

Les industries d'armement de l'État

PRESENTATION

Les industries d'armement de l'État, héritières des anciens arsenaux, comportent actuellement trois sociétés (SNPE dans le secteur des poudres et explosif, Nexter dans l'armement terrestre et DCNS pour les constructions navales militaires) et le service industriel de l'aéronautique (SIAé) au sein du ministère de la défense, en charge de la maintenance du matériel aéronautique des armées.

La publication en juin 2008 d'un Livre blanc sur la défense et la sécurité, la préparation d'une nouvelle loi de programmation militaire et les restructurations françaises et internationales en cours ou envisagées dans le domaine des industries de défense créent un nouveau contexte.

La Cour a procédé à une analyse de la situation et des perspectives de chacun des groupes concernés, et en a tiré des recommandations d'ensemble relatives à la définition des domaines stratégiques, au lien entre la commande publique et la politique industrielle, et à la préservation des intérêts nationaux de défense.

I - Le nouveau contexte

Les principales orientations du Livre blanc, approuvées par le Président de la République, servent actuellement de base à la réflexion sur la loi de programmation militaire qui sera soumise au Parlement. Par rapport au précédent Livre blanc qui restait marqué par la proximité de la fin de la Guerre froide, les mutations sont nombreuses :

- si l'importance de la dissuasion nucléaire est réaffirmée comme garant ultime de la protection de nos intérêts vitaux, ses moyens sont revus à la baisse, notamment pour la composante aéroportée ;

- un engagement majeur de nos armées dans le cadre d'une coalition reste prévu, mais avec des moyens moins étoffés ;

- en sens inverse, sont soulignées l'importance à donner dorénavant à la recherche du renseignement sous toutes ses formes et la nécessité de disposer de moyens de projection stratégique et tactique et de matériels permettant d'assurer la protection de nos armées confrontées à des menaces de plus en plus diversifiées.

Ces changements de doctrine se traduisent par une nouvelle échelle de priorité pour les principales fonctions des armées et les programmes d'armement correspondants. Ainsi, les blindés lourds (chars Leclerc) et l'artillerie à longue portée (canons automoteurs AUF1) perdent de leur importance stratégique au profit de la projection aéroportée et des véhicules blindés hautement protégés (véhicule blindé de combat d'infanterie VBCI).

Le dimensionnement d'ensemble des diverses composantes des armées chargées d'assurer ces différentes fonctions est revu en conséquence. Le calendrier d'acquisition des matériels nouveaux est lui-même étalé dans le temps, l'objectif étant d'atteindre le nouveau modèle d'armée en 2025, et non plus en 2015 comme auparavant.

L'ensemble de ces changements va trouver sa traduction au niveau des programmes d'armement. Si aucun des programmes précédemment lancés n'est arrêté, en revanche le nombre total de matériels à acquérir et leur rythme d'acquisition seront revus à la baisse et, en règle générale, rallongés.

Toutes ces évolutions ne seront évidemment pas sans effet sur l'activité et les résultats financiers des industries d'armement et, par voie de conséquence, sur la base industrielle et technologique de défense (BITD), définie comme l'ensemble des capacités scientifiques, technologiques et industrielles nécessaires à terme pour la satisfaction de nos besoins de défense. Le Livre blanc officialise la distinction opérée depuis plusieurs années entre les matériels stratégiques ou de souveraineté, dont la maîtrise complète, de la conception à la fabrication et à l'entretien (« maintien en condition opérationnelle ») est considérée comme nécessaire au plan national, notamment dans le domaine du nucléaire, les matériels dont l'acquisition peut et doit désormais s'envisager en coopération européenne, et enfin les matériels de moindre importance qui peuvent être approvisionnés sur le marché mondial. Si, pour la première et la troisième de ces catégories, la situation est claire, la deuxième suscite trois questions :

- la rationalisation de l'industrie européenne (l'Europe dispose de dix sept chantiers navals militaires, les États-Unis de quatre seulement) et des programmes d'armement (dix sept programmes de véhicules blindés sont actuellement en cours en Europe). Cette rationalisation est amorcée dans l'aéronautique, mais reste très insuffisante dans l'armement terrestre et la construction navale ;

- les modalités du maintien en condition opérationnelle des matériels, dont certains aspects peuvent apparaître stratégiques ;

- le risque d'évolutions non souhaitées de l'actionnariat des industries d'armement qui ne peut être exclu, ce qui pose le problème des divers dispositifs disponibles de protection patrimoniale des actifs stratégiques.

Ces diverses questions se posent à des degrés divers à l'ensemble des industries de défense.

Au sein de ces dernières, la Cour s'est particulièrement intéressée à celles au capital desquelles l'État reste l'actionnaire unique ou majoritaire. Après les privatisations de Thomson-CSF, Aérospatiale et SNECMA, seules restent dans cette situation les structures ayant pris la suite des anciens arsenaux du ministère de la défense, ou leur ayant survécu, c'est-à-dire deux sociétés nationales à capital détenu par l'État, soit en totalité – SNPE et Nexter –, soit majoritairement – DCNS – et trois établissements du ministère de la défense, les ateliers industriels de l'aéronautique – AIA.

Le chiffre d'affaires total des industries de défense françaises était, en 2006, de l'ordre de 15 Md€²⁷⁴. Au sein de ces dernières, les quatre industries sous contrôle de l'État représentaient, la même année, 4,5 Md€ et employaient 22 500 personnes.

Les principaux groupes industriels de défense français sont, par ordre d'importance décroissante : EADS (avions, missiles, espace, hélicoptères, communications), Thales (électronique de défense), DCNS (constructions navales), Safran (moteurs, espace, électronique de défense), et Dassault-Aviation (avions de combat).

Nexter (blindés, artillerie et munitions), SNPE (propergols, poudres et explosifs) et le Service Industriel de l'Aéronautique (maintenance aéronautique) sont des industries de taille sensiblement plus modeste.

274) La même année 2006, les chiffres d'affaires des industries de défense étaient respectivement de 20 Md€ pour le Royaume-Uni, 8 Md€ pour l'Allemagne, 5 M€ pour l'Italie, 3 M€ pour l'Espagne et 3 Md€ pour la Suède.

La Cour avait publié en octobre 2001 un rapport sur ces industries d'armement de l'État. La présente insertion a pour objet d'analyser à la fois les évolutions enregistrées à ce jour et les problèmes d'avenir. L'objectif visé par le rapport particulier de 2001 était double :

- dresser un bilan des premières années d'existence des sociétés nationales créées à partir d'anciens arsenaux (cas de SNPE et de GIAT Industries),

- en tirer des enseignements pour les transformations restant à effectuer (cas du SCN DCN et des Ateliers Industriels de l'Aéronautique).

Sa conclusion était que l'État était mal armé pour exercer directement des activités de nature industrielle et qu'il était nécessaire de faire évoluer, à l'instar de ce qui avait été entrepris dès 1970 avec la création de la société nationale des poudres et explosifs (actuelle SNPE) et poursuivi en 1990 par la création de la société GIAT Industries, les statuts de la construction navale et des ateliers industriels de l'aéronautique. La Cour soulignait, à la lumière de ces expériences, la nécessité de n'apporter aux nouvelles structures que les capacités industrielles correspondant au « cœur de métier ». Enfin, en ce qui concerne les personnels, elle relevait que les divers avantages dont ils jouissaient sous statut de fonctionnaire ou d'ouvriers d'État étaient peu compatibles avec l'exercice d'un métier industriel dans des conditions de compétitivité suffisantes et qu'il convenait d'envisager des formules permettant leur maintien juridique dans des structures internes au ministère de la défense, tout en organisant leur mise à disposition des sociétés à créer.

