



...l'avis de la commission sur la proposition de loi relative au financement des entreprises de l'industrie de défense française

MIEUX MOBILISER L'ÉPARGNE AU SERVICE DE LA BASE INDUSTRIELLE DE DÉFENSE FRANÇAISE

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi dans la rédaction issue des amendements de M. Dominique de Legge, rapporteur de la commission des finances. Ceux-ci ont en effet été discutés avec le rapporteur pour avis Cédric Perrin, et complètent utilement le dispositif d'origine, issu des travaux récents de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

1. UN DÉFICIT DE FINANCEMENT DE LA BITD PARTICULIÈREMENT INTEMPESTIF

A. UN DÉFICIT DE FINANCEMENT DES PETITES ENTREPRISES DE LA BITD EN RAISON D'UNE PRUDENCE EXCESSIVE DU SECTEUR BANCAIRE

1. Un déficit de financement des petites entreprises de la BITD

La base industrielle et technologique de défense (**BITD**) regroupe, au sens large, près de **4 000 entreprises** de toutes tailles, soit plus de **200 000 emplois** de haute technicité non délocalisables. Elle génère **15 milliards d'euros de chiffre d'affaires**, hors activités de maintenance. En un sens plus restreint, le cœur de la BITD est composé de 2 000 entreprises, qui sont aux **trois quarts des PME**.

Le secteur a subi ces dernières décennies de profondes transformations. Les nouvelles dynamiques de l'innovation, que la révolution numérique fait éclore plus facilement dans le monde civil, hybride les stratégies industrielles, tandis que la mondialisation augmente l'importance de l'export. La part de la production d'armement exportée est en effet passée de 8 % dans les années 1960 à près de 30 % en 2021, portant à 80,4 % la part des entreprises du secteur de la défense qui exportent, contre 52,6 % en moyenne pour les autres industries.

Est ainsi devenue plus fondamentale qu'auparavant la capacité des entreprises du secteur à obtenir rapidement des financements adaptés à leurs besoins d'innovation, de développement, de résilience, d'exportation ou encore d'adaptation aux problématiques nouvelles telles que la transition énergétique.

Le rôle de l'État, historiquement prépondérant, reste central. Client naturel des entreprises de défense, il en est aussi le principal investisseur, directement *via* l'Agence des participations de l'État (APE), ou indirectement par l'action de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de la Banque publique d'investissements (Bpifrance). Cette dernière privilégie les prises de participation minoritaires, conjointement avec des investisseurs privés, essentiellement dans les PME et les ETI. La DGA et l'Agence de l'innovation de défense, rattachée au Délégué général, soutiennent enfin l'innovation par différents instruments. De précédents rapports de la commission ont détaillé les mécanismes et les limites de ces instruments¹.

¹ Voir par exemple *Renseignement et prospective : garder un temps d'avance, conserver une industrie de défense solide et innovante*, rapport d'information n° 637 (2022-2023) de MM. Pascal Allizard et Yannick Vaugrenard au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 24 mai 2023.

Les dispositifs d'accompagnement de la BITD de Bpifrance

Bpifrance participe au soutien des entreprises de la BITD via une palette d'outils d'intervention :

1/ Apport en fonds propres : Bpifrance gère deux fonds spécialisés.

- D'une part, **le fonds Definvest** pour les sociétés stratégiques de la BITD. Le fonds effectue des investissements en fonds propres ou quasi-fonds propres compris entre 500 000 euros et 5 millions d'euros. L'engagement global des souscripteurs s'est élevé à 50 millions d'euros lors de la création du fonds en 2017, montant qui a été porté à 100 millions en 2022. Son portefeuille comprend 22 sociétés depuis 2018 ;

- d'autre part **le Fonds innovation Défense**, créé en 2021, qui vise à accompagner la croissance des entreprises porteuses d'une technologie d'intérêt Défense. Il détient 9 sociétés en portefeuille et affiche un engagement global de 100 millions d'euros. Les tailles des tickets d'investissement s'échelonnent entre 500 000 et 30 millions d'euros.

