

Discours de M. Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes

Présentation à la presse du rapport public thématique sur
les faiblesses de l'État actionnaire d'entreprises industrielles de défense

Mardi 9 avril 2013

Mesdames, messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue à l'occasion de la publication d'un nouveau rapport public thématique de la Cour. Il porte sur l'État actionnaire d'entreprises industrielles de défense, et notamment ses faiblesses.

Cette publication intervient dans un contexte où les questions de défense sont particulièrement évoquées, compte tenu de la réflexion en cours sur la nécessité d'adapter le format de nos forces en fonction des évolutions stratégiques et en tenant compte de la contrainte budgétaire qui pèse sur les administrations publiques dans leur ensemble.

Le rapport qui vous est présenté vous livre une vision d'ensemble du secteur industriel de la défense et analyse quel a été le rôle de l'État actionnaire au cours des trente dernières années. Une telle prise de recul est nécessaire pour pouvoir évaluer ce rôle et son impact sur l'adaptation de notre outil industriel et la préservation de l'indépendance de la défense nationale. La Cour est en mesure de fournir une telle analyse et de formuler des recommandations pour l'avenir, en s'appuyant notamment sur les nombreux contrôles des entreprises publiques qu'elle a réalisés au cours des dernières années.

L'État occupe trois types de positions au capital d'entreprises françaises de défense :

Dans un premier cas, l'État est l'actionnaire majoritaire d'entreprises non cotées, essentiellement issues des anciens arsenaux militaires : c'est le cas de DCNS pour les constructions navales, de GIAT Industries/Nexter pour les armements terrestres et de SNPE pour les poudres et explosifs ;

Dans un deuxième cas, l'État, quoique minoritaire, est le seul actionnaire de référence d'une société cotée. C'est le cas de l'entreprise Safran, issue de la fusion entre SNECMA et Sagem, spécialisée dans la propulsion des missiles et la motorisation des avions, aux côtés de nombreuses activités dans le domaine civil ;

Dans un troisième cas, qui concerne les plus importantes entreprises d'armement en termes de chiffre d'affaires, l'État a partagé le pouvoir actionnarial dans le cadre de partenariats industriels. Plusieurs partenaires, européens et français, peuvent être retenus, comme dans EADS, dont les activités militaires couvrent notamment les hélicoptères, les avions de transport militaire, les missiles balistiques. Ou bien, il peut traiter avec un partenaire français unique - c'est le cas de Dassault, entreprise familiale produisant des avions militaires et civils et des drones, appelé à jouer un rôle d'opérateur industriel notamment dans THALES, entreprise spécialisée dans l'électronique militaire et les satellites.

Pour chacune de ces entreprises, des décisions stratégiques doivent être prises, et tenir compte d'un contexte en forte évolution. Ainsi, le budget américain de défense, douze fois supérieur à chacun des

budgets français, anglais ou allemand, est en réduction, de même que les budgets des pays européens. Cela incite les entreprises de défense de ces pays à rechercher des marchés à l'exportation et accroît l'intensité de la concurrence. Inversement, les budgets militaires des pays émergents sont en rapide augmentation et font apparaître de nouveaux acteurs industriels compétitifs et de plus en plus performants. Le contexte mondial est donc porteur d'importants défis pour les entreprises françaises de défense. L'État a pour mission de répondre à ses besoins propres mais aussi d'assurer l'avenir de son industrie de défense.

Les marges de manœuvre de l'État-client de l'industrie de défense sont un paramètre important pour l'avenir du tissu industriel. Si les arbitrages budgétaires qui seront retenus dans le cadre du Livre blanc sur la défense et de la prochaine loi de programmation militaire ne sont pas le sujet du rapport qui vous est présenté aujourd'hui, ils n'en constituent pas moins un élément déterminant pour l'avenir des entreprises industrielles françaises de défense.

Je rappellerai que notre pays est engagé sur une trajectoire de retour à l'équilibre de ses comptes, et que l'effort doit désormais passer par des économies sur la dépense. Le secteur de la défense a déjà consenti un effort important au cours des dernières années, avec une diminution de 54 000 postes, ce qui représente 17 % des effectifs, soit davantage que la plupart des autres acteurs de la dépense publique. Mais il ne peut être exempté de l'effort encore à venir. La Cour a d'ailleurs mis en évidence, dans son rapport du juillet 2012 sur le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire, des pistes d'économie de l'ordre d'1 Md€ qui ne portent pas atteinte aux capacités des forces, en se concentrant notamment sur les dépenses d'encadrement supérieur, de communication et de formation, ainsi que d'achats et d'infrastructures.