Les recommandations de la Cour ont été, dans le cas de DCN et GIAT Industries, suivies presque à la lettre, tandis qu'elles ont été complètement négligées dans le cas des AIA. Le cas de SNPE est particulier, puisque l'accident de l'usine AZF à Toulouse, intervenu au moment même de la parution du rapport, a profondément bouleversé les conditions de l'activité et l'avenir de ce groupe.

II - Situation et perspectives des quatre groupes

La transformation des arsenaux en sociétés commerciales a débuté en 1970 avec SNPE, s'est poursuivie en 1990 par la création de GIAT Industries, puis en 2003 avec le changement de statut de DCN. Enfin, les ateliers industriels de l'aéronautique demeurent à ce jour gérés en régie directe de l'État. C'est dans cet ordre que seront présentées ces quatre industries :

A - SNPE, un avenir problématique

Créée en 1970, détenue à 100% par l'État, SNPE est l'héritière des anciennes poudreries. Elle produit, à titre principal, l'ensemble des matériaux énergétiques à usage militaire (propergols, poudres et explosifs) ; elle est également présente dans le domaine de la chimie civile (chimie fine, chimie de la nitrocellulose, etc.). Ses installations sont réparties sur le territoire national, en particulier dans le sud de la France. En 2007, son chiffre d'affaires était de 693 M€ et ses effectifs de 3 620 personnes.

1 - Une situation critique de 2001 à 2004

Suite à l'accident du 21 septembre 2001 dans l'usine de Toulouse de la société AZF, mitoyenne de celle de SNPE, cette dernière s'est vu interdire l'utilisation du gaz phosgène, très toxique, qui constituait l'un de ses atouts majeurs dans le domaine de la chimie fine.

Les diverses mesures (déplacements de fabrications, lancement de nouveaux produits) prises pour faire face à cette situation se sont révélées insuffisantes, voire inadaptées. La situation s'est dégradée jusqu'en 2004, l'endettement du groupe atteignant, compte tenu de l'accumulation des pertes depuis l'exercice 2001, 460 M€ à la fin de l'exercice 2004. Par ailleurs, des tentatives de cession « en bloc » de la chimie civile se révélèrent infructueuse pendant toute cette période.

2 - Une nouvelle stratégie mieux adaptée

Fin 2004, avec l'arrivée d'une nouvelle équipe dirigeante, une nouvelle stratégie fut mise en œuvre pour recentrer SNPE sur son cœur de métier, ce qui s'est traduit par un double objectif : d'une part, la cession « par appartements » des actifs non stratégiques (chimie civile), d'autre part, la recherche d'une restructuration autour des activités de chimie militaire (propergols, poudres et explosifs, regroupés au sein de SME, filiale de SNPE).

- Le premier objectif a été mené avec succès, mais de façon incomplète : les cessions, portant sur des filiales opérant dans divers domaines d'utilisations industrielles d'explosifs, ont permis de dégager 182 M€ de plus-values. En revanche, en 2008, les activités du groupe dans la nitrocellulose (vernis et encres), ainsi que dans diverses activités relevant de la chimie fine (pharmacie, agriculture, etc.), n'ont toujours pas pu être cédées. Cette action ne s'est pas faite au détriment de la gestion courante du groupe, puisque le résultat d'exploitation hors cessions de l'ensemble du groupe a été ramené à l'équilibre depuis 2006.

- Le second objectif, qui concerne SME, s'est concentré essentiellement sur la question du regroupement des activités de propulsion à poudre des missiles militaires, également utilisées par les lanceurs Ariane. Cette activité demeure aujourd'hui éclatée entre plusieurs partenaires (notamment, en France, SAFRAN, EADS, et en Italie, la société AVIO). Compte tenu de cette diversité de partenaires, plusieurs schémas théoriques étaient envisageables, notamment les projets « Herakles » (restructuration autour de SAFRAN, cette dernière prenant le contrôle majoritaire du nouvel ensemble) et « Eureka » (restructuration autour de EADS, avec un partage du contrôle avec SNPE).

Même si, lors des derniers contrôles de la Cour, aucune décision officielle n'était prise, le schéma Herakles semblait bénéficier, selon des modalités à préciser, de la préférence des pouvoirs publics.

Le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 prévoit, dans son article 11, d'ajouter SNPE à la liste des sociétés privatisables, et l'exposé des motifs précise que cette inscription entraîne la possibilité d'instaurer une action spécifique tant au niveau de la société mère que de ses filiales.

La Cour, comme il sera précisé plus loin, émet certaines réserves quant à la robustesse, dans la durée, de ce type de protection.

B - GIAT Industries, un redressement coûteux pour un rôle futur à préciser

Constitué en 1990 à partir des anciens arsenaux de l'armement terrestre, qui regroupaient près de 15 179 personnes, GIAT Industries produit des blindés lourds (chars), des véhicules blindés divers, de l'artillerie (gros et moyen calibre) et des munitions. Ses trois sites principaux sont aujourd'hui Satory, Roanne et Bourges. En 2007, le groupe emploie 2 880 personnes, pour un chiffre d'affaires de 598 M€

Depuis sa création et jusqu'en 2003, GIAT Industries n'a jamais réussi à atteindre l'équilibre industriel et financier, mettant en œuvre des plans successifs de réduction d'effectifs toujours trop tardifs, et de trop faible ampleur face à l'évolution réelle des commandes : sur cette période, les pertes cumulées du groupe se sont élevées à 4 631,8 M€ courants.

1 - La réussite du plan « GIAT 2006 »

Une nouvelle équipe dirigeante, mise en place en décembre 2001, a eu pour mission d'adapter les moyens industriels du groupe à la charge prévisible dans le futur : cet objectif a donné lieu à l'élaboration d'un plan « GIAT 2006 », visant à réduire les effectifs, limiter le nombre de sites industriels, et isoler, au sein du groupe, les activités déficitaires héritées du passé :

- les effectifs ont été ramenés, entre 2001 et 2007, de 7 086 à 2 752 agents ;

- le nombre de sites, sur la même période, est passé de 11 à 7, dont 3 sites principaux ;

- la réorganisation du groupe, en 2006, a consisté à réunir dans un nouveau groupe dénommé NEXTER l'ensemble des activités porteuses d'avenir, la maison mère, GIAT-Industries, continuant à porter parallèlement, les sites à reconvertir et les filiales dédiées à des activités périphériques ayant vocation à être cédées.

La situation financière de GIAT Industries s'est améliorée à partir de 2005, premier exercice bénéficiaire depuis l'origine du groupe (+ 3,8 M€). Les résultats favorables de la filiale NEXTER résultent en grande partie, il est vrai, d'événements non récurrents (reprises de provisions et impôts différés). Il n'en reste pas moins que ce groupe a dégagé depuis le premier janvier 2006, une capacité d'autofinancement avant impôt de 252 M€ nette d'éléments non récurrents.