2/ Accompagnement : Bpifrance propose un diagnostic ciblant les PME de la BITD que la DGA considère comme stratégiques, en subventionnant le budget du consultant à hauteur de 80 % dans la limite de 14 000 euros, ainsi qu'un programme d'accompagnement, en lien avec la DGA, destinés aux dirigeants qui travaillent directement ou indirectement à l'équipement des forces armées et qui souhaitent répondre à l'accélération des cadences industrielles exigée par le passage en « économie de guerre » (programme « Accélérateur Défense »).

3/ Financement : le prêt sans garantie Def'Fi vise les PME de plus de 3 ans, exerçant ou développant une activité dans le secteur de la défense, ou satisfaisant à l'objectif revitalisation des territoires tel que défini par le ministère des armées.

4/ Export : les équipes de Bpifrance Assurance Export proposent la prise en garantie des contrats de biens qui font l'objet d'une autorisation d'exportation en CIEEMG et les financements afférents. En lien avec les équipes de la DCIS, des ministères de l'intérieur et des armées et de la DGA, Bpifrance participe en outre à l'organisation de missions internationales d'accompagnement commercial.

La place des acteurs privés croît cependant tendanciellement dans le financement des activités de défense, et son besoin reste criant. Leur soutien aux fonds propres des entreprises reste d'abord très insuffisant. L'écosystème ne comprend que trois acteurs principaux, dont Bpifrance, et les fonds *Tikehau Capital* et *Weinberg Capital Partners*. Les raisons de ce **sous-dimensionnement** sont identifiées : le **secteur est mal connu** des investisseurs ; la **position très prudente de la Banque européenne d'investissement** (BEI), dont la politique a un fort effet d'entraînement sur la communauté financière, renforce cette méfiance ; les investisseurs hésitent à entrer au capital d'entreprises dont il peut être, pour divers motifs, difficile de sortir.

Outre cela, le financement bancaire semble depuis quelques années plus difficile à obtenir. À l'automne 2020, le Gicat alertait sur le « *péril* » que « *les nouvelles contraintes du système bancaire français* » faisait courir à notre industrie de défense. L'ancien Délégué général pour l'armement, Joël Barre, employait à la même époque l'expression de « *frilosité bancaire* » pour qualifier l'aversion de certains établissements à financer les entreprises de la BITD.

Ces alertes ont été confirmées par plusieurs travaux parlementaires successifs : ceux de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat en 2020¹ et en 2023², celui de la commission de la défense de l'Assemblée nationale de février

¹ Voir L'industrie de défense dans l'œil du cyclone, rapport d'information de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 605 (2019-2020), déposé le 8 juillet 2020.

² Voir le rapport de MM. Pascal Allizard et Yannick Vaugrenard précité.

2021¹. Elles l'ont encore été dernièrement par la commission du Sénat, lors des auditions menées dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2024.

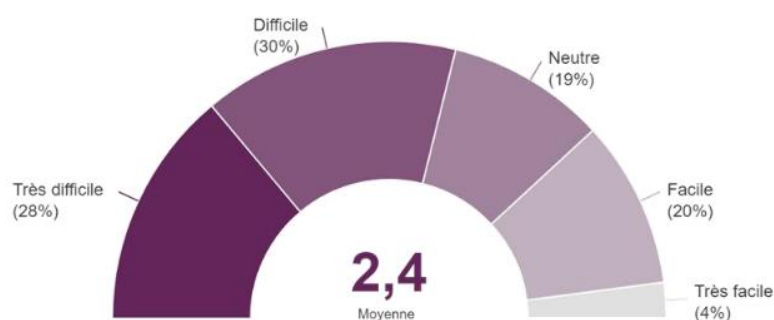
Les difficultés ainsi rapportées vont du refus essuyé par la jeune pousse souhaitant ouvrir un compte bancaire aux obstacles qui se dressent devant l'ensemble des opérations d'accompagnement des exportations, qu'il s'agisse de l'octroi de prêts, de lettres de crédit, de garanties voire de réceptions de paiement par un pays client. Est le plus souvent mis en cause le manque de familiarité de l'écosystème bancaire, notamment des caisses locales et régionales, vis-à-vis du secteur de la défense et de ses spécificités.

