



L'HÉTAIRIE

Le combat des idées à gauche

Dépasser les préventions du secteur financier à l'égard d'un « *dirty* » business ? Le nécessaire soutien à l'industrie de défense

Alexandre
PAPAEMMANUEL

et

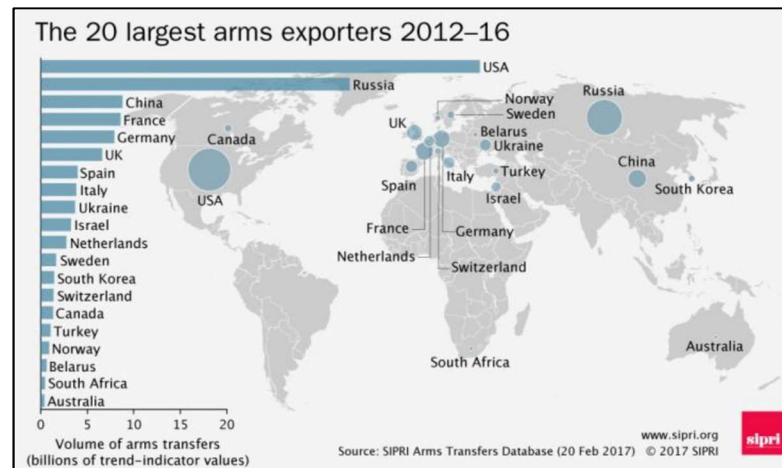
Yann WENDEL

L'industrie française de défense pâtit d'une mauvaise image auprès du public. Pourtant, elle ne s'est jamais aussi bien portée et a même battu des records de ventes à l'export, avec un chiffre impressionnant de 14 milliards d'euros en 2016. La France est ainsi devenue le troisième exportateur d'armement en 2017, derrière les Etats-Unis et la Russie¹. Et en 2018, Paris pourrait même devancer Moscou, dans un contexte de contraction du marché mondial après des années de hausse.

Pour ce faire, notre pays a bénéficié des excellentes prises de commandes des années 2012-2017, marquées notamment par la vente de Rafales au Qatar, à l'Inde et à l'Egypte qui lui a également acheté une frégate FREMM. La dernière signature en date confirme l'intention de Doha d'acquérir 12 Rafales supplémentaires pour un montant d'un milliard de dollars. Au total, Dassault doit livrer pas moins de 96 appareils à l'export après une longue période sans client.

Et les ventes ne se limitent pas à l'aéronautique puisque Paris exporte également des véhicules blindés (490 véhicules blindés type VBCI réalisés par Nexter pour 1,5 milliard d'euros à Doha) ou encore des sous-marins (« le contrat du siècle » de 35 milliards d'euros conclu avec l'Australie).

Ces succès commerciaux permettent à certains de prédire : « *L'industrie de la défense, qui pèse environ 165.000 emplois directs et*



¹ Vincent LAMIGEON, « Ventes d'armes: la France talonne désormais la Russie », *Challenges*, 28 août 2017.

indirects actuellement, dépassera les 200.000 vers 2018² », soit autant que le secteur automobile³.

Toutefois, aucun contrat de défense important ne peut se nouer sans un appui financier conséquent, compte tenu de son caractère stratégique et de son montant ; ce pari sur l'avenir doit donc être soutenu dans la durée par des établissements financiers. Or, les organismes bancaires, indispensables à la bonne conduite des affaires de défense sont trop souvent défaillants.

En effet, certains investisseurs, soucieux de leur image, évitent d'intervenir dans les « *vice businesses* » (« commerces du vice »), dont ceux liés à la défense. En particulier, les organismes bancaires, incontournables en matière de soutien aux exportations de défense et de prises de participation dans les entreprises du secteur, sont en première ligne de ce mouvement de recul à l'égard d'un domaine jugé sulfureux.

Pareille rétraction financière constitue un véritable péril pour l'autonomie stratégique nationale dans la mesure où elle expose des PME disposant d'applications technologiques d'intérêt militaire (intelligence artificielle, nanotechnologies, internet des objets...) à des rachats par des investisseurs étrangers.

