



Synthèse de l'étude EPS 2013-67 industries et technologies de défense italienne Perspectives d'après crise Octobre 2015

L'étude avait pour objectif de dresser l'état des lieux de l'industrie d'armement italienne et d'envisager son évolution dans un cadre prospectif. Elle devait prendre en compte le cadre politique de cette évolution défini par la politique étrangère et de défense de ce pays. L'étude a été réalisée au moment où s'élaborait le livre blanc sur la défense italienne qui devait justement fixer les lignes politiques futures de la politique de défense italienne. L'étude comprend deux parties et des annexes.

La première partie est consacrée aux analyses et enseignements que l'on peut tirer du livre blanc italien et notamment de l'ambition qui sera celle de l'Italie en matière de défense. La seconde partie est consacrée à l'évolution de la base industrielle et technologique de défense italienne et notamment aux implications que pourrait avoir la stratégie industrielle qui doit être élaborée par l'Italie avant la fin de l'année 2015. Enfin l'étude comprend trois types d'annexe ;

- Une annexe sur les districts technologiques italiens ;
- Une annexe dressant un panorama de l'industrie de défense italienne avec des fiches sur les principales entreprises de défense italienne ;
- Une annexe comprenant une cartographie de l'industrie de défense italienne.

1. Portée du livre blanc et applicabilité des réformes préconisées

Le livre blanc italien constitue pour l'Italie une vraie tentative en vue de formaliser sa politique de défense en lien avec sa politique internationale. En même temps, il ne faut pas surévaluer un document qui avait également un objectif de politique intérieure : faire avaliser une ligne claire en matière de politique étrangère et de défense par le parti démocrate, qui risquait de devenir un opposant de l'intérieur, la crise se focalisant sur l'avion F-35.

Le livre blanc ne dit pas tout et ne règle pas tout. Il faudra tout d'abord réaliser la réforme des forces armées, ce qui peut prendre environ deux ans. Celle-ci fait naître de nombreuses oppositions au sein des armées, car il faut à la fois réduire le format et aller vers une intégration plus forte de chaque arme, ce qui provoque des résistances au sein de chaque armée. Or, la réussite de cette réforme sera un élément clé permettant de dégager des ressources budgétaires en vue de les affecter aux dépenses d'équipement. C'est la ligne de conduite qui a été adoptée dans tous les pays européens qui ont procédé à une professionnalisation de leurs forces armées à la fin des années 90 et au début des années 2000, le déséquilibre dépenses d'équipement/dépenses de fonctionnement étant encore plus grand en Italie.

Le livre blanc renvoie également à deux exercices importants qui doivent se dérouler d'ici la fin d'année 2015 : la révision stratégique de défense, qui doit permettre de définir précisément les capacités militaires du pays, ainsi que l'élaboration d'une stratégie industrielle de défense. De manière générale, on constate un véritable effort afin de déterminer des lignes claires pour la politique de défense du pays qui sera articulée autour de plusieurs documents :

- Le livre blanc qui détermine les grandes lignes de la politique de défense du pays : analyse des menaces, missions des forces armées et niveau d'ambition. Le livre blanc de 2015 présente également les réformes qui doivent être conduites dans les années à venir;
- Une révision stratégique de défense qui débouche sur un certain nombre de documents qui doivent permettre de planifier le renouvellement et le développement de nouvelles capacités au plan budgétaire à savoir ;
 - o une planification à 15 ans des capacités ;
 - o une planification budgétaire sur 6 ans des principaux programmes d'armement ;
 - o la planification triennale glissante sur trois ans qui devrait rester en vigueur ;
- La planification de recherche militaire qui doit s'intégrer dans la planification de recherche nationale mettant en lumière l'accent mis sur la dualité ;
- La stratégie industrielle de défense qui devrait déterminer les domaines dans lesquels il sera recherché une autonomie nationale, et ce afin de mieux s'intégrer dans des coopérations internationales, et notamment européenne.
- La révision de la gouvernance et la nouvelle législation en matière de personnel. C'est sans doute le volet potentiellement le plus conflictuel des réformes préconisées par le livre blanc. Couplé avec une réduction des effectifs cela provoque une tension au sein des armées qui peut avoir des conséquences sur le volet capacitaire, la révision stratégique de défense. D'ores et déjà le chef d'état-major de la marine a pris position contre le livre blanc car la marine va y perdre sa capacité océanique. Ces tensions vont se traduire par

un retard dans le calendrier d'application des réformes préconisées par le livre blanc selon les observateurs¹.