2 - Les problèmes en suspens

Ils sont aujourd'hui au nombre de trois : les incertitudes pesant sur la charge de travail future, le rôle joué par NEXTER dans le maintien en condition opérationnelle des équipements de l'armée de terre, et le manque de visibilité sur les perspectives d'alliances industrielles du groupe :

- la charge de travail future : au delà des programmes actuellement en production de série, le véhicule blindé de combat d'infanterie VBCI et le canon automoteur Caesar, aucun programme d'envergure n'est aujourd'hui défini. La question de la charge future est d'autant plus préoccupante que les capacités industrielles européennes dans le domaine des équipements militaires terrestres sont surabondantes ;

- le maintien en condition opérationnelle : pendant très longtemps, le rôle de GIAT Industries en matière de maintenance s'est limité à la

fourniture des rechanges, l'armée de terre assurant dans ses propres ateliers les prestations d'entretien de ses équipements. Le contexte technique (introduction massive de l'électronique notamment) et humain (diminution des effectifs de l'armée de terre) devrait conduire au renforcement du rôle de l'industriel. Mais l'armée de terre ne semble pas encore avoir pris la mesure de cette situation, et souhaite garder en son sein une capacité de soutien industriel. Cette orientation, qui priverait NEXTER de la maîtrise complète de la seule de ses activités qui soit vraiment stratégique pour les armées, serait dommageable pour les armées, pour la société, et finalement pour les finances de l'État, qui aurait à financer des investissements et activités dupliqués ;

- les perspectives d'alliance : pour survivre à long terme, alors qu'elle est réduite à moins de 3 000 personnes, NEXTER devra s'adosser à un partenaire industriel, français ou étranger. Un tel adossement ne pouvait être envisagé tant que le groupe GIAT Industries se trouvait en surcapacité et en déficit permanent. Il devient maintenant possible.

Depuis l'origine, le changement de statut des anciens arsenaux de l'armement terrestre, puis le maintien en vie de la société nationale créée à leur suite auront coûté à l'État 4 693,31 M € courants, apportés sous forme de dotation initiale ou de recapitalisations successives²⁷⁵.

Convertie en euros 2008, la somme totale apportée par l'État à ce jour est de 5 119 M€ Cet effort financier considérable n'acquerra son plein sens que si GIAT Industrie se voit confirmer un rôle véritablement stratégique, notamment par un renforcement de son implication dans le maintien en condition opérationnelle des matériels de l'armée de terre française.

C - DCNS, un changement de statut et une ouverture du capital réussis

Créée en 2003 à partir des arsenaux des constructions navales, DCNS, dont le capital est actuellement détenu à 75% par l'État et à 25% par THALES, développe et construit l'ensemble des bâtiments de premier rang de la marine nationale (sous-marins nucléaires lanceurs d'engin et d'attaque, porte-avions, frégates, bâtiments de projection et de commandement, etc.). Ses sites sont répartis dans les grands ports français (Cherbourg, Brest, Toulon) ainsi qu'en dehors des ports (Indret, Ruelle, Saint Tropez). En 2007, son chiffre d'affaire est de 2,8 Md € pour un effectif de 12 500 personnes.

275) Dont 450 M€ souscrits, mais non encore versés.

1 - Les atouts du nouveau groupe

La société DCN (devenue DCNS en 2007) a été mise en place en 2003 dans de bonnes conditions, notamment du fait qu'ont été évités deux écueils qu'avait rencontré, lors de sa constitution, le groupe GIAT Industrie, à savoir le périmètre des actifs, les apports des anciens arsenaux ayant été strictement calibrés sur les besoins futurs du nouveau groupe, et la gestion des personnels, une souplesse ayant été introduite par une simple mise à disposition de l'entreprise des agents sous statut d'ouvriers d'État.

Le nouveau statut de société commerciale a permis, dès les premiers mois, d'améliorer le fonctionnement industriel du groupe, notamment en ce qui concerne les achats et la contractualisation des relations avec le client Marine nationale, qui donne satisfaction aux deux partenaires.

Les contrats FREMM (frégate multi-missions) et BARRACUDA (nouvelle génération de sous-marins nucléaires d'attaque), passés en 2005 et 2006, ont donné une bonne visibilité sur le plan de charge à moyen terme, même si les ajustements envisagés dans le projet de loi de programmation militaire pourraient aboutir à une diminution du nombre des navire commandés (FREMM) et à un rallongement des cadences de livraisons (FREMM et BARRACUDA).

De son côté, le volume des activités de maintien en condition opérationnelle de la flotte est sans doute appelé à se restreindre, du fait d'un recours accru à la mise en concurrence et de la réduction du format de la flotte.

Dans ce contexte favorable, les résultats des trois derniers exercices (2005/2007) ont été positifs : 273,5 M€ en 2005, 222,1 M€ en 2006 et 146,1 M€ en 2007. La seule ombre au tableau est une performance décevante en matière d'exportations.

2 - L'avenir de l'industrie navale militaire

Dans son périmètre actuel, le groupe cherche aujourd'hui à diminuer sa dépendance vis-à-vis de l'État, l'objectif étant que ce dernier représente à terme moins de la moitié de son chiffre d'affaire, en se diversifiant selon trois axes vers des activités en partenariat avec les principaux clients étrangers, une activité de sous-traitance dans le nucléaire civil et enfin dans le domaine des services (environnement portuaire, pyrotechnie, etc.).

Mais on note que le passage sous statut de société commerciale a également présenté l'avantage d'ouvrir des perspectives d'alliances capitalistiques en vue de la restructuration de l'industrie navale militaire : ce mouvement a commencé par une simplification du paysage de l'industrie navale militaire française, avec l'entrée de THALES au capital de DCNS à hauteur de 25%, assortie d'une option pour monter à la minorité de blocage.

A partir de là, deux évolutions sont envisageables, sans qu'on puisse affirmer qu'elles seraient compatibles : d'une part poursuivre la rationalisation de l'industrie navale militaire, en recherchant des alliances européennes, et/ou d'autre part, poursuivre la rationalisation du paysage national du secteur naval, en rapprochant les activités navales civiles et militaires françaises.

D - Le Service Industriel de l'Aéronautique, une réforme limitée à une réorganisation interne

Créés en mars 1934, les ateliers industriels de l'aéronautique (AIA) de Clermont-Ferrand et de Bordeaux se consacrent respectivement à la maintenance industrielle de cellules et équipements et de moteurs d'aéronefs de l'armée de l'air, de l'armée de terre et de la gendarmerie ; l'AIA de Cuers, issu en 1992 de l'ancienne sous-direction aéronautique de l'arsenal de Toulon, exerce les mêmes activités sur des cellules de l'aéronautique navale.

Depuis lors et jusqu'à une date récente, les AIA ont été réunis en une structure unique, le service de la maintenance aéronautique (SMA) au sein de la délégation générale pour l'armement (DGA). Un nouvel organisme à vocation interarmées a été créé en janvier 2008, le service industriel de l'aéronautique (SIAé), par fusion du SMA avec diverses entités en provenance des trois armées.