Or, la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* l'a rappelé : « *le maintien de la vitalité de [notre] écosystème est un enjeu de souveraineté. [...] Ce moteur industriel et technologique irrigue l'économie et contribue au rayonnement et à l'influence de la France dans le monde. Par conséquent, la BITD doit être soutenue et entretenue à tous les niveaux (start-up, PME, ETI, grands groupes). Ce soutien s'exerce par des politiques de long terme en matière de recherche et d'investissement, de coopération, de soutien à l'export, d'acquisition et de protection vis-à-vis d'investissements étrangers⁴ ».* Autonomie stratégique et BITD⁵ vont donc de pair.

Dans cette perspective, l'Etat doit intervenir afin de combler un véritable manque de dynamisme financier pour soutenir l'indépendance de nos acteurs

Aucun contrat de défense important ne peut se nouer sans un appui financier conséquent, compte tenu de son caractère stratégique et de son montant

² Anne BAUER, « L'industrie de la défense devrait créer 40.000 emplois d'ici à 2018 », *Les Echos*, 17 juin 2016.

³ Le succès français ne doit cependant pas masquer la croissance du secteur d'une manière générale puisque, en 2016, les cent premières firmes mondiales spécialisées dans l'armement ont enregistré à elles seules près de 375 milliards de dollars de chiffre d'affaires selon le SIPRI.

⁴ *Revue Stratégique de défense et de sécurité nationale*, Octobre 2017, p. 66.

⁵ Base Industrielle et technologique de Défense qui permet au ministère des Armées d'accéder aux capacités technologiques et industrielles de défense lui garantissant l'approvisionnement, y compris sur le long terme, des matériels répondant aux besoins militaires mais aussi la liberté d'emploi de ces équipements ou la possibilité de les exporter. L'Etat doit donc veiller au maintien et au développement d'une BITD avec un juste niveau d'autonomie, à l'échelle européenne (ou dans certains cas nationale).

économiques et leurs ambitions à l'export. Cette nécessité a récemment été illustrée par le lancement du fonds « Definvest », le 16 octobre 2017, par la ministre des Armées et BPI France, en collaboration avec la Direction générale de l'Armement (DGA) ainsi que la Caisse des Dépôts et Consignations, pour un montant de 50 millions d'euros. Il convient désormais d'approfondir la démarche afin d'œuvrer à l'autonomie stratégique nationale et au profit d'une filière industrielle dynamique.

Coresponsabilité de la transaction : quand la bureaucratie bancaire marginalise l'Etat et freine le financement des contrats à l'export

Les intérêts d'une banque peuvent ne pas correspondre à l'intérêt d'un pays, en particulier en matière de ventes d'armes. Or, comme évoqué, les établissements financiers sont réticents à garantir de telles opérations car :

- Les risques politiques des licences délivrées ne correspondent guère ni à la logique économique, ni à la pression des actionnaires ;
- Les banques sont coresponsables de la transaction dans un contexte où l'extraterritorialité du droit américain induit une rigueur supplémentaire, et souvent à géométrie variable.

Un secteur économiquement à risques en dépit du rôle prégnant de l'Etat

En France, aucune exportation n'est possible sans l'Etat. La commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG) est une instance chargée d'examiner les demandes d'approbation en vue d'une exportation en ce domaine. Elle émet un avis auprès du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) qui, par délégation du Premier ministre, délivre les agréments à la prospection comme à la vente.

En France, aucune exportation de matériel militaire n'est possible sans l'Etat.

Dans les faits, des représentants du ministère des Affaires étrangères, du ministère des Armées, du ministère de l'Économie et des Finances (dits ministères à voix délibérative) décident de l'ouverture d'une prospection avec un pays allié ou de l'arrêt d'une relation commerciale avec une nation avec laquelle il y a trop de risques à commercer.

Pour l'exportateur, un refus de licence ou des restrictions associées trop importantes par rapport au besoin du client peuvent grandement diminuer le retour sur investissement. Cette « **épée de Damoclès** » réglementaire enjoint les acteurs industriels à procéder à une évaluation interne très rigoureuse des risques liés à la transaction en amont du dépôt de licence, de manière à minimiser leurs pertes potentielles.

Toutefois, si un Etat peut naturellement assumer des risques au titre de sa politique étrangère, tel n'est pas le cas d'une banque qui est responsable devant des actionnaires. Pour ces raisons, les prises de participation dans les entreprises de défense sont limitées, ce qui les fragilise grandement.