La Cour des comptes, dans son contrôle publié à l'été 2023 concernant le fonds Definvest géré par Bpifrance, est le dernier acteur en date à dresser ce type de constat².

La difficulté pour les entreprises ayant une activité dans la défense de bénéficier de financements privés « se traduit très nettement dans les réponses au sondage effectué par la Cour, qui montre que 58 % des répondants estiment que leur accès aux financements privés est difficile (30 %) voire très difficile (28 %). De façon logique, 58 % des répondants ayant éprouvé des difficultés de financement ont déjà sollicité Definvest. En comparaison, seulement 21% des PME-TPE (toutes activités confondues) disent avoir difficilement accès aux financements bancaires³, chiffre confirmé tant par les enquêtes menées par Bpifrance que par la Banque centrale européenne auprès des PME. L'indicateur de perception des conditions de financement mesuré par la BCE a ainsi atteint son pire niveau (47 % des sondés jugent ces conditions difficiles) depuis 2009⁴ ».

Mesure de la difficulté d'accès au financement bancaire des entreprises de la BITD par la Cour des comptes (2023)

Comment qualifieriez-vous, sur une échelle de 1 à 5, le niveau de facilité avec lequel votre entreprise a accès aux financements bancaires ?



Source : Cour des comptes.

Les plus concernées par ces difficultés sont bien sûr les petites et moyennes entreprises qui, faute de pouvoir accéder aux marchés financiers, dépendent plus étroitement du crédit bancaire. Les grands groupes ont par ailleurs les équipes juridiques et financières nécessaires pour instruire les dossiers de demande de financements, s'appuient sur un ensemble de banques partenaires et ont des volumes d'affaires qui rentabilisent les efforts de contrôle.

Ces difficultés restent cependant mal appréhendées par les pouvoirs publics. D'une part car les banques ne sont aucunement tenues de motiver leur refus de financement, et s'appuient bien sûr lorsqu'elles le font sur des arguments purement financiers, et d'autre part car les entreprises qui se voient opposer un refus de financement sont peu enclines à

¹ Rapport de la mission flash sur le « financement de la base industrielle et technologique de défense » fait par Mme Françoise Ballet-Blu et M. Jean-Louis Thiériot au nom de la commission de la défense, déposé le 17 février 2021.

² Cour des comptes, observations définitives du contrôle de la Cour des comptes concernant le fonds DEFINVEST, exercices 2018-2022, délibéré le 13 juillet 2023.

³ Source : 76ème enquête de conjoncture semestrielle auprès des PME, Bpifrance, janvier 2023.

⁴ Communiqué de presse de la BCE du 7 juin 2023.

communiquer sur leurs difficultés pour ne pas ternir leur image face à leurs concurrents, dégrader leurs relations commerciales avec leurs donneurs d'ordres ou avec leur banque.

Le phénomène est ainsi minimisé par la Banque de France, le Médiateur du crédit en son sein ou encore la direction générale du Trésor, dont les appareils statistiques ne sont pas configurés pour le détecter. D'après la Banque de France, moins de 10 % des dossiers industriels portés au Médiateur du crédit relèvent de la défense, et l'appartenance à ce secteur en est rarement la cause ; il ne fait en toute hypothèse pas partie des secteurs dont le caractère problématique justifie un suivi particulier. De même, la DGT dit n'avoir pas détecté de problème particulier d'accès au crédit des entreprises de défense à raison de leur appartenance à ce secteur.

Les solutions mises en œuvre à ce jour pour fluidifier les relations entre le monde bancaire et l'industrie de défense n'ont à ce jour pas donné entière satisfaction. Les grands groupes bancaires disposent par exemple pour la plupart de « référents défense » mais, d'une part, ces référents sont souvent mal connus et, d'autre part, la politique suivie à l'intérieur du réseau bancaire diffère parfois de la politique fixée par la direction nationale. Ce constat a été confirmé à la commission à l'automne dernier par différents acteurs de l'investissement, tel *Tikehau Capital* et *Weinberg Capital Partners*.

