Régime d'appui à l'innovation duale

REI : Recherches exploratoires et d'innovation

RETEX : Retour d'expérience

RMD : Représentation militaire et de défense

RNS : Revue nationale stratégique

SAFE : Security Action For Europe

SATOC : Strategic Air Transport for Outsized Cargo

SCAF : Système de combat aérien du futur

SEAE : Service européen pour l'action extérieure

SEAP : Structure for European Armament Programme

SEDE : Sécurité et défense

SFDR : Sustainable Finance Disclosure Regulation

SGAE : Secrétariat général pour les Affaires européennes

SGDSN : Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale

SPV : Special Purpose Vehicle

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TIC : Transferts intra-communautaires

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

TWISTER : Timely Warning and Interception with Space-Based Theater Surveillance

UE : Union européenne

USA : Etats-Unis d'Amérique

Annexe 3 : liste des entretiens

Cette liste est présentée par catégorie et ordre chronologique.

Cette liste peut être enrichie des entretiens menés par l'auteur du rapport lors de ses précédentes missions⁷³, dans le cadre de son activité parlementaire.

Acteurs étatiques français

➤ Ministère des Armées :

- **M. Sébastien Lecornu**, ministre des Armées

Cabinet du ministre des Armées :

- **M. Adrien Facon**, conseiller industrie et innovation ; **Mme l'ingénieur principal de l'armement Adèle Pass-Lanneau**, conseillère adjointe industrie et innovation ; **M. l'ingénieur principal de l'armement Hugo Masse**, conseiller adjoint industrie et innovation ; **M. Malo Tricca**, conseiller parlementaire

Direction générale de l'armement :

- **M. Emmanuel Chiva**, délégué général pour l'armement
- **Mme l'ingénierie générale de l'armement Cécile Marly**, Architecte du système de défense coopération, innovation et interministériel (C2I) - Service d'architecture du système de défense, **M. Arnaud Marois**, architecte du système de défense, adjoint Coopération, Innovation, Interministériel (C2I), **M. l'ingénieur en chef des études et techniques de l'armement Emmanuel Cariou**, chef du bureau « développement de la coopération »
- **M. Gaël Pradelle**, chef du bureau des orientations industrielles à la direction de l'industrie de défense, **M. Titouan Charrier**, chargé d'affaires industrielles internationales
- **M. l'ingénieur en chef de l'armement Pierre-Marie Lecat**, chargé de mission Union européenne auprès du directeur de la direction internationale de la coopération et de l'export, **M. Stéphane Le Bris** chef du bureau des affaires multilatérales, **M. Jean-François Steinmetz**, officier de zone affaires multilatérales/UE
- **M. l'ingénieur général de l'armement Nicolas Grangier**, chef du service de la sécurité économique à la direction de l'industrie de défense et délégué ministériel aux PME, **M. Jean-Baptiste Kerveillant**, sous-directeur Protection et résilience des entreprises, **Mme Nathalie Grimbert**, cheffe du bureau de soutien aux PME

⁷³ Mission « flash » sur le financement de l'industrie de défense (aux côtés de Mme François Ballet-Blu) et mission d'information sur l'industrie de défense, pourvoyeuse d'autonomie stratégique en Europe ? (aux côtés de M. Jean-Charles Larsonneur).

- **M. l'ingénieur en chef de l'armement Sébastien Pauly**, chef du bureau de la synthèse et de la programmation de la direction de la préparation de l'avenir et de la programmation, **Mme Catherine Aglibert**, adjointe au chef du bureau de la synthèse et de la programmation, **M. Arthur le Rhun**, adjoint au chef du bureau de la gestion du P146, **M. l'ingénieur en chef de l'armement Simon Alcayna**, adjoint au chef du bureau des opérations d'investissement n°4
- **M. l'ingénieur général de l'armement Guilhem Reboul**, directeur des opérations, du maintien en condition opérationnelle et du numérique, **M. l'ingénieur général de l'Armement Jean-Pierre Clerc**, directeur du service des achats d'armement, **M. l'ingénieur général de l'armement Philippe Sigaud**, sous-directeur animation des opérations d'armement, du MCO et de l'international, adjoint conduite au directeur des opérations