A titre d'exemple, Manurhin, fleuron français des machines à munitions, peine à stabiliser son actionnariat, alors que depuis 2011, Giat Industries et Sofired (Bpifrance) détiennent 43% du capital et Thannberger 10%, tandis qu'un fonds d'investissement slovaque, Delta Defence, en possède 34%. En outre, l'opacité entourant le fonds étranger a contribué à jeter le doute sur l'entreprise, ce qui a incité les autres acteurs financiers à s'en détourner au péril du développement de cet acteur de la souveraineté nationale.

Les prises de participation dans les entreprises de défense par les banques sont limitées, ce qui fragilise grandement cette filière industrielle

Les banques opèrent ce mouvement de désengagement du secteur de la défense avec d'autant plus de facilité que :

- Il existe une réelle inadéquation entre les risques encourus par rapport aux gains potentiels pouvant en découler⁶ ;
- Les transactions liées aux armements ne concernent qu'une petite partie du marché mondial (2-5%)⁷.

Cette orientation nocive se manifeste notamment par une réticence à émettre des crédits documentaires⁸ ou des crédits acheteurs⁹ en direction de certaines opérations.

⁶ M-C. JOLYS et K. BELLAKHDAR, « L'affirmation d'un nouveau modèle bancaire », *La Revue des Affaires*, Février 2016, p.26-9.

Disponible sur : https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjXl_yO1O3OAhWLVhoKHxeXDmwQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.vapress.fr%2Fshop%2Fdownload%2F9%2F1%2F&usg=AFQjCNE_BGAu9-W-w_J7SYk_mpOwmEaqkQ&sig2=Y5eMkb-yNihYOJSj_N7Tow

⁷ DGRIS, Séminaire « Lutte contre le trafic d'armes : Quel rôle pour les acteurs privés et la société civile ? », 2016.

Disponible sur : <http://www.defense.gouv.fr/dgris/la-dgris/evenements/seminaire-lutte-contre-les-trafics-d-armes-2-fevrier-2016/seminaire-lutte-contre-les-trafics-d-armes-2-fevrier-2016>

⁸ Document prouvant un engagement de paiement souscrit par la banque d'un acheteur vis-à-vis d'un vendeur.

⁹ Crédit consenti par une banque afin de financer un contrat d'exportation entre un exportateur et un acheteur.

Quand le risque économique est accru par le droit

En sus des risques induits par les caractéristiques du marché, les aléas qui découlent des enjeux politiques du processus de contrôle des exportations de défense peuvent également s'avérer désincitatifs pour les banques. En effet, ces dernières peuvent légitimement s'émouvoir de potentielles interférences politico-juridiques dans des processus commerciaux dont elles devraient assumer le volet financier.

En effet, si la licence d'exportation (prérequis au financement d'une opération) constituait à l'origine une forme de protection légale par rapport au risque juridique de la transaction, depuis deux décennies, les banques ont dû prendre un rôle actif dans la *compliance*, comme en témoigne leur implication dans la lutte contre la finance criminelle depuis le G7 de 1989, puis le *Patriot Act* de 2001, qui les a rendues responsables en cas d'implication dans des transactions liées au terrorisme. Au-delà d'un utile outil de régulation, on ne peut nier l'instrument de puissance forgé et utilisé par les Etats-Unis en faveur de ses positions commerciales.

Les banques peuvent légitimement s'émouvoir de potentielles interférences politico-juridiques dans des processus commerciaux dont elles devraient assumer le volet financier

L'Union européenne a emboîté le pas à ces initiatives américaines avec les directives sur les services d'investissements des marchés réglementés¹⁰. Puis, la convention OCDE a entraîné une responsabilisation progressive des banques dans la lutte contre la fraude fiscale, le financement pouvant par exemple être bloqué en cas de risques spécifiques liés à un des acteurs de la transaction¹¹.

En définitive, les banques se retrouvent responsables des transactions financières qu'elles autorisent, la licence d'exportation obtenue par l'exportateur de la part de l'administration ne légitimant pas à elle seule toute l'opération.

Cette impérieuse nécessité de gestion de risques dans le secteur de la défense a eu comme première conséquence de conduire les organismes bancaires à exercer un contrôle renforcé des opérations.

L'argent de la confiance : la *Due Diligence*

En effet, les acteurs économiques ont recours de manière exponentielle aux procédures de « *due diligence* » qui impliquent un audit préalable sur un

¹⁰ Directive sur les marchés d'instruments financiers – 2004/39/CE, MiFID 1 & 2.

¹¹ J.-A. de SAINT RAPT, « Banques et exportations d'armes », Les *Publications du GRIP*, 2016. Disponible sur : <http://www.grip.org/en/node/1968>.