2. Plus largement, une conformité excessive aux standards de la finance responsable

Comme le résume la Cour des comptes dans son rapport précité, « *le secteur privé est réticent à financer les entreprises ayant une activité dans la défense, dans la mesure où cette activité pâtit d'une image contrastée* »¹. Le lien de causalité entre l' « image » de cette industrie et la « réticence » du secteur bancaire mérite d'être précisé.

En matière de critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG), dont l'esprit peut aussi se réclamer des 17 objectifs de développement durable des Nations Unies, les trois textes principaux sont la Taxonomie verte², la *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD)³ et la *Sustainable finance disclosure regulation* (SFDR)⁴. **Aucun de ces textes ne vise explicitement l'industrie de défense, mais celle-ci est indirectement touchée par la déformation des pratiques professionnelles qu'elle entraîne**⁵.

La Taxonomie verte, outil de pilotage de la transition écologique de l'économie européenne, définit les activités économiques que l'Union considère comme générant un impact environnemental positif. Son article 8 prévoit en outre pour les grandes entreprises européennes – dont les banques – des modalités de *reporting* particulières, telles que la part « verte » du chiffre d'affaires et de leurs investissements. Dans la mesure où les banques pourront à l'avenir être comparées sur la base de la part des crédits qu'elles accordent à des activités « vertes », elles pourraient être désincitées à financer les entreprises de défense, qui ne sont pas considérées comme telles. Il en va de même pour les gestionnaires d'actifs, les sociétés d'investissement ou les compagnies d'assurances.

La CSRD a remplacé depuis le 1^{er} janvier 2024 la *Non-financial reporting directive* (NFRD)⁶. Cette dernière imposait aux 12 000 grandes entreprises européennes, industrie de défense comprise, une obligation de transparence sur leur exposition aux risques et leur impact environnementaux et sociaux sous la forme d'un rapport annuel. La CSRD obligera progressivement plus de 50 000 entreprises à fournir un tel *reporting* extra-financier sur leur

¹ Cour des comptes, rapport précité.

² Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088.

³ Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) no 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises.

⁴ Règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers.

⁵ Voir, pour ce qui suit : « ESG et financement de l'industrie de défense », dossier de l'Association française des investisseurs institutionnels (af2i), mars 2023.

⁶ Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes.

responsabilité sociale et environnementale. Ce texte n'impose toutefois aucune restriction spécifique au financement de l'industrie de défense.

Comme la précédente, la SFDR impose une obligation de transparence, qui concerne spécifiquement la gestion d'actifs et le conseil en investissement. Les fonds doivent être classés en trois catégories : fonds d'investissement sans impact positif, catégorie intermédiaire pour les fonds ayant des caractéristiques positives, catégorie la plus élevée pour les fonds poursuivant des objectifs environnementaux et sociaux identifiés. Ces catégories n'imposent a priori aucune restriction spécifique à la défense.

D'autres textes sont en préparation. La Taxonomie sociale¹ est envisagée comme le pendant de la Taxonomie verte sur le volet social. Le document préparatoire publié en février 2022 mentionne l'industrie de défense dans l'optique d'exclure les activités liées à l'armement interdit par le droit humanitaire international, notamment au titre de différentes conventions internationales, parmi lesquelles figure le traité sur l'interdiction des armes nucléaires, auquel la France n'est pas partie. Le sujet semble toutefois reporté au mandat de la prochaine Commission.

La discussion se poursuit également sur les standards pour les obligations vertes, ou « green bonds ». De telles règles existent déjà depuis longtemps sur les marchés financiers, émanant des acteurs eux-mêmes, parfois avec l'aide d'ONG. Mais en juillet 2022, la BCE a annoncé en complément de ses nouvelles mesures de politique monétaire que les banques souhaitant se refinancer auprès d'elle devraient apporter en priorité des « green bonds » en garantie. La définition de ces standards n'a pas abouti à ce jour. Un lien avec la Taxonomie verte pourrait être recherché : la défense ne serait ainsi pas plus concernée que les autres industries.