Agence de l'innovation de défense :

- **M. l'ingénieur général de l'armement Patrick Aufort**, directeur de l'agence de l'innovation de défense, **Mme Maud Pichard**, responsable des relations institutionnelles et partenariats, **M. Lucas Thiélois**, chargé des relations internationales et partenariats

Etat-major des Armées :

- **M. le général Thierry Burkhard**, chef d'Etat-major des Armées
- **M. le général Jérôme Bordelles**, officier adjoint à la sous-chefferie plans, **M. le colonel Vincent Mary**, chef du bureau Coopérations et planification interalliée, **M. Martin Laï**, apprenti
- **Mme Christelle Calmels**, adjointe « pilotage, stratégie, influence RH » à l'Assistant Exécutif de l'OGRIM
- Commandement des opérations spéciales

Direction générale des relations internationales et de la stratégie :

- **Mme Alice Rufo**, directrice générale des relations internationales et de la stratégie
- **M. le colonel Lionel Branche**, chef du département « Présence française à l'étranger », Service du pilotage des ressources et de l'influence internationale

Direction des affaires juridiques :

- **M. Antoine Pavageau**, sous-directeur droit international et européen

➤ Services du Premier ministre :

Secrétariat général des Affaires européennes :

- **M. Emmanuel Puisais-Jauvin**, secrétaire général des affaires européennes

Haut-Commissariat au Plan :

- **M. Clément Beaune**, haut-commissaire à la Stratégie et au Plan, **M. Clément Tonon**, Rapporteur général
- **M. Grégory Claeys**, directeur du département Economie, **Mme Alice de Lyrot**, conseillère du Haut-commissaire, **M. Hicham Abbas**, adjoint au directeur du département Economie

➤ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères :

Ambassade de France au Royaume-Uni :

- **Son Excellence Madame l'Ambassadrice Hélène Duchêne**, ambassadrice de France au Royaume-Uni, **M. l'amiral Luc Raynal**, attaché de défense, **M. l'ingénieur en chef de l'armement Jean Prudhomme**, attaché d'armement

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :

- **Son Excellence Monsieur l'Ambassadeur Philippe Léglise-Costa**, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne
- **M. l'ingénieur général de l'armement Raymond Levet**, conseiller armement de la représentation permanente, **M. l'ingénieur en chef de l'armement Loïc Le Gall**, conseiller armement adjoint, **M. le commissaire en chef Pascal Coat**, conseiller armement adjoint

Représentation permanente de la France auprès du Comité politique et de sécurité :

- **Son Excellence Madame l'Ambassadrice Mathilde Félix-Paganon**, représentante permanente de la France auprès du comité politique et de sécurité, **Mme Marine Dupré**, conseillère groupe politico-militaire, **Mme Chloé Paux-Samson**, stagiaire INSP.

Représentation permanente de la France auprès de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) :

- **Son Excellence Monsieur l'Ambassadeur David Cvach**, représentant permanent de la France auprès de l'OTAN

➤ Ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique :

- **M. Eric Lombard**, ministre de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

Cabinet du ministre de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique :

- **M. François Bolard**, directeur adjoint de cabinet, **M. Mickael Nogal**, conseiller spécial, **Mme Charlotte Ast**, conseillère financement de l'économie et Outre-mer

Scale-up Europe :

- **M. Philippe Huberdeau**, secrétaire général

Direction générale du Trésor :

- **M. Bertrand Dumont**, directeur général du Trésor
- **Mme Camille Sutter**, cheffe du bureau Financement et Développement des Entreprises, **M. Jean de Livonnière**, adjoint à la cheffe de bureau

Agence des participations de l'Etat :

- **M. Alexis Zajdenweber**, commissaire aux participations de l'Etat, **M. Pierre Jeannin**, directeur de participations industrie, **M. l'ingénieur principal de l'armement Victor Cauchois**, directeur de participations adjoint industrie

Acteurs institutionnels européens

➤ Commission européenne :

Secrétariat général :

- **M. Olivier Landour**, Senior Defence Expert auprès du Secrétariat général de la Commission.