éventuel acquéreur ou un investisseur avant la transaction, afin de se faire une idée précise de la situation d'une entreprise.

La procédure implique que les parties prenantes à un accord commercial, au-delà des réponses aux exigences étatiques posées par la CIEEMG, doivent aussi œuvrer à se prémunir contre tout élément négatif d'une opération. Ce devoir de précaution peut être stratégique, environnemental, informatique, légal, fiscal, social, comptable et financier.

En particulier, les **normes RSE** (responsabilité sociétale de l'entreprise) et les **critères Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance** (ESG) permettent de standardiser la gestion des risques en augmentant la confiance des investisseurs dans une entreprise.

De nombreuses initiatives internationales ont d'ailleurs vu le jour en faveur de l'investissement responsable, tel que les **PRI (Principes pour l'investissement responsable)**, parrainés par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement et invitant les entreprises à intégrer dans leurs activités des objectifs liés aux droits de l'Homme et à la lutte contre la corruption. Ces principes impliquent :

- une intégration de la part des signataires des questions ESG à leurs décisions d'investissement ;
- une certaine transparence ;
- et la reddition de comptes sur leurs activités¹².

De son côté, l'ORSE (Observatoire sur la RSE) définit depuis 2010 des **lignes directrices générales pour le secteur financier et l'industrie de l'armement**¹³. Si les membres du Club Finance de l'ORSE n'excluent pas l'industrie de l'armement des services financiers qu'ils fournissent, ils conditionnent ces services au respect des textes en vigueur¹⁴.

Les industries, au-delà des réponses aux exigences étatiques posées par la CIEEMG, doivent aussi œuvrer à se prémunir contre tout élément négatif d'une opération

¹² Opération consistant de la part d'un mandataire, d'un administrateur de biens, d'un comptable à présenter à l'amiable ou en justice son compte de gestion afin que celui-ci soit vérifié, réglé et arrêté.

¹³ Lignes directrices pour les services financiers à destination de l'industrie de l'armement (25 novembre 2010).

¹⁴ Convention contre les armes classiques à effets traumatiques excessifs ou non discriminants 1980, convention d'Ottawa sur les mines anti-personnel 1997 ; convention d'Oslo sur les armes à sous-munitions 2008, protocole contre la fabrication et le trafic d'armes à feu additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée 2005 ; CIFTA 1998, CEDEAO 2009 ; Nuclear Supplier Group ; Australia Group, MTCR, Wassenaar ; IFBEC (international forum on business ethical conduct for the aerospace and defence industry) ; ASD ; Zangger committee .

Ils ont également développé une grille d'analyse classant les catégories d'armement selon certaines règles. Il n'y a donc pas de refus de principe vis-à-vis du secteur mais une volonté de gestion des risques liés à des activités controversées.

Classification	Type	Statut
Armes controversées	Mines anti-personnel, bombes à sous-munitions	Investissement/placement pour financements et opérations de commerce interdits.
Armes non-conventionnelles	Armes nucléaires, armes biologiques, chimiques, radiologiques, de destruction massive	Investissement, financement ou services liés à la commercialisation internationale exclus, de manière à éviter la prolifération de ces armes.
Armes conventionnelles	Toutes les autres armes.	<p>Autorisation d'investissement et de financement pour les entreprises d'Etats-membres de l'OCDE.</p> <p>Financement de la commercialisation internationale concernant des exportations vers l'Union européenne ou vers une entité publique de l'OCDE.</p> <p>Les exportations d'armes légères à une entité publique sont autorisées si l'importateur n'est pas sous embargo de l'UE ou de l'ONU, ni sous surveillance, et qu'il n'y a pas de risques liés aux droits de l'homme.</p> <p>Les autres armes conventionnelles peuvent être exportées vers une entité publique qui n'est pas sous embargo UE/OFAC/UN. En cas de risque pour les droits de l'Homme, une autorisation du comité est nécessaire. Le client doit avoir été approuvé en interne et disposer d'autorisations administratives ainsi que d'un certificat de non réexportation.</p>

7

En outre, les ONG continuent de faire pression de manière à restreindre encore ces critères limitatifs, afin de réserver la vente à des Etats « souverains et responsables¹⁵. » Ces dernières interpellent en particulier les acteurs financiers, qu'elles savent sensibles aux problématiques d'image et du *naming and shaming*, en leur enjoignant d'adopter un critère d'exclusion d'investissement.