1 - Une structure mal adaptée à la baisse du plan de charge

Contrairement aux préconisations de la Cour de 2001, le ministère de la défense a choisi de garder en son sein les structures industrielles de maintenance aéronautiques dans le cadre d'une organisation rénovée, qui avait pour objectif de mieux séparer les activités de soutien opérationnel, directement liées à la mise en œuvre des matériels, des activités de maintenance, à caractère industriel, afin d'optimiser l'outil des AIA, en supprimant les doublons avec les moyens d'entretien.

Cette organisation, mise en œuvre de façon relativement volontariste, rencontre certaines réticences de la part de la marine et de l'armée de terre, qui mettent en avant la spécificité de leurs missions.

La baisse du format des flottes aériennes des trois armées, et l'évolution des techniques d'entretien des appareils²⁷⁶ se conjuguent à la baisse tendancielle de charge d'entretien observée depuis une trentaine d'année, les personnels étant passés de 4227 agents en 1980 à 3045 en 2007, tandis que la charge de travail était presque divisée par deux. Il est de moins en moins rationnel de continuer à organiser une activité autonome de maintenance aéronautique militaire.

2 - Une évolution nécessaire

Dans ces conditions si, à court terme, le SIAé doit achever d'intégrer toutes les compétences en matière de maintenance industrielle encore présentes dans les armées, à plus long terme, la question du maintien du SIAé dans son statut actuel au sein du ministère de la défense ne peut que se poser avec une acuité accrue :

Face au caractère stratégique du domaine, deux attitudes sont envisageables :

- le maintien du SIAé dans sa forme actuelle, semble avoir aujourd'hui la faveur des armées, mais compte tenu de l'évolution prévisible du plan de charge, le statu quo n'est pas durablement tenable ;

- une solution à long terme, pourrait provenir d'un adossement de l'activité du SIAé à l'industrie aéronautique civile, de façon à la fonder dans un ensemble moins dépendant des seules commandes militaires et à lui ouvrir d'éventuelles perspectives à l'exportation.

276) Disparition des visites d'entretien systématique au profit d'opérations de maintenance en fonction de l'état réel des appareils, substitution des opérations de remplacement de composants à des opérations de réparation, gestion plus complexe des systèmes d'armes.

III - L'État face à des choix inéluctables

Que l'on se place du point de vue des intérêts stratégiques de défense, des contraintes financières ou des impératifs industriels, les quatre groupes examinés, malgré leurs différences, présentent deux problématiques communes.

A - Objectifs stratégiques et moyens budgétaires

1 - Une cohérence budgétaire accentuée

Les réorientations de la politique de défense française telles qu'elles figurent dans le livre blanc, telles qu'elles sont reprises dans la future loi de programmation militaire, constituent une contrainte majeure sur le plan de charge des quatre entités concernées ; elles entraîneront inéluctablement une diminution des quantités totales commandées : ainsi, sur le total de dix-huit FREMM initialement prévues, la marine ne sera, dans l'état actuel des réflexions, dotée que de onze frégates de ce type ; l'objectif pour l'acquisition de VBCI passera de 700 à 650 ; le projet de second porte-avions a été reporté, etc.

Pour d'importants programmes d'armement, les cadences de production, non encore précisées, restent en discussion : or c'est essentiellement de ces cadences, plus que de nombre total d'équipements à acquérir, que dépend le niveau d'activité à moyen terme des industries concernées.

De ce point de vue, on constate que les nouvelles orientations maintiennent le niveau de l'effort budgétaire : la nouveauté, par rapport aux perspectives du modèle d'armée 2015 qui servait de cadre aux précédentes lois de programmation militaire, est que l'on ramène les objectifs de commandes aux moyens financiers disponibles, en baissant les perspectives de commandes.

2 - Une politique d'achat public d'armements plus diversifiée

Une distinction est opérée dans le Livre blanc, du point de vue de la politique d'achat, entre trois types de matériels de guerre : les matériels « de souveraineté », les matériels d'« interdépendance européenne », et enfin, les matériels pour lesquels la sécurité d'approvisionnement n'est pas en jeu, que le ministère de la défense peut acquérir sur le marché mondial.

Ces principes, dont la mise en œuvre pratique n'a pas encore commencé, pourraient avoir des conséquences pour DCNS, à l'exception certaine des sous-marins nucléaires et peut-être de navires fortement armés, qui relèvent de la première catégorie, l'ensemble des autres productions pouvant aisément entrer dans la deuxième ; pour SNPE, hormis certains composants de propergols et d'explosifs stratégiques, et peut-être les explosifs insensibles, on se situe largement dans les deux dernières catégories ; enfin, les productions de Nexter, à l'exception des munitions, se situent intégralement dans la deuxième, voire dans la troisième catégorie.

Vis-à-vis du ministère de la défense, la position de fournisseur de DCNS apparaît donc relativement assurée, celle de SNPE, dans son périmètre actuel, moyennement protégée, et celle de Nexter potentiellement pleinement ouverte, pour les nouveaux matériels, à la concurrence.

Les effets de cette ouverture annoncée des commandes de l'État à la concurrence s'ajouteraient à la diminution des perspectives en matière d'achats du ministère de la Défense.

3 - Deux cas particuliers : les munitions et le maintien en condition opérationnelle

- En ce qui concerne les munitions, elles se situent au confluent des deux problématiques exposées ci-dessus : le paradoxe des munitions est qu'elles sont indispensables pour l'utilisation des matériels acquis, mais qu'elles sont aussi une « variable d'ajustement » dans les budgets successifs du ministère de la défense²⁷⁷. L'existence de simulateurs et la précision des armes vont également dans le sens d'une acquisition parcimonieuse des munitions par les armées.

À l'exception des munitions susceptibles d'être acquises sur le marché mondial (munitions de petit calibre), elles présentent un caractère stratégique plus ou moins marqué : les composants des têtes nucléaires et éventuellement les munitions insensibles, entrent dans la catégorie « de souveraineté ». Les autres, sous réserve de s'assurer de la sécurité d'approvisionnement à très long terme, relèvent de la catégorie « européenne ».

Pour sortir de ce dilemme (les munitions sont indispensables, mais leur insuffisance ne pose pas de problème en temps normal), une seule

277) Une exception notable à cette situation a été observée dans le cadre des commandes globales de munitions de moyen et gros calibre notifiées à GIAT Industries au titre du plan « GIAT 2006 ».

solution semble envisageable : elle consiste à bien identifier les installations stratégiques, à les calibrer correctement et, le cas échéant, à assurer leur plan de charge à long terme par un engagement de commandes d'un niveau adéquat, voire de prendre en charge une partie du coût du maintien à niveau des installations, si ce niveau de commandes ne suffit pas. Toutes ces considérations s'appliquent de façon évidente à EURENCO, filiale de SNPE spécialisée dans les explosifs militaires.

- En ce qui concerne l'activité de maintenance opérationnelle, elle représente environ 30% du chiffre d'affaires de DCNS, 100% de celui du SIAé, tandis qu'elle est actuellement moins développée pour Nexter.

Dans ce domaine le point est de déterminer dans quelle mesure, à l'instar du Royaume-Uni dans sa stratégie industrielle de défense²⁷⁸, cette fonction doit, pour certains matériels, être dorénavant considérée comme stratégique ou « de souveraineté ».