Cabinet du commissaire européen à la Défense et à l'Espace :

- **Mme Anne Fort**, chef de cabinet adjointe

Direction générale de l'industrie de défense et de l'espace (DG-DEFIS) :

- **M. Timo Pesonen**, directeur de la DG-DEFIS, **M. Herald Ruijters**, directeur général adjoint, **M. Guillaume de la Brosse**, chef d'unité, **M. Gueorgui Ianakiev**, team lead – marché de défense.
- **M. l'ingénieur en chef de l'armement Emmanuel Germond**, Policy Officer à la DG-DEFIS, **Mme Lisa Antoine**, Policy Officer à la DG-DEFIS

➤ Service européen pour l'action extérieure :

- **M. Charles Fries**, secrétaire général adjoint du SEAE
- **M. Julien Daemers**, assistant politique du secrétaire général adjoint, **Mme Elisa Royer**, Policy Advisor au SEAE

Bureau de l'innovation à Kyiv :

- **M. Arunas Vinciunas**, chef d'unité DG DEFIS à la Commission, **Mme Joanna Janiszewska-Osica**, cheffe du secteur stratégique de défense au SEAE

- Agence européenne de Défense :
- **M. Etienne de Durand**, directeur de cabinet du directeur de l'AED, **M. l'ingénieur en chef de l'armement Franck Desit**, directeur adjoint pour les capacités de défense, la planification et l'armement, **M. Maxime Roclore**, chargé de mission au cabinet du directeur

Parlement européen :

- **M. le général (2S) Christophe Gomart**, député européen, vice-président de la commission de la sécurité et de la défense, **Mme Lorraine Tournyol du Clos Dang-Vu**, directrice de cabinet

- Représentations permanentes d'autres Etats européens auprès du comité politique et de sécurité :

Représentation polonaise :

- **M. Jacek Klatka**, conseiller, **Mme Maja Liszkiewicz**, conseillère

Représentation danoise :

- **Son Excellence Madame l'Ambassadrice Lene Mandel Vensild**, représentante permanente du Danemark auprès du COPS, **Mme Nanna Holt**, chargée de mission pour l'industrie de défense

Représentation chypriote :

- **Son Excellence Monsieur l'Ambassadeur Petros Mavrikios**, représentant permanent de Chypre auprès du COPS, **M. Nicos Ioannou**, délégué adjoint à l'AED

Acteurs institutionnels britanniques

- Ministry of Defence :
- **Mme Maria Eagle**, Minister of State for Defence Procurement and Industry, **M. Andy Start**, interim National Armaments Director
- Department of Business & Trade :
- **M. Sam Lister**, Director General for Industrial Strategy
- House of Commons :
- **M. Tanmanjeet Singh Dhesi MP**, Chair of the Defence Committee, **M. Lincoln Jopp MP**, Member of the Defence Committee

Acteurs institutionnels otaniens

- Commandement allié Transformation :
 - **M. l'amiral Pierre Vandier**, commandant suprême allié pour la transformation
- Secrétariat international :
 - **M. le général François-Marie Gougeon**, secrétaire général adjoint pour la planification de la politique de défense
- Accélérateur d'innovation de défense pour l'Atlantique Nord (DIANA) :
 - **M. James Appathurai**, directeur général par intérim