Le syndrome du bon-élève : la vision interne des banques

De fait, les organismes bancaires ont pris l'habitude de recueillir un grand nombre d'informations sur leurs clients industriels, bien au-delà des critères de la CIEEMG. Il s'agit pour eux de :

¹⁵ <http://www.novethic.fr/gouvernance-dentreprise/entreprises-controversees/isr-rse/investir-dans-le-secteur-de-l-armement-quelles-regles-132563.html>

- mener ainsi leur propre enquête sur l'importateur,
- rassembler des preuves d'identité de leurs clients avec des procédures KYC (*know your customer*),
- mettre en place des critères de sélection et d'exclusion (armes controversées, pays, dirigeants politiques, etc.),
- et d'échanger des données pour disposer d'un réseau d'information international¹⁶.

Aux considérations financières habituelles, les banques ajoutent des critères « éthiques » pour arrêter leur décision. Ainsi, un dossier issu du secteur de la défense sera-t-il tout d'abord étudié au regard de critères purement financiers dans le cadre d'un comité de crédit, puis devra être apprécié selon des critères reprenant entre autres ceux de la CIEEMG dans une démarche de *compliance* et de régularité juridique de l'opération. Il en découle une surinterprétation des restrictions liées aux armements ainsi qu'une réticence de certains comités de direction à l'égard des produits de défense.

Il en découle une surinterprétation des restrictions liées aux armements ainsi qu'une réticence de certains comités de direction à l'égard des produits de défense

Pour des pays disposant d'une faible présence diplomatique à l'étranger, le contrôle effectué par un réseau privé de banques peut être bénéfique ; dans le cas de la France, il peut constituer une **concurrence avec les directives de haut niveau décidées par le SGDSN** qui prennent en compte la dimension stratégique de la commercialisation de ces produits particuliers pour les Etats.

Au demeurant, à la **lourdeur** et au **caractère aléatoire** de ces critères s'ajoutent une **absence d'uniformité** puisque chaque banque dispose d'une vision des risques spécifique en interne.

- BNP Paribas élabore ainsi sa propre échelle de risques selon le statut de certaines armes, leur usage final, le risque de détournement par rapport aux dispositions du Traité sur le commerce des armes et de la Position commune de l'Union européenne¹⁷. Elle trace les paiements pour éviter la corruption et contrôle l'utilisateur final selon le processus « Know Your Customer ». Elle s'assure de la détention de licences administratives et du respect des embargos (des Nations Unies, de l'Union européenne, de la France, des Etats-Unis), et reprend la liste de la *Financial Action Task Force* afin de lutter contre le financement du terrorisme. Par conséquent, la BNP dispose d'une liste interne selon les risques pays en accord avec sa propre *due diligence*.

¹⁶ J.-A. de SAINT RAPT, *op. cit.*

¹⁷ 2008/944/PESC

Elle interdit le financement d'armes « controversées », c'est-à-dire les armes à sous-munitions, les mines anti-personnel, les armes chimiques et biologiques et les armes nucléaires (sauf concernant les pays membres de l'OTAN autorisés par le Traité de non-prolifération des armes nucléaires). Elle renforce la *due diligence* pour les entreprises productrices d'armement « sensible » (petit calibre, maintien de l'ordre, exportations dans des pays à faible gouvernance). Enfin, elle exclut toute entreprise commercialisant des produits destinés à la peine de mort ou à la torture (règlement 775/2014 UE du 16 juillet 2014)¹⁸.

- Le Crédit agricole a publié ses lignes directrices pour les services financiers à destination de l'industrie de l'armement en 2010, qui discrimine entre les armes controversées (financement interdit), celles particulièrement sensibles (encadrement renforcé avec la *due diligence*) et les autres (contrôle préalable des risques). Cette banque exclut de manière notable tout financement lié aux armes nucléaires¹⁹.

Chaque banque dispose d'une vision des risques spécifique en interne

- Le Crédit mutuel classe les équipements de défense selon qu'ils appartiennent à la catégorie des armes controversées (pas de financement), à celle des armes non conventionnelles de destruction massive (processus de décision interne prenant en compte le respect des traités et embargos, les risques liés aux exportateurs/importateurs, la non-corrupcion, l'autorisation administrative), ou à celle des armes conventionnelles (autorisées en principe). Pour ces dernières, le financement est conditionné à la domiciliation de l'exportateur au sein de l'Union européenne et au fait qu'il dispose de licences ; s'il réside hors Union européenne l'opération doit être autorisée par les autorités et les exportations ne doivent pas être à destination de pays sous embargo ou zones de conflit. Enfin, la transaction fait l'objet d'une « vigilance renforcée » si le financement des exportations concerne un pays hors-OCDE, si l'importateur n'est pas une entité publique, ou si le pays importateur fait partie d'une liste de pays sous surveillance élaborée par la direction de la conformité de la banque.