Enfin, les écolabels visent spécifiquement à encadrer le financement de l'industrie de défense. La tendance, dans les pays qui ont instauré les leurs, semble être à l'interdiction du financement des armements illégaux, tels que les mines antipersonnel, ou les armes à sous-munitions, et aux restrictions plus ou moins marquées, exprimées en pourcentage du chiffre d'affaires, sur le financement de l'armement conventionnel. Les seuils d'exclusion peuvent être bas : 5 % ou 10 % du chiffre d'affaires de l'entreprise fabricante. Tel était le seuil proposé par le Centre commun de recherche, service scientifique et technique interne de la Commission européenne, mandaté pour étudier l'extension de l'écolabel de l'UE aux produits financiers. Considérant que ce critère stigmatisait de façon injustifiée le secteur de la défense, la France a demandé en 2021 que le critère des 5 % soit supprimé, ce qui a été pris en compte par la Commission européenne.

D'une manière générale, la guerre en Ukraine a conduit à ajourner ces derniers projets de réglementation, mais **la tendance est au durcissement du cadre réglementaire en matière d'investissement responsable. Cela conduit les banques à renforcer leurs mécanismes internes de conformité, lequel est anticipé par les équipes spécialisées et le management intermédiaire, qui font parfois preuve d'une prudence excessive,** à tout le moins non imposée par le droit positif. Il en est résulté une complexification des échanges entre les banques et les industriels – sans parler des opérations de financement d'exportations de matériels militaires, qui font l'objet de davantage de demandes de précisions qu'auparavant et que dans d'autres secteurs, en raison de la faible sécurité financière des pays dans lesquels les exportations sont réalisées.

B. DES DIFFICULTÉS PARTICULIÈREMENT INTEMPESTIVES

Ces vingt dernières années, le contexte géopolitique a profondément évolué et, à l'heure où la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030 appelle à la mobilisation des leviers de l'économie de guerre, l'ensemble des acteurs doivent être pleinement mobilisés pour soutenir les entreprises de la BITD. Comme le souligne un article récent de la *Revue Défense nationale*, « *face aux besoins d'accélération de production et de résilience vis-à-vis des nouvelles menaces et des nouveaux risques, dans un cadre de responsabilisation de l'industrie, la problématique de l'accès aux financements privés devient*

¹ Voir le Rapport final sur la Taxonomie sociale, février 2022.

de plus en plus prégnante. Le développement de nouvelles sources d'approvisionnement, la constitution de stocks stratégiques, la réinternalisation ou relocalisation de certaines activités critiques, la modernisation des outils de production (passage à l'usine 4.0) en sont des exemples significatifs »¹.

D'autant qu'il existe un précédent historique de faiblesse coupable du secteur bancaire au soutien à la défense française. L'auteure de l'article invoque en effet l'échec du réarmement français de 1935 à 1939 durant le Front populaire. L'historien Robert Frankenstein a montré que l'incapacité de l'industrie à augmenter rapidement sa production, et les résultats trop tardifs obtenus en conséquence étaient liés à la « *faible propension de l'industrie à l'investissement, en particulier dans les outillages* », et au « *rôle des établissements de crédit, restés méfiants et peu enclins à favoriser ces investissements, malgré l'augmentation continue des commandes de l'État à partir de 1935* »².

Des annonces récentes laissent à penser que les acteurs du secteur sont disposés à une telle mobilisation, mais elles restent à mettre en œuvre. Dans sa réponse à la consultation de la Commission sur la nouvelle stratégie de l'industrie de défense européenne, la Fédération bancaire française (FBF) s'est dite favorable à un régime « *d'exception stratégique* » en faveur des industriels de l'armement afin de répondre à leurs enjeux d'investissements croissants. La FBF propose ainsi que les agences de notation ESG se voient interdire de baisser la note du facteur social d'une entreprise de défense du seul fait de son appartenance à ce secteur.

La FBF plaide en outre pour faire évoluer le mandat de la BEI sur le financement de la défense, estimant qu'il faut donner la faculté à la BEI d'émettre des « *obligations de souveraineté* » au même titre qu'elle le fait sur les « *green bonds* », lesquelles pourraient même devenir « *une nouvelle classe d'actif* ».

Nadia Calviño, la nouvelle présidente espagnole de la banque européenne d'investissement (BEI) depuis le 1^{er} janvier 2024, s'est dite prête à réorienter la stratégie de l'établissement vers le soutien à l'industrie de défense³.