2. Principaux enseignements du livre blanc.

D'ores et déjà, le livre blanc donne certaines indications sur ce que sera la politique de défense et d'armement pour l'Italie :

- La zone d'action prioritaire sera la zone euro-méditerranéenne : les frontières italiennes et ses approches au Sud et à l'Est : mer Méditerranée, rive sud de la Méditerranée jusqu'à la corne de l'Afrique et au Proche-Orient. Dans cette zone, l'Italie est susceptible de jouer un rôle majeur dans une opération ;
- Les menaces identifiées sont le terrorisme et la déstabilisation de la rive Sud de la Méditerranée et du Proche-Orient du fait des crises en cours avec les risques migratoires attendant. La Russie n'est pas indiquée comme une menace ;
- Il y a une réorientation de la politique de coopération vers l'Union européenne sans que cela soit affiché au détriment des Etats-Unis et de l'Otan ;
- Des lignes se dessinent en matière de politique d'armement. Ces lignes ne sont pas nécessairement nouvelles mais elles sont soulignées pour la première fois avec force ;
- Cette volonté de définir des lignes claires en matière d'armement doit déboucher sur l'élaboration d'une stratégie industrielle qui sera élaborée d'ici la fin de l'année. Il n'est pas précisé pour le moment si cette stratégie sera publiée ou non ;
- Cette stratégie sera tout d'abord chargée de définir les domaines stratégiques pour lesquels les compétences seront préservées ou développées au niveau national. Ce secteur privilégié doit notamment permettre de bien (mieux) positionner l'Italie dans les coopérations en matière d'armement ;
- L'accent est mis sur la dualité. Cette dualité n'est que l'expression du fait que l'industrie d'armement est conçue par l'Italie non pas comme un moyen destiné à développer les équipements nécessaires à leurs forces armées, mais comme un instrument économique servant l'influence de l'Italie dans le monde. Cela explique également l'accent mis sur les exportations au-delà des arguments plus classiques en faveur du développement des exportations : maintien de la compétitivité de l'industrie d'armement, coûts réduits ;
- Cette dualité est notamment organisée par une mise en réseau des acteurs de la recherche : entreprises et universités. Cette mise en réseau se fait au niveau régional,

¹ Entretien avec un chercheur de l'IAI, 1 octobre 2015

notamment grâce aux districts technologiques, avec comme mission secondaire le développement du tissu des PME, et notamment des PME innovantes ;

- De ce fait, les secteurs qui seront privilégiés sont les hélicoptères (point fort de Finmeccanica avec Agusta Westland), le spatial, l'électronique de défense avec le programme Forza NEC avec pour objectif secondaire de soutenir l'activité de Selex ES, la propulsion avec les modes de propulsion hybrides, les UAV avec tous les systèmes d'automatisation. Il existe un risque important que ces domaines privilégiés entrent en concurrence avec les compétences d'autres pays, rendant difficile la négociation sur les futures coopérations, ainsi que la mise en place d'une politique de spécialisation et d'interdépendance au niveau européen ;
- En ce qui concerne le mode de coopération, la coopération multilatérale est privilégiée à la coopération bilatérale, peut-être parce qu'elle permet plus de marge de manœuvre à l'Italie dans une négociation. De ce fait, les instances européennes, et notamment l'EDA et l'OCCAR sont privilégiés. ;
- L'équation budgétaire n'est pas totalement éclaircie, mais des lignes semblent se dégager. L'impact de la crise économique se fait toujours sentir, mais l'Italie essaie malgré tout de tenir le cap des renouvellements d'équipement au prix d'un basculement progressif de dépenses d'investissement du ministère de la Défense vers le ministère du Développement économique. Cette évolution est également destinée à donner des gages à l'aile gauche du parti démocrate quant à la baisse du budget de la défense qui est demandée. Il subsiste toutefois une forte incertitude quant à la soutenabilité du rythme du programme F-35 au-delà de 2018 si la croissance économique ne revient pas. Il faut noter enfin que le financement de la recherche se fait également par le biais du ministère de l'Education, de la recherche et des universités et par le biais des régions qui abritent des districts technologiques ;
- En termes industriels, le retour de balancier des Etats-Unis vers l'Europe sera sans doute moins net que celui affiché ou souhaité du fait des engagements des entreprises italiennes, Finmeccanica et Fincantieri, aux Etats-Unis. De manière générale, le rééquilibrage vers l'Europe ne signifiera pas la fin de la politique d'équidistance que l'Italie a toujours tenu depuis le début de la construction européenne ;
- Les négociations avec l'Italie seront certainement ardues avec l'Italie dans les années à venir du fait de cette politique d'affirmation des Italiens comme un acteur de premier rang dans les secteurs qu'ils souhaitent privilégiés. L'avenir de TAS constituera un test à ce niveau. La problématique de MBDA est différente. Le risque, à ce niveau, est que le domaine des missiles ne soit pas un domaine jugé prioritaire par les Italiens. De manière générale, des coopérations structurelles (fusion, JV) doivent être privilégiées aux

coopérations par programme, hormis pour les coopérations sur des programmes dépassant largement les capacités financières d'un pays ;