- Depuis 2009, Groupama exclut l'investissement dans les entreprises ayant des activités liées aux bombes à sous munition ou mines anti-personnel. La banque tient compte des enjeux ESG (Environnement, Social, Gouvernance) dans ses décisions de financement²⁰.

Les entreprises sont donc soumises à un parcours d'obstacles dont elles ignorent parfois le nombre, la nature et la portée. En outre la volonté des

¹⁸ Corporate Social Responsibility - Defence & Security Sector Policy – BNP Paribas

¹⁹ <https://www.credit-agricole.com/responsable-et-engage/la-rse-facteur-de-performance-durable-pour-le-groupe-credit-agricole/nos-positions/nos-positions-en-details>

²⁰ <http://www.groupama-am.com/fr/nous-connaître/une-gouvernance-responsable/politique-d'exclusion-armes-controversees/>

investisseurs et des organismes bancaires de minimiser les risques déstabilise la filière.

Des conséquences économiques lourdes

L'Investissement Socialement Responsable est donc devenu la ligne de conduite d'un nombre croissant **d'opérateurs financiers**, certains dont le *Norwegian Government Petroleum Fund* s'étant même retirés du capital d'entreprises d'armement impliquées dans la fabrication de sous munitions par exemple.

De manière symptomatique, le **fonds de pension** CalSTRS aux Etats-Unis a cessé d'investir en 2013 dans les entreprises d'armement, dans la mesure où les actionnaires du fonds désiraient se prémunir contre les risques liés aux destinataires finaux, même si les opérations réalisées par l'entreprise respectaient strictement la régulation en vigueur²¹.

Certaines **banques** ont poussé la logique plus loin en excluant toutes les entreprises liées à la fabrication, la distribution ou le commerce d'armements de leur portefeuille (ASN Bank aux Pays-Bas, Banca Etica en Italie, Folksam en Suède)²².

Cette dynamique globale de retrait des opérateurs financiers domestiques concernant les entreprises de défense comporte le **risque d'un rachat de ces dernières par des investisseurs étrangers**, s'appropriant au passage leurs technologies longuement développées au moyen d'une prise de participation directe²³.

Ce **mouvement a été amplifié par les récentes sanctions financières basées sur l'extraterritorialité du droit américain** à partir du moment où le Dollar US est utilisé dans une transaction.

A titre d'exemple, si les banques européennes sont légalement en droit de financer les projets d'entreprises européennes en Iran - les sanctions américaines ayant été officiellement levées en janvier 2016 -, elles tardent à s'exécuter en raison du précédent de l'amende payée par BNP Paribas pour avoir utilisé des dollars US dans une transaction passée avec l'Iran. De telle sorte que, si le *Memorandum of Understanding* (MoU) signé entre la France et l'Iran au sujet de la vente d'avions Airbus a été approuvé politiquement, il a longtemps

Les entreprises sont donc soumises à un parcours d'obstacles dont elles ignorent le nombre, la nature et la portée. En outre la volonté des investisseurs de minimiser les risques emporte des conséquences économiques très lourdes.

²¹ <http://www.novethic.fr/gouvernance-dentreprise/entreprises-controversees/isr-rse/armement-question-d-ethique-pour-les-investisseurs-139118.html>

²² Rapport PAX « Don't bank on the bomb : A global report on the financing of nuclear weapons producers », Octobre 2014.

²³ <https://portail-ie.fr/analysis/154/fonds-dinvestissement-ethiques-quelle-coherence>

été bloqué faute de solutions de financement, les organismes financiers ne désirant s'engager qu'après un rescrit juridique du département du Trésor américain.

Complexité à l'export, restrictions posées au-delà des cadres juridiques nationaux et internationaux voire désengagement financier de la filière industrielle, les industries de l'armement subissent de très nombreuses contraintes au regard du déficit d'image de leur secteur, qui se révèlent souvent dirimantes.

Il s'agit pourtant d'entreprises pourvoyeuses d'emplois et porteuses de l'autonomie stratégique nationale. Une prise de conscience est donc nécessaire pour que la France puisse conserver « son rang parmi les premiers exportateurs mondiaux de matériel militaire. Cette situation est le fruit d'un investissement continu et d'une politique qui garantit en permanence l'équilibre entre l'export, la dualité civilo-militaire et les acquisitions nationales. En apportant un volume d'activité complémentaire à la commande nationale et en stimulant l'innovation dans un environnement international très concurrentiel, l'export reste capital pour une industrie de défense compétitive et le maintien des compétences. Les succès français dans ce domaine ont été permis par un engagement fort de l'Etat qui doit être maintenu. Celui-ci continuera d'assurer, avec le plus haut niveau d'exigence, le contrôle des exportations de matériels militaires ou assimilés, conformément aux engagements internationaux de la France²⁴ ».

Complexité à l'export, restrictions posées au-delà des cadres juridiques nationaux et internationaux voire désengagement financier, les industries de l'armement subissent de très nombreuses contraintes au regard du déficit d'image de leur secteur

La confiance au cœur de l'exportation d'armement : quatre propositions pour soutenir les entreprises de défense à l'export

Au regard des développements qui précèdent, on comprend aisément que la puissance publique doive pallier les imperfections du marché pour éviter les

²⁴ *Revue Stratégique*, op. cit., page 66.

blocages qui affecteraient directement le modèle économique de sa base industrielle et technologique de défense (BITD)²⁵.

A ce titre, les banques utilisent traditionnellement des « assureurs de crédit » qui bénéficient de la signature de l'Etat et leur permettent de s'assurer contre le risque de défaut de leur client. En effet, l'assurance-crédit garantit la réalisation et le paiement du contrat d'exportation ou le remboursement du contrat de prêt qui le finance en cas d'interruption du contrat ou de non-paiement.

Le contrat du Rafale en Egypte a, par exemple, été financé par des banques françaises, elles-mêmes garanties par la Coface à la suite de l'intervention de l'Etat²⁶. Car le dispositif de la Coface permettait de faire participer l'Etat à la transaction en la lui faisant garantir, ce qui aidait la banque à justifier de l'économie générale de l'opération, dans un alignement des intérêts du privé et de la puissance publique.

Aujourd'hui, le transfert de certaines activités de la Coface vers Bpifrance²⁷ consacre son rôle de guichet unique pour les PME et facilite le rapport des entreprises aux organismes financiers. Dans ce cadre, l'Etat peut fournir directement des crédits exports jusqu'à 25M€, voire 70 M€, grâce à un partenariat avec plusieurs banques (dans une logique de co-financement).

Mais, au-delà de ces premières initiatives louables, les pouvoirs publics devraient assurer le financement de projets français risqués et cela, afin d'affirmer la souveraineté des exportations nationales dans leur composante financière. Plusieurs actions complémentaires sont donc envisageables :

- **[Proposition n°1]** L'Etat doit rassurer les opérateurs financiers au moyen d'une garantie publique dans le cadre de transactions impliquant des produits de défense, car une procédure aussi contrainte et politique implique un besoin de relation de confiance entre l'industriel, l'organisme de crédit, et l'Etat. Ce dernier doit ainsi **associer une garantie à l'autorisation octroyée**, en permettant aux banques de s'assurer de la fiabilité des entreprises de défense

Les pouvoirs publics devraient assurer le financement de projets français risqués et cela, afin d'affirmer la souveraineté des exportations nationales dans leur composante financière

²⁵ Selon la Revue Stratégique, *op. cit.*, p. 66, « La BITD est constituée d'une dizaine de grands groupes de taille mondiale et de près de 4 000 PME, représentant en 2017 plus de 200 000 emplois en France, pour la plupart de haute technicité et difficilement délocalisables, avec un impact positif majeur sur la balance commerciale (supérieur à 6 Md€ en 2016). Elle est complétée par un ensemble de moyens et compétences étatiques (organismes de recherche, centres d'expertise et d'essais, agences...) ».

²⁶ Dominique GALLOIS, « Comment la vente de Rafale à l'Egypte a-t-elle été organisée ? », *Le Monde*, 16 février 2015. Disponible sur : http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/02/16/le-contrat-de-vente-du-rafale-a-l-egypte-en-cinq-questions_4577395_3234.html

²⁷ Le 31 décembre 2016, Coface a cédé son activité de gestion des garanties publiques à l'export à Bpifrance Assurance Export.

grâce à la vérification des processus internes de contrôle export de ces dernières, dans une perspective d'audit et de diffusion des bonnes pratiques. L'Etat pourrait de ce fait s'assurer de la solidité des processus de compliance export des industriels en décernant un label qualité de type ISO aux entreprises éligibles.