Le Livre blanc de juin 2008 ne répond pas à cette question, mais il souligne l'importance du maintien en condition opérationnelle, précisant qu'une nouvelle relation entre l'État et l'entreprise doit être définie dans ce but. Pour ce qui concerne l'organisation industrielle, il souligne la nécessité d'accélérer le transfert de l'activité de maîtrise d'œuvre industrielle de l'État vers les entreprises.

Sur ce dernier point, pour les matériels navals, la situation apparaît relativement claire : un interlocuteur unique représentant la marine, le service de soutien de la flotte, a été créé. La marine ne dispose plus de moyens propres pour assurer le maintien en condition opérationnelle autres que les équipages eux-mêmes pour l'entretien courant et les ateliers militaires de la flotte, aux moyens très limités et dont la croissance éventuelle devrait être particulièrement surveillée, pour des opérations de faible ampleur dans les ports. Tout le maintien en condition opérationnelle au stade industriel est assuré par l'industrie, et au premier chef par DCNS qui se trouve, de facto, le seul titulaire possible pour les matériels complexes (sous-marins nucléaires et bâtiments fortement armés), mais qui est désormais systématiquement mis en concurrence pour tous les chantiers concernant les autres bâtiments. Selon le service de soutien de la flotte, le pourcentage échappant à DCNS ne devrait pas excéder 20%.

278) Le gouvernement britannique avait, dans son Livre blanc « Defence Industrial Strategy » publié en décembre 2005, souligné l'importance stratégique de la capacité de maintenance en condition opérationnelle des divers matériels de guerre, allant jusqu'à considérer que, même pour certains matériels sophistiqués (tels que les avions de chasse de nouvelle génération), la capacité de maintenir et de mettre à niveau était plus importante que la capacité de fabriquer les matériels en question.

Pour le maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques, comme indiqué précédemment, la répartition des activités entre les armées et les industriels n'est pas encore stabilisée. Le maintien du SIAé dans son statut actuel de simple service en régie directe reste soumis à interrogation.

La maintenance des matériels terrestres a beaucoup moins évolué : l'interlocuteur unique, à l'image des pratiques de la marine et de l'armée de l'air, bien qu'évoqué depuis de nombreuses années, n'est toujours pas mis en place. Le souhait actuel de l'armée de terre, de disposer en interne et d'accroître les moyens industriels existants, est préoccupant de deux points de vues : celui de l'efficacité industrielle, notamment pour les matériels les plus complexes, et celui de la redondance des capacités, entre l'industrie (au titre de laquelle l'État détient d'ores et déjà, à travers Nexter, de moyens importants) et les services propres de l'armée.

B - Restructurations et contrôle actionnarial

1 - Des restructurations industrielles indispensables mais difficiles

Au niveau européen, la nécessité de restructuration résulte de la convergence de trois facteurs :

- par rapport aux commandes militaires, il existe une surcapacité des industries d'armement,
- les programmes se caractérisent par le foisonnement, pour des équipements destinées à remplir des fonctions largement similaires,
- la demande correspondant à ces programmes n'est pas toujours solvable, se traduisant par des réductions du volume des commandes et l'étalement des productions.

Face à cette situation, deux remèdes devraient être mis en œuvre simultanément : fédérer la demande et fédérer l'offre. Seul ce second aspect relève de la question examinée ici.

Pour rationaliser l'offre, deux voies sont théoriquement possibles : celle de la coopération sur des programmes et celle de la restructuration industrielle. L'expérience montre que la première, si elle limite le « foisonnement » des programmes, ne règle pas le problème de la surcapacité industrielle.

Des regroupements industriels internationaux, quelle que soit la difficulté de leur mise en œuvre, semblent donc, à terme, inéluctables.

La logique pousserait à procéder d'abord aux regroupements nationaux, afin de se présenter dans les meilleures conditions dans le

cadre d'une négociation internationale : cette logique présente, en contrepartie, le risque de rendre plus difficilement négociable le partage du contrôle des actifs regroupés, voire d'avoir à consentir des concessions très coûteuses, comme l'a bien illustré, il y a quelques années, l'exemple des rapprochements Aérospatiale/Matra puis Aérospatiale-Matra/DASA.

La Cour constate que, dans ce domaine des restructurations nationales ou internationales, si les intentions ou projets sont nombreux, les réalisations pratiques de grande ampleur sont, en France, dans le domaine des industries d'armement, au point mort depuis la fusion des activités de constructions navales de DCNS et de THALES.

2 - Le contrôle actionnarial, enjeu primordial

Les restructurations et le contrôle actionnarial sont deux questions étroitement liées, les restructurations à l'échelon national ou international se traduisant mécaniquement par une dilution de la position de l'actionnaire public. L'arbitrage à effectuer est entre, d'une part, l'impératif de rationalisation de l'outil industriel, qui passe par des restructurations de grande ampleur, et d'autre part, la protection des activités stratégiques « de souveraineté », qui imposent certaines limites à la dilution de l'État actionnaire.

Dans son dernier rapport annuel²⁷⁹, la Cour avait recommandé que soit engagée une réflexion sur les objectifs, la gestion et le contrôle des participations minoritaires de l'État dans les secteurs considérés comme stratégiques. Le secteur des industries d'armement constitue une illustration du caractère primordial du contrôle actionnarial comme instrument de protection des intérêts stratégiques de l'État.

La Cour a analysé les divers dispositifs de protection disponibles : contrôle des investissements étrangers en France, action spécifique, droits de vote double, convention de protection des actifs rendant possible leur rachat par l'État, participation de l'État au capital, pour conclure que, finalement, c'est bien cette dernière forme de protection (au niveau du blocage si d'autres gros actionnaires sont présents, à un niveau suffisant dans le cas contraire) qui est la plus robuste dans la durée²⁸⁰

279) Rapport public annuel 2008 : « l'État actionnaire : apports et limites de l'agence des participations de l'État ».

280) Le même référé précisait que, « à condition que l'opération soit techniquement possible, une éventuelle filialisation des actifs les plus sensibles dans des structures dans lesquelles l'État disposerait au moins d'une minorité de blocage ne devrait pas être exclue. »

En particulier, les actions spécifiques, si elles assurent une concertation préalable sur certaines décisions concernant des enjeux stratégiques, résistent mal dans le temps, notamment dans l'éventualité de restructurations industrielles ultérieures, comme l'a montré en particulier le cas de la création d'EADS, voire celui de SAFRAN pour laquelle l'État a dû renoncer sa mise en place même.

À des degrés divers, l'ouverture des quatre industries sous contrôle public, ou de certaines de leurs activités, à des partenaires français ou étrangers se pose : c'est déjà le cas pour DCNS, dont le capital est détenu à 25% par THALES (qui pourrait monter à moyen terme à une minorité de blocage) ; mais l'État dispose d'ores et déjà d'un contrôle satisfaisant du capital de THALES (près de 28%, sans compter les droits de vote double). La question se reposerait si des opportunités d'ouverture à des partenaires étrangers se présentaient. Pour DCNS, toutes les activités liées aux sous-marins nucléaires revêtent, par définition, un caractère stratégique de défense. Il en va de même pour les navires fortement armés (systèmes de combat, certains équipements tels que les sonars, etc.).