- La relation Etat italien Finmeccanica continuera sans doute à avoir un caractère schizophrénique. Finmeccanica cherche à s'affranchir de la tutelle de l'Etat du fait de sa politique de globalisation, mais ses décisions restent fortement inspirées par les choix de l'Etat, et ce d'autant plus que la survie financière de Finmeccanica pourrait passer par une aide de l'Etat ;
- L'Italie souhaite toutefois coopérer avec les pays membres de l'Union européenne, et notamment avec la France plutôt qu'avec les Etats-Unis. En cela, ils tirent la leçon du F-35 qui n'a pas apporté les résultats escomptés en termes de transfert de technologie. Deux sujets possibles ont été évoqués : un futur hélicoptère multi-rôle, une digitalisation des forces armées qui se ferait au niveau européen.

3. Le livre blanc italien exemple à retenir pour la France ?

- Le livre blanc italien n'est pas en soi un exemple pour notre pays qui a adopté depuis 2008 un cycle de renouvellement de son document stratégique de référence tous les 5 ans. Toutefois le document italien est plus court et présente le mérite de fixer clairement l'ambition de l'Italie en termes de politique de défense ainsi qu'en termes industriels, et donc à déterminer ce qui sera privilégié et ce qui sera délaissé ce qui n'est peut-être pas le cas de la France qui souhaite conserver toutes les capacités malgré le principe de différenciation. Reste que le livre blanc renvoie à d'autres documents qui restent à élaborer son application effective ce qui peut en limiter sa portée effective.
- L'Italie continue à donner le sentiment que le facteur industriel l'emporte sur le facteur capacitaire dans ses choix de politique de défense. L'armée italienne n'est pas une armée d'emploi² ce qui facilite d'une certaine manière l'expression de la fonction industrielle dans la politique de défense italienne. Si les arbitrages restent difficiles à décoder entre les deux fonctions il n'en reste pas moins que ceux-ci semblent favorable à la fonction armement au détriment de la fonction capacitaire. Le livre blanc tente toutefois de faire la synthèse, symbolisé par le programme naval décidé en décembre 2014 qui est bien centré sur les capacités en Méditerranée. L'exemple italien n'est toutefois pas transposable à la France si tant est que cette transposition soit souhaitable car l'armée française est une armée d'emploi ce qui constitue d'ailleurs un atout essentiel pour le rayonnement de la France. La vraie question est le fait que l'Italie ait fait le choix de déporter une large partie de la fonction industrielle de défense dans un autre ministère que celui de la défense, le ministère du développement économique ce qui peut être un

² Entretien avec un représentant d'un industriel français de la défense septembre 2015

atout pour la fonction armement. Toutefois le ministère du développement économique ne semble malgré tout jouer ce rôle que par défaut par le biais du financement de certains programmes afin de se substituer au ministère de la défense. Le sentiment reste que le rôle important de la fonction industrielle dans la politique de défense de l'Italie reste plus le fruit du hasard, du fait du fond de culture pacifiste du pays qui contraint le ministère de la défense à rester en retrait et du fait de la faiblesse de la fonction capacitaire, qu'une politique véritablement pensée et planifiée avec un mécanisme d'arbitrage cohérent entre la fonction capacitaire et la fonction industrielle. Le plan de stratégie industrielle qui doit être élaboré aura à cet égard valeur de test pour l'orientation future. En toute logique il serait en effet nécessaire que cette stratégie industrielle soit l'occasion de clarifier le rôle des différents ministères impliqués dans la fonction industrielle de défense en Italie. Cela permettrait de donner une grande cohérence à cette stratégie industrielle mais il n'est pas sûr que cette clarification soit opérée. En tout état de cause l'implication d'un autre ministère que le ministère de la défense pour la fonction industrielle de défense est un atout à condition que cela se fasse en coordination et en complémentarité avec les organismes qui exercent cette fonction au sein du ministère de la défense.