Néanmoins, ces pistes ne suffiront vraisemblablement pas à empêcher que le nécessaire effort sur la dépense puisse avoir un impact négatif sur le volume de commandes de matériel militaire et le lancement de nouveaux programmes d'armement, dans des proportions qu'il n'appartient pas à la Cour de recommander. Mais il convient que l'État, dans son rôle d'actionnaire de l'industrie de défense, prépare et accompagne celle-ci compte tenu de ce nouveau contexte. Il s'agit d'un facteur parmi d'autres qui doivent conduire l'État à renforcer sa politique vis-à-vis des industries d'armement. C'est pour y contribuer que la Cour présente ses observations et ses recommandations. Elle tient compte des plus récentes évolutions, notamment l'accord du 5 décembre 2012 concernant EADS.

Pour vous présenter les principaux messages de ce rapport, je suis entouré de Gilles-Pierre Lévy, président de la deuxième chambre de la Cour, Jean-Marie Bertrand, président de chambre et rapporteur général de la Cour, et de Michel Camoin, conseiller maître et rapporteur du présent rapport.

Quatre messages peuvent être retenus.

- Le premier message est que la détention de participations publiques directes dans six des huit plus grosses entreprises industrielles françaises de défense constitue un levier incontournable pour la stratégie de défense de notre pays, en l'absence d'autres outils régaliens pleinement adaptés, problème sur lequel je reviendrai ;
- Le deuxième message est que le bilan de l'État actionnaire est dans l'ensemble positif : il a su accompagner, seul ou de concert avec ses partenaires industriels, la modernisation de l'outil industriel français de défense, le plaçant parmi les meilleurs mondiaux du secteur ;
- Le troisième message est que l'État a néanmoins fait preuve de nombreuses faiblesses, se plaçant parfois en risque de perdre le contrôle de certaines activités industrielles de défense, ainsi qu'ayant des difficultés à faire appliquer ses décisions, voire à s'exprimer d'une seule voix, même dans les entreprises sous son contrôle ;
- Le quatrième message est que, pour remédier à ces faiblesses, c'est le quatrième message du rapport, l'État ne doit plus agir au coup par coup mais adopter une stratégie d'ensemble, préparer les décisions futures et définir ce qu'il attend de ses partenaires industriels.

Je reviens sur le premier message : la présence de l'État au capital des entreprises de défense, directement ou indirectement, constitue un levier indispensable pour servir au mieux ses intérêts. Ceux-ci sont d'une triple nature :

- d'abord, naturellement, la protection d'activités stratégiques pour la défense française de toute forme d'ingérence étrangère. Cela est particulièrement vrai pour les entreprises dont les activités concourent à la force de dissuasion : EADS, DCNS, Safran et SNPE notamment, mais également Dassault Aviation et MBDA, dans lesquels l'État ne dispose que de participations indirectes ;
- ensuite, une préoccupation patrimoniale : l'industrie de défense doit être durablement profitable, pour tous ses actionnaires dont l'État. Cela doit le conduire, comme tout actionnaire d'une entreprise, à veiller au niveau et à la pertinence des investissements, afin d'augmenter la qualité de ses produits et d'en réduire les coûts de production. La performance et la compétitivité de l'industrie sont en effet 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 Md€ en 2012. Ceci représente un montant somme toute modeste, du même ordre que le volume de commandes que passe chaque année l'État-client ;
- enfin, l'action de l'État actionnaire doit intégrer les problématiques d'emploi et de défense des implantations situées sur le territoire national, certains bassins d'emploi étant particulièrement dépendants de la bonne santé de cette industrie, notamment Toulouse, Cherbourg, Roanne, Bourges ou Lorient.

La Cour constate que le levier du contrôle actionnarial des différentes entreprises demeure l'outil privilégié pour atteindre ces objectifs. En effet, les alternatives sont en réalité peu nombreuses. L'arme de l'État-client, qui, pour peser sur les entreprises, consiste à utiliser au mieux le volant de commandes qu'il est susceptible de passer, est de moins en moins puissante, en raison de la contrainte budgétaire. Les dispositifs légaux, réglementaires, statutaires ou contractuels de protection spécifique, liés à certains actifs ou certaines activités bien délimités, sont d'une portée très limitée. En effet, dès lors qu'on s'intéresse à la possibilité d'une application concrète de ces dispositifs, on bute sur l'imbrication au sein d'une même entreprise des activités visées avec d'autres non protégées, souvent civiles.

Reste une arme, régaliennne par excellence, mise en place aux États-Unis et qui règle le problème à la base. Il s'agit de l'amendement dit Exon-Florio voté en 1988. Il permet au Président des États-Unis d'examiner l'impact de toute acquisition étrangère de sociétés américaines et de s'y opposer, dès lors qu'elle pourrait menacer la « sécurité nationale », notion entendue dans un sens large, strictement à l'appréciation du pouvoir exécutif. Cet amendement permet de garantir une protection des intérêts stratégiques américains même lorsque l'actionnariat des entreprises de défense est privé, ce qui est en général le cas.