2. UNE PROPOSITION DE LOI OPPORTUNÉMENT ENRICHIE PAR LA COMMISSION DES FINANCES

A. LA MOBILISATION DE L'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE AU SERVICE DE LA BITD : UNE INITIATIVE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le dispositif de la présente proposition de loi est la dernière version d'une initiative parlementaire émanant de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat.

Dans une première mouture adoptée en commission en première lecture de la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030, à l'initiative de Pascal Allizard et Yannick Vaugrenard, le dispositif consistait en un « **livret d'épargne souveraineté** ». Ce produit d'épargne nouveau, aux modalités proches de celles du « plan d'épargne avenir climat », devait permettre l'acquisition de titres financiers contribuant au financement de l'industrie de défense française. Les principes d'allocation de l'épargne et les stratégies d'investissement proposés par ce nouveau livret auraient été définis par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre de la défense. Ses conditions d'ouverture et ses modalités de gestion devaient être déterminées par décret en Conseil d'État.

Soutenu en séance publique par le ministre des armées, le dispositif a cependant été réécrit par la commission mixte paritaire, un compromis étant trouvé sur la transformation du livret d'épargne souveraineté en une mobilisation des encours non centralisés du livret A et du livret

¹ Jacqueline Burin des Roziers, « Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ? », Revue Défense Nationale, vol. h-, no. HS13, 2023, pp. 209-224.

² C'est la thèse de Robert Frankenstein, citée par Thomas Gomart. Voir article précité.

³ Voir Nadia Calvino: "La BEI est prête à investir davantage dans la défense", sur lecho.be, le 9 février 2024.

de développement durable et solidaire (LDDS). Le Conseil constitutionnel a toutefois censuré ces dispositions, y voyant un « cavalier législatif »¹.

Une deuxième version de ce dispositif a été adoptée par le Parlement au sein du projet de loi de finances pour 2024. Issu d'un amendement déposé par les députés Thomas Gassilloud (Renaissance), Christophe Plassard (Horizons) et Jean-Louis Thiériot (Les Républicains), et repris par le Gouvernement dans le texte sur lequel il engagea sa responsabilité à l'Assemblée nationale, le dispositif reprend alors la rédaction issue de la commission mixte paritaire convoquée sur la LPM. Son dernier alinéa précise toutefois que le rapport attendu du Gouvernement évalue non seulement l'efficacité du dispositif mais aussi l'impact sur les finances publiques qu'aurait l'exclusion de la base imposable des intérêts des sommes inscrites sur les livrets A. Le Conseil constitutionnel a également censuré cet article pour méconnaissance du domaine des lois de finances².

La présente proposition de loi reprend les dispositions adoptées par le Parlement lors de l'examen de la loi de programmation militaire. Son article 1^{er} complète l'alinéa de l'article L. 221-5 du code monétaire et financier relatif à l'emploi des encours du livret A et du livret de développement durable et solidaire et non centralisés par la Caisse des dépôts et consignations au bénéfice du logement social et de la politique de la ville. Au 31 décembre 2022, l'encours non centralisé venant des livrets A et des LDDS s'élevait à 207 milliards d'euros. **Préciser que ces encours du produit d'épargne préféré des Français servent à financer aussi les petites et moyennes entreprises de défense contribuerait à banaliser utilement l'investissement dans le secteur.**

Lors des travaux préparatoires, plusieurs risques soulevés par le dispositif ont été portés à la connaissance des rapporteurs, qu'il convient de nuancer.

Le risque de peser sur le financement du logement social et de la politique de la ville est inexistant, puisque ne sont concernés que les encours non centralisés à cette fin à la Caisse des dépôts et consignations