Pour les matériaux énergétiques de SNPE (aujourd'hui regroupés dans la filiale SME, dont tous les actifs sont hautement stratégiques), la question de leur rattachement capitalistique est particulièrement complexe, dans la mesure où la restructuration du secteur peut faire intervenir un groupe français (SAFRAN), un groupe européen (EADS) et l'industrie italienne (Avio). Dans ce contexte, aux fins de protection des actifs et activités stratégiques de défense en cause, le maintien, aux diverses étapes de la restructuration industrielle, d'une participation significative de l'État, au-delà d'une simple action spécifique dont le principe a été évoqué, constituerait à coup sûr la meilleure protection des intérêts stratégiques français.

En ce qui concerne NEXTER, tout dépendra de la décision de l'État en matière de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres, principale activité présentant un caractère stratégique. Pour le reste, parmi les trois productions assurées actuellement (blindés, artillerie et munitions), seules certaines munitions revêtent un caractère stratégique. Pour ces activités de souveraineté, le même raisonnement devra s'appliquer.

Enfin, même si la question du contrôle ne se pose pas aujourd'hui pour le SIAé, son adossement éventuel à des industriels pourrait conduire au même raisonnement, étant observé que les activités de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques sont également stratégiques.

RECOMMANDATIONS

Les industries d'armement de l'État ont connu à partir de 1970 des évolutions différenciées, tendant à les adapter aux nouvelles contraintes financières, économiques, commerciales, technologiques et industrielles. Aujourd'hui une première phase est en voie d'achèvement, après la transformation en sociétés anonymes de trois d'entre elles (SNPE, GIAT Industries et DCNS). D'autres réformes se révèlent nécessaires, du fait des évolutions stratégiques mondiales, des surcapacités industrielles existant en Europe en matière d'armement et de la situation des finances publiques.

Dans ce contexte, la Cour recommande :

- pour ce qui concerne chacune des quatre structures industrielles examinées :

. pour SNPE, l'État devra veiller, pour la propulsion à poudre, seul secteur stratégique de ce groupe, à conserver à l'issue des restructurations actuellement envisagées, une participation significative ;

. pour Nexter, l'État devra reconnaître le rôle dévolu à ce groupe en matière de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres ;

. pour DCNS, le rapprochement des cultures avec THALES devra être mené à son terme, notamment dans le domaine de l'exportation ;

. en ce qui concerne le SIAé, l'État devra achever la réorganisation en cours de façon à loger en son sein toutes les capacités industrielles internes aux armées, puis rechercher un adossement auprès de partenaires industriels du secteur aéronautique.

- pour ce qui concerne l'ensemble des quatre structures :

. l'État devra approfondir sa réflexion sur le caractère stratégique du maintien en condition opérationnelle et les munitions ;

. il devra mieux équilibrer les objectifs contradictoires de pérennité des activités industrielles stratégiques face aux objectifs de réduction des dépenses : l'État ne peut en effet pas exiger la poursuite d'activités qu'il n'est pas prêt à soutenir par ses commandes ;

. l'État devra poursuivre avec les partenaires industriels français et internationaux, la recherche des restructurations nécessaires et devra veiller, chaque fois que des enjeux stratégiques sont en cause et que c'est possible, à conserver un bloc de contrôle au sein des nouvelles entités restructurées.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

L'insertion de la Cour des comptes sur « les industries d'armement de l'Etat » appelle de ma part les observations suivantes.

Le périmètre analysé par le document, intitulé « industries d'armement de l'État », recouvre quatre acteurs industriels : SNPE, GIAT Industries/Nexter, DCNS et le service industriel de l'aéronautique (SIAé), qui sont contrôlés par l'État ou rattachés organiquement (ce qui correspond au périmètre d'examen de la Cour). Cependant, ils ne constituent qu'une fraction de la base industrielle et technologique de défense sur laquelle le ministère de la défense a mission de veiller.

J'adhère globalement à la présentation concernant le contexte actuel de la politique d'équipement de défense et la situation des quatre acteurs examinés. Toutefois, certaines conclusions méritent d'être nuancées comme le montre la réponse en annexe dont je vous demande d'assurer la publication exhaustive dans le rapport public annuel à la suite de l'insertion de la Cour.

L'analyse de la Cour porte sur quatre acteurs industriels importants qui sont contrôlés par l'Etat ou qui lui sont rattachés organiquement : SNPE, GIAT industries- NEXTER, DCNS et le service industriel de l'aéronautique (SIAé).

J'adhère globalement à la présentation d'ensemble faite par la Cour de la situation passée et présente de ces quatre acteurs de l'industrie d'armement. Certaines conclusions et perspectives méritent toutefois d'être nuancées.

Abstraction faite du titre uniformément négatif, le ministère de la défense ne conteste pas la description synthétique du profil de SNPE et de l'évolution de ses différents secteurs d'activités.

La Cour mentionne ainsi que les cessions d'actifs non stratégiques dans le secteur de la chimie civile ne se sont pas faites au détriment de l'activité pérenne puisque le résultat d'exploitation, hors cessions, de l'ensemble du groupe a été ramené à l'équilibre depuis 2006.

S'agissant de l'activité matériaux énergétiques, la Cour évoque des hypothèses qui ne sont pas encore finalisées. Un nouveau président a été nommé en décembre 2008 à la tête du groupe. Il lui reviendra de proposer les voies et moyens de cette transformation.

*S'agissant de **GiAt-industries NEXTER**, le ministère de la défense considère que la situation économique et industrielle du groupe, bénéficiaire depuis 2005, constitue une étape importante qui ouvre effectivement la voie à l'étude, déjà lancée, des possibilités de partenariats d'avenir.*

Le plan de charge est assuré par les programmes VBCI et CAESAR. A horizon postérieur à ces programmes, le groupe a vocation à développer ses prestations de maintien en condition opérationnelle du matériel terrestre et à contribuer aux programmes futurs d'armement terrestre.

Le ministère de la défense adhère au jugement porté par la Cour sur la réussite de la transformation de DCNS et les atouts du nouveau groupe.

La Cour fait état d'une performance décevante en matière d'exportation. C'est à nuancer au regard de la vente récente d'une frégate FREMM au Maroc et de l'existence de réelles perspectives à court terme pour la vente de sous-marins au Brésil ou de frégates à la Grèce. Néanmoins, une consolidation européenne du secteur naval militaire est une ambition particulièrement légitime compte tenu de la concurrence que l'Europe se fait à elle-même sur de nombreux segments de ce marché.

S'agissant enfin du SIAé, l'option choisie par le ministère de la défense a été celle d'une structure réactive au service des besoins des utilisateurs militaires.

Il paraît excessif d'écrire, comme le fait la Cour, que ses recommandations « ont été complètement négligées dans le cas des AIA » alors que l'organisation des structures étatiques de maintien en condition opérationnelle aéronautique a fait l'objet d'une réforme prenant en compte les impératifs industriels et opérationnels.

Le ministère de la défense a tout d'abord créé le service de la maintenance aéronautique (SMA), première étape d'optimisation des AIA, dans le respect de la satisfaction permanente de leurs clients.

La mission de modernisation du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (MMAé) a ensuite poursuivi la réflexion qui a conduit à la création du SIAé au 1^{er} janvier 2008.