Acteurs industriels

- Groupements industriels :
 - **M. Thierry Regond**, président du Cluster EDEN, **M. Laurent Pourprix**, trésorier
 - **M. Guillaume Faury**, président du GIFAS et de « l'AeroSpace and Defense Industries Association of Europe » (ASD)
 - **M. Nicolas Chamussy**, président du GICAT, **M. le général (2S) Jean-Marc Duquesne**, délégué général, **M. Vincent Quintana**, directeur des affaires publiques
 - **M. Pierre-Eric Pommellet**, président du GICAN et du CIDEF
 - **M. Samuel Mamou**, directeur de l'Alliance NewSpace
 - **M. David Lockwood**, président d'ADS Group et **M. Kevin Craven**, directeur général
 - M. le général (2S) **Frédéric Parisot**, délégué général du GIFAS
- Grands donneurs d'ordres :
 - **M. Emmanuel Levacher**, directeur général d'Arquus, **M. Charles Maisonneuve**, directeur des affaires publiques et des médias
 - **M. Guillaume Faury**, président-directeur général d'Airbus, **M. Fabien Menant**, directeur des affaires publiques
 - **M. Benoît Hancart**, directeur relations institutionnelles France de Thales Alenia Space, **M. Nicolas Chantrenne**, vice-président relations institutionnelles, **M. le général (2S) Jean-Pascal Breton**, conseiller militaire, **M. Christophe Debaert**, directeur commercial France
 - **M. François Bourrier-Soifer**, directeur général adjoint de Safran Al, **M. Marc Antoine**, directeur des affaires publiques
 - **M. Nicolas Chamussy**, directeur général de KNDS France

- **M. Eric Béranger**, président-directeur général de MBDA, **M. l'amiral (2S) Hervé de Bonnaventure**, conseiller Défense, **Mme Anne-Sophie Thierry Bozetto**, responsable des relations politiques et parlementaires
- **M. Hugo Richard**, directeur de cabinet du président d'ArianeGroup
- **M. Pierre-Eric Pommellet**, président-directeur général de Naval Group, **M. l'amiral (2S) Stanislas Gourlez de la Motte**, conseiller Marine, **M. Guillaume Rochard**, directeur stratégie, partenariats et affaires institutionnelles
- **M. Eric Trappier**, président-directeur général de Dassault Aviation, **M. Bruno Giorgianni**, secrétaire du comité de direction, directeur des affaires publiques et de la sûreté

➤ PME et ETI :

- **M. Jérôme Bendell**, président-directeur général d'Exail, **M. Jérôme Chrétien**, directeur des affaires publiques
- **Mme Fanny Turgis**, présidente de Turgis & Gaillard, **M. Patrick Gaillard**, directeur général
- **M. Etienne Galan**, président d'Aubert & Duval
- **Mme Sylvie Grison**, présidente-directrice générale de Roxel
- **M. Xavier Montazel**, directeur général de CNIM Systèmes Industriels

➤ Startups :

- **M. Loïc Mougeolle**, président-directeur général de Comand AI, **M. Arnaud Valli**, responsable des affaires publiques
- **M. Jean-Luc Maria**, président-directeur général d'Exotrail, **M. Maxime Jambon**, directeur de cabinet du PDG et vice-président pour les affaires publiques, **M. Eloi Robin**, responsable des programmes défense et institutionnels
- **M. Antoine de Braquilanges**, directeur général de Helsing France, **Mme Dora Madelein**, responsable communication et affaires publiques
- **M. Pierre Lucotte**, directeur général délégué de Palantir France, **Mme Consuelo Remmert**, conseillère senior, **Mme Audrey Side**, directrice des affaires légales et gouvernementales
- **M. Laurent Duport**, président de NEODE Systems

Acteurs du financement

➤ Acteurs publics :

- **M. Pascal Lagarde**, directeur exécutif de Bpifrance, **M. Cédric Lowenbach**, directeur du développement
- **M. Grégoire Chauvière Le Drian**, responsable du bureau français de la Banque européenne d'investissement
- **Mme Marie-Anne Barbat-Layani**, présidente de l'Autorité des marchés financiers

- **M. Philippe Blanchot**, directeur des relations institutionnelles du Groupe Caisse des Dépôts, **Mme Sophie Barbier**, directrice des affaires européennes
- **MM. Philippe Brassac et Hervé Guillou**, co-présidents du dialogue de place

➤ Acteurs privés :