- **[Proposition n°2]** Ce dispositif pourrait être couplé à un **système d'audit régulier organisé par une agence de régulation** (de type AFNOR²⁸) qu'il conviendrait de créer à cette occasion. Le processus ainsi élaboré permettrait d'aller au bout de la logique de certification et de transparence du secteur²⁹. Une systématisation, et donc une « banalisation », du contrôle export donnerait un bon signal aux banques, désireuses de minimiser leurs risques, alors que l'Etat souhaite dans le même temps responsabiliser les industriels dans le contrôle.

Une systématisation, et donc une « banalisation », du contrôle export donnerait un bon signal aux banques

- **[Proposition n°3]** Dans le but de mieux concilier analyse interne des banques et délivrance de licences par l'Etat, **les banques pourraient publier les listes auxquelles elles se réfèrent et qu'elles élaborent en interne** pour l'étude des dossiers des entreprises de défense afin de rendre plus transparent leur système de *due diligence*, et les partager avec les autorités chargées de l'octroi de licence d'exportation, dans une logique de partenariat et afin d'aligner les interprétations étatiques et bancaires, respectivement représentées par la licence et le crédit.

- **[Proposition n°4]** L'Etat doit **accroître son aide au financement** des exportations, notamment à l'attention des PME de défense alors que les crédits nécessaires à la commercialisation d'armements ont de plus en plus de risques d'être bloqués³⁰.

Sur ce point, on observe actuellement un regain d'intérêt pour le financement de la défense, « nerf de la guerre » qu'il est possible de concilier avec les organismes bancaires. Ainsi, l'initiative « Socle défense » portée par Fabrice Wolf avec le Plan d'Épargne Défense Avenir (PEDA) propose d'augmenter les possibilités budgétaires de défense (35 Mds€) à travers une « Société Publique de Financement et de Valorisation des Equipements de Défense » (SPFVED) qui serait détenue à 50% par l'Etat, à 20% par des acteurs

²⁸ Association française de normalisation. Créée en 1926, AFNOR est une association régie par la loi de 1901, composée de près de 2 500 entreprises adhérentes. Sa mission est d'animer et de coordonner le processus d'élaboration des normes et de promouvoir leur application.

²⁹ Amnesty International, "Luxembourg: Serious gaps exposed in banking regulations to stem reckless arms trade that fuels atrocities", 2016.

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/01/luxembourg-serious-gaps-exposed-in-banking-regulations-to-stem-reckless-arms-trade/>

³⁰ DGRIS, séminaire précité de février 2016.

publics français et à 20% par des groupes de défense. Il accompagnerait entre autres financièrement les exportations (« Pacte export Défense ») et réduirait de ce fait le risque export.

*

* *

Le mouvement de responsabilisation du secteur privé dans le financement des exportations de défense ou, plus généralement, dans la gestion de ces exportations, représente un tournant et une véritable opportunité de compétitivité pour l'industrie européenne³¹.

Cette responsabilisation accrue des entreprises risque cependant de leur faire assumer une charge trop importante en termes d'analyse de risques, et les expose à des incertitudes juridiques potentiellement déstabilisatrices. D'autant que les organismes financiers et bancaires s'avèrent très frileux en ce domaine et ont d'ores et déjà engagé un mouvement de retrait.

De manière à ne pas fragiliser la compétitivité de l'industrie européenne de défense, et même si les entreprises doivent se montrer vigilantes, il est nécessaire que les Etats assument de maintenir certaines prérogatives dans leur giron, en pilotant l'évaluation de la dangerosité des exportations et en assumant la responsabilité de leurs décisions en la matière. Il s'agit d'une question économique mais aussi d'autonomie stratégique et donc de souveraineté, quelle que soit l'opinion portée sur le secteur.

³¹ Un parallèle peut à cette occasion être dressé avec la prochaine réforme du règlement européen 428/2009 sur les biens à double usage par la Commission et le Parlement européens. A cette occasion, le secteur privé pourrait être amené à devoir mettre en oeuvre d'importantes opérations de *due diligence* quant à l'utilisation finale des matériels duaux exportés.