Ce service est destiné à répondre aux besoins durables suivants :

- assurer une autonomie d'action nécessaire et suffisante de l'Etat en matière de soutien industriel aéronautique ;

- obtenir les prix de soutien les plus bas, pour un niveau de prestation satisfaisant le besoin opérationnel ;

- disposer d'une capacité d'expertise technique indépendante et contradictoire vis-à-vis des constructeurs.

L'existence du SIAé garantit une offre économiquement acceptable pour l'entretien des matériels les plus anciens pour lesquels l'industrie ne dispose plus toujours des compétences.

Cet acteur étatique majeur pour la satisfaction des besoins des forces et l'optimisation du soutien des systèmes aéronautiques n'a pas pour vocation, à la différence des industriels privés, à rechercher une croissance de ses parts de marchés mais reste un « petit acteur » par son chiffre d'affaires rapporté à celui du paysage industriel du MCO aéronautique (environ 13 %, dont seulement la moitié en valeur ajoutée stricte).

Disposer d'une capacité industrielle étatique permet enfin de déployer du personnel militaire projetable sur des théâtres d'opération exposés.

La pertinence de l'existence d'une entité industrielle performante au sein de l'Etat a été confirmée lors des travaux de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Dès lors, la perspective n'est pas d'adosser le SIAé à un acteur de l'industrie civile mais bien de garantir sa pérennité en rationalisant son organisation industrielle et territoriale et en améliorant sa qualité de services.

*S'agissant enfin du **contrôle actionnarial** pour l'ensemble du secteur, le fait que l'Etat n'ait pas été en situation d'imposer la mise en place d'actions spécifiques dans certains cas ne constitue pas une remise en cause de l'efficacité du contrôle apporté par ces actions. Le ministère de la défense considère que les actions spécifiques apportent une protection robuste contre une tentative hostile de prise de contrôle par un tiers ou une cession d'activités stratégiques par l'actionnaire de référence.*

Les différents dispositifs ne sont pas exclusifs les uns des autres. Comme la Cour le rappelle, l'Etat est actuellement le principal actionnaire de groupes comme THALES ou SAFRAN, ce qui ne l'empêche pas de disposer de dispositifs complémentaires afin de faire face à des risques plus spécifiques. Une action spécifique dans les activités que SNPE est susceptible d'apporter à SAFRAN ne pourrait que compléter le contrôle dont dispose déjà l'Etat dans SAFRAN du fait de sa position actionnariale.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

Je souscris au constat et aux recommandations figurant dans l'insertion de la Cour des comptes sur « les industries d'armement de l'Etat », quant à l'évolution récente des trois groupes SNPE, GIAT Industries et DCNS, qui sont les trois entreprises industrielles d'armement pour lesquelles l'Etat est l'actionnaire unique ou majoritaire. Ces recommandations alimenteront utilement les réflexions de l'Etat actionnaire dans les discussions à venir sur l'avenir des industries d'armement de l'Etat.

Toutefois, je souhaiterais formuler des remarques générales ayant trait au contrôle actionnarial des activités stratégiques de défense, ainsi qu'aux conditions de la pérennité des productions stratégiques pour la défense nationale.

La protection des actifs et des activités stratégiques est un élément majeur pris en compte dans le cadre des réflexions sur les restructurations industrielles nationales et internationales des industries d'armement de défense. Je souscris donc pleinement à l'objectif énoncé par la Cour des comptes d'assurer la protection des actifs et des activités stratégiques qu'exerce le groupe SNPE dans le domaine militaire, dont la détermination relève en premier lieu des prérogatives du ministère de la défense.

En revanche, la nécessité pour l'Etat de conserver, de façon systématique, un contrôle actionnarial, même minoritaire, des activités stratégiques de défense ne me paraît pas avérée.

En effet, comme je vous l'ai indiqué dans ma réponse au référé n° 50484, adressée le 3 juillet 2008, la protection des intérêts stratégiques de l'Etat dans les entreprises françaises concourant à la défense nationale peut être obtenue par l'instauration d'une action spécifique au capital de l'entité concernée par voie réglementaire (sur le modèle de celle dont l'Etat dispose au capital de Thalès), en application des dispositions législatives relatives aux privatisations ou d'une disposition législative ad hoc, voire par voie statutaire. Ces dispositifs semblent de nature à conférer à l'Etat des moyens de protection de ses intérêts stratégiques de défense aussi efficaces que la détention durable d'une minorité de blocage au capital de l'entité concernée, sans pour autant obérer les possibilités de tirer profit des synergies industrielles potentielles, qui, dans certains cas ne peuvent être dégagées qu'à l'échelle européenne.

En l'espèce, dans le cadre du projet de consolidation de la filière de propulsion solide, le gouvernement ne considère pas indispensable de conserver une minorité de blocage au capital de l'entité qui pourra résulter d'un rapprochement entre Snecma Propulsion Solide (SPS) et SNPE Matériaux Energétiques (SME). Le gouvernement envisage en revanche de faire usage des dispositions relatives à SNPE incluses dans l'article 11 du projet de loi de programmation militaire déposé auprès du Parlement, qui prévoient la possibilité pour l'Etat d'instaurer une action spécifique au capital de SME.

Enfin, s'agissant du maintien de productions stratégiques pour le ministère de défense, je partage l'appréciation de la Cour des comptes selon laquelle, pour garantir la défense des intérêts stratégiques de l'Etat, il est nécessaire que ces productions soient bien identifiées par l'Etat, il est nécessaire que ces productions soient bien identifiées par l'Etat, et en premier lieu par le ministère de la défense, et que l'Etat garantisse les conditions économiques de leur pérennité au sein d'une société commerciale, ainsi que le propose la Cour des comptes.

Au cas particulier de la société Eurenco, filiale à 60 % de SNPE spécialisée dans les explosifs militaires, les difficultés économiques auxquelles la filiale française de cette entreprise fait face depuis sa création

rendent nécessaire l'engagement d'une réflexion de l'ensemble des services concernés de l'Etat sur la mise en œuvre d'un engagement de commandes de durée et de niveau adéquat, ou d'une prise en charge par le client final d'une partie des frais fixes afférents, en contrepartie d'un engagement de la société de conserver des capacités de productions mobilisables à première demande.

Au-delà de cette réflexion de caractère général sur la protection des actifs stratégiques de défense, je souhaite faire part à la Cour des comptes des remarques suivantes concernant son appréciation de la situation et des perspectives de SNPE, GIAT Industries et DCNS, figurant dans le projet d'insertion au rapport annuel.

- 1. S'agissant de SNPE, après les difficultés consécutives à l'accident de 2001 dans l'usine de Toulouse d'AZF, mitoyenne de celle de SNPE, la situation financière de l'entreprise s'est progressivement redressée. D'une part, des activités non stratégiques du groupe SNPE ont été cédées depuis 2006 dans des conditions satisfaisantes. D'autre part, une attention renforcée a été portée à la rentabilité des activités stratégiques du groupe. En outre, l'Etat actionnaire a également contribué à la restauration des équilibres bilanciaux de SNPE en apportant à l'entreprise, en 2005, la participation résiduelle de 26 % de l'EMC, qui était en cours de liquidation, dans l'entreprise de chimie belge Tessenderlo, qui contribue de façon importante aux résultats du groupe.*

La situation du groupe SNPE paraît aujourd'hui propice à l'engagement d'une nouvelle étape de son évolution, qui devrait permettre la mise en œuvre de la consolidation de la filière de la propulsion solide en France. Je partage ainsi l'analyse de la Cour des comptes quant à la nécessaire rationalisation de ce secteur industriel particulièrement stratégique, dont la première étape pourrait être constituée par le rapprochement entre SNPE Matériaux énergétiques (SME), filiale de SNPE, et Snecma propulsion solide (SPS), filiale du groupe Safran. Dans ce contexte, l'avenir de SNPE ne m'apparaît pas « problématique » comme le titre de la section consacrée à cette entreprise dans le projet d'insertion tend à l'indiquer.