- **Mme Maya Atig**, directrice générale de la Fédération bancaire française, **M. Jérôme Pardigon**, directeur des relations institutionnelles
- **M. Henri Marcoux**, directeur général adjoint de Tikehau Capital
- **M. Philippe Roca**, responsable des fonds de dette d'entreprise chez Sienna IM, **Mme Olivia Noirot-Nérin**, directrice au sein de l'équipe de crédit privé.
- **M. Didier Genoud**, associé-gérant de Ciclad
- **M. Guy Gourevitch**, président du Groupe Défense Angels
- **M. Philippe Taffin**, directeur Finance et Investissement de France Assureurs, **M. Ilan Sellam**, chargé de mission « affaires parlementaires et gouvernementales »
- **M. Serge Weinberg**, président de Weinberg Capital Partners
- **M. Guillaume Courault**, délégué général de l'Association française du family office
- **Mme Delphine d'Amarzit**, présidente-directrice générale d'Euronext Paris, **M. Sébastien d'Herbès**, equity listing senior manager
- **M. Yannick Jung**, responsable de l'activité Global Banking chez BNP Paribas, **M. Antoine Joly**, "Head of Defence Coordination and Development"
- **M. Benoît de La Chapelle-Bizot**, directeur des affaires publiques et conseiller du président du directoire de BPCE, **M. Emmanuel Michelin**, directeur adjoint des affaires publiques et référent défense
- **M. Yves Mazin**, président de la Chambre nationale des conseillers en gestion de patrimoine, **Mme Virginie Tricoit**, administratrice, **M. Nicolas Ducros**, délégué général
- **M. Pierre-Elie Frossard**, directeur général de SouvTech Invest
- **M. Mark Kepeneghian**, président-directeur général de LISE
- **M. Alexis Dupont**, directeur général de France Invest, **Mme Carine Delfrayssi**, directrice des affaires extérieures et secrétaire du Conseil et de la déontologie, **Mme Marine Oddo Egnell**, responsable des affaires publiques
- **M. Henri de Perignon**, partner et co-fondateur de Quadrille Capital
- **M. Christophe Gauer**, secrétaire général adjoint d'Allianz France en charge du pôle affaires publique, durabilité, mécénat et gouvernance, **M. Matthias Seewald**, ex-directeur des investissements
- **M. Benoit Grossmann**, senior managing partner & chairman Eurazeo Tech chez Eurazeo, **Mme Vanessa Campbell**, chief of staff, **M. Thomas Turelier**, managing director - venture digital, **Mme Maud Gillot**, investment director – growth, **M. Antoine Crouillères**, director – elevate

Think-tanks

- **M. Philippe Perchoc**, directeur de l'IRSEM Europe
- **M. Jean-Pierre Maulny**, directeur adjoint de l'IRIS et directeur du réseau ARES ; **M. Maxime Cordet**, directeur de recherche
- **M. Léo Pélia-Pégné**, chercheur à l'IFRI
- **Mme Hélène Masson**, maître de recherche et responsable du pôle défense et industrie à la FRS
- **M. Trevor Taylor**, directeur du programme défense et industrie du RUSI, **M. Linus Terhorst**, analyste chercheur
- **M. Julien Malizard**, titulaire de la chaire Economie de défense de l'IHEDN, **M. Josselin Droff**, chercheur, **Mme Eva Szego**, chercheuse
- **M. Bertrand de Cordoue**, conseiller défense de l'Institut Jacques Delors

Personnalités complémentaires

- **M. Philippe Roger**
- **Mme Natalia Raz**
- **M. François Mattens**
- **M. le député Christophe Plassard**
- **M. le général (2S) Philippe Lavigne**
- **M. Florian Lemoine**
- **M. le général (2S) Eric Autellet**
- **M. Xavier Musca**
- **M. Marwan Lahoud**
- **M. Alexandre Papaemmanuel**
- **M. Florian Kahn**
- **M. Thomas Sousselier**
- **M. Julien de Saint-Quentin**