- L'Italie semble avoir pris toute la mesure du bénéfice que l'on peut tirer de la dualité des technologies utilisables dans le domaine de la défense. Cette orientation est affichée dans le livre blanc sur la défense, elle se constate dans ce que nous avons pu identifier au niveau du fonctionnement des districts technologiques. On retrouve également cet affichage que ce soit dans le rapport annuel de Finmeccanica que dans l'entretien que nous avons pu avoir avec des responsables de cette entreprise. Cette orientation est judicieuse en termes d'innovations et son articulation au niveau national semble plus forte qu'en France, notamment du fait de l'intégration du plan de recherche de la défense dans le plan de recherche national. Toutefois à ce niveau certaines voix considèrent qu'il est nécessaire de conserver la pluralité des lieux de recherche et d'initiative justement pour ne pas contraindre l'innovation³. La présence d'acteurs locaux dans l'innovation rend la compréhension de l'effort global de recherche de défense peu aisé. La décentralisation semble plus forte que ce qui existe en France sur le sujet (ex région Aquitaine) mais corrélativement la coordination des efforts semble plus compliquée d'autant plus qu'un troisième ministère s'ajoute dans ce cas, le ministère de la recherche et de l'éducation, aux deux ministères classiquement impliqués dans le domaine industriel de défense. Comme en France cette proximité des acteurs de

³ Entretien avec un ancien responsable des questions d'innovation à la DGA

l'innovation semble se faire au bénéfice du tissu local des PME. Plus qu'un exemple à suivre c'est un dialogue qui devrait s'engager avec l'Italie afin de mesurer les mérites comparés des deux systèmes d'innovation.

- Dans le domaine des exportations, l'Italie a décidé de mettre en place un dispositif permettant de signer des contrats d'Etat à Etat. Ce type de contrat se développe aujourd'hui du fait de la nécessité des pays acheteurs, notamment ceux qui ont une BITD émergente, de développer leurs propres équipements sur la base des produits qu'ils vont acheter. Le niveau des offsets est variable, les transferts de technologie également, les fabrications et industrialisation des matériels achetés sont réalisés localement ce qui nécessite une capacité de maîtrise d'ouvrage que n'ont pas nécessairement les pays acheteurs. En Italie, il y avait aussi la volonté de ne pas laisser les industriels en face à face avec les acheteurs sans doute pour éviter les risques de corruption. C'est en tous cas pour cette raison que Michele Nones, le secrétaire de la commission du livre blanc et le directeur du programme défense de l'IAI, a justifié cette proposition⁴. Du fait de la multiplication de ce type de contrat, et du fait de la valeur ajoutée importante que la DGA pourrait offrir comme maître d'ouvrage dans les contrats d'Etat à Etat, l'exemple italien doit être une incitation à accélérer la réflexion de la France sur le sujet. Le développement de cette offre de service de la DGA deviendra un argument renforçant la compétitivité de nos offres à l'exportation dans les années futures auprès des BITD émergentes tout en offrant de meilleures garanties en termes d'éthique voire. Elle pourrait également permettre de rationaliser les conditions dans lesquelles se négocient les offsets.
- Plus les budgets de la défense se réduisent plus les entreprises doivent développer les exportations et les produits spécifiques pour les exportations. L'Italie a déjà fait ce choix notamment avec les avions d'entraînement développés par Alenia Aermacchi. Ce choix est aujourd'hui entériné par le livre blanc qui recommande même aux armées d'acquérir des matériels qui auront été développés pour l'exportation : un exemple supplémentaire de l'importance que tient la fonction industrielle dans la défense. La question se pose aujourd'hui pour l'industrie de défense française qui ne peut plus dans certains cas rester dans le « tout technologique » des programmes d'armement français. Des entreprises comme Nexter et DCNS ont déjà commencé à développer des produits uniquement pour l'exportation. Le coût grandissant des programmes français et la

⁴ "L'assoluzione di Agusta Westland non ripara il danno", Affarinternazionali, 3 November 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2860>

stagnation ou croissance modérée de notre budget de la défense devrait nous conduire à réfléchir à un modèle d'industrie « double » qui puisse satisfaire les besoins nationaux mais qui puissent garantir sa compétitivité grâce à des produits export. Si la responsabilité d'une telle stratégie revient aux industriels l'Etat doit jouer un rôle important dans l'initiation et la conduite de cette stratégie s'il souhaite conserver un contrôle sur sa BITD. L'exemple italien est à suivre à ce niveau.