L'esprit protectionniste de cette mesure la rend peu compatible, a priori, avec les règles sinon l'esprit de la construction européenne. D'ailleurs, si des réflexions sur son éventuelle transposition ont pu être engagées par la France ou par l'Union européenne à plusieurs reprises, elles n'ont encore jamais abouti. Seule l'Italie a mis en place, en 2012, un dispositif s'en inspirant. Pour autant, devant l'efficacité du dispositif tel qu'il fonctionne aux États-Unis, la Cour invite le Gouvernement à poursuivre la discussion avec ses partenaires européens pour trouver un moyen de doter les pays européens, individuellement et/ou collectivement, d'une arme analogue. En matière de protection de son industrie, l'Europe apparaît en effet dans une situation moins favorable que celle des États-Unis ou des autres grands pays, notamment la Chine et la Russie, dont l'industrie de défense est entièrement sous contrôle étatique, à l'abri de toute possibilité d'ingérence étrangère.

Il reste qu'en l'absence, aujourd'hui, de dispositif de type Exon-Florio, la détention de participations majoritaires ou de minorités de blocage au sein des entreprises, seul ou en partenariat avec d'autres acteurs, constitue pour l'État son levier d'action privilégié, alors que ses moyens financiers sont limités.

Cela m'amène au deuxième message : le bilan de l'État actionnaire est, dans l'ensemble, positif : il a su accompagner, seul ou de concert avec ses partenaires industriels, la modernisation de l'outil industriel français, le plaçant parmi les meilleurs mondiaux du secteur. Il n'était pas acquis a priori que des anciens monopoles et arsenaux, relevant d'une économie administrée, puissent être transformés en entreprises commerciales compétitives, et que les entreprises industrielles de défense puissent connaître un développement national et international leur permettant de figurer parmi les meilleurs mondiaux du secteur. Ainsi, lorsqu'on compare le chiffre d'affaire des plus grandes entreprises de défense dans le monde, EADS occupe le septième rang, après cinq entreprises américaines et une anglaise. Vient ensuite THALES au 10^e rang, puis MBDA, fabricant de missiles, DCNS et Safran, respectivement aux 13^e, 14^e et 16^e rang. GIAT/Nexter et Dassault viennent, eux, au 26^e et 27^e rang. Les entreprises françaises, avec un très haut niveau technologique, ont une dimension intermédiaire et couvrent la quasi-totalité du spectre des industries de défense. Des marges de progression dans la compétition internationale existent, car les entreprises forment encore un ensemble fragile, qui doit être encore accompagné dans sa croissance et protégé de prises de contrôle hostiles.

Le troisième message de la Cour est que l'État a néanmoins fait preuve, à de nombreuses occasions, de faiblesses. La Cour a identifié quatre formes de faiblesses, que je vais illustrer successivement.

La première est que l'État s'est parfois placé en risque de perdre le contrôle de certaines activités industrielles. Le partenariat avec Lagardère dans EADS était fragile, car le groupe, endetté, pouvait se désengager à tout moment et être remplacé par d'autres actionnaires non nécessairement souhaités. Les accords du 5 décembre 2012, récemment validés par l'Assemblée générale d'EADS, éliminent désormais ce risque. L'entreprise Safran, dans laquelle l'État ne dispose que d'une participation limitée alors que ses activités concourent à la dissuasion nucléaire, était exposée à un risque d'OPA hostile. Un dispositif statutaire a été récemment mis en place afin de rendre plus difficile une telle opération. Le risque n'est cependant pas entièrement écarté.

La deuxième forme de faiblesse est que l'État a accepté de diluer son pouvoir d'actionnaire sans obtenir de ses partenaires de réelles contreparties. Le rapport en fournit trois illustrations :

- En 1981, l'État contrôlait Aérospatiale et Dassault Aviation. Il a choisi de ne pas exercer ses pouvoirs sur cette deuxième entreprise, sans que cette décision ne soit étayée par des motifs d'intérêt général. Depuis, Aérospatiale a été apportée à Lagardère, dans des conditions de valorisation très défavorables à l'État, puis à EADS. En conséquence de ces opérations, l'État ne contrôle qu'à hauteur de 12% cette entreprise internationale. Les accords existants entre actionnaires font que l'État ne dispose pas des droits à hauteur de ses participations : jusque très récemment, il n'est pas été directement représenté au conseil d'administration. Une partie des participations de l'État dans EADS est logée dans une structure de droit néerlandais, et l'État a renoncé à exercer les pouvoirs auxquels elles lui donnent droit.
- Autre exemple : lors de la constitution de l'entreprise Safran, résultant de la fusion de Sagem et de SNECMA, l'État escomptait obtenir une minorité de blocage, ce qu'une erreur technique de sa part, concernant des droits de vote double, a rendu impossible.
- Un dernier exemple : lorsque, pour le groupe THALES, il a fallu gérer les conséquences du désengagement d'Alcatel comme partenaire, l'arrivée de Dassault s'est traduite, dans les faits, par une limitation de la marge de manœuvre de l'État actionnaire dans cette entreprise, alors qu'il demeurait le premier actionnaire du groupe. Désormais, Dassault

