

Les faiblesses de l'État actionnaire d'entreprises industrielles de défense

La Cour des comptes rend public un rapport consacré aux faiblesses de l'État actionnaire d'entreprises industrielles de défense.

1) La présence de l'État au capital des entreprises industrielles de défense est aujourd'hui indispensable.

La détention de participations publiques dans les entreprises de défense, directement ou indirectement, constitue un levier essentiel pour servir au mieux ses intérêts :

- d'abord, **la protection d'activités stratégiques pour la défense française**. Cela est particulièrement vrai pour EADS, DCNS, Safran et SNPE, dont les activités concourent à la force de dissuasion, mais également pour Dassault Aviation et MBDA, dans lesquels l'État ne dispose que de participations indirectes ;
- ensuite, **une préoccupation patrimoniale** : la performance et la compétitivité de l'industrie sont essentielles, tant pour répondre aux besoins de l'armée française que pour gagner des marchés à l'export. La valeur des participations détenues par l'État dans le secteur de la défense représente 12,25 milliards d'euros en 2012 ;
- enfin, **l'intégration des problématiques d'emploi** et de défense des implantations situées sur le territoire national.

Les alternatives à la détention de participations sont peu nombreuses. Les dispositifs de protection spécifiques, liés à certains actifs ou certaines activités bien définies, sont d'une portée très limitée. Seul un dispositif inspiré de **l'amendement Exon-Florio aux États-Unis** constituerait une alternative au contrôle actionnarial. Il s'agit d'une faculté souple et pragmatique offerte au président des États-Unis pour s'opposer à toute acquisition étrangère risquant de compromettre la sécurité nationale. En tenant compte des règles européennes organisant la libre circulation des capitaux, la Cour considère qu'**un dispositif de même inspiration, au niveau national et/ou européen, mériterait d'être étudié** avec nos principaux partenaires.

2) Le bilan de l'État actionnaire est dans l'ensemble positif : il a su accompagner la modernisation de l'outil industriel français de défense.

L'État a transformé un ancien monopole (les poudres et explosifs) et d'anciens arsenaux (de la marine et de l'armée de terre) en entreprises commerciales, rendant possibles des partenariats industriels. Il a également participé, en tant qu'actionnaire de référence, au développement national et international des groupes THALES, Safran et EADS.

3) Cependant, l'État a fait preuve, à de nombreuses occasions, de faiblesses.

L'État s'est parfois **mis en risque de perdre le contrôle d'activités industrielles au cœur de la défense nationale** : risque, par exemple, pour EADS d'un désengagement inopiné du groupe Lagardère, lourdement endetté, ou bien risque d'une OPA non sollicitée sur Safran, dont 90 % de l'activité est civile.

Il a par ailleurs accepté de **diluer son pouvoir sans obtenir de ses partenaires de réelles contreparties** :

- **en termes de niveau de présence au capital**, d'une part : la Cour relève, par exemple, que la participation de l'État dans Dassault-Aviation, montée à 46,5 % en 1981, est aujourd'hui logée dans EADS, qu'il ne contrôle plus qu'à 12 % ; ou qu'Aérospatiale a été apportée à Lagardère, puis à EADS, pour n'obtenir, en fin de compte, qu'une participation limitée dans le groupe international, cela sans même que l'État obtienne d'être directement représenté au conseil d'administration ;
- **dans l'exercice de ses droits à proportion de sa position au capital**, d'autre part : par exemple, la substitution de Dassault-Aviation à Alcatel au capital de THALES se traduit, en fait sinon en droit, par une sensible limitation de son rôle d'actionnaire de référence, alors que l'État demeure le premier actionnaire de ce groupe ; de même, il n'a pas pu, juridiquement, exercer les droits de vote double que, lors de la fusion Sagem-SNECMA, il escomptait détenir à terme dans Safran, ce qui le prive d'une minorité de blocage dans ce groupe aux activités pourtant stratégiques.

L'État a **du mal à arbitrer entre des intérêts parfois contradictoires** :

- les intérêts du client qu'il représente sont souvent contradictoires avec ceux de l'actionnaire qu'il est également de ces entreprises ;
- ses intérêts patrimoniaux ne sont pas nécessairement cohérents, à court ou moyen terme, avec les intérêts stratégiques de politique industrielle de défense.

L'État s'est parfois montré **incapable de faire appliquer ses décisions** par les responsables des entreprises qu'il contrôlait. C'est le cas par exemple de :

- l'échec, en 2012, du projet d'échanges d'actifs entre THALES et Safran dans l'optronique et l'avionique, alors qu'il est le premier actionnaire dans ces deux entreprises ;
- la durée très longue des regroupements dans le secteur de la propulsion solide (« Herakles » : 13 ans entre la décision initiale et la finalisation).

4) L'État ne doit plus agir au coup par coup mais adopter une stratégie d'ensemble.

La Cour invite l'État à adopter une vision plus stratégique de son rôle d'actionnaire, à travers une doctrine claire. Il doit formuler explicitement sa vision de l'évolution de l'industrie de défense, des activités dont il convient de protéger la localisation en France, les réorganisations qu'il convient de conduire, et exercer pleinement ses pouvoirs d'actionnaire. Il doit choisir ses partenaires de sorte à ce qu'ils soient en mesure de soutenir durablement ces décisions, tout en apportant leur propre expertise et leur vision industrielle.

Désormais, **le seul partenaire industriel français est Dassault, ce qui posera, tôt ou tard, un problème de contrôle actionnarial**. L'État doit être en mesure de l'anticiper.

La Cour estime que **les évolutions récemment intervenues sont encourageantes**. Ainsi l'accord du 5 décembre 2012, qui réorganise le pacte d'actionnaires d'EADS, règle à la fois le problème de la sortie du groupe Lagardère et celui de la représentation directe de l'État au conseil d'administration du groupe, tout en offrant à l'État un droit de préemption sur la participation de 46,5 % dans Dassault-Aviation au cas où EADS souhaiterait la céder. La Cour ne se prononce pas sur la nécessité ou non que l'État monte directement au capital de Dassault, mais elle constate que la simple faculté de pouvoir le faire constitue une évolution positive en renforçant la position de l'État et en protégeant Dassault-Aviation contre des intérêts non sollicités.

5) Recommandations

La Cour formule cinq recommandations visant notamment, pour l'État, à :

1. **définir une doctrine actionnariale claire** (protection de l'indépendance et de la localisation des activités en France, réflexion cohérente sur les restructurations souhaitables) ;
2. **davantage formaliser la collaboration entre l'APE et la DGA** afin de garantir, dans tous cas, une position unanime des services de l'État, notamment au sein des organes délibérants des entreprises dont il est actionnaire ;
3. **renforcer**, au sein de la DGA, **le suivi des participations** du point de vue de l'actionnaire public ;
4. **définir une stratégie à long terme sur les partenariats avec le groupe Dassault** (DCNS, THALES) ;
5. **obtenir des droits**, notamment en termes de poids dans les organes délibérants des entreprises dont il est actionnaire, **à hauteur des participations détenues**.

[Lire le rapport sur le site Internet](#)

Contact presse :

Ted MARX - Directeur de la communication - Tél : 01 42 98 55 62 - tmarx@ccomptes.fr

Denis GETTLIFFE - Responsable des relations presse - Tél : 01 42 98 55 77 - dgettliffe@ccomptes.fr



[Suivre la @Courdescomptes](#)