La modification du cadre législatif, au travers des dispositions présentées par le Gouvernement dans le cadre de la loi de programmation militaire 2009-2014, ouvrira les marges de manœuvre juridiques nécessaires pour que SNPE puisse saisir les opportunités de partenariats industriels qui pourraient se présenter à plus ou moins brève échéance sur le plan national ou dans un cadre européen.

Afin de marquer ce tournant stratégique pour la société SNPE, un nouveau Président-directeur général, M. Antoine Gendry, a été récemment nommé. Ce dernier aura pour mission de rechercher les solutions industrielles optimales permettant de pérenniser les

différentes activités de chacune des trois branches du groupe SNPE : matériaux énergétiques, chimie fine et spécialités chimiques.

2. *S'agissant de GIAT Industries, le bilan très positif du plan « GIAT 2006 », tant sur le volet social qu'en termes de rationalisation industrielle et de réorganisation de l'entreprise, permet dorénavant au nouveau groupe Nexter, regroupant l'ensemble des activités porteuses d'avenir, et disposant d'une structure financière saine, de consacrer ses efforts à la pérennisation et au développement de ses activités.*

Comme l'indique la Cour des comptes, l'entreprise Nexter, malgré une série de premiers succès notables à l'export, reste encore aujourd'hui fortement dépendante des commandes des armées françaises et les arbitrages rendus dans le cadre de la prochaine loi de programmation militaire sont donc de première importance pour la société.

A cet égard, je partage le souhait de la Cour des comptes que l'Etat concoure à une meilleure efficacité industrielle en évitant de conserver et de développer des capacités industrielle en interne qui soient redondantes à celles proposées par Nexter, notamment en matière de maintien en condition opérationnelle des matériels les plus complexes. Les consultations organisées par la Délégation générale pour l'Armement au cours des derniers mois me semblent préfigurer une évolution positive en ce sens.

Pour Nexter, compte tenu d'une situation financière assainie, et des incertitudes qui pèsent sur la charge de travail à moyen-long terme, la priorité doit aujourd'hui être accordée aux réflexions sur les perspectives d'alliance. Le marché de l'armement terrestre européen est dominé par BAe Land Systems et General Dynamics, et deux acteurs allemands de taille significative (KMW et Rheinmetall) y sont également très actifs. Les opportunités d'alliances structurantes avec ces autres grands acteurs européens devront être examinées par l'entreprise avec pragmatisme. Une réflexion similaire devra être engagée concernant l'activité munitionnaire de l'entreprise, qui également peut jouer un rôle dans la consolidation européenne de ce secteur.

3. *S'agissant de DCNS, le changement de forme juridique et la réalisation du projet Convergence ont effectivement permis d'améliorer le fonctionnement de l'entreprise.*

Concernant la stratégie de développement de DCNS pour les années à venir, l'option retenue par l'Etat et Thales dans le cadre de l'entrée de ce dernier au capital de DCNS intervenue en mars 2007 (projet Convergence) était de faire de DCNS un maître d'œuvre ensemblier de navires armés. Ce choix, appuyé sur le rapprochement des activités des deux acteurs français du secteur naval militaire, était considéré comme la première étape d'une consolidation de ce secteur à l'échelle européenne. Dans ce contexte, et sans préjuger du choix qui pourrait

être fait à moyen terme, l'hypothèse d'un rapprochement patrimonial des activités navales civiles et militaires françaises représenterait une réorientation stratégique notable dont les conséquences potentielles sur la participation de DCNS au nécessaire processus de consolidation du secteur naval de défense en Europe devraient être évaluées en détail. En effet, les partenaires européens potentiels du groupe poursuivent, à l'exception de Fincantieri, des stratégies de développement centrées sur le domaine militaire.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Je partage globalement l'analyse faite par la Cour dans son insertion « les industries d'armement de l'Etat ». Cependant, certains éléments me paraissent devoir être précisés.

S'agissant de la situation et des perspectives du groupe GIAT (§II.B.2) et plus particulièrement celles du maintien en condition opérationnelle (MCO), une première étape a été franchie puisque la RGPP prévoit la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage interarmées SIMMT (structure interarmées de maintenance des matériels terrestres) associée à une SMITER (structure de maintenance industrielle du matériel terrestre) et à une nouvelle politique de gestion et d'emploi des parcs (PEGP). Ces changements majeurs offriront à moyen terme une vision clarifiée du MCO terrestre. Il s'agit là d'un préalable indispensable à toute externalisation réussie à laquelle je suis également favorable. L'industriel Nexter sera alors amené à jouer un rôle essentiel dans ce domaine.

Sur le sujet de l'effort budgétaire consacré aux équipements d'armement et des plans de charges associés aux industries (§III.A.1), il est exact qu'encore aujourd'hui le chiffre d'affaires de sociétés comme GIAT et DCNS dépend pour environ 75 % des commandes de l'Etat-client ; et que de ce fait elles restent extrêmement sensibles aux évolutions des crédits d'équipement de la Défense. En revanche, le projet de loi de programmation militaire 2009-2014 va bien au-delà d'un simple maintien du niveau de l'effort budgétaire. En moyenne sur la LPM 2003-2008, les crédits consacrés aux équipements se sont élevés à 15,3 Md€₀₈ par an. La prochaine LPM prévoit d'affecter 16,6 Md€₀₈ dès 2009 et en moyenne 16,9 Md€₀₈ par an sur la totalité de la programmation (y compris ressources exceptionnelles).

Le Plan de relance de l'économie accélère encore cet effort puisque 1,6 Md€₀₈ de dépenses prévues initialement sur 2011-2020 seront anticipées en 2009-2010. L'effort 2009 en faveur des équipements sera porté à 17,5 Md€₀₈. Il s'agit là d'une augmentation majeure qui ne manquera pas de bénéficier aux industries du secteur de l'armement.

Enfin sur la politique d'achat public d'armements (§III.A.2), j'ajoute qu'une mise en concurrence plus systématique et réelle, en particulier avec des matériels disponibles sur étagère, participerait à une réduction du coût des programmes et aurait un second effet grâce à la diminution des spécifications techniques surabondantes qui dégradent le rapport qualité/prix. Ce phénomène de sur-spécifications ou de spécifications évolutives touche de nombreux programmes et fait courir des risques financiers à l'Etat mais aussi aux industriels.

Pour l'industrie de l'armement, cette ouverture annoncée des commandes de l'Etat à la concurrence diminuera certes leurs perspectives d'achats nationaux, mais cette tendance pourrait être compensée par les achats des partenaires européens, sous condition d'une réelle compétitivité des entreprises concernées, et que l'ensemble de ces pays ouvrent également à la concurrence leur marché des matériels d'armement.