assure la plénitude du rôle d'opérateur industriel qu'il estime devoir jouer, et a obtenu le départ de certains dirigeants choisis par l'État. La Cour a constaté qu'une réelle divergence de vision stratégique existait entre l'État et son partenaire sur l'avenir de THALES. Les réticences de Dassault à la montée de THALES au capital de DNCS l'illustrent.

Une troisième forme de faiblesse est que l'État a éprouvé des difficultés à s'exprimer d'une seule voix à travers ses représentants dans les conseils d'administration. Il s'agit pour lui d'être en mesure d'arbitrer entre ses intérêts stratégiques, ses besoins de client, – intérêts traditionnellement défendus par la direction générale de l'armement, la DGA –, et ses exigences d'actionnaire, défendues par l'Agence des participations de l'État au ministère de l'économie et des finances. Ces intérêts sont convergents à long terme, mais le sont rarement à court terme. L'État a éprouvé des difficultés à parler d'une seule voix, ce qui conduit la Cour à recommander un plus fort engagement de la DGA dans le suivi des participations et la mise en place d'une meilleure coordination interministérielle entre l'APE et la DGA. Cela permettra que l'État puisse faire défendre une position unique par ses administrateurs.

La dernière forme de faiblesse est que l'État n'a souvent pas été en mesure de faire appliquer ses décisions, même dans les entreprises sous son contrôle, lorsqu'il a tenté d'impulser des réorganisations allant dans le sens des intérêts stratégiques et industriels du pays. C'est ainsi que, par exemple, le projet d'échange d'actifs entre THALES et Safran, dans le domaine de l'optronique et de l'avionique, n'a pas pu être mené à bout. L'État n'a pas été en mesure de convaincre les dirigeants de Safran, qui relayaient les inquiétudes des salariés de l'ex-Sagem. Du côté de THALES, Dassault y était opposé, ce qui fournit une nouvelle illustration des divergences stratégiques existant entre l'État et son partenaire dans THALES.

Pour remédier à ces faiblesses, et c'est le quatrième message du rapport, l'État ne doit plus agir au coup par coup, mais adopter une stratégie d'ensemble. Depuis la fin des années 1980, des surcapacités sont apparues dans l'appareil productif français : on a parlé de dividendes de la paix à la fin de la guerre froide. Dans un premier temps, l'État a considéré que sa présence au capital pouvait être un frein aux restructurations nécessaires, et a limité son action à une gestion patrimoniale de ses participations. La confiance dans les investisseurs privés pour réussir les adaptations nécessaires a connu son apogée au moment de la création d'EADS, qui repose sur l'engagement de partenaires industriels, Daimler et Lagardère. Désormais, cette stratégie n'apparaît plus comme la meilleure : le rôle des opérateurs industriels privés avait été surévalué, et le problème de la localisation des emplois et des sites de production et de compétence entre les différents États partenaires avait été sous-estimé, ce qu'a notamment illustré l'échec récent du projet de regroupement entre EADS et le britannique BAE Systems.

Les partenaires industriels qu'a successivement choisis l'État, Lagardère, Alcatel et Dassault, ont certes rempli en partie leur rôle, mais ils ont en même temps considérablement réduit sa marge d'action et de décision. Ces partenariats reposent en outre de manière trop marquée sur l'engagement de personnes physiques, dont la disparition, inéluctable à terme, peut fragiliser l'industrie française dans son ensemble. Décision après décision, en traitant les problèmes de partenariat industriel au cas par cas, l'État a renforcé la position de Dassault, dont il avait il y a trente ans acquis le contrôle. Progressivement, l'État a donné à cette entreprise familiale de taille intermédiaire, les clés d'entreprises plus importantes qu'elles, THALES, puis à travers THALES, DCNS. Inversement, la participation de l'État dans Dassault, de 46% avec votes doubles en 1981, est désormais indirecte et assortie de votes simples, via EADS, et les pouvoirs d'actionnaire ne sont dès lors plus exercés, sauf cas très exceptionnels.

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. Il a très récemment acquis un droit de préemption sur les participations d'EADS dans Dassault. 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.

Je vous remercie de votre attention et suis à votre disposition, avec les magistrats qui m'entourent, pour répondre à vos questions.