- **Le risque de décollecte est probablement faible.** La direction générale du Trésor ne dispose pas d'éléments permettant d'évaluer *a priori* une telle hypothèse. Un sondage en ligne, réalisé en novembre 2023 auprès d'un échantillon représentatif de 1 055 personnes par la société d'étude britannique YouGov pour le comparateur de produits financiers MoneyVox, affirme que 54% des Français ne sont pas favorables à la mobilisation du livret A et du LDDS au service du financement de l'industrie de défense. Un tel résultat est à prendre avec précaution : le livret A étant plébiscité par les Français pour sa liquidité et sa sécurité, il est douteux que la seule précision de ses finalités ait un effet sur son succès auprès des épargnants, surtout lorsqu'il s'agit d'une finalité concourant en définitive au renforcement des attributs de souveraineté du pays.
- **Le risque de susciter un regain de revendications sectorielles** visant à la création de mécanismes nouveaux d'allocation de l'épargne vers telle ou telle activité peut exister, mais il appartiendra au législateur de procéder aux arbitrages qui s'imposent, le cas échéant. Pour l'heure, la commission des affaires étrangères et de la défense a déjà exprimé son souhait qu'une priorité soit donnée au financement de la défense.
- La difficulté qui pourrait naître de l'impossibilité actuelle d'identifier toutes les entreprises de la BITD, enfin, devrait pouvoir être surmontée, avec le concours de la DGA.

¹ Décision du Conseil constitutionnel n° 2023-854 DC du 28 juillet 2023, cons. 23.

² Décision du Conseil constitutionnel n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023, cons. 100 à 104.

B. LES OPPORTUNES MODIFICATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

1. Une précision du mécanisme de mobilisation de l'épargne réglementée

Le premier amendement du rapporteur de la commission des finances apporte une **clarification à l'article 1^{er}** : afin de ne pas créer une quatrième catégorie de projets financés par les encours non centralisés du livret A et du LDDS dans le code monétaire et financier, et ainsi ne pas remettre en cause les cibles allouées au financement de la transition énergétique et de l'économie sociale et solidaire, il précise que la part des encours non centralisés du livret A et du LDDS allouée au financement des entreprises de la BITD devra faire l'objet d'un sous-objectif au sein de la cible relative au financement des PME. La notion de BITD est en outre privilégiée pour désigner plus précisément les entreprises du secteur.

Ce fléchage doit permettre d'inviter les banques à participer pleinement au financement des entreprises de la BITD, et non seulement par leur activité de prêt, mais possiblement en apportant leur contribution aux instruments destinés à renforcer les fonds propres de ces entreprises, et en particulier des PME et des entreprises de taille intermédiaire.

2. Mieux mobiliser les outils publics de soutien aux fonds propres des entreprises

Le deuxième amendement présenté par le rapporteur de la commission des finances, en accord avec le rapporteur pour avis, précise les missions assignées à Bpifrance.

Il complète à cette fin l'ordonnance relative à Bpifrance¹ afin que la liste de ses missions mentionne explicitement le soutien à la base industrielle et technologique de défense et précise qu'elle développe « *une offre de services et d'accompagnement à ces dernières, en renforçant leurs fonds propres et en contribuant à leur développement à l'international* ». En particulier, la problématique des fonds propres suppose d'envisager de renforcer la taille des fonds d'investissement existants, de développer de nouveaux fonds et/ou de mettre en place un fonds de fonds ouvert aux contributions des investisseurs non professionnels.

3. Enrichir le travail d'évaluation commandé au Gouvernement

Le troisième amendement est relatif au rapport d'évaluation commandé au Gouvernement. Il avance d'abord d'un an la date butoir de sa remise au Parlement, au 31 décembre 2025.

Il complète en outre son contenu. Celui-ci devra porter sur les autres outils de financement mobilisables par la puissance publique pour soutenir les entreprises de la BITD, s'agissant notamment des fonds d'investissement mis en place par Bpifrance, du soutien que peut leur apporter la Caisse des dépôts et consignations ainsi que du développement des garanties à l'export. Il pourrait également être créé, sur le modèle de Bpifrance Entreprises 1, un fonds de fonds géré par la banque publique, destiné à soutenir les fonds propres des entreprises de la défense et ouvert aux investisseurs non professionnels.

Le rapport devra enfin présenter les actions entreprises par le Gouvernement au niveau européen pour mieux tenir compte des problématiques du secteur de la défense dans les négociations et les réglementations autour des critères ESG.



Cédric PERRIN
Rapporteur pour avis
Sénateur du Territoire de Belfort (LR)

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

¹ Ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement.