



LES FAIBLESSES DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE D'ENTREPRISES INDUSTRIELLES DE DEFENSE

Rapport public thématique

Sommaire

DELIBERE.....	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I - LES SPECIFICITES DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE D'ENTREPRISES INDUSTRIELLES DE DEFENSE.....	15
I - Le contexte	15
A - La contrainte budgétaire	15
B - L'impact sur les dépenses d'équipement des forces en Europe.....	18
C - La taille intermédiaire des groupes français	19
D - Les trois préoccupations de l'État-actionnaire	21
II - Caractéristiques de la fonction de l'État actionnaire d'industries de défense	22
A - Les enjeux industriels de défense	23
B - Les dispositifs de protection des industries de défense	28
C - Les moyens de l'État-actionnaire	31
D - L'organisation de l'État-actionnaire : les rôles respectifs de l'Agence des participations de l'État et de la direction générale de l'armement....	35
CHAPITRE II - L'ÉTAT UNIQUE ACTIONNAIRE DE REFERENCE : SAFRAN, GIAT INDUSTRIES ET SNPE.....	45
I - Safran : les suites d'une fusion	45
A - La fusion Sagem-SNECMA	45
B - Les pouvoirs actuels de l'État-actionnaire dans Safran	50
C - Les partenariats industriels envisagés	52
II - GIAT Industries : une lourde restructuration	53
A - Rappel historique	53
B - Actionnariat actuel et gouvernance.....	55

III - SNPE : la vente par sous-ensembles après l'accident d'AZF	57
A - Rappel historique	57
B - Actionnariat actuel	58
C - Les résistances au rapprochement Herakles décidé par l'État	58

IV - Les réflexions sur l'avenir de GIAT Industries et de SNPE	60
---	-----------

CHAPITRE III - LA MONTEE PROGRESSIVE DU CONTROLE ACTIONNARIAL EXERCE PAR LE GROUPE PRIVE DASSAULT : DASSAULT-AVIATION, THALES ET DCNS

63

I - La perte progressive de tout contrôle actionnarial de l'État sur Dassault-Aviation.....	65
A - 1979 : l'entrée de l'État au capital de Dassault-Aviation	65
B - 1981, une prise de contrôle public temporaire de Dassault-Aviation	66
C - 1996, une tentative avortée de fusion Aérospatiale/Dassault-Aviation	67
D - 1998 : le transfert des participations publiques dans Dassault-Aviation au profit d'Aérospatiale puis du groupe Lagardère	67

II - 2008 : le partage du contrôle actionnarial de THALES avec Dassault... ..	69
A - Le départ d'Alcatel du capital de THALES	69
B - L'accord passé avec Dassault	71
C - 2010-2012, la montée de Dassault-Aviation en droits de vote et la dilution corrélative de l'État.....	72
D - Le fonctionnement du pacte d'actionnaires.....	74
E - Une vision divergente de la gouvernance de THALES entre Dassault-Aviation et l'État.....	75
F - Les désaccords stratégiques	77

III - 2007-2012, la montée de THALES au capital de DCNS	78
--	-----------

CHAPITRE IV - UNE ENTREPRISE SOUS CONTROLE PUBLIC PLURI-NATIONAL : EADS

81

I - Une construction actionnariale initiale reposant sur des intérêts hétérogènes	81
A - Des conditions initiales peu favorables à la défense des intérêts patrimoniaux de l'État.....	81
B - Un dispositif de contrôle actionnarial qui s'est rapidement révélé inadapté	86
C - Des relations déséquilibrées entre l'État et le groupe Lagardère.....	89

II - L'échec du projet de rapprochement EADS-British Aerospace	94
A - Les contours généraux de l'opération proposée	94
B - Des difficultés concernant la souveraineté des trois États concernés	95
C - Les raisons de l'échec.....	96
III - Le rééquilibrage actionnarial : l'accord du 5 décembre 2012	99
A - Les contraintes.....	99
B - Une mise en œuvre en deux étapes	101
C - Les accords complémentaires concernant la protection des intérêts français de défense	103
CONCLUSION GENERALE.....	107
ANNEXES.....	115
RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES CONCERNÉS	143

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par ***La documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur « Les faiblesses de l'État actionnaire d'entreprises industrielles de défense ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations concernées et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Mme Ratte, présidents de chambre, M. Monier, conseiller maître, suppléant M. Briet, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Descheemaeker, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Devaux, Ganser, Mme Bellon, MM. Cazala, Braunstein, Mme Françoise Saliou, MM. Phéline, Barbé, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Cossin, Maistre, Ténier, Mmes Trupin, Monique Saliou, M. Antoine, Mme Bouygard, MM. Boudy, de la Guéronnière, Mme Pittet, conseillers maîtres.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Levy, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Bertrand, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Camoin, conseiller maître, rapporteur devant la chambre chargée de le préparer, et de M. Gros, conseiller maître en service extraordinaire, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de Mme Gaspari, chargée de mission.

M. Gérard Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 2 avril 2013.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 5 octobre 2012, par la deuxième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Levy, président de chambre, et composée de Mme Saliou (Françoise), MM. Vivet, Cossin, De Gaulle, Dors, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Camoin, conseiller maître, et, en tant que contre-rapporteur, M. Gros, conseiller maître en service extraordinaire.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 8 janvier 2013, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Depuis 1976, la Cour est chargée de contrôler les entreprises publiques¹. À ce titre, elle a été conduite à contrôler les comptes et la gestion d'un grand nombre d'entreprises, dont certaines ont été depuis lors privatisées, mais dans lesquelles les entités publiques continuent souvent à occuper une position d'actionnaire de référence : dans ce dernier cas, la Cour continue à être compétente pour examiner la façon dont l'État et ses services assurent, directement ou indirectement, la gestion de ces participations.

Parmi ces entreprises, les groupes industriels de défense occupent une place spécifique : une partie de ces groupes s'est progressivement constituée sous forme de sociétés commerciales, depuis le début des années 1970, à partir des anciens arsenaux militaires (SNPE en 1970, GIAT en 1990, DCNS en 2003), d'autres ont résulté du regroupement et de la nationalisation d'entreprises privées, soit à la fin de la seconde guerre mondiale (SNECMA en 1945, le groupe Aérospatiale étant, de son côté, né de la nationalisation et du regroupement de plusieurs sociétés privées au cours des années 1950), soit au début des années 1980 (groupes Thomson et Dassault). À partir de la fin des années 1980, une grande partie ont vu leur capital s'ouvrir ou retourner, partiellement ou majoritairement, à des partenaires privés (EADS, THALES, Safran, DCNS, Dassault-Aviation).

Dans la plupart des cas, chacune de ces évolutions a été l'occasion pour la Cour d'effectuer divers contrôles, dont certains ont déjà été évoqués dans les rapports publics annuels ou dans les rapports publics thématiques.

En revanche, jusqu'à ce jour, la Cour n'a pas présenté une synthèse de ses constats et analyses sur les participations publiques dans les entreprises industrielles de défense : c'est l'objet du présent rapport, qui examine, dans une perspective de longue période, la façon dont l'État a tiré parti de la détention d'importantes participations au capital des plus grands groupes industriels de défense opérant sur le sol français pour protéger ses intérêts stratégiques et patrimoniaux.

¹ L'article L. 133-1 du code des juridictions financières précise la compétence de la Cour et le périmètre des entreprises concernées.

Le sujet est d'actualité : la réduction des budgets militaires occidentaux restreint les débouchés nationaux ; la montée en puissance des industries des pays émergents accroît la concurrence ; les tentatives de concentration industrielle entre entreprises de même nationalité mais aussi entre firmes de pays différents sont à l'ordre du jour, même si elles se heurtent souvent aux coûts en emplois et en fermetures d'établissements qu'elles suggèrent ; l'élaboration fin 2012 - début 2013 un nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale renforce cette actualité.

La puissance publique doit concilier trois préoccupations : assurer l'indépendance de la France en matière d'équipements sensibles, notamment concernant la dissuasion nucléaire ; gérer au mieux le patrimoine de l'État actionnaire ; préserver l'activité et l'emploi dans les régions concernées.

Sont concernées dans ce rapport toutes les participations directes ou indirectes, majoritaires ou minoritaires, dès lors qu'elles sont d'un niveau suffisant pour conférer à l'État, seul ou de concert avec des partenaires, des pouvoirs de contrôle significatifs.

Dans la pratique, il s'agit, d'une part, de trois entreprises industrielles publiques du secteur de l'armement :

- DCNS (constructions navales, groupe détenu à 63,58 % par l'État) ;
- SNPE (matériaux énergétiques, détenue à 99,99 % par l'État) ;
- GIAT Industries (armements terrestres, détenue à 100 % par l'État) ;

D'autre part, sont concernés trois groupes industriels privés :

- Safran (fournisseur de moteurs et de trains d'atterrissage pour la composante aéroportée de la force de dissuasion, propulsion des missiles, participation étatique de 30,20 %) ;
- THALES (électronique militaire, participation publique indirecte de 27,08 %) ;

- EADS (missiles balistiques de la force de dissuasion, hélicoptères, avions militaires, etc. participation publique indirecte de 15 % devant passer à 12 %).²

Dans trois cas, le contrôle actionnarial de l'État est partagé avec des partenaires français (DCNS, THALES) ou français et étrangers (EADS), dans le cadre de concertations d'actionnaires.

Enfin, de façon indirecte, l'État est présent dans Dassault-Aviation (avions de combat) à travers EADS, deuxième actionnaire avec 46,32 % du capital, et MBDA (missiles tactiques), également à travers EADS, premier actionnaire à parité avec BAE Systems avec 37,25 % du capital.

Le présent rapport examine successivement :

- les spécificités de l'État actionnaire d'entreprises industrielles de défense (chapitre I) ;
- l'État unique actionnaire de référence : Safran, GIAT Industries et SNPE (chapitre II) ;
- la montée progressive du contrôle actionnarial exercé par le groupe privé Dassault : Dassault-Aviation, THALES et DCNS (chapitre III) ;
- une entreprise sous contrôle public pluri-national : EADS (chapitre IV).

Figurent en annexes huit fiches présentant chacun des principaux groupes industriels concernés.

² En ce qui concerne THALES et EADS, la participation de l'État est indirecte, puisqu'elle est détenue à travers trois sociétés holdings publiques – TSA (détenue à 100 % par l'État) détient 27,08 % de THALES, Sogepa (détenue à 100 % par l'État) détient 66 % de Sogead, cette dernière détenant 22,35 % d'EADS.

Chapitre I

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

Les commandes d'équipements militaires à des groupes industriels français sont à la base du développement de ces derniers, et demeurent aujourd'hui un élément essentiel de leur activité, quel que soit le niveau de participation publique à leur capital. C'est donc dans ce contexte qu'il convient de situer la problématique de l'actionnariat public dans les industries de défense.

I - Le contexte

A - La contrainte budgétaire

En ce qui concerne l'évolution des positions relatives des principaux pays en termes de budgets de défense, trois points se dégagent :

- la France occupe une position intermédiaire, comparable à celles du Royaume-Uni et de l'Allemagne ;
- les États-Unis, malgré une contrainte budgétaire accrue, disposent de moyens sans commune mesure avec ceux de tous les autres pays ;
- les principaux pays émergents enregistrent une croissance rapide de leurs budgets militaires.

1 - En termes de budget total de défense, la France se plaçait au quatrième rang mondial en 2010

Tableau n° 1 : évolution des principaux budgets militaires, pensions incluses

Pays	Dépenses 2011 en Md€	Evolution depuis 2001	% du PIB	% des dépenses mondiales	Dépenses 2010 en Md€ en parité de pouvoir d'achat
États Unis	540,8	79,0%	4,2%	43,2%	540,8
Chine	101,4	213,9%	1,9%	8,1%	179,9
Russie	50,3	99,1%	3,7%	4,0%	48,7
France	45,7	1,4%	2,2%	3,7%	38,4
Royaume Uni	45,4	25,5%	2,5%	3,6%	68,3
Japon	42,8	-1,5%	1,0%	3,4%	34,3
Inde	34,7	65,6%	2,6%	2,8%	49,6
Arabie Saoudite	36,2	66,7%	7,5%	2,9%	31,7
Allemagne	34,1	-6,4%	1,3%	2,7%	95,8
Italie	25,1	-18,6%	1,5%	2,0%	21,9
Brésil	24,8	21,4%	1,3%	2,0%	26,4
Corée du sud	22,2	48,9%	2,7%	1,8%	32,9
Australie	18,0	42,7%	1,6%	1,4%	12,9
Canada	18,1	53,9%	1,4%	1,4%	15,8
Turquie	14,7	-6,2%	1,8%	1,2%	20,0
Top 15	1054,2		2,7%	84,2%	1217,1
Total Monde	1251,6			100,0%	

Source : Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Dollars US (USD) convertis en euros (taux moyen de 2010 : 1 USD = 0,7843 €)

2 - Le budget militaire américain demeure très élevé, d'un ordre de grandeur différent des budgets qui arrivent juste après lui

Le budget militaire américain représente :

- près de six fois le budget chinois ;
- douze fois le budget français ou le budget britannique.

La comparaison en parité de pouvoir d'achat réduit l'écart entre les États-Unis et la Chine mais ne modifie pas fondamentalement la comparaison avec les pays européens de l'Ouest.

Certes, les États-Unis ont annoncé, pour leur budget d'équipement de défense, une baisse de l'ordre de 100 Md\$ étalée sur 5 ans : ils n'en restent pas moins sur des niveaux de crédits budgétaires extrêmement élevés en termes absolus (de l'ordre de 600 Md\$/an).

3 - Les budgets des pays émergents sont en croissance rapide

Les chiffres disponibles ne présentent guère de fiabilité mais il ne fait pas de doute que les quatre principales puissances émergentes (« BRIC » - Brésil, Russie, Inde, Chine) consacrent une part croissante de ressources à l'équipement de leurs forces militaires.

Équipement des forces dans les pays émergents

Russie : le gros de l'effort russe semble actuellement principalement concentré sur les forces aériennes, avec le programme T50 (chasseurs de « 5^{ème} génération », à horizon de la fin de la décennie), en partenariat avec l'Inde et des réflexions sur un programme de bombardiers (remplacement des Tupolev 160)

Chine : la Chine se développe dans tous les domaines de défense, avec la construction d'un 2^{ème} porte-avion, la mise en service de nombreux navires de surface et sous-marins à propulsion nucléaire, deux programmes de chasseurs de 4^{ème} génération en fin de développement, et deux programmes de chasseurs de 5^{ème} génération en début de développement, un programme de chasseur-bombardier embarqué (copie du Sukhoï 33 « *Flanker* »), des programmes d'hélicoptères, etc.

Inde : l'Inde s'équipe également dans tous les domaines – au-delà des négociations actuelles sur le Rafale, elle prépare le développement de la génération suivante d'avions de combat (T50), acquiert des hélicoptères américains Apache, envisage l'acquisition d'avions de transport (C17 américains), a acquis un porte-avions auprès de la Russie. Parallèlement, elle a engagé divers programmes nationaux : avions de combat (Tejas), chars, missiles, hélicoptères (DHRUV), etc.

Brésil : le Brésil prévoit l'achat d'avions de combat, s'est engagé dans un co-développement de sous-marins nucléaires d'attaque avec DCNS, développe un avion de transport Embraer KC390 (classe A400M), etc.

B - L'impact sur les dépenses d'équipement des forces en Europe

Pour les principales puissances militaires européennes, la contrainte budgétaire est forte.

1 - La France

La prise en compte de la totalité des programmes 144 - Equipement des forces et maintien en condition opérationnelle (« MCO ») initial, et 146 - Recherche en matière d'industries de défense, ainsi qu'une partie du programme 178 - MCO courant, permet de dresser le tableau suivant³ :

Tableau n° 2 : budget français d'équipement des forces

Dépenses d'armement en M€	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Etudes amont P144 (Titre 5 et Titre 3)	902	920	987	969	906	885
Recherche et exploitation du renseignement P144 (Titre 5)	118	101	135	137	158	138
Dissuasion P146 (Titre 5 et Titre 3)	2 817	2 775	3 349	2 966	2 689	2 667
Armement conventionnel P146 (Titre 5 et Titre 3)	6 259	6 307	7 979	7 040	5 934	6 271
MCO P178 (Titre 3)	3 227	2 945	3 409	2 968	3 094	3 408
TOTAL DEPENSES D'ARMEMENT	13 323	13 048	15 859	14 080	12 781	13 369

Source : rapports annuels de performance (2007-2011 réel, 2012 estimé)

Ces chiffres correspondent à des paiements budgétaires annuels, en très large partie consacrés à l'exécution de programmes déjà engagés. En France, les groupes industriels d'armement ont bénéficié jusqu'à une période récente de commandes publiques maintenues à un niveau élevé. Mais les perspectives d'évolution à court et moyen terme, qui font l'objet d'un réexamen dans le cadre des réflexions en cours (Livre Blanc), seront en tout état de cause moins favorables, l'achèvement des grands programmes en cours réduisant en outre très fortement les marges de manœuvre en termes de nouveaux programmes d'armement.

³ L'écart avec l'agrégat équipement sur lequel communique habituellement le ministère de la défense (16 à 17 Md€) vient des dépenses d'infrastructures et d'immobilier (environ 1 Md€) et de l'activité d'entraînement des forces, non prises en compte dans le présent agrégat.

2 - Le Royaume-Uni

Les dépenses d'équipement des forces y sont du même ordre que celles de la France, son gouvernement avait prévu une baisse de ses dépenses dans sa dernière « *strategic defense and security review* » (octobre 2010) : on note cependant que cette perspective a été récemment remise en cause, certaines coupes dans les capacités, notamment dans le domaine de la surveillance maritime, paraissant excessives.

3 - L'Allemagne

À la différence de la France et du Royaume-Uni, les budgets d'équipement des forces allemandes connaissent une tendance haussière – elles atteignent aujourd'hui un niveau équivalent à celui de la France, mais sans crédits consacrés à des forces nucléaires, donc d'un niveau sensiblement supérieur en ce qui concerne les armements conventionnels.

C - La taille intermédiaire des groupes français

La réduction des budgets des puissances occidentales et la croissance simultanée de celle des pays émergents, Brésil, Russie, Inde, Chine (BRIC) ont accru une tension déjà forte sur les groupes industriels en présence. Cette tension s'exerce naturellement de façon particulièrement marquée dans deux directions :

- celle des exportations, les groupes occidentaux historiquement dominants ont un intérêt vital à compenser la baisse ou la stagnation de leurs budgets nationaux de défense par la fourniture d'armements à des clients tiers, notamment les pays émergents, dont la demande croît fortement ; au même moment, les groupes industriels d'armement de ces mêmes pays émergents se développent rapidement, en s'efforçant de tirer le maximum de profit des transferts de technologie et d'activités exigés par leurs États dans le cadre des contrats d'importation ;
- celle de la diversification : la constitution de grands conglomérats présentant un caractère « *dual* » (présents sur le civil et le militaire) constitue une autre réponse industrielle à l'évolution de la conjoncture mondiale en matière de défense.

Le tableau suivant, qui est purement indicatif et comporte des lacunes, donne une idée, sur la base des chiffres d'affaires réalisés en 2011 (et de la part du chiffre d'affaires dans la défense), du positionnement respectif des principaux groupes industriels d'armement

mondiaux (les groupes industriels de défense implantés en France sont indiqués en grisé).

Tableau n° 3 : classement des principaux groupes industriels de défense dans le monde

Md€	Nationalité	Chiffre d'affaires 2011 (Md€)	Part défense	Chiffre d'affaires défense	Rang
Lockheed Martin	États-Unis	33,4	95 %	31,73	1
Boeing	États-Unis	49,9	45 %	22,46	2
BAE Systems	Royaume-Uni	22,1	97 %	21,44	3
General Dynamics	États-Unis	23,5	78 %	18,33	4
Raytheon	États-Unis	17,8	93 %	16,55	5
Northrop Grumman	États-Unis	19,0	81 %	15,39	6
EADS	Europe	49,1	24 %	11,78	7
Finmeccanica	Italie	17,3	61 %	10,55	8
L3 Communication	États-Unis	10,9	83 %	9,05	9
THALES	France	13,0	52 %	6,76	10
Rolls-Royce	Royaume-Uni	13,0	27 %	3,51	11
Textron	États-Unis	8,1	37 %	3,00	12
MBDA	Europe	3,0	100 %	3,00	13
DCNS	France	2,6	100 %	2,60	14
Mitsubishi	Japon	25,3	10 %	2,53	15
Safran	France	11,7	21 %	2,46	16
SAAB	Suède	2,6	90 %	2,34	17
Rheinmetall	Allemagne	4,5	52 %	2,34	18
Russian Helicopters	Russie	2,5	77 %	1,93	19
Elbit Systems	Israël	2,0	95 %	1,90	20
Kawasaki	Japon	11,7	16 %	1,87	21
IAI	Israël	2,5	73 %	1,83	22
Cobham	Royaume-Uni	2,1	72 %	1,51	23
Qinetiq	Royaume-Uni	1,7	82 %	1,39	24
KMW	Allemagne	1,3	100 %	1,30	25
TKMS	Allemagne	1,5	n.d.	n.d.	-
Nexter	France	0,9	100 %	0,90	26
Dassault-Aviation	France	3,3	27 %	0,89	27
Chemming Group	Royaume-Uni	0,9	97 %	0,87	28
Fincantieri	Italie	2,4	33 %	0,79	29
Meggitt	Royaume-Uni	1,7	40 %	0,68	30
Ultra Electronics	Royaume-Uni	0,8	82 %	0,66	31
Diehl	Allemagne	2,9	22 %	0,64	32
RUAG	Suisse	1,4	42 %	0,59	33
Patria	Norvège	0,6	91 %	0,55	34
Indra	Espagne	2,7	19 %	0,51	35
Namm	Suède	0,4	100 %	0,40	36
Almaz DITEM	Russie	0,3	85 %	0,26	37

Sources : Agence des participations de l'État (APE) et direction générale de l'armement (DGA)

Les sept principaux groupes français présentent une dimension intermédiaire au sein des trente premiers mondiaux.

On relève que l'État participe, directement ou indirectement, au capital de l'intégralité de ces sept groupes.

D - Les trois préoccupations de l'État-actionnaire

L'État, en tant que principal actionnaire de la plupart des grandes industries françaises de défense (à l'exception de Dassault-Aviation et de MBDA, dans lesquelles il détient néanmoins des participations non négligeables), doit agir en prenant en compte trois dimensions :

- une dimension stratégique d'indépendance en matière d'équipement des forces de défense nationale : le maintien de l'indépendance et de la compétitivité des grands groupes industriels basés en France, principalement à l'exportation, devient vital face à la réduction des budgets nationaux d'équipement, de maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels et de recherche ;
- une dimension patrimoniale, puisque les participations de l'État dans les groupes cotés concernés - EADS (y compris les sous-participations dans Dassault-Aviation et MBDA à travers ce groupe), Safran et THALES (groupes privés mais dont l'État demeure le principal actionnaire), DCNS, GIAT Industries et SNPE (entreprises publiques) - représentaient une valeur globale de l'ordre de 12,25 Md€ au 22 octobre 2012⁴ ;
- une dimension économique en termes d'emplois, de commerce extérieur et d'aménagement du territoire compte tenu du poids pour le pays et pour les régions concernées – Cherbourg, Toulouse, Lorient, Roanne, Bordeaux, etc. – de ces activités.

L'examen de la façon dont l'État a cherché à agir simultanément, sur le long terme, en fonction de ces trois préoccupations, afin de porter un jugement sur ses forces et ses faiblesses actuelles dans ce domaine, constitue la base des analyses présentées ci-après.

⁴ Pour les groupes cotés, le calcul est effectué sur la base des cours de bourse au 22 octobre 2012, et au prorata des participations publiques : Safran représente 3,9 Md€, EADS, 3,4 Md€, et THALES 1,5 Md€. Pour DCNS et GIAT Industries, non cotées, l'Agence des participations de l'État (APE) propose une valeur indicative globalement estimée, à la même date, à environ 3,5 Md€.

II - Caractéristiques de la fonction de l'État actionnaire d'industries de défense

Par rapport aux participations détenues dans le domaine civil, compte tenu des dimensions évoquées ci-dessus, les participations de l'État dans les industries de défense présentent plusieurs spécificités.

Les activités industrielles assurant aujourd'hui l'équipement des forces armées ont été en grande partie développées, à l'origine, en France comme dans de nombreux autres pays, au sein même de l'État : dans le cas de la France, le monopole des poudres et explosifs, instauré au quatorzième siècle (1336) n'a été aboli qu'en 2005, tandis que la plupart des armements majeurs des forces terrestres et navales françaises, naguère produits dans des arsenaux d'État, continuent aujourd'hui à l'être par des entreprises publiques (GIAT Industries pour les forces terrestres et DCNS pour la Marine nationale).

Les cas de l'aéronautique, de l'électronique militaire, des missiles et des applications militaires de l'espace sont différents : apparues beaucoup plus récemment, au XX^{ème} siècle, ces activités se sont, dès l'origine, développées dans des groupes industriels distincts de l'État. À l'issue de la seconde guerre mondiale et plus récemment, au début des années 1980, des nationalisations sont intervenues :

- certaines étaient totales : c'est le cas du groupe Aérospatiale, né de la nationalisation après-guerre de Nord-Aviation et Sud-Aviation, ou encore du groupe Thomson, dont l'activité d'électronique militaire était assurée par Thomson-CSF, nationalisé en 1981 puis privatisé en 1998, devenu aujourd'hui, pour l'électronique militaire, THALES ;
- d'autres étaient partielles : c'est notamment le cas du groupe Dassault-Aviation pour les avions de combat, dans lequel l'État a acquis en 1981 une participation significative, aujourd'hui logée dans EADS à la suite de la privatisation d'Aérospatiale.

Puis ces participations ont été, en totalité ou en partie, rétrocédées au secteur privé.

La France est devenue, après la seconde guerre mondiale, une puissance nucléaire, dont la force de dissuasion repose sur la capacité à disposer sur son territoire, et à l'abri de toute prise de contrôle par des intérêts tiers, d'un outil industriel partagé entre un nombre restreint de grandes entreprises. C'est là un élément central de la problématique actuelle du contrôle actionnarial des entreprises concourant à cette activité.

Plus généralement, la privatisation progressive d'une partie minoritaire ou majoritaire des principaux groupes industriels français d'armement pose la question du rôle spécifique de l'État-actionnaire de ces groupes.

Cette spécificité concerne :

- les enjeux industriels de défense ;
- la place de l'actionnariat public parmi les divers dispositifs de protection des industries nationales de défense ;
- l'organisation et la répartition des rôles entre l'Agence des participations de l'État et la direction générale de l'armement pour l'exercice des prérogatives de l'État actionnaire d'industries de défense.

A - Les enjeux industriels de défense

Les activités industrielles peuvent, schématiquement, être réparties entre quatre catégories au regard des enjeux stratégiques de défense, à savoir en allant du plus étroit au plus large :

- les activités industrielles concourant à la force de dissuasion nucléaire, au domaine de la cryptologie gouvernementale ou encore à celui de la sécurité de certains systèmes informatiques stratégiques ;
- le développement et la production des systèmes d'armement évolués ;
- les activités industrielles « duales », c'est-à-dire concernant des technologies et productions présentant un caractère à la fois militaire et civil ;
- les emplois et les compétences dont le maintien sur le sol national apparaissent nécessaires pour assurer, d'une façon générale, la pérennité de l'activité industrielle d'armement française.

1 - Enjeux directement liés à la défense

Le ministère de la défense répartit traditionnellement les armements en trois cercles.

a) Activités relevant d'une souveraineté exclusive

Une première catégorie d'armements devrait impérativement, selon le ministère de la défense, demeurer placée sous la maîtrise souveraine de l'État. Sont concernées les activités industrielles indispensables à l'indépendance de la dissuasion nucléaire et de la « connaissance/anticipation » : outre le cas de la dissuasion nucléaire, c'est celui de tous les systèmes d'information et de communication permettant d'assurer l'autonomie de décision des autorités politiques (cryptologie gouvernementale, sécurité des systèmes informatiques, etc.).

À des titres divers, sont concernés les groupes :

- EADS, maître d'œuvre, à travers sa filiale Astrium France, du missile nucléaire M51 qui arme les sous-marins lanceurs d'engins français ;
- Safran, pour la propulsion des missiles stratégiques et tactiques et la motorisation de la composante aéroportée de la dissuasion nucléaire ;
- SNPE, notamment, à travers sa filiale Eurenco, pour le triaminotrinitrobenzene (TATB), explosif conventionnel utilisé dans les ogives nucléaires, mais également pour diverses munitions sophistiquées ;
- DCNS, maître d'œuvre des sous-marins nucléaires d'attaque et des sous-marins lanceurs d'engin de la force française de dissuasion ;
- THALES, fournisseur, notamment, d'une importante partie de l'équipement électronique des missiles balistiques et de divers systèmes d'armes stratégiques évolués, de dispositifs de sécurité, etc. ;
- Dassault-Aviation, pour les activités concernant la composante aéroportée de la dissuasion nucléaire.

b) Activités relevant d'une souveraineté partagée

Il s'agit des activités d'armement qui peuvent faire l'objet d'interdépendances industrielles avec des pays alliés (notamment les pays faisant partie du groupe dit de la LoI⁵) – c'est par exemple le cas des programmes d'armement menés en coopération avec des partenaires européens en matière :

- d'hélicoptères militaires (Tigre, NH90) ;
- de transport aérien stratégique (A400M) ;
- de satellites militaires (Helios) ;
- de navires de surface fortement armés (FREMM) ;
- de missiles tactiques (Aster, Mica, Scalp) ;
- de torpilles (MU90, nouvelle torpille lourde), etc.

c) Achats sur étagère

La dernière activité d'armement concerne les matériels que l'on peut acheter « sur étagère » sans risque de dépendance, dans la mesure où les fournisseurs mondiaux sont suffisamment divers et nombreux pour que l'approvisionnement soit en toute hypothèse assuré – ce peut être, par exemple, le cas d'armements non sophistiqués ou dans une moindre mesure de certaines munitions.

Dans les deux premiers cas, disposer d'un contrôle national durable du maintien des activités industrielles concernées sur le territoire français constitue un objectif stratégique. Cela suppose, même lorsque divers moyens de protection autres qu'une participation au capital sont disponibles (conventions de protection des activités stratégiques passées notamment entre l'État et EADS, Safran et THALES, action spécifique détenue par l'État dans THALES), un minimum de maîtrise sur la gouvernance et les orientations stratégiques des entreprises concernées : dans cette optique, c'est surtout un certain degré de contrôle actionnarial qui permet d'assurer, dans des conditions juridiques incontestables, une telle maîtrise, la réglementation européenne ne facilitant pas la mise en place d'autres types de protections élargies pour ce type d'activités, dès

⁵ LoI = « *letter of intention* » : le 27 juillet 2000 les ministres de la défense de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Suède ont signé un accord cadre en vue de la mise en œuvre des mesures prévues dans une « lettre d'intention » du 6 juillet 1998 qui visaient à faciliter les restructurations et le fonctionnement de l'industrie européenne en matière d'armement.

lors qu'elles sont, en totalité ou en partie, soumises à la concurrence internationale.

2 - Enjeux indirectement liés à la défense

a) Cas des activités duales

Un certain nombre de groupes industriels français, actifs dans l'armement, exercent également des activités civiles : c'est le cas, par exemple, du groupe EADS, dont la partie française comporte Astrium France, à la fois présente dans le domaine des missiles balistiques et dans celui des lanceurs civils, et dans des activités internationales, qui couvrent à la fois l'aviation civile (Airbus) et militaire (A400M à travers Cassidian, et Eurofighter à travers EADS en Allemagne), les hélicoptères civils et militaires, etc.

Il ne fait pas de doute que le caractère « dual » de ces activités constitue un atout indéniable en termes d'économies d'échelle et de « fertilisation croisée », et que leur développement est, de ce point de vue, éminemment souhaitable mais en contrepartie, leur caractère à la fois civil et militaire peut rendre très délicate la protection des activités de défense concernées.

Les activités françaises du groupe EADS pour ce qui concerne la première catégorie d'armements évoquée plus haut (dissuasion nucléaire notamment) peuvent être définies avec une assez grande précision. Mais ce n'est pas le cas des autres activités de défense strictement françaises logées dans ce groupe international, qui présentent des frontières plus difficiles à cerner par rapport à celles de nos principaux partenaires, notamment allemands et espagnols. Dans leur activité courante, les bureaux d'études concernés par ces activités « duales » ne parviennent pas toujours à isoler hermétiquement les activités relevant du secret défense⁶.

On peut en dire autant des capacités industrielles de Safran en tant que motoriste : sa capacité à produire les moteurs du Rafale n'est pas séparable de sa position, conjointe avec le groupe américain General Electric, de premier motoriste mondial de l'aviation civile ; de même, ses capacités en propulsion solide pour le domaine civil (Ariane V, Vega), ne

⁶ La commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG) a ainsi dû récemment s'opposer au transfert par Astrium France des codes sources du logiciel de vol du lanceur civil Vega à l'industrie italienne, auxquels les actionnaires non français d'EADS n'ont eux-mêmes pas accès.

sont guère séparables, sans surcoûts considérables, des activités largement similaires menées au profit de la défense (M51, missiles tactiques), etc.

De ce fait, paradoxalement, l'utilité d'une position actionnariale forte pour préserver dans des conditions juridiquement incontestables les intérêts industriels de défense est d'autant plus grande que la proportion des activités strictement militaires d'importance stratégique majeure (et donc le pouvoir que l'État peut y détenir en tant que client) est faible face aux activités civiles.

Plus généralement, le niveau de la participation publique souhaitable pour assurer une protection des activités industrielles de défense nationale doit s'apprécier en fonction de l'existence et de la portée des autres dispositifs de protection dont dispose l'État (y compris sa position de client) : aucun seuil minimal de participation ne peut être fixé en termes absolus, même si certains seuils de participation au capital peuvent présenter un degré particulier de robustesse juridique (majorité qualifiée, majorité simple, minorité de blocage, etc.).

b) L'environnement industriel

Face au mouvement de désindustrialisation constaté depuis plusieurs années en France, le maintien des compétences industrielles sur le territoire national ne peut être que très partiellement assuré par les divers dispositifs spécifiques de protection des activités stratégiques de défense évoqués plus loin (et notamment les actions spécifiques ou de préférence détenues par l'État dans certains groupes, ainsi que les conventions de protection des activités stratégiques passées auprès de certains groupes). En effet, on peut difficilement envisager de préserver une activité stratégique lorsqu'elle est exercée au sein d'un ensemble d'autres activités duales ou civiles, si le groupe pris dans son ensemble n'adopte pas une stratégie de développement de nature à assurer un maintien durable des activités concernées sur le territoire national.

C'est ce qui explique qu'une participation stable au contrôle du capital, à un niveau permettant d'exercer une vigilance sur la gouvernance et les principales orientations stratégiques, constitue pour l'État, en ce qui concerne les plus grands groupes industriels français de défense, un dispositif sans équivalent de protection de son industrie d'armement.

c) La santé financière

Enfin, l'État n'échappe pas à une contrainte qui s'impose à tout actionnaire : veiller à ce que toutes ses décisions, en tant qu'actionnaire, soient de nature à consolider la valeur et la pérennité de ses actifs et activités.

Mais si, à long terme, le respect de cette contrainte apparaît lui-même comme une condition de la protection durable des activités concernées, il peut souvent ne pas en être de même à plus court terme. Notamment, les intérêts de l'État-actionnaire peuvent entrer en conflit avec ceux de l'État-client des groupes industriels d'armement.

B - Les dispositifs de protection des industries de défense

La question du contrôle actionnarial des industries de défense n'est pas spécifique à la France. Les principales puissances militaires opérant dans le cadre d'économies de marché internationalement ouvertes ont également eu à la résoudre, dans le cadre d'une mondialisation croissante de l'économie.

1 - L'amendement Exon-Florio

Un pays a mis au point un dispositif qui règle le problème à la base : les États-Unis, pour lesquels l'amendement *Exon-Florio*, est venu compléter en 1988 le « *Defense production act* ». Cet amendement donne au Président des États-Unis le pouvoir d'examiner l'impact d'acquisitions étrangères de sociétés américaines, et d'interrompre ou d'interdire des acquisitions présumées menacer la « sécurité nationale », qu'elles opèrent ou non dans le domaine de l'armement, ou de subordonner son autorisation à la nomination de dirigeants américains choisis par le département de la défense (exerçant une fonction de « *proxy* » faisant écran entre les actionnaires et les décideurs opérationnels).

Il convient de préciser qu'il n'existe pas, aux États-Unis, de définition juridique des domaines industriels couverts par ce concept, ce qui laisse toute latitude au Président des États-Unis pour déclencher le mécanisme de protection. C'est ce qui confère à ce dispositif une efficacité très supérieure aux procédures d'agrément strictement limitées à la production d'armes, mises en place dans la plupart des autres pays.

L'amendement *Exon-Florio* assure ainsi une protection des intérêts stratégiques américains au niveau même de la gestion des entreprises de défense américaines, même lorsque l'actionnariat de ces entreprises,

dépossédé des prérogatives habituelles de contrôle de la gestion, demeure entièrement privé, ce qui est en général le cas.

Dans le cadre d'un contrôle consacré à la protection des activités stratégiques de défense, la Cour avait déjà, début 2008, fait le constat suivant : « l'aspect largement discrétionnaire de la mise en œuvre du dispositif *Exon Florio*, et les circonstances qui ont conduit à sa mise en place (une hostilité croissante contre les investissements japonais vers le milieu des années 80), conduisent la plupart des observateurs à considérer qu'en pratique, l'amendement *Exon-Florio* constitue un instrument de politique industrielle nationale d'esprit protectionniste, contraire dans l'esprit sinon dans la forme aux principes de l'organisation mondiale du commerce (OMC). Il est clair que l'environnement européen n'est pas propice à la mise en place de dispositifs similaires. »

La force exceptionnelle du dispositif *Exon-Florio* vient de ce que le Président des États-Unis peut librement décider de ce qu'il juge « stratégique ». Ni la France, ni l'Union Européenne, même si elles y ont réfléchi à plusieurs reprises et pourraient de nouveau l'envisager, n'ont été jusqu'à ce jour, pour des raisons diverses, en mesure de mettre en place un tel dispositif de protection⁷. C'est ce qui explique que la présence directe ou indirecte de l'État au capital de certaines entreprises y demeure un important moyen de protection pour les principales activités industrielles stratégiques pour la défense nationale.

Un dispositif inspiré de l'amendement *Exon-Florio* américain devrait être étudié avec nos principaux partenaires.

2 - La protection en France par l'article L. 151-3 du code monétaire et financier

Le dispositif français d'autorisation des investissements étrangers offre un certain degré de protection des industries de défense. En effet l'article L. 151-3 du code monétaire et financier dispose que :

« I. - Sont soumis à autorisation préalable du ministre chargé de l'économie les investissements étrangers dans une activité en France qui, même à titre occasionnel, participent à l'exercice de l'autorité publique ou relèvent de l'un des domaines suivants :

a) Activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale ;

⁷ Toutefois l'Italie a pris des dispositions s'inspirant de l'amendement *Exon Florio*, dans le cadre d'un décret-loi du 15 mars 2012, dit « *golden power* ».

b) Activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives ».

La limite de la protection assurée par l'article L. 151-3 du code monétaire et financier provient de la définition restrictive des activités soumises à autorisation étatique.

Toutefois, comme le ministère de la défense le signale, dans les cas les plus critiques de fournisseurs d'importance stratégique, la réglementation française a permis de mettre en place un intermédiaire-gérant français habilité par le ministère de la défense, équivalent français du proxy américain.

3 - Les autres dispositifs non actionnariaux de protection et leurs limites

L'objet du présent rapport n'est pas de passer en revue tous les dispositifs de protection des activités industrielles d'armement en France ou à l'étranger, mais seulement ceux qui sont liés à la détention d'une participation publique au capital.

On rappellera cependant qu'il existe divers autres moyens juridiques d'assurer en France, indépendamment d'une participation au capital, une certaine protection de ces activités, à savoir :

- le contrôle précité des investissements étrangers en France, qui constitue, dans le domaine législatif et réglementaire, le principal instrument de protection ;
- les actions spécifiques « *golden shares* » que l'État peut instaurer par décret lors des privatisations, ou les actions de préférence, qui peuvent être statutairement mises en place par un vote qualifié des assemblées générales d'actionnaires des groupes industriels concernés. Leur objet peut être de protéger, par diverses clauses (veto sur certaines décisions, nationalité des mandataires sociaux, etc.), certains actifs ou activités contre une prise de contrôle jugée inopportune ; en revanche, elles ne confèrent à leur détenteur aucun pouvoir direct sur la définition et le contrôle de la stratégie et de la gouvernance des entreprises concernées ;
- la protection du secret défense, dans la mesure où il n'est pas dissociable de la protection des actifs et activités industrielles de défense nationale. Le non-respect du secret défense est sanctionné par le code pénal ;

- le régime d'autorisation concernant l'exploitation d'inventions faisant l'objet de demandes de brevet pouvant intéresser la défense nationale ;
- le contrôle des exportations de matériels de guerre, armes et munitions, régi par le code de la défense ;
- la surveillance résidentielle de l'activité de certaines entreprises industrielles de défense par les commissaires du gouvernement ;
- les conventions de protection des actifs ou activités stratégiques de défense que l'État peut passer avec un groupe industriel, à l'occasion d'une opération de restructuration à laquelle il participe (il existe ainsi des conventions passées par l'État avec EADS, THALES et Safran, dont la sanction très théorique, en cas de désaccord avec la société concernée sur le devenir de ces actifs ou activités, serait leur rachat par l'État selon un prix fixé à dire d'experts).

C - Les moyens de l'État-actionnaire

1 - Les pouvoirs de l'État-actionnaire

L'étendue et les limites des pouvoirs de l'État en tant qu'actionnaire sont les mêmes que pour tout autre actionnaire : ils sont juridiquement définis par le code de commerce et le code civil, et lorsque les sociétés sont cotées (ce qui est le cas, de Safran, de THALES et d'EADS, ces deux dernières étant par ailleurs également inscrites à la cote de bourses étrangères⁸), par diverses réglementations et contraintes relatives à l'appel public à l'épargne.

Dans ce cadre, rien n'interdit à l'État, détenteur d'un bloc de contrôle majoritaire ou minoritaire d'actions, comme à tout autre actionnaire se trouvant dans la même situation, de poursuivre en tant qu'actionnaire une stratégie propre non exclusivement patrimoniale, dès lors que cette stratégie n'est contraire ni à l'intérêt de l'entreprise, ni aux intérêts des actionnaires minoritaires, ni, pour les sociétés cotées, aux règles relatives à la protection de l'épargne publique. La préservation, voire la maximisation, de la valorisation patrimoniale des participations détenues n'est, de ce point de vue, qu'un des éléments à prendre en compte parmi de nombreux autres.

⁸ THALES est coté à Paris et à Londres ; EADS est coté à Paris, à Francfort et sur quatre places espagnoles (Madrid, Bilbao, Barcelone et Valence).

Mais, par rapport à la plupart des actionnaires privés, qu'il s'agisse de personnes physiques, de sociétés industrielles ou financières, l'État présente deux différences majeures, en partie contradictoires :

- sa permanence dans le temps et sa surface financière lui permettent, en principe, de poursuivre une stratégie durable. L'État-actionnaire est moins soumis aux contraintes à court terme liées à des situations conjoncturelles. Il n'est pas exposé aux problèmes périodiques de transfert patrimonial propres aux actionnaires privés ;
- en sens inverse, du fait des alternances politiques, voire du taux de rotation souvent élevé des fonctionnaires chargés de conseiller le gouvernement, les stratégies que développe l'État-actionnaire sont soumises à divers aléas, parfois sur des durées relativement courtes, que connaissent moins, en principe, les actionnaires privés. Le mouvement de nationalisations-privatisations de la fin du XX^{ème} siècle n'en est qu'une des illustrations les plus manifestes. Cette situation constitue un handicap en cas de concert actionnarial public-privé.

2 - État-actionnaire et État-client

À la différence de la plupart des actionnaires privés, l'État est le principal client des activités industrielles d'armement sur le territoire national⁹. Il doit, de ce point de vue, veiller à bien distinguer ses intérêts de client et d'actionnaire, ce qui a deux conséquences.

Première conséquence, il doit veiller à éviter toute confusion d'intérêt entre ces deux positions : la Cour a ainsi pu relever, à l'occasion de ses contrôles, l'ambiguïté de la présence de fonctionnaires de la délégation générale pour l'armement au comité des offres de certaines entreprises d'armement à forte participation actionnariale publique, alors qu'une proportion prédominante de ces offres étaient adressées à la DGA elle-même, et malgré le fait que cette dernière s'était en principe organisée de manière à séparer les fonctions en son sein.

Le ministère de la défense considère que « des mécanismes adéquats sont en place pour assurer le découplage à la direction générale de l'armement (DGA) entre fonction achats et fonction stratégie d'une

⁹ Le cas peut cependant se présenter également dans le secteur privé, notamment en cas d'intégration verticale d'activités industrielles – par exemple de grands groupes d'automobiles peuvent disposer du contrôle actionnarial de certains de leurs équipementiers, etc.

part, et pour assurer la neutralité des représentants vis-à-vis des délibérations concernées d'autre part ». Il estime par ailleurs que « la DGA est le plus souvent, dans les comités des offres concernées, la seule entité en mesure de contester certaines affirmations de nature technique de l'industriel. Cette capacité doit être considérée comme un atout pour l'efficacité de ces structures ».

Néanmoins, la Cour constate que les « mécanismes adéquats » dont fait état le ministère de la défense ne se fondent que sur des dispositions internes à la DGA, ce qui ne peut qu'affaiblir la garantie qu'ils offrent pour les groupes concernés. Une réflexion devrait donc être menée pour donner à ce dispositif plus de consistance objective, en formalisant les règles déontologiques de façon à ce qu'elles offrent une garantie incontestable aux partenaires extérieurs à la DGA, et en documentant par écrit les positions prises par les représentants de la DGA au sein des conseils d'administrations et des comités des offres, de façon à en assurer une plus grande traçabilité (comme le fait de façon systématique l'Agence des participations de l'État (APE)).

Deuxième conséquence, il convient de bien apprécier la frontière entre d'une part, le « devoir d'actionnaire », consistant à mettre à la disposition d'un groupe industriel les capitaux indispensables à la poursuite et au développement de son activité, et d'autre part, la responsabilité de client, qui ne peut exiger qu'une entreprise lui fournisse à perte les biens ou services dont il estime avoir impérativement besoin.

Cette problématique peut se poser dans le cas d'activités très stratégiques mais structurellement déficitaires, pour lesquelles il convient de faire le partage entre la nécessité pour l'État-actionnaire d'investir, et celle, pour l'État-client, de garantir une visibilité sur les quantités et les prix pour pouvoir, en contrepartie, exiger le maintien des compétences et des outils de production nécessaires à la poursuite de ces activités stratégiques. Une telle situation se rencontre actuellement, par exemple, dans le cas d'Eurengo, filiale de SNPE, qui sera évoqué plus loin.

En ce qui concerne enfin les relations entre les grands groupes d'armement et l'État-client, l'État-actionnaire doit distinguer deux situations :

- ou bien, pour une production donnée, il est le seul client (c'est par exemple, le cas pour la plupart des matériels spécifiques à la force de dissuasion, à la cryptologie gouvernementale et à la sûreté des systèmes informatiques stratégiques). En général, les contrats passés avec l'industriel se fondent alors sur une logique de répercussion pure et simple des coûts de production, assortis d'une marge pour couvrir les risques si les marchés

sont forfaitaires (approche parfois qualifiée de « *cost plus* »). Dans ce cas, les problèmes éventuels de compétitivité passent au second plan, et l'État-actionnaire peut légitimement exprimer des exigences fortes en matière de localisation et d'organisation des activités ;

- ou bien, ce qui est de plus en plus fréquemment le cas, l'État souhaite pouvoir bénéficier d'effets de série que seules des exportations des matériels sont de nature à assurer : le principal curseur sur lequel l'État-client conserve une marge de manœuvre est alors la prise en charge totale ou partielle des coûts initiaux de développement, avec des clauses d'intéressement en cas d'exportations. Mais l'État-actionnaire n'est plus en mesure d'imposer des exigences aussi strictes en matière de localisation ou d'organisation des activités, car il doit tenir compte des impératifs de compétitivité qu'implique une perspective d'exportation¹⁰.

3 - L'État et les « devoirs d'actionnaire »

Enfin, concernant le rôle de l'État-actionnaire dans les entreprises de défense, il convient de relativiser une opinion souvent avancée, selon laquelle, à la différence des investisseurs privés, l'État n'aurait pas les moyens financiers d'assumer les devoirs normaux d'un actionnaire, c'est-à-dire notamment celui d'accompagner financièrement la croissance des groupes au capital desquels il participe.

L'expérience pratique montre que, de ce point de vue, l'État n'est pas dans une position radicalement différente de celle des autres actionnaires en ce qui concerne les grands groupes de défense, qu'ils soient français ou internationaux : leur croissance, durant ces vingt dernières années, ne s'est en général pas faite par souscription des actionnaires de référence à des augmentations de capital, mais par fusions-acquisitions, les groupes les plus forts absorbant les groupes les plus faibles.

Ni Lagardère, ni Daimler, ni Dassault-Aviation n'ont apporté du numéraire externe aux groupes EADS et THALES (le récent rachat de la

¹⁰ Cette contrainte est d'autant plus forte que, de plus en plus souvent, les États-clients exigent qu'une part plus ou moins importante des productions, voire des études, soient exécutées sur leur sol national, avec les transferts technologiques que cela implique. Dans cette situation, l'État-actionnaire doit limiter ses ambitions de localisation aux « technologies verrous », mais doit admettre qu'elles ne s'étendent pas à l'ensemble des activités.

part d'Alcatel par Dassault dans THALES a profité à Alcatel, pas à THALES).

La seule exception est constituée par les augmentations de capital qui ont accompagné l'introduction en bourse de certains groupes d'armement : ces augmentations ont eu pour effet de diluer, en augmentant le poids du flottant, la part détenue par les actionnaires de référence, qu'ils soient publics ou privés. Même au plus fort de la crise d'EADS, en 2006-2007, le capital de ce groupe n'a pas été augmenté.

En sens inverse, l'État a, durant les vingt dernières années, procédé à diverses augmentations de capital dans des sociétés d'armement dont il était l'unique actionnaire (GIAT Industries et SNPE notamment). Il a également participé à la recapitalisation de certaines filiales de ces sociétés pour lesquelles seule sa présence a permis de convaincre des partenaires privés d'apporter leur concours.

Il serait donc inexact d'affirmer que, d'un point de vue financier, des actionnaires de référence privés seraient systématiquement mieux placés que des actionnaires publics pour accomplir le « devoir d'actionnaire » dans des entreprises industrielles de défense. On constate, au contraire, que les actionnaires privés sont en général plus exigeants en matière de distribution de dividendes, ce qui peut grever les capacités d'autofinancement, et donc de développement, des groupes industriels concernés.

D - L'organisation de l'État-actionnaire : les rôles respectifs de l'Agence des participations de l'État et de la direction générale de l'armement

1 - L'Agence des participations de l'État

L'Agence des participations de l'État (APE) est un service à compétence nationale créé par le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004 et initialement placé sous l'autorité exclusive du ministre de l'économie et des finances. Elle a pour mission d'« incarner et exercer la fonction d'actionnaire, exercer l'intégralité des missions de l'État actionnaire, rendre l'action de l'État actionnaire transparente et améliorer l'efficacité de la fonction d'actionnaire ».

Conçue à l'origine dans une perspective à dominante patrimoniale, visant à valoriser au mieux les participations de l'État, la mission de l'APE a été réorientée au début de l'année 2011 par le décret

n° 2011-130 du 31 janvier 2011, la défense des intérêts patrimoniaux de l'État ne constituant désormais qu'un des aspects de son rôle¹¹.

Par ailleurs, et plus récemment, l'article 2 du décret n° 2012-773 du 24 mai 2012 modifié relatif aux attributions du ministre du redressement productif a prévu que « conjointement avec le ministre de l'économie et des finances », le ministre du redressement productif aurait « autorité sur [...] le service à compétence nationale Agence des participations de l'État ; les modalités d'exercice de cette autorité conjointe sont précisées par arrêté du Premier ministre ».

Cet arrêté, relatif aux modalités d'exercice des attributions du ministre de l'économie et des finances et du ministre du redressement productif concernant l'Agence des participations de l'État (APE), a été pris le 29 juin 2012. Son article 1^{er} dispose que :

« Le service à compétence nationale Agence des participations de l'État agit sous l'autorité conjointe du ministre de l'économie et des finances et du ministre du redressement productif :

- pour toute question relevant de la stratégie industrielle d'une entreprise ou d'un organisme [relevant de sa compétence], à l'exception des entreprises relevant du secteur bancaire ou des assurances ;
- pour l'ensemble des questions recouvrant des enjeux de politique industrielle et dont la portée excède le périmètre d'une seule des entreprises et organismes [relevant de sa compétence] ».

L'article 2 du même arrêté précise que « les positions prises par l'Agence des participations de l'État dans les organes de gouvernance et les assemblées générales des entreprises et organismes figurant sur la liste [des participations relevant de l'APE], sont arrêtées sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances. Celles de ces positions qui sont

¹¹ L'article 1^{er} du décret du 31 janvier 2011 dispose en effet qu'« il est créé, sous le nom d'Agence des participations de l'État, un service à compétence nationale rattaché directement au ministre chargé de l'économie.

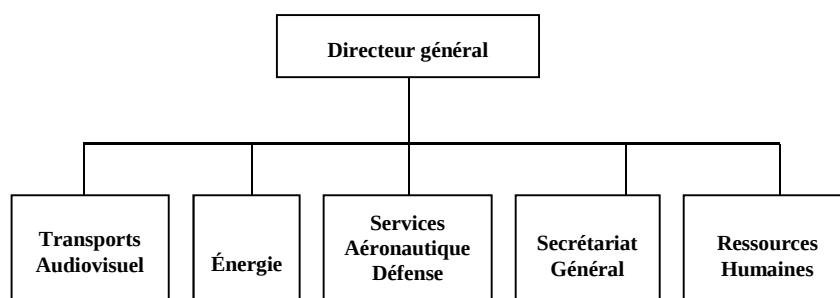
- l'agence exerce, en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État, la mission de l'État actionnaire dans les entreprises et organismes contrôlés ou détenus, majoritairement ou non, directement ou indirectement, par l'État [...]. Elle exerce cette mission en liaison avec l'ensemble des ministères chargés de définir et de mettre en œuvre les autres responsabilités de l'État.

- le commissaire aux participations de l'État, sous l'autorité du ministre chargé de l'économie, anime la politique actionnariale de l'État, sous ses aspects économiques, industriels et sociaux ».

relatives à la stratégie industrielle de l'entreprise concernée ou qui soulèvent une question liée à la conduite de la politique industrielle sont arrêtées par le ministre de l'économie et des finances en association avec le ministre du redressement productif. »

Du point de vue organique, l'ensemble des participations dans les industries de la défense relève de la sous-direction « services, aéronautique, défense », qui est l'une des trois sous-directions chargées du suivi individuel des groupes d'entreprises au sein de l'APE.

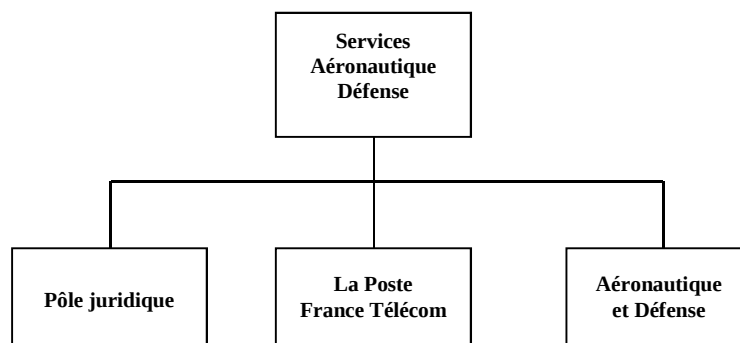
Schéma n° 1 - organisation de l'Agence des participations de l'État



Source : Agence des participations de l'État (APE)

Au sein de la sous-direction « services, aéronautique, défense », les groupes d'entreprises de défense sont eux-mêmes regroupés sous la responsabilité d'un des trois bureaux, le bureau DC2 « aéronautique et défense », selon l'organigramme suivant :

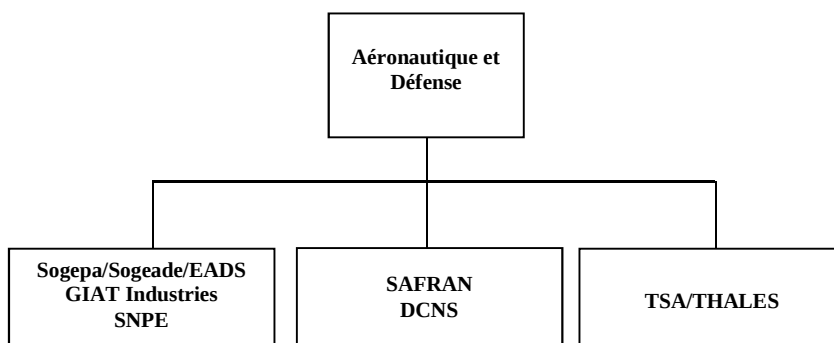
Schéma n° 2 - organisation de la sous-direction « services, aéronautique, défense »



Source : Agence des participations de l'État (APE)

Enfin, au sein du bureau DC2, les groupes sont répartis entre trois secteurs, dotés chacun d'un responsable :

Schéma n° 3 - organisation du bureau « aéronautique et défense »



Source : Agence des participations de l'État (APE)

Il s'agit donc d'une organisation permettant de disposer d'un maillage relativement fin des participations suivies par l'APE, notamment dans des entreprises d'armement : comme pour les autres groupes d'entreprises, des notes au ministre sont établies, de façon systématique, à l'occasion de chaque décision soumise à un conseil d'administration. Par ailleurs, toute opération financière (privatisation, fusion-acquisition, émission d'actions, etc.) concernant chacun des groupes industriels donne elle-même lieu à l'établissement de notes adressées au ministre, ce qui permet de documenter de façon précise toutes les décisions engageant l'actionnaire public, que les propositions de l'APE soient ou non suivies par le gouvernement – elles le sont dans la grande majorité des cas.

2 - La direction générale de l'armement

Avec un effectif d'environ 12 000 agents, une vingtaine d'implantations en France, et une présence internationale dans une vingtaine de pays étrangers, la direction générale de l'armement (DGA) est chargée d'assurer trois missions principales :

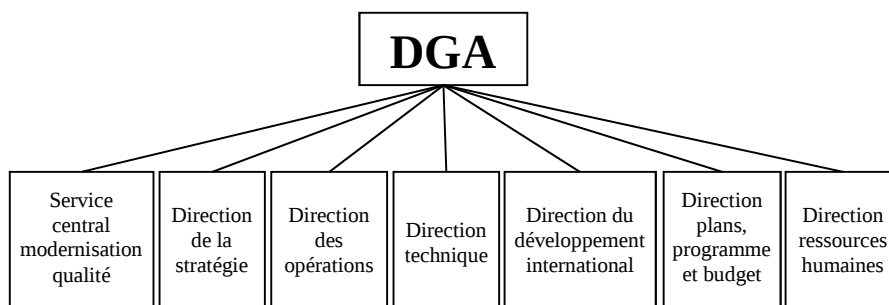
- équiper les forces armées : la DGA est responsable de la conception, de l'acquisition et de l'évaluation des systèmes qui équipent les forces armées. Conduisant actuellement environ 80 programmes d'armement, et passant à ce titre une dizaine de milliards d'euros de commandes annuelles à l'industrie, elle est le premier investisseur de l'État ;

- préparer l'avenir : le DGA est chargée de préparer les capacités technologiques et industrielles de la France, essentiellement dans le cadre européen. Avec près de 700 M€ de contrats d'études notifiés annuellement à l'industrie, la DGA est actuellement le premier acteur de la recherche de défense en Europe ;
- promouvoir les exportations d'armement (près de 8 Md€ de commandes, en 2011, soit près du tiers de l'activité des entreprises françaises du secteur).

Elle est l'une des principales directions du ministère de la défense. Elle veille au maintien en France d'une base industrielle et technologique de défense (BITD), indispensable à la capacité, pour la France, de conduire une stratégie de défense souveraine : les plus grands groupes industriels d'armement français, au capital desquels l'État détient, directement ou indirectement, des participations significatives, constituent le principal pilier de cette base industrielle de défense.

Sur le plan organisationnel, la DGA comporte un service central et six directions opérationnelles.

Schéma n° 4 - organisation de la direction générale de l'armement

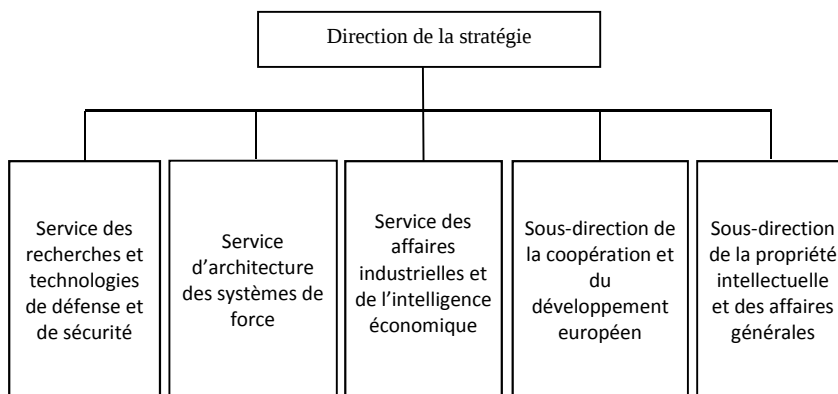


Source : direction générale de l'armement (DGA)

Le suivi des participations publiques dans les industries de défense est assuré par la direction de la stratégie, chargée de tenir à jour notamment la base industrielle et technologique de défense.

La direction de la stratégie comprend elle-même trois services et deux sous-directions.

Schéma n° 5 - Organisation de la direction de la stratégie

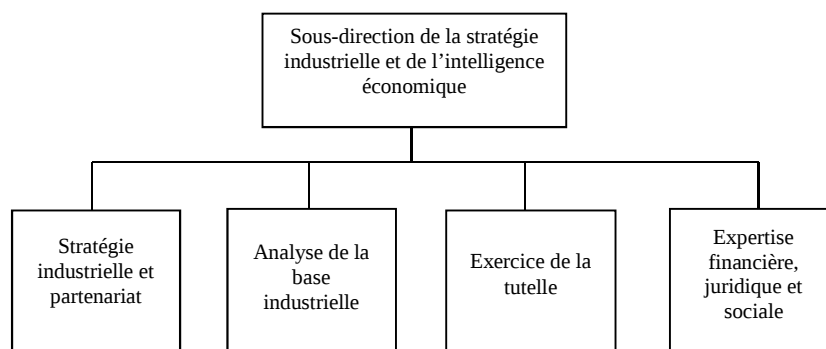


Source : direction générale de l'armement (DGA)

C'est le « service des affaires industrielles et de l'intelligence économique » qui suit¹², entre autres, les participations publiques dans les groupes industriels de défense. Ce service comprend cinq sous-directions, dont la sous-direction de la stratégie industrielle et de l'intelligence économique. À la différence de l'Agence des participations de l'État (APE), celle-ci ne s'est pas organisée par groupes industriels, mais par grandes problématiques, réparties entre quatre bureaux (un cinquième étant chargé de traiter les interventions parlementaires et extérieures).

¹² Cette mission a été précisée par l'arrêté du 2 décembre 2009 relatif à l'organisation de la direction générale de l'armement : l'article 27 charge la sous-direction de la stratégie industrielle et de l'intelligence économique de « l'exercice conjoint, avec les services du ministère chargé de l'économie du contrôle sur les sociétés nationales du secteur de l'aéronautique et de la défense ; contribuer à la gouvernance des entreprises de ces secteurs lorsque l'État y détient une participation minoritaire, dans le cadre des orientations générales fixées par le Gouvernement ; le cas échéant, l'exercice de la surveillance des actifs stratégiques de ces entreprises lorsqu'une action spécifique ou une convention le stipule ».

Schéma n° 6 - organisation de la sous-direction de la stratégie industrielle et de l'intelligence économique



Source : direction générale de l'armement (DGA)

L'absence de documentation écrite en réponse aux questionnaires et demandes de la Cour concernant les principaux dossiers évoqués dans le présent rapport montre que, si la DGA dispose, à la direction de la stratégie, de représentants au sein de tous les groupes dans lesquels l'État détient des participations significatives, en revanche, la préparation des interventions de ces derniers est apparue, en règle générale, peu formalisée à une exception près.

Cette absence présumée de formalisation de la réflexion sur les principales décisions actionnariales concernant les participations publiques dans les industries de défense est peut-être l'une des raisons pour lesquelles les nouvelles dispositions évoquées plus haut (décret du 31 janvier 2011 et arrêté du 29 juin 2012), concernant la collaboration entre l'APE et le ministère de la défense, n'étaient pas encore pleinement entrées en vigueur dans les faits lors du dernier contrôle de la Cour puisque, par lettre du 28 septembre 2012 adressée à la Cour, le ministre de la défense estimait que « l'utilité d'un renforcement de la place du ministère de la défense dans la conduite de l'action de l'État-actionnaire pourrait être utilement réaffirmée ». Cela supposerait, au préalable, que la DGA en précise les méthodes et s'en donne les moyens.

CONCLUSION

Pour assurer la pérennité et la disponibilité des capacités industrielles indispensables pour l'armement des forces françaises, l'État doit, tout en préservant ses intérêts patrimoniaux, utiliser, lorsqu'il en dispose, ses pouvoirs d'actionnaire, de façon à assurer :

- la pérennité de leur localisation en France : ce premier aspect rejoint deux préoccupations générales relevant de la responsabilité politique de l'État, à savoir la préservation des bassins d'emplois en France et des capacités d'exportation de l'industrie française¹³ ;*
- le maintien du niveau de compétence des bureaux d'études concernés, et dans certains cas, la protection et la conservation de la propriété industrielle de certains procédés (brevets) ;*
- pour tout ce qui touche à la dissuasion nucléaire, la cryptologie et les systèmes informatiques stratégiques, la préservation du secret industriel, et donc la mise en place d'un accès exclusivement français à certaines informations sensibles, malgré la présence éventuelle au capital de partenaires privés, et notamment étrangers.*

La caractéristique commune de tous les dispositifs de protection autres que la détention de blocs de contrôle actionnarial¹⁴ est d'être étroitement confinés à la protection de certains actifs ou de certaines activités très strictement délimités, alors que ces actifs ou activités sont totalement imbriqués et immergés au sein d'autres actifs ou activités non protégés, ce qui restreint très fortement leur portée, dès lors qu'on tente de les mettre en œuvre concrètement.

Le contrôle de type actionnarial présente l'avantage unique d'embrasser d'emblée, juridiquement, l'ensemble des actifs et activités d'un groupe industriel et de sa gouvernance, et de constituer l'un des

¹³ De ce point de vue, la problématique n'est pas foncièrement différente entre les groupes d'armement et les groupes purement civils au capital desquels l'État détient également des participations majoritaires ou significatives – énergie, télécommunications, automobile, etc.

¹⁴ La notion de « bloc de contrôle » désigne la détention d'un nombre d'actions permettant ou bien de disposer de la majorité des voix à l'assemblée générale (plus de 50 %), ou bien de disposer d'une minorité de blocage (plus de 33 %), voire de disposer à travers une position d'actionnaire minoritaire, seul ou à travers un concert d'actionnaires, d'un « pouvoir prépondérant », permettant par exemple, pour une entreprise détenant une telle participation, d'en consolider les résultats dans ses comptes (ce pouvoir est souvent présumé, par les autorités boursières, dès lors que la participation dépasse 20 %).

deux principaux leviers d'une maîtrise stratégique des industries nationales de défense, l'autre étant la politique des achats des armées – mais l'effet de cette dernière est très indirect, et ne permet qu'un contrôle strictement proportionnel aux budgets d'équipement militaire disponibles.

Comme solution alternative ou complémentaire à l'actionnariat public, une réflexion sur l'introduction d'un dispositif de type Exon-Florio, reposant sur une notion très extensive des activités « stratégiques », mériterait d'être reprise. Dans une telle perspective :

- pour répondre aux préoccupations de localisation de certaines activités stratégiques sur le territoire national, c'est au niveau français, et non européen, que ce dispositif devrait être mis en place pour offrir une alternative ou un complément crédible à l'actionnariat public ;
- son introduction pourrait néanmoins présenter également un intérêt au niveau européen, notamment pour des groupes internationaux européens tels qu'EADS, dont la situation est analysée au chapitre IV du présent rapport. Mais, y compris pour des groupes de ce type, un « Exon-Florio européen » ne constituerait évidemment pas une alternative à l'actionnariat public français, dès lors que l'objectif serait d'assurer la pérennité de la localisation de certaines activités stratégiques sur le territoire national.

Pour être utile et légitime, le rôle de l'État-actionnaire devrait permettre :

- face aux intérêts de ses partenaires privés, de protéger les intérêts nationaux avec constance et cohérence dans le temps – les chapitres suivants montrent rétrospectivement, sur le long terme, que cela a rarement été le cas ;
- de clairement séparer ses intérêts d'actionnaire et de client des plus grands groupes industriels français de défense – le dispositif actuellement en place au sein de la direction générale de l'armement mériterait, de ce point de vue, d'être davantage formalisé vis-à-vis de ses divers partenaires ;

- d’assurer, de façon durable, des conditions financières et de gouvernance favorables à une bonne gestion des groupes industriels concernés : les chapitres suivants montreront que, dans ce domaine également, l’État s’est souvent trouvé en position de faiblesse pour faire prévaloir son point de vue d’actionnaire.

Le rôle d’actionnaire de l’État confié à l’Agence des participations de l’État (APE) doit être conduit, selon les termes de l’article 1^{er} du décret du 31 janvier 2011, « en liaison avec l’ensemble des ministères chargés de définir et de mettre en œuvre les autres responsabilités de l’État » : pour les questions intéressant la défense nationale, cela implique que la politique industrielle de défense, qui relève, au sein du ministère de la défense, de la direction générale de l’armement, doit désormais impérativement faire partie intégrante de la stratégie de l’État-actionnaire conduite par l’Agence des participations de l’État (APE).

Dans la pratique, cela n’a pas été, et n’est pas, toujours le cas : la fusion Sagem-SNECMA¹⁵, effectuée par l’APE sans consultation de la délégation générale pour l’armement (DGA) sur son intérêt industriel, en est sans doute l’illustration récente la plus marquante. D’autres exemples peuvent également être cités, concernant GIAT Industries, SNPE, THALES et Safran, qui montrent que d’importants progrès restent à accomplir dans ce domaine, pour que l’État puisse bénéficier de l’expertise de tous les services concernés afin de définir une stratégie d’actionnaire cohérente¹⁶.

Dans cette optique, la DGA devrait s’efforcer de formaliser davantage sa propre réflexion sur l’évolution de l’organisation industrielle impliquant les groupes d’armement dans lesquels l’État demeure le principal actionnaire de référence.

¹⁵ Cf. chapitre II ci-après.

¹⁶ Cf. ci-dessous

Chapitre II

L'État unique actionnaire de référence :

Safran, GIAT Industries et SNPE

L'État est l'unique actionnaire de référence de trois groupes industriels de défense de tailles très différentes : Safran, GIAT Industries et SNPE.

I - Safran¹⁷ : les suites d'une fusion

A - La fusion Sagem-SNECMA

Après l'ouverture du capital de SNECMA dans le cadre d'une introduction en bourse, le 18 juin 2004, le groupe Safran est résultat de la fusion-absorption, début 2005, de SNECMA (moteurs d'avions, propulsion spatiale et services associés) par Sagem (électronique de défense et électronique grand public), qui a eu pour conséquence la privatisation de SNECMA.

¹⁷ Les principales caractéristiques du groupe Safran figurent en annexe (fiche signalétique n° 1).

1 - Une opération patrimoniale équilibrée pour l'État, mais des synergies industrielles limitées

La loi de privatisation n° 93-923 du 19 juillet 1993 modifiée avait inclus SNECMA dans la liste des sociétés publiques pouvant être privatisées.

En 2001, une première tentative d'introduction en bourse d'un bloc minoritaire a échoué du fait de la dégradation des conditions du marché à la suite des événements du 11 septembre 2001.

Début 2004, l'État détenait toujours 97,22 % de SNECMA. Le 3 juin 2004, l'Autorité des marchés financiers a visé une note d'opération présentant la mise sur le marché de 35 % des titres de SNECMA. L'opération qui s'est achevée le 16 juillet 2004, a été intégralement souscrite : SNECMA était devenue une entreprise publique cotée en bourse.

En septembre 2004, les présidents directeurs généraux de SNECMA et de Sagem ont soumis un projet de fusion des deux groupes aux responsables de l'Agence des participations de l'État (APE).

L'opération avait également pour effet de privatiser SNECMA : la commission des participations et transferts (CPT) a émis un avis favorable à l'opération le 17 février 2005.

De son côté, la Cour avait analysé les conditions financières de la privatisation de SNECMA et en était arrivée à la même conclusion que, compte tenu des niveaux de marché qui prévalaient au moment de la fusion Sagem/SNECMA, l'opération n'était pas désavantageuse pour l'État au moment où elle a été conclue (en 2005).

Sans contester cette appréciation, Safran fait aujourd'hui observer que l'équilibre entre les actifs de Sagem et de SNECMA s'est profondément modifié au détriment de Sagem depuis 2005.

D'après les documents visés par l'Autorité des marchés financiers (AMF), la logique industrielle du rapprochement de Sagem et SNECMA reposait sur cinq éléments :

- l'atteinte d'une taille critique sur les marchés mondiaux ;
- le renforcement de la capacité d'innovation ;
- le positionnement sur des marchés aux cycles économiques différents ;
- la création de nouveaux débouchés commerciaux par incorporation de produits électroniques dans les systèmes et équipements aéronautiques ;

– un actionnariat salarié fort.

Le rapprochement Sagem-SNECMA était ainsi supposé dégager des synergies significatives, principalement industrielles et commerciales, sur les achats hors production, ainsi que des synergies administratives, qui avaient été revues par le cabinet Roland Berger : les gains attendus pour l'exercice 2008 étaient ainsi estimés entre 163 M€ et 205 M€, en dépit d'incertitudes concernant notamment les perspectives de l'activité de téléphonie de Sagem.

A l'époque, la plupart des analystes financiers avaient émis des doutes sur la réalité des synergies annoncées.

De son côté la délégation générale pour l'armement (DGA), interrogée quelques mois plus tard dans le cadre d'un contrôle de la Cour, indiquait n'avoir pas été associée aux réflexions industrielles sur ce dossier. Pour elle, à la fois cliente de SNECMA et de Sagem, l'opération de fusion ne s'imposait pas. Seul le fait que l'État conserve un pouvoir prépondérant dans la nouvelle gouvernance du groupe l'avait conduite à admettre que l'opération était acceptable.

Lors de la première communication des résultats semestriels du groupe Safran, le 12 octobre 2005, les performances très décevantes de la branche télécommunications ont fait fortement fléchir le cours de l'action et cette activité a finalement dû être cédée. Les synergies entre systèmes électroniques et équipements aéronautiques se sont également révélées très décevantes.

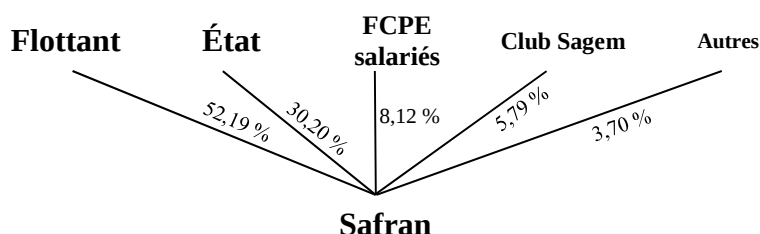
L'absence de synergies industrielles réelles s'est doublée d'une mésentente au sein du management supérieur du nouveau groupe. Les difficultés rencontrées par le groupe à la fin de l'année 2006 et au début de l'année 2007, se sont traduites par une forte contestation, par les salariés issus de Sagem, par ailleurs actionnaires significatifs de Safran, de la gestion opérationnelle du groupe.

Au sein des organes de gouvernance de Safran, les tensions se sont cristallisées autour de l'opposition entre l'ancien président du conseil de surveillance de Sagem, devenu président du conseil de surveillance de Safran, et l'ancien président-directeur général de SNECMA, devenu président du directoire de Safran. La résolution de cette crise a été recherchée par l'État et s'est traduite par le départ du président du conseil de surveillance de Safran en janvier 2007, ainsi que par le départ, différé à l'automne 2007, du président du directoire du groupe.

2 - Droits de vote double : une erreur d'appréciation lors de la privatisation de SNECMA

L'actionnariat actuel de Safran comporte une forte présence des salariés¹⁸. C'est un héritage du groupe Sagem, qui avait fait, quelques années avant la fusion avec SNECMA, l'objet d'une reprise par les salariés (« *leverage management buy-out* » ou LMBO). Cet actionnariat peut être schématisé de la façon suivante.

Schéma n° 7 - actionnariat de Safran en parts de capital en juillet 2012



Source : Agence des participations de l'État (APE) et Safran

Les statuts de Sagem, devenus ceux de Safran, accordent des droits de vote double à tout actionnaire ayant inscrit ses titres au nominatif depuis plus de deux ans.

Avec 30,2 % des actions, l'État se trouvait en position de disposer de plus du tiers des droits de vote à compter du 28 février 2007 (soit deux ans après le règlement et la livraison des titres Sagem obtenus en échange de titres SNECMA), et d'avoir ainsi une minorité de blocage au sein du groupe désormais privatisé.

Dans ce cadre, l'État avait, le 18 novembre 2004, sollicité et obtenu de l'Autorité des marchés financiers (AMF) une dérogation pour lui permettre de franchir à terme le seuil du tiers du capital et/ou des droits de vote de Sagem résultant de l'apport à cette dernière des titres qu'il détenait dans SNECMA, sans avoir à déposer une offre publique sur les titres Sagem.

Le 28 février 2007, l'État s'est effectivement vu automatiquement octroyer des droits de vote double pour ses actions dans Safran, qu'il

¹⁸Fonds commun de placement d'entreprise (FCPE) et « club Sagem ». Le FCPE des salariés de Sagem est un fonds aujourd'hui principalement investi en titre de Safran reçus en échange de titres Sagem lors de la fusion de 2005. Le club Sagem réunit les cadres de Sagem qui ont participé au rachat de l'entreprise par ses salariés en 1972, et qui continuent à détenir aujourd'hui une participation significative dans Safran.

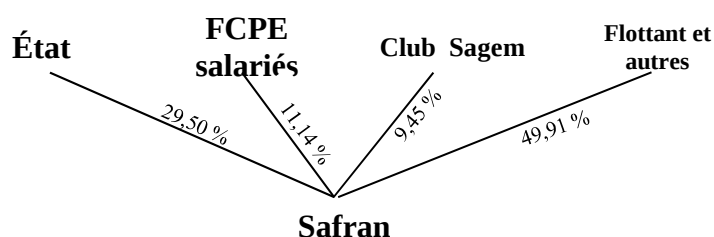
avait inscrites au nominatif à l'issue de l'offre publique d'achat/offre publique d'échange (OPA/OPE). Il disposait, à ce moment, de 38,8 % des droits de vote totaux de Safran et dépassait la minorité de blocage, le mettant largement à l'abri d'une prise de contrôle non sollicitée¹⁹.

En fait, deux mois plus tard, une note interne provenant de l'APE datée du 16 octobre 2007, indiquait que cette dernière avait omis de déclarer, dans le délai de cinq jours prévu à l'article L. 233-7 du code de commerce, le franchissement du seuil du tiers des droits de vote totaux de Safran²⁰.

Les discussions ultérieures de l'Agence des participations de l'État (APE) avec l'Autorité des marchés financiers (AMF) ont fait apparaître qu'une interprétation stricte de la dérogation du 9 décembre 2004 ne permettrait pas de couvrir l'activation automatique des droits de vote double. Selon cette interprétation rétrospective, la dérogation accordée par l'AMF n'aurait porté que sur les parts du capital et, faute d'avoir été demandée et formulée de façon suffisamment claire, pas sur les droits de vote. Cette interprétation empêchait l'État de franchir le seuil du tiers en droits de vote. Le collège de l'AMF a confirmé cette interprétation le 18 octobre 2007.

Compte tenu de l'impossibilité pour l'État de disposer de la totalité des droits de vote double initialement escomptés, alors que le fonds commun de placement d'entreprise (FCPE) des salariés et le club Sagem ont, de leur côté continué à en disposer, le poids relatif des principaux actionnaires, en voix, est aujourd'hui le suivant :

Schéma n° 8 - actionnariat de Safran en droits de vote en juillet 2012



Source : Agence des participations de l'État (APE) et Safran

¹⁹ Cf. lettre du directeur général du Trésor du 18 juillet 2007.

²⁰ Cette omission n'avait pas empêché l'APE, lors de l'assemblée générale mixte de Safran du 25 mai 2007, d'exercer les droits de vote double de l'État, sans que le bureau de l'assemblée ni aucun actionnaire tiers ne lui en contestât le droit.

L'État ne dispose pas de la minorité de blocage qu'il avait escompté obtenir lors de la fusion Sagem/SNECMA, tout en demeurant le premier actionnaire de Safran. Il détient à lui seul le plus grand nombre de droits de vote. Mais il a proportionnellement moins de droits de vote (29,50 %) que de parts du capital (30,20 %), alors que la situation est inverse pour les structures détenues par les salariés du groupe (qui détiennent au total 20,59 % des voix pour seulement 13,91 % du capital).

La récente décision de céder 3,12 % du capital de Safran ne modifie pas sensiblement la donne à terme, puisqu'il suffirait à l'État de réinscrire une partie des titres restants au nominatif pour revenir, au bout de deux ans, à 29,50 % en droits de vote²¹.

Il n'y a pas de pacte d'actionnaires entre l'État et les deux entités actionnariales héritées de Sagem. Certes, comme dans THALES et EADS, l'État avait eu la prudence, lors de la privatisation, de mettre en place une convention de protection des actifs et activités stratégiques, mais, comme indiqué plus haut, ce type de protection non actionnariale est de portée restreinte, plus symbolique que pratique.

B - Les pouvoirs actuels de l'État-actionnaire dans Safran

1 - Le renforcement de la gouvernance et de la protection du capital

En 2011, de nouveaux statuts ont institué chez Safran une structure de gouvernance à conseil d'administration, mettant fin, comme la Cour l'avait recommandé, à la structure héritée de Sagem lors de la fusion (conseil de surveillance et directoire), qui ne donnait pas satisfaction.

En outre, le 21 avril 2011, l'État-actionnaire a fait adopter par l'assemblée générale de Safran une disposition dissuasive (nouvel article 31 des statuts de Safran) interdisant le franchissement du seuil de 30 % des droits de vote par tout actionnaire, ce dispositif étant associé à un critère de caducité fixé à la détention par un actionnaire tiers des 2/3 du capital ou des droits de vote de Safran : il s'agit d'une clause rendant difficile l'organisation d'une offre publique d'achat (OPA) hostile, qui

²¹ Le code de commerce prévoit que les entreprises peuvent décider l'attribution de droits de vote double à leurs actionnaires à condition que ces derniers aient détenu au nominatif (c'est-à-dire inscrits à leurs noms) leurs titres pendant une période d'au moins deux ans.

faisait défaut au dispositif de protection des intérêts de l'État, dès lors qu'était perdue la possibilité de bénéficier de droits de vote double.

2 - Les limites de la maîtrise de la stratégie du groupe par l'État

Dans le dispositif actuel, l'État est en position de proposer la nomination du président-directeur général de Safran, et il dispose au conseil d'administration de quatre administrateurs sur quinze : au moment du contrôle, un administrateur provenait de l'Agence des participations de l'État (APE), un autre de la direction générale de l'armement (DGA), les deux autres étaient des fonctionnaires désignés en raison de leurs compétences et dans le cadre des exigences de la loi du 27 janvier 2011 sur la parité hommes/femmes aux conseils d'administration ; deux administrateurs représentaient les salariés actionnaires. Les neuf autres administrateurs étaient des personnalités indépendantes.

Les limites de la maîtrise de la stratégie du groupe par l'État, premier actionnaire, ont été illustrées en 2012 par l'échec d'une opération d'échange d'actifs qui devait permettre de restructurer et de rationaliser l'industrie française dans les domaines de l'optronique (THALES) et de l'avionique (Safran) : alors même que les ministres de l'économie et de la défense étaient d'accord pour qu'il soit procédé à un échange d'activités entre les deux groupes, et que la DGA disposait, en tant que client, du pouvoir de cesser d'alimenter en contrats deux chaînes industrielles françaises d'approvisionnement concurrentes, il n'a pas été possible d'obtenir la mise en œuvre de ces décisions face à l'opposition du président et des organes sociaux de Safran.

L'échec est imputable à la fois à THALES et à Safran. Les circonstances qui ont conduit THALES à contribuer au blocage de l'opération voulue par l'État seront explicitées au chapitre suivant. En ce qui concerne Safran, il est rapidement apparu que le périmètre de l'échange d'actifs initialement envisagé par la direction générale de l'armement (DGA), que l'Agence des participations de l'État (APE) avait pré-négocié avec Dassault-Aviation, co-actionnaire de l'État dans THALES, nécessitait de dissocier des équipes travaillant au sein de la filiale Sagem, ce qui se heurtait à une forte opposition à la fois des cadres concernés et des organisations syndicales²².

²² Pour surmonter cette difficulté, le ministère de la défense (DGA) était prêt à soutenir le management de Safran dans le cadre d'une contre-proposition consistant à absorber intégralement THALES, mais cette position, difficilement acceptable pour Dassault-Aviation, n'avait pas le soutien de l'Agence des participations de l'État (APE), qui avait pré-négocié un simple échange d'actifs et non une fusion.

Ainsi l'État actionnaire et client, malgré un arbitrage gouvernemental initial sans ambiguïté, entre l'APE et la DGA, s'est montré incapable de mettre en œuvre la stratégie qu'il avait décidée²³.

C - Les partenariats industriels envisagés

Il n'y avait pas, au moment du dernier contrôle de la Cour, d'opérations en cours d'examen concernant d'éventuelles restructurations industrielles autour de Safran.

On note néanmoins qu'à plusieurs reprises ces dernières années, diverses réflexions ont été conduites sur cette question, notamment depuis la fusion Sagem-SNECMA : malgré les limites des synergies entre un mécanicien (SNECMA) et un électronicien (Sagem) qui ont pu apparaître à l'issue de cette opération, l'une des voies les plus couramment évoquées demeure, comme indiqué ci-dessus, un éventuel rapprochement de Safran avec l'électronicien de défense THALES.

Sans se prononcer sur la question de savoir si un tel rapprochement relèverait d'avantage d'une « logique de conglomerat » que d'une « logique industrielle », selon le niveau de synergies réelles attendues, on peut observer qu'une opération de cette nature affecterait peu la place de l'État au capital, puisque ce dernier en détient dans les deux cas près de 30 %.

A l'été 2012, la tentative de rapprochement de British Aerospace et d'EADS a cependant confirmé les tendances lourdes de regroupements industriels multinationaux, de plus, associant activités civiles et militaires. Ce contexte implique qu'un certain nombre de fleurons de l'industrie française présents dans le domaine de la défense ne pourront probablement pas demeurer durablement en dehors des grandes restructurations européennes et mondiales en cours.

²³ La décision de rejeter les termes de l'échange proposé relevait de la seule compétence du conseil d'administration de Safran : l'État étant à la fois actionnaire de THALES et de Safran, ses représentants ne pouvaient prendre part ni aux débats, ni à la décision.

II - GIAT Industries²⁴ : une lourde restructuration

A - Rappel historique

1 - Un déclin constant de 1990 à 2006

La société GIAT Industries, créée en 1990, a été dotée à sa constitution de l'ensemble des moyens industriels (quatorze sites de production) et en personnels (près de 14 000 personnes) du groupement industriel des armements terrestres (GIAT), jusqu'alors géré en régie par la direction des armements terrestres de la délégation générale pour l'armement (DGA).

Elle a été confrontée à la baisse des budgets militaires et donc des programmes d'équipements consécutive à la fin de la guerre froide, et ralentie dans ses tentatives pour faire décroître ses effectifs ouvriers, qui avaient conservé le statut d'ouvriers d'État, et par l'importance sociale locale des anciens arsenaux.

La société, qui a commis plusieurs erreurs coûteuses de stratégie et de gestion (fermetures de sites ou réductions d'effectifs trop tardives, signature de contrats export à perte, diversifications hasardeuses etc) n'a jamais pu atteindre le plein emploi de ses moyens : jusqu'en 2006, les exercices se sont soldés par des pertes financières considérables, provenant aussi bien de l'exploitation que des provisions prises pour financer les plans sociaux successifs.

De la création de la société à la fin de 2003, les effectifs inscrits de la société sont passés de près de 14 000 à 5 400 salariés et trois sites industriels sur quatorze ont été fermés. Les pertes cumulées se sont élevées sur cette période à plus de 4,5 Md€.

2 - La stabilisation grâce au plan « GIAT 2006 »

Un plan de redressement a été demandé par les tutelles en décembre 2001 et rendu public en avril 2003 : ce plan, dit « GIAT 2006 », avait pour double objectif d'adapter le format de la société à une forte baisse de l'activité et de restaurer sa compétitivité, grâce à un recentrage sur le cœur de métier, les systèmes d'armes et les blindés d'une part, les munitions d'autre part, par une rationalisation drastique des

²⁴ Les principales caractéristiques du groupe GIAT Industries sont données en annexe (fiche signalétique n° 2).

moyens industriels sur quatre sites principaux, ainsi que par une baisse forte des effectifs, destinés à passer à 2 500 employés.

La structure du groupe a été profondément modifiée à cette occasion, GIAT Industries, société nationale à capitaux entièrement détenus par l'État, conservant le « passé », c'est-à-dire les sites à reconvertir, le contrat de chars Leclerc avec les Émirats Arabes Unis et les filiales opérant hors du cœur de métier, tandis qu'une nouvelle filiale à 100 % de la précédente, Nexter Systems, portait les activités industrielles conservées, soit en interne, soit au sein de filiales à 100 %.

La négociation de ce plan avec les organisations syndicales fut longue. Elle conduisit à diverses modifications des propositions initiales, tant sur les effectifs cibles, portés de 2 500 à 2 900, que sur les modalités et les conditions d'éligibilité aux diverses mesures offertes aux personnels à reconvertir. Après diverses péripéties judiciaires, le plan put entrer effectivement en application le 13 avril 2004.

Un contrat d'entreprise a été signé le 26 mars 2004 ; il précisait les engagements de l'État en matière de recapitalisation, à hauteur de 1 Md€. L'entreprise s'engageait à mettre en œuvre le plan GIAT 2006 enfin adopté.

Les exercices suivants ont vu, pour la première fois dans l'histoire de la société, la réalité rejoindre, dans l'ensemble, les espérances :

- le plan GIAT 2006 de concentration des sites industriels et de réduction des effectifs a été conduit à son terme, malgré des périodes de très forte tension sociale dans certains établissements ; la nouvelle structure du groupe a pu être mise en place à la fin de 2006, avec effet rétroactif au 1er janvier ;
- les programmes en cours de développement (véhicule blindé de combat d'infanterie, système d'artillerie *Caesar*) se sont déroulés correctement ; les productions de série, et particulièrement celle des chars *Leclerc*, ont en revanche été davantage perturbées ;
- la recapitalisation et les intentions de commande du ministère de la défense ont été respectées, sinon en calendrier, du moins en volume ;
- quelques commandes à l'exportation, notamment de matériels d'artillerie, se sont concrétisées.

Cette amélioration du paysage social et industriel s'est progressivement traduite dans les résultats financiers : pour la première fois de l'histoire de la société, l'exploitation de l'exercice 2005 a été bénéficiaire.

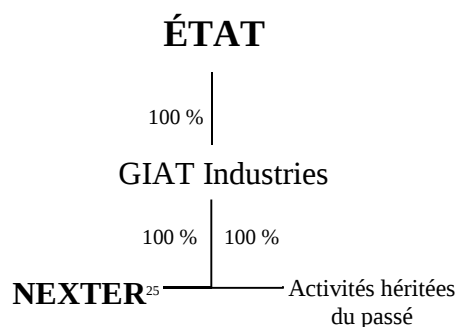
En 2006, de fortes reprises de provisions ont contribué à un résultat net très largement positif.

Aujourd'hui, vingt-deux ans après sa création, GIAT Industries, devenu Nexter dans sa partie hors défaisance fin 2006, semble, avec un effectif d'environ 2 700 personnes, avoir enfin atteint son équilibre et peut désormais envisager des alliances industrielles susceptibles d'assurer son avenir.

B - Actionnariat actuel et gouvernance

Le capital de GIAT Industries est aujourd'hui détenu selon le schéma suivant :

Schéma n° 9 – actionnariat de GIAT Industries en juillet 2012



Source : Agence des participations de l'État (APE)

Au sein du conseil d'administration de GIAT Industries, l'État disposait, en juillet 2012, de six administrateurs sur un total de dix-huit, dont un provenait de l'Agence des participations de l'État (APE), trois de la direction générale de l'armement (DGA), tandis qu'un fonctionnaire avait été proposé par le ministre en charge de l'économie et un autre par le ministre en charge du budget. Pour le reste, les salariés disposaient de six administrateurs, et six autres administrateurs siégeaient en qualité de personnalités indépendantes qualifiées.

²⁵ Nexter est une holding qui détient 100 % du capital de GIAT Industries. Dans le présent rapport, la dénomination de GIAT Industries est utilisée pour désigner le groupe sur l'ensemble de la période.

1 - Les décisions courantes de gouvernance

Si l'on analyse l'activité de l'État actionnaire à travers les dossiers sur lesquels l'APE et la DGA ont eu à conseiller leurs ministres respectifs depuis 2006, on constate qu'elle n'a pas posé de difficultés majeures en ce qui concerne les décisions courantes de gouvernance, dont les principales ont été :

- l'organisation générale de la gouvernance, la désignation et la rémunération des présidents-directeurs généraux successifs, la désignation des administrateurs ;
- les propositions d'approbation des comptes et de distribution des dividendes à soumettre à l'assemblée générale ;
- l'approbation de la stratégie générale du groupe.

Le plus souvent, ces questions ont été préalablement étudiées par les administrateurs représentant l'État, c'est-à-dire par l'Agence des participations de l'État (APE) en concertation avec la direction générale de l'armement (DGA), aboutissant à des propositions aux ministres concernés, et après éventuel arbitrage, le point de vue de l'État actionnaire a été régulièrement avalisé par les organes sociaux (conseil d'administration ou assemblée générale, selon les cas) et mis en œuvre.

2 - L'opération Manurhin : un exemple de mauvaise coordination entre APE et DGA

En revanche, lorsque GIAT Industries a pris une participation de 24,03 % dans le capital de MNR group, holding du groupe Manurhin, le 13 février 2012 (souscription à une augmentation de capital de 2 M€), le conseil d'administration de GIAT Industries du 14 décembre 2011 a autorisé cette prise de participation par onze voix pour, trois abstentions et quatre voix contre.

Sur les quatre administrateurs indépendants, trois avaient voté contre et un s'était abstenu. Mais sur les six administrateurs représentant l'État, trois avaient voté pour, deux s'étaient abstenus et un avait voté contre (les abstentions et l'opposition provenaient des trois représentants de l'APE).

Les réserves de l'APE sur cette opération, souhaitée par la DGA, avaient été exposées dans une note au ministre de l'économie du 13 décembre 2011 qui proposait un vote négatif au conseil d'administration du 14 décembre : en fin de compte, le dispositif de concertation interministérielle prévu par le décret n° 2011-130 du 31 janvier 2011 n'a pas fonctionné.

III - SNPE²⁶ : la vente par sous-ensembles après l'accident d'AZF

A - Rappel historique

1 - Un groupe ancien, en bonne santé jusqu'en 2001

La société nationale des poudres et des explosifs, dont la raison sociale est aujourd'hui SNPE, a été créée dès 1971, par apport de poudreries précédemment gérées en régie par le ministère de la défense, et dont le statut antérieur de monopole pour les poudres et explosifs civils et militaires ne pouvait plus être maintenu après l'entrée en vigueur du traité de Rome.

Jusqu'en 2001, la société ne connut pas de problème majeur : ses productions militaires, parmi lesquelles les propergols utilisés pour les missiles balistiques de la force nucléaire stratégique (FNS), arrivaient en temps et heure ; un développement volontariste des activités civiles, particulièrement dans la chimie fine et de spécialités, fut dans l'ensemble couronné de succès.

2 - L'accident de l'usine AZF de Toulouse et le déclin

Le destin de la société fut bouleversé par l'accident survenu le 21 septembre 2001 dans l'usine AZF du groupe Total, mitoyenne de l'usine SNPE de Toulouse, et dont l'une des productions civiles était celle de gaz phosgène, très toxique, mais également très réactif chimiquement, qui constituait un élément central dans le portefeuille de produits de la société. Une décision gouvernementale vint en juillet 2002 interdire la chimie du phosgène à Toulouse. Aggravée par une crise du secteur de la chimie et par des décisions de réorganisation industrielles hasardeuses, elle eut des conséquences désastreuses sur l'équilibre industriel et financier de la société.

Par ailleurs, dès 1999, l'État avait envisagé un rapprochement entre les activités liées à la propulsion solide des missiles et lanceurs et aux explosifs détenues d'une part par SNPE dans sa filiale SME, d'autre part par le groupe SNECMA dans sa filiale SPS. Il était alors actionnaire

²⁶ Les principales caractéristiques du groupe SNPE sont données en annexe (fiche signalétique n° 3).

principal ou unique des deux groupes. Connue à l'époque sous le nom de code d'Herakles, cette opération n'avait pas abouti.

Le souci de faire aboutir le projet Herakles, et la constatation que les activités civiles de SNPE, qui n'avaient pour l'État aucun caractère stratégique, risquaient d'avoir de la peine à retrouver une rentabilité, ont conduit depuis 2005 à céder tous les actifs civils de la société. Il restera, une fois l'opération Herakles²⁷ menée à bien, et l'avenir d'Eurengo²⁸ (seule filiale présentant encore un intérêt stratégique) assuré, à organiser l'apurement de tous les passifs.

B - Actionnariat actuel

Le capital de SNPE demeure directement détenu par l'État à 99,9 %.

Au conseil d'administration de SNPE, l'État dispose de cinq administrateurs sur dix-huit, dont un provient de l'APE, deux de la DGA, deux autres fonctionnaires émanant du ministère en charge de l'économie. Pour le reste, la composition est similaire à celle de GIAT Industries (à un administrateur près, qui représente la Société Générale, actionnaire très minoritaire de SNPE).

C - Les résistances au rapprochement Herakles décidé par l'État

Les diverses contraintes qui pèsent sur la nomination des présidents et des membres du conseil d'administration, soumise aux dispositions des articles L. 225-17 et suivants du code de commerce et de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, font que certaines priorités stratégiques élaborées par l'Agence des participations de l'État (APE), représentant officiellement l'État actionnaire, le cas échéant en concertation avec la direction générale de l'armement (DGA) ou d'autres ministères intéressés, n'ont pas toujours été assurées d'obtenir le soutien ni des PDG nommés par l'État, ni de la majorité des administrateurs en cas de vote au conseil d'administration.

²⁷ Herakles est la société issue de la fusion, en 2011, sous le contrôle de Safran, des activités de propulsion solide des sociétés SNPE-Matériaux Energétiques (SME) et SNECMA-Propulsion Solide (SPS).

²⁸ Filiale de SNPE spécialisée dans les munitions et explosifs sophistiqués, dont certains sont essentiels pour la force de dissuasion nucléaire.

Le principe de création de la société Herakles, regroupant au sein de Safran les deux opérateurs français de la propulsion solide, la société SME, filiale de SNPE, et la filiale SPS de Safran, datait de 1998. La plupart des arbitrages ministériels et des travaux de valorisations avaient été pratiquement finalisés dès le début des années 2000.

Pendant un certain temps, le management supérieur de Safran n'a pas facilité la conclusion rapide de cette opération.

Les responsables de SNPE, président et conseil d'administration, en ce qui les concerne, n'ont pendant plusieurs années pas non plus accepté la réalisation de cette opération, pourtant décidée par leur actionnaire quasi unique. Il a fallu qu'en novembre 2008 l'État mette fin aux fonctions du PDG pour qu'elle puisse être mise en œuvre. Encore a-t-il fallu attendre 2011 pour que cette consolidation de la filière française de la propulsion solide devienne effective.

L'une des conséquences de la composition diversifiée des conseils d'administration des entreprises publiques, conformément à la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 précitée, est que, lorsque l'État-actionnaire envisage de procéder à certaines restructurations industrielles ou à certains choix stratégiques, il peut se heurter à l'obstruction des mandataires sociaux, à commencer par les présidents-directeurs généraux qu'il a lui-même désignés, mais qui sont juridiquement tenus de ne tenir compte que de ce qui leur semble conforme à l'intérêt des sociétés dont ils ont la charge.

Cette situation n'a guère d'équivalent en pratique sinon en droit pour un actionnaire privé disposant du contrôle majoritaire d'une société.

L'incapacité pour l'État-actionnaire d'obtenir l'aval de certaines décisions stratégiques par les organes sociaux, et notamment le conseil d'administration, est paradoxalement encore plus forte lorsqu'il s'agit de décisions concernant simultanément deux ou plusieurs groupes dont l'État est actionnaire : dans ce cas en effet, les dispositions du code de commerce, et notamment les articles L. 225-38 à L. 225-40, relatifs aux conventions réglementées, interdisent aux représentants de l'État aux conseils d'administration des sociétés concernées de voter sur les motions correspondantes.

IV - Les réflexions sur l'avenir de GIAT Industries et de SNPE

Le passé de ces deux groupes a été, pour l'essentiel, apuré, mais ils demeurent aujourd'hui sans doute trop petits et isolés pour pouvoir durablement résister à l'ouverture des marchés de l'armement.

Actuellement, deux axes majeurs de restructuration industrielle semblent envisageables par l'État-actionnaire :

- le premier concerne à la fois GIAT Industries et SNPE et vise à assurer un avenir à Eurencore, seule filiale stratégique demeurée dans l'orbite de SNPE, dans un cadre français ou européen ;
- le second axe de restructuration concerne GIAT Industries et THALES, et nécessiterait une consultation de la Commission des participations et transferts (CPT) ; THALES apporterait sa filiale TDA, spécialisée dans les armements terrestres, à Nexter-munitions en échange d'une participation dans GIAT Industries.

Ces axes de réflexion ne sont pas exclusifs d'autres discussions qui pourraient aboutir à des restructurations industrielles plus amples, notamment avec des partenaires étrangers, s'il était possible d'arriver à des accords équilibrés.

CONCLUSION

Le cas de Safran illustre plusieurs faiblesses de l'État dans son rôle de premier actionnaire d'entreprise d'armement :

- *à la base, une vision trop exclusivement patrimoniale a conduit, en 2005, l'APE à recommander au gouvernement, sans consulter réellement la DGA, de donner suite à la proposition conjointe des dirigeants de SNECMA et de Sagem de procéder à une fusion qui avait peu de sens industriel, et dont l'absence de synergies est aujourd'hui confirmée, une grande partie de l'activité de Sagem ayant dû être abandonnée pour permettre à Safran de rétablir sa situation boursière ;*
- *à cette occasion, une erreur d'appréciation a été commise par l'APE concernant le niveau de droits de vote auquel pouvait prétendre l'État au sein de Safran à l'issue de l'opération ;*

- *aujourd'hui encore, premier actionnaire de Safran, l'État n'est pas en mesure de mettre en œuvre une rationalisation entre certaines activités de ce groupe (avionique et optronique) sur lesquelles opère ce groupe, et les activités correspondantes de THALES, dont l'État est également le premier actionnaire : l'APE et la DGA ne parviennent toujours pas à s'accorder sur la stratégie industrielle à suivre.*

GIAT Industries et SNPE sont aujourd'hui encore des entreprises publiques, placées sous la responsabilité exclusive de l'État-actionnaire :

- *pour les deux groupes, même si l'on a pu constater une certaine lenteur initiale à procéder aux restructurations nécessaires en ce qui concerne GIAT Industries, l'État actionnaire a rempli son devoir, qu'il s'agisse de combler les pertes du passé pour GIAT Industries, ou d'accompagner la liquidation progressive de SNPE et de prendre en charge les passifs environnementaux depuis l'accident de Toulouse en 2001 ;*
 - *dans le cas de SNPE, la difficulté à faire aboutir l'opération stratégique de restructuration de la propulsion solide (projet Herakles), a montré que paradoxalement, même lorsqu'il était l'actionnaire unique d'un groupe, et à la différence d'un actionnaire privé, l'État ne parvenait pas toujours à faire exécuter ses décisions dans des délais normaux.*
-

Chapitre III

La montée progressive du contrôle actionnarial exercé par le groupe privé

Dassault : Dassault-Aviation, THALES et DCNS

Au cours des trente dernières années, le groupe Dassault-Aviation, un temps contrôlé en majorité par l'État, s'en est en grande partie éloigné.

En revanche, il est progressivement entré, directement ou indirectement, au capital de THALES et de DCNS dans un partenariat complexe avec la puissance publique.

Les trois entreprises en cause se présentent comme suit :

- Dassault-Aviation est une entreprise privée dont l'État est indirectement actionnaire à travers sa participation dans EADS, cette dernière étant le deuxième actionnaire avec 46 % du capital de l'avionneur privé français ;
- THALES est un groupe privatisé dont l'État est le principal actionnaire, tout en ne détenant qu'un bloc minoritaire de titres (27,08 % du capital) dans le cadre d'un pacte d'actionnaires avec Dassault-Aviation (25,96 % du capital). Compte-tenu de droits de vote double statutaires, l'État détient aujourd'hui une

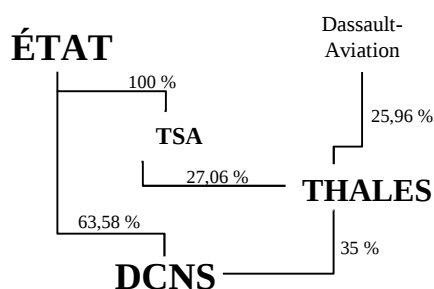
minorité de blocage (avec 36,86 % des droits de vote, face à Dassault-Aviation qui en détient 29,68 %). Le président y est nommé par accord entre l'État et Dassault-Aviation. Au conseil d'administration de THALES, l'État dispose de cinq administrateurs sur un total de seize, tandis que Dassault-Aviation dispose de quatre administrateurs, quatre personnalités extérieures étant désignées sur proposition conjointe du secteur public et de Dassault-Aviation, les trois autres administrateurs représentant les salariés ;

- DCNS, de son côté, demeure une entreprise publique, puisque l'État y est majoritaire (63,58 % du capital aujourd'hui), mais il partage le pouvoir actionnarial avec THALES, qui détient depuis début 2012 une minorité de blocage (34 % du capital).

Le président y est nommé sur proposition de l'État qui dispose par ailleurs au conseil d'administration de six administrateurs sur un total de dix-huit (y compris le président), dont un provient de l'Agence des participations de l'État (APE), un de la direction du budget, un de la direction du Trésor, un de la direction générale de l'armement (DGA), un de la direction des affaires financières de la défense, et un fonctionnaire retraité. THALES dispose de trois administrateurs. Six administrateurs représentent les salariés. Trois administrateurs sont indépendants.

L'exercice des prérogatives de l'État actionnaire dans THALES et DCNS repose ainsi aujourd'hui sur un dispositif relativement complexe impliquant un industriel privé, le groupe Dassault, à travers sa filiale Dassault-Aviation, selon le schéma actionnarial suivant :

Schéma n° 10 - État-actionnaire de THALES et DCNS en juillet 2012



Source : Agence des participations de l'État (APE)

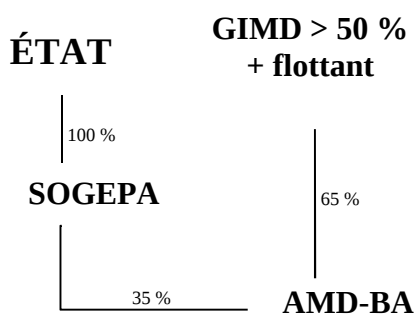
I - La perte progressive de tout contrôle actionnnarial de l'État sur Dassault-Aviation²⁹

A - 1979 : l'entrée de l'État au capital de Dassault- Aviation

La Sogepa (société de gestion des participations aéronautiques) avait été créée en 1978 à l'initiative du Premier ministre afin d'acquérir pour le compte de l'État « une participation dans le capital de la société des Avions Marcel Dassault (AMD-BA, devenue Dassault-Aviation), lui assurant la minorité de blocage au sein de cette entreprise et s'accompagnant d'un renforcement du contrôle d'État ».

Un second objectif était de « jeter les bases d'une coordination industrielle avec la société nationale industrielle aérospatiale (SNIAS) [devenue Aérospatiale] dont l'État est le principal actionnaire » : un premier bloc d'actions, représentant 35 % du capital, a été acquis dans la société des Avions Marcel Dassault par l'État en 1979 par conversion de créances ou d'avances et de redevances dues ou à devoir. La famille Dassault contrôle la société holding « groupement industriel Marcel Dassault » (GIMD). En 1979, le schéma actionnnarial était le suivant :

**Schéma n° 11 - actionnnariat de la société des avions Marcel Dassault
en 1979**



Source : Société de gestion des participations aéronautiques (Sogepa)

²⁹ Les principales caractéristiques du groupe Dassault-Aviation sont données en annexe (fiche signalétique n° 4).

B - 1981, une prise de contrôle public temporaire de Dassault-Aviation

En 1981, l'État a pris théoriquement le contrôle de la société en montant sa participation à 45,76 % du capital, ce qui, compte tenu de droits de vote double, qui ont été immédiatement contestés par certains partenaires privés du groupe, lui assurait en principe une majorité en voix de 54,72 %.

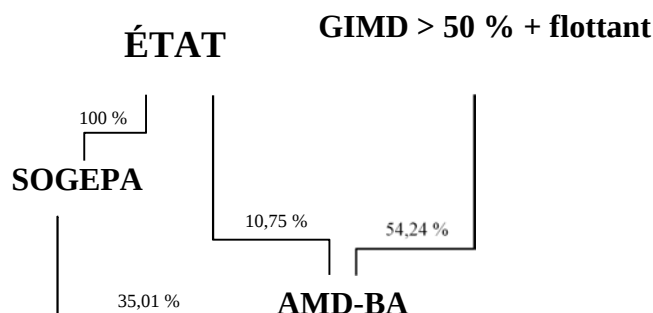
Mais, dès cette période, des conventions orales, adoptées au moment de la signature d'un protocole le 8 octobre 1981, ont organisé une autolimitation du pouvoir du secteur public : elles prévoyaient une parité du nombre des actionnaires publics et privés au sein du conseil d'administration, et la désignation d'un président privé disposant statutairement d'une voix prépondérante.

Contrairement à la logique actionnariale usuelle, l'État n'était ainsi majoritaire qu'à l'assemblée générale, mais pas au conseil d'administration.

Rapidement, l'État est passé, sans contrepartie visible, en-dessous de la barre des 50 % en voix, en fractionnant la participation publique dans Dassault-Aviation, une partie des titres étant détenue directement par l'État, tandis que le reste l'était par sa filiale Sogepa³⁰. La structure actionnariale était alors la suivante :

³⁰ En mars 1993, Sogepa détenait 35,01 % du capital et 45,75 % des voix, et l'État 10,75 % du capital et 8,97 % des voix. Aucun pacte d'actionnaire n'était conclu entre l'État et Sogepa, pour éviter de constituer un concert majoritaire en voix.

Schéma n° 12 - actionnariat de la société des Avions Marcel Dassault (AMD-BA) en 1993



Source : Société de gestion des participations aéronautiques (Sogepa)

**C - 1996, une tentative avortée de fusion
Aérospatiale/Dassault-Aviation**

Une quinzaine d'années après cette prise temporaire de contrôle, le 21 février 1996, à la demande du Président de la République, le gouvernement a demandé à Aérospatiale et Dassault-Aviation d'entamer des discussions afin d'aboutir, début 1998, à une fusion des deux sociétés, dans la perspective de la participation à une industrie aéronautique européenne forte.

Le schéma envisagé pour le rapprochement consistait à apporter, sous forme de filiale, Dassault-Aviation à Aérospatiale, le holding Dassault (GIMD) devenant, en échange de son apport, actionnaire minoritaire d'Aérospatiale.

Ce projet n'a pas été mis en œuvre, la dissolution de l'Assemblée nationale et les élections législatives intervenant quelques semaines plus tard.

**D - 1998 : le transfert des participations publiques dans
Dassault-Aviation au profit d'Aérospatiale puis du
groupe Lagardère**

A la suite des élections législatives et du changement de gouvernement qui en est résulté, trois nouveaux éléments sont venus relancer la négociation entre Aérospatiale et Dassault-Aviation.

Le 9 décembre 1997, le nouveau gouvernement a déclaré publiquement son intention de participer à une intégration européenne dans le secteur aérospatial civil et militaire, dans le cadre de discussions engagées entre Aérospatiale et plusieurs groupes étrangers, BAE, DASA, SAAB, CASA et Alenia.

Dans ce nouveau contexte, sans lien direct ni avec le projet de fusion Aérospatiale/Dassault-Aviation tel qu'il avait été fixé en février 1996, ni avec la désignation, qui ne devait intervenir qu'ultérieurement, du groupe Lagardère comme principal partenaire industriel d'Aérospatiale, les pouvoirs publics estimaient urgent de renforcer la position de négociation de cette dernière, en constituant autour d'elle un véritable pôle aérospatial français, à l'image de ses homologues européens.

C'est dans cette optique que, le 14 mai 1998, le gouvernement a officiellement annoncé le transfert au groupe Aérospatiale de l'ensemble des participations publiques dans Dassault-Aviation (soit 45,76 % du capital).

Le 22 mai 1998, le gouvernement annonçait l'ouverture du capital d'Aérospatiale et l'introduction du titre en bourse. Les dirigeants d'Aérospatiale avaient désormais mandat pour nouer des partenariats industriels.

Le 22 juillet 1998, le gouvernement a indiqué son accord de principe sur un projet industriel élaboré conjointement par Aérospatiale et le groupe Lagardère. L'objet de ce projet était de regrouper les activités d'Aérospatiale (y compris sa participation dans Dassault-Aviation) avec celles de Matra-Hautes-Technologies, filiale de Lagardère, et d'introduire en bourse le nouvel ensemble ainsi constitué, de manière à faire passer la participation de l'État sous la barre des 50 %. Le décret autorisant cette opération a été pris le 13 février 1999.

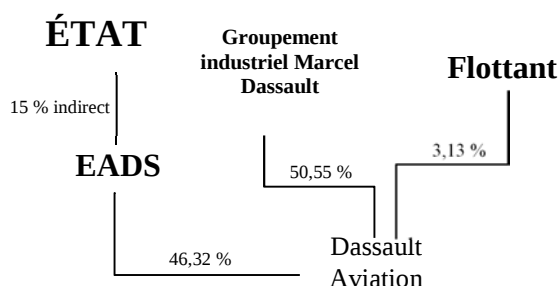
Enfin, la restructuration européenne de ce nouvel ensemble au sein d'EADS à la fin de la même année, a constitué un fait nouveau, non prévu au moment du transfert. Aujourd'hui, l'ancienne participation publique dans Dassault-Aviation est directement détenue par la société holding de droit néerlandais EADS NV.

Celle-ci n'exerce de facto aucun contrôle actionnnarial³¹.

Un dernier paradoxe, qui résulte de cette politique sinieuse, est qu'aujourd'hui Dassault-Aviation, producteur de l'avion Rafale, a pour principal actionnaire minoritaire EADS, co-producteur du principal concurrent de ce dernier, l'avion Eurofighter.

Aujourd'hui, l'actionnnariat de Dassault-Aviation répond, de façon très simplifiée (la détention de 15 % d'EADS par l'État étant elle-même très indirecte³²), au schéma ci-après.

Schéma n° 13 - actionnnariat de Dassault Aviation en juillet 2012



Source : Agence des participations de l'État (APE)

II - 2008 : le partage du contrôle actionnnarial de THALES³³ avec Dassault

A - Le départ d'Alcatel du capital de THALES

En mai 2008, Alcatel-Lucent a manifesté son intention de céder la participation de 20,9 % dans THALES qu'il détenait depuis la privatisation de Thomson-CSF.

En conséquence, l'Agence des participations de l'État (APE) et la délégation générale pour l'armement (DGA) avaient envisagé conjointement trois scénarios :

³¹ Sa principale intervention en tant qu'actionnaire a consisté à s'opposer à la modification des statuts visant à retarder la limite d'âge du président.

³² Cf. ci-dessous.

³³ Les caractéristiques du groupe THALES sont données en annexe (fiche signalétique n° 5).

- autoriser une cession des titres détenus par Alcatel-Lucent sur le marché. L'action spécifique, instituée au profit de l'État lors de la privatisation de Thomson-CSF par le décret n° 97-190 du 4 mars 1997, lui donnant le cas échéant le droit de s'opposer à toute prise de participation significative dans le capital de THALES, permettrait de se protéger contre une offre publique d'achat (OPA). Cette cession aurait amélioré la liquidité du titre sur le marché. Mais dans ce cas, Alcatel-Lucent n'aurait pas bénéficié de la prime de contrôle qui pouvait s'attacher à son bloc d'actions. L'APE considérait que cette option était, techniquement, la meilleure ;
- permettre à EADS de se substituer à Alcatel-Lucent, les deux industriels créant une co-entreprise réunissant leurs actifs et ceux de THALES dans le domaine des communications de défense et de sécurité. L'APE et la DGA étaient hostiles à cette solution, du fait d'un risque de démantèlement de THALES, d'une marginalisation de Safran, et de la fermeture de THALES à divers rapprochements industriels avec d'autres groupes de défense ;
- substituer Dassault-Aviation à Alcatel-Lucent, troisième hypothèse, qui était considérée par les services comme présentant « peu d'intérêt industriel » et n'offrant guère d'avantages à l'État-client de THALES.

À l'été 2008, l'APE et la DGA ont procédé à une analyse de ces trois scénarios : leur conclusion était très réservée quant à une substitution de Dassault-Aviation ou d'EADS à Alcatel, elles évoquaient par ailleurs l'éventualité d'un rapprochement THALES/Safran.

Les pouvoirs publics ont finalement retenu, sans suivre la recommandation des services compétents, la solution de cession des parts d'Alcatel à Dassault.

Les réflexions ultérieures ont été, pour l'essentiel, consacrées à la négociation, visant à résister aux principales revendications de Dassault-Aviation, à savoir, disposer d'une clause de dénonciation permettant de s'opposer à certains choix stratégiques de l'État et, en cas de cession d'actions par l'État, disposer de plus d'administrateurs que ce dernier.

B - L'accord passé avec Dassault

Le dispositif retenu a consisté, d'une part, à obtenir de Dassault-Aviation la signature d'une convention d'adhésion par laquelle il se substituerait à Alcatel-Lucent au sein du pacte d'actionnaires existant entre cette dernière et le « secteur public »³⁴, pacte en vigueur jusqu'au 31 décembre 2011, et au sein de la convention sur la protection des intérêts stratégiques nationaux dans THALES.

Ce pacte détermine les conditions d'un co-contrôle de THALES par l'État et Dassault-Aviation. Il fixe la composition du conseil d'administration. Il contraint les parties à choisir d'un commun accord le PDG du groupe. Il impose une prise de décision conjointe sur les questions stratégiques et industrielles (budget, plan stratégique, acquisitions ou cessions d'actifs au-delà de 150 M€ de chiffre d'affaires).

Le pacte prévoit également un engagement de Dassault-Aviation de se maintenir au-delà d'un seuil de participation de 15 % du capital et des droits de vote, et de rester ainsi le premier actionnaire privé du groupe. En cas de franchissement à la baisse de ce seuil, l'État bénéficie, sur le reliquat des titres, d'un droit de préemption

D'autre part, en marge du pacte d'actionnaires, plusieurs engagements ont été pris par les parties afin de garantir les intérêts de chacune, et d'assurer plus particulièrement la protection des intérêts stratégiques de l'État.

Ainsi, par échange de courriers en décembre 2006, l'État a-t-il pris un engagement de ne pas descendre au-dessous de 10 % du capital au moins pendant les trois années qui suivraient la cessation du pacte (clause dite de « *lock-up* »), et au plus tard jusqu'en décembre 2014³⁵, ou jusqu'à la date à laquelle Dassault-Aviation cesserait de détenir au moins 15 % du capital de THALES.

Dassault-Aviation, de son côté, a signé un courrier de renonciation à son droit de veto en cas d'exercice de l'option de montée au capital de DCNS à hauteur de 35 %, option effectivement levée par THALES début 2012-, ou d'opérations stratégiques portant sur les activités optroniques,

³⁴ Le terme de « secteur public » et non d'État est utilisé, pour tenir compte du fait que la participation publique dans THALES est détenue non pas directement par l'État, mais à travers une société holding TSA (héritée de l'ancien groupe Thomson), détenue à 100 % par l'État, ainsi que par Sofivision, filiale de Sogepa.

³⁵ Fin 2012, le pacte ayant été renouvelé fin 2011, l'engagement de *lock-up* n'est donc plus de trois, mais de deux ans.

la navigation inertielle, la génération électrique, ou encore dans le domaine des systèmes et équipements de missiles³⁶.

Une convention relative à « la protection des intérêts stratégiques nationaux de THALES » a également été signée par l'État et Dassault-Aviation, qui reprend pour l'essentiel les engagements souscrits précédemment par Alcatel Lucent sous une forme analogue. Dans ce cadre, Dassault-Aviation a pris divers engagements relatifs à l'implantation de son siège social, à la nationalité de ses représentants au conseil d'administration, à la confidentialité des dossiers, et plus généralement, au contrôle de l'absence d'influence d'intérêts étrangers dans la gouvernance de THALES. Dans le cas d'un non-respect de ces engagements, l'État aurait la possibilité de mettre fin au pacte d'actionnaires et de demander au partenaire industriel de réduire sa participation en dessous de 10 % du capital de THALES par cession sur le marché.

L'ensemble de ces dispositions visait, dans la nouvelle configuration, à prolonger au moins provisoirement le dispositif du concert préexistant avec Alcatel-Lucent, et à réaffirmer le caractère prédominant du secteur public au capital de THALES.

L'Autorité des marchés financiers et la Commission européenne ont donné leur accord à cette opération.

C - 2010-2012, la montée de Dassault-Aviation en droits de vote et la dilution corrélative de l'État

L'engagement de Dassault-Aviation de ne pas inscrire au nominatif les titres cédés par Alcatel-Lucent s'achevait au 1^{er} janvier 2010. Le 29 juin 2010, Dassault-Aviation, après consultation de l'APE, a inscrit les deux-tiers de sa participation au nominatif, afin de pouvoir bénéficier deux ans plus tard (au 29 juin 2012), conformément aux statuts de THALES, des droits de vote double correspondants. Dassault-Aviation ne pouvait pas inscrire l'intégralité de ses titres au nominatif, car cela lui aurait fait franchir le seuil de 30 % en droits de vote et l'aurait contraint à proposer une OPA sur l'ensemble de THALES.

De son côté, l'État ne voulait pas être dilué en-dessous de la minorité de blocage et, pour conserver une marge de sécurité, il a transféré les titres de THALES encore détenus par Sofivision (filiale de

³⁶ L'État escomptait à ce moment parvenir à ce que THALES et Safran acceptent de procéder à d'importants échanges d'actifs portant sur ces activités.

Sogepa) à TSA, dont l'ensemble de la participation est passée de 26,51 % à 27,08 %, intégralement inscrite au nominatif.

L'AMF a considéré que ces mouvements ne modifiaient pas le contrôle actionnnarial de THALES, car le secteur public restait prépondérant tant en capital qu'en droits de vote, et le pacte d'actionnaires était maintenu, l'État conservant par ailleurs le bénéfice de l'action spécifique.

En termes de participations au capital et de pourcentage des droits de vote, et du fait de ces mouvements, la situation a évolué comme suit depuis 1998 :

Tableau n° 4 : parts respectives des partenaires du pacte au capital de THALES

Pacte	Actionnaires	% capital THALES	% droits de vote
1998	Secteur Public	46,94	46,94
	Alcatel	16,36	16,36
	Dassault-industrie	6,00	6,00
2006	Secteur Public	31,26	42,97
	Alcatel-Lucent (2)	9,46	13,00
2009	Secteur Public	26,51	41,67
	Dassault-aviation	25,93	20,39
2012	Secteur Public	27,08	36,86
	Dassault-aviation	25,96	29,68

Source : Agence des participations de l'État (APE)

L'équilibre du contrôle actionnnarial a donc progressivement évolué au détriment de l'État, et ne repose plus aujourd'hui que sur :

- la détention d'une minorité de blocage au profit du secteur public en droits de vote ;
- l'impossibilité pour Dassault-Aviation de dépasser le secteur public en termes de participation au capital, et/ou de dépasser le niveau de 30 % en droits de vote, sans avoir à proposer une OPA sur l'ensemble de THALES.

D - Le fonctionnement du pacte d'actionnaires

1 - L'interprétation du pacte par Dassault

Dassault-Aviation estime que « l'État ne peut, avec 27 % du capital, se comporter dans cette entreprise avec la même latitude que lorsque qu'il en possédait la majorité absolue du capital. Il doit composer avec les autres actionnaires et ne peut plus décider de tout, et ce tout seul. En soi, que les actionnaires soient des personnes publiques ou des personnes privées, ils partagent en principe un intérêt commun : que l'entreprise soit pérenne. Il est évident que sur les modalités pratiques de mise en œuvre il puisse y avoir des divergences »³⁷.

Par rapport aux enjeux évoqués au premier chapitre, on peut considérer que par le dispositif précédemment décrit, la protection des activités stratégiques de défense et l'existence d'un dispositif anti-OPA sont préservés.

En revanche, la situation est nettement moins favorable en ce qui concerne la maîtrise de la gouvernance et de la stratégie industrielle de défense du groupe THALES. Néanmoins, d'une façon générale, l'Agence des participations de l'État (APE) juge le bilan du pacte d'actionnaires depuis 2008 « globalement positif », estimant qu'il a permis des échanges constructifs en amont des décisions les plus sensibles, et soulignant le fait que Dassault-Aviation, qui n'y était pas obligé, a consulté l'État avant d'inscrire au nominatif une grande partie de sa participation dans THALES afin de bénéficier de droits de vote double.

2 - La reconduction du pacte

En reconduisant le pacte au-delà du 31 décembre 2011, l'État s'est privé de la possibilité de proposer, s'il le jugeait nécessaire, une recomposition du conseil d'administration en vue de faciliter la participation de THALES à diverses opérations qu'il estimait souhaitables.

S'il avait dénoncé le pacte, l'État aurait pu en effet, en cas de désaccord persistant avec le management de THALES, envisager une recomposition du conseil d'administration permettant de faire adopter plus aisément certaines décisions stratégiques concernant des opérations de cession ou d'acquisition stratégiques qu'il estimait souhaitables. Les marges de manœuvre de l'État seraient cependant demeuré limitées, car

³⁷ Note adressée à la Cour le 19 septembre 2012.

dépendantes du vote favorable des administrateurs salariés, et réduites par l'obtention, à compter du 29 juin 2012, de droits de vote double par Dassault-Aviation dans les conditions indiquées ci-dessus.

En sens inverse, une dénonciation du pacte fin 2011 aurait pu remettre en cause la réalisation, au premier semestre 2012, des opérations stratégiques voulues par l'État, initiées par THALES, et sur lesquelles Dassault-Aviation s'était engagé, dans le cadre du pacte d'actionnaires, à ne pas utiliser son droit de veto :

- montée de THALES à 35 % du capital de DCNS ;
- et échange d'actifs entre THALES et Safran.

La dénonciation du pacte d'actionnaires, à l'échéance annuelle, aurait fait courir un risque d'affaiblissement du contrôle par l'État de l'évolution du capital de THALES sur le long terme : Dassault-Aviation se serait en effet vu libre, dans cette hypothèse, de céder sa participation dans THALES et de descendre en-dessous des 15 % du capital, ce qui aurait affaibli le dispositif anti-OPA mis en place, l'État perdant par ailleurs son droit de préemption sur le reliquat des 15 % du capital détenus par Dassault-Aviation.

Dans cette hypothèse, ne seraient restées, pour protéger les activités stratégiques du groupe THALES, que l'action spécifique et la convention de protection des activités stratégiques, dispositifs dont la mise en œuvre n'a jamais été concrètement expérimentée.

E - Une vision divergente de la gouvernance de THALES entre Dassault-Aviation et l'État

Même si formellement, la situation actuelle, comme le souligne l'Agence des participations de l'État (APE), s'écarte peu de celle qui prévalait en 2006 avec Alcatel-Lucent, sur le fond, elle en diffère fortement : à la différence d'Alcatel-Lucent, Dassault-Aviation entend en effet, jouer complètement ce qu'il estime être le rôle d'un « opérateur industriel », ce qui peut entraîner des désaccords stratégiques profonds entre l'État et son partenaire privé.

Dassault-Aviation interprète en effet son rôle d'« opérateur industriel » dans THALES comme suit³⁸ : « Dassault-Aviation a considéré que le pacte qui le désignait comme opérateur l'obligeait. Dassault-Aviation n'est pas entrée dans THALES pour faire un investissement financier et être un *sleeping partner*. Mais Dassault est entré dans THALES comme un investisseur industriel (...) ». Après avoir critiqué la gestion précédente³⁹ et exposé ses premières actions de redressement, Dassault-Aviation ajoute : « Dassault-Aviation, à travers son action, a assumé des responsabilités d'opérateur industriel dont la mission consiste à stabiliser le capital d'une entreprise stratégique pour la défense nationale, permettre son développement de long terme sans s'attacher à un retour sur investissement à court terme tout en restant une entreprise innovante et compétitive pour assurer la poursuite de son développement. ».

Cette définition du rôle d'opérateur industriel de Dassault-Aviation fait apparaître, par contraste, le rôle limité implicitement laissé à l'État, pourtant premier actionnaire de THALES et disposant d'une minorité de blocage en voix, dont Dassault-Aviation ne dispose pas. C'est clairement à Dassault-Aviation qu'il appartiendrait désormais, selon ce dernier, de « stabiliser le capital » et de permettre le « développement à long terme » de THALES.

A contrario, cette mission que s'attribue le deuxième actionnaire de THALES apparaît difficilement compatible avec le rôle réglementairement dévolu au premier actionnaire, l'État, selon les dispositions du décret n° 2011-130 du 31 janvier 2011. L'article 1^{er} de ce décret précise, en effet, que « le commissaire aux participations de l'État, sous l'autorité du ministre chargé de l'économie, anime la politique actionnariale de l'État, sous ses aspects économiques, industriels et sociaux ». Il en est de même, plus récemment pour l'arrêté du 29 juin 2012, dont l'article 1^{er} dispose que l'Agence des participations de

³⁸ Les appréciations portées par Dassault-Aviation dans une lettre adressée à la Cour le 19 septembre 2012 n'engagent que lui et n'ont pas fait l'objet d'une expertise de la Cour des comptes. Les derniers contrôles de la Cour, effectués au lendemain de la privatisation du groupe THALES, relevaient surtout que ce dernier était parvenu, en quelques années, à acquérir une véritable dimension internationale.

³⁹ Selon le point de vue de Dassault-Aviation, l'une des raisons essentielles des difficultés invoquées provenait d'« actionnaires privés et publics n'exerçant pas leur fonction de contrôle », ce qui met clairement en cause Alcatel et l'État.

l'État (APE) agit « pour toute question relevant de la stratégie industrielle d'une entreprise » soumise à sa compétence⁴⁰.

F - Les désaccords stratégiques

A travers divers documents adressés à la Cour par Dassault-Aviation, et par le ministère de la défense, ainsi que des auditions du délégué général pour l'armement et du président directeur général de Dassault-Aviation, la Cour constate que le dispositif actuel repose sur deux visions très différentes des rôles respectifs de l'État et de son partenaire industriel dans la définition de la stratégie industrielle du groupe :

- **concernant la montée de THALES de 25 à 35 % au capital de DCNS**, Dassault-Aviation estime avoir « le devoir, avant qu'un investissement soit réalisé de s'interroger sur sa pertinence. En souhaitant que THALES passe de 25 à 35 % dans DCNS quelle est la stratégie de l'État ? En quoi cela renforce-t-il THALES ? Quelle vision à long-terme ? Ce sont des questions qu'un actionnaire, opérateur industriel, est en droit de se poser et de poser à l'État qui est à l'initiative de cet investissement ».

Par ces questions, Dassault-Aviation exprime très clairement des doutes sur la validité de la stratégie de l'État consistant à souhaiter une montée de THALES à hauteur de 35 % de DCNS, sans lui garantir en contrepartie la perspective d'en acquérir la majorité absolue⁴¹.

- **concernant le projet d'échange d'actifs optronique/avionique** souhaité par l'État entre THALES et Safran, évoqué au chapitre précédent, Dassault-Aviation

⁴⁰ Ce problème est résumé de façon très concise et sans complaisance dans une note adressée à la Cour par le ministère de la défense, qui indique que « le fait que l'État a finalement retenu l'unique solution non préconisée par l'APE et par la DGA illustre parfaitement la complexité de l'organisation de l'actionnariat public et des circuits de décision. Une analyse de cet événement aurait sans doute permis un éclairage particulièrement illustratif des difficultés de gouvernance de THALES. Il convient de préciser que le pacte prévoit aussi que l'État permette à Dassault-Aviation de rester le principal actionnaire privé, ce qui ne permet pas à l'État de faire monter d'autres actionnaires pour surpasser Dassault-Aviation ».

⁴¹ C'est précisément pour obtenir un accord sur les 35 % sans autre perspective, que l'État en avait fait une condition de la substitution de Dassault-Aviation à Alcatel au capital de THALES.

indique avoir soutenu le management de THALES dans son refus de céder à Safran son activité calculateur.

Dassault-Aviation considérait, en effet, que cette modification de périmètre, qui n'était pas prévue dans le pacte qui le liait à l'État⁴², portait atteinte à la cohérence de THALES, parce qu'elle touchait une activité dont les technologies étaient au cœur de l'activité de l'entreprise. Selon Dassault-Aviation, le blocage de THALES sur le transfert d'actif est venu de revendications nouvelles de Safran par rapport aux échanges prévus par le pacte passé avec l'État.

Cet échec montre que le dossier n'avait pas été suffisamment étudié en amont par les services compétents de l'État. Ces derniers avaient été pris de court, il est vrai, par la décision des pouvoirs publics de retenir une option de substitution de Dassault à Alcatel, à laquelle ils n'étaient pas préparés.

Le point de savoir, sur le fond, qui avait raison sur le plan de la stratégie industrielle ne relève pas de la compétence de la Cour : cette dernière constate seulement que la décision de substituer Dassault-Aviation à Alcatel Lucent a contrarié la stratégie soutenue par l'État sur un point jugé majeur de stratégie industrielle de défense pour l'État.

III - 2007-2012, la montée de THALES au capital de DCNS⁴³

Sur le plan patrimonial, l'opération initiale d'échange de 25 % du capital de DCNS contre des apports d'actifs et d'une soulte par THALES à l'État, en 2007, et les conditions de l'exercice de l'option de montée à 35 % de DCNS, fin 2011, reposent sur des valorisations qui ont été effectuées de façon contradictoire par des banques indépendantes. Les autorisations et contrôles administratifs ont été régulièrement accomplis.

Par ailleurs, la protection des activités stratégiques de défense et les garanties contre une prise de contrôle non sollicitée demeurent assurées tant que l'État restera majoritaire au capital de DCNS.

En revanche, en termes de maîtrise de la gouvernance et de la stratégie industrielle du groupe DCNS, la composition des organes

⁴² Limité à la génération électrique, à l'optronique, à la navigation inertielle et au domaine des systèmes et équipements de missiles.

⁴³ Les caractéristiques générales du groupe DCNS sont données en annexe (fiche signalétique n° 6).

sociaux implique désormais un accord avec THALES et donc, dans le respect des dispositions du pacte d'actionnaires, avec Dassault-Aviation.

La question d'une évolution de la composition du capital de DCNS n'est pas actuellement posée de façon urgente : le principal dossier de restructuration industrielle, dans le secteur de l'armement naval, consisterait en une ouverture à un partenaire européen. Le dossier qui a donné lieu à ce jour aux réflexions les plus nourries est, de notoriété publique, celui d'un rapprochement éventuel avec l'Allemand Thyssen Krupp Marine Systems (TKMS).

L'hypothèse, envisagée en 2010 par la direction de DCNS, d'un rapprochement avec TKMS conduirait à une transformation profonde de l'entreprise publique, entraînant notamment son transfert au secteur privé. L'Agence des participations de l'État (APE) et la direction générale de l'armement (DGA) estiment qu'il conviendrait, dans cette perspective :

- que puisse être démontré qu'un tel rapprochement serait créateur de valeur pour l'État et DCNS ;
- et qu'il assurerait une protection suffisante des intérêts stratégiques de l'État (notamment en ce qui concerne l'activité de DCNS dans le domaine de la dissuasion nucléaire) ;
- que soit garanti, au profit de l'État actionnaire, l'exercice normal de droits proportionnés à sa part au capital du nouvel ensemble : de ce point de vue, la réticence allemande à l'égard de la présence d'administrateurs représentant l'État français, comme le montre le précédent de la création d'EADS, constitue un préalable sans doute difficile à surmonter.

Le dossier n'a pas évolué depuis lors.

CONCLUSION

Le partenariat entre l'État et Dassault concerne à la fois Dassault-Aviation, THALES et DCNS, trois groupes industriels français occupant une position majeure dans le domaine de la défense nationale :

- *en ce qui concerne Dassault-Aviation, après avoir vainement tenté à plusieurs reprises de maîtriser, à travers des prises de participation publique, l'avenir de ce groupe au sein du dispositif industriel de défense français, l'État a, en suivant une stratégie particulièrement sinueuse depuis 1978, fini par perdre tout contrôle sur ce groupe, qui connaîtra fatalement, un jour ou un autre, un problème de contrôle actionnarial : en effet, l'actionnaire majoritaire GIMD est un groupe purement familial, tandis que le deuxième actionnaire, EADS, ne peut y*

exercer aucun contrôle effectif, et échappe lui-même largement, dans ce domaine, à toute volonté stratégique industrielle de l'État ;

- en ce qui concerne THALES, la substitution de Dassault-Aviation à Alcatel-Lucent n'était pas la solution préconisée d'un commun accord entre l'APE et la DGA. Cette substitution a eu pour effet de limiter très fortement la marge de manœuvre de l'État, pourtant premier actionnaire de ce groupe qui occupe une place prééminente dans les industries d'armement française ;*
- enfin, en ce qui concerne DCNS, il n'y a guère de convergence d'intérêts entre l'État-actionnaire, qui entend maîtriser l'avenir de ce groupe industriel essentiel pour la force nucléaire française, et Dassault-Aviation, qui, semble-t-il, ne peut se satisfaire d'une minorité de blocage ne conférant pas à THALES une position d'opérateur industriel.*

Cette situation préoccupante ne peut cependant être imputée ni à l'APE, ni à la DGA qui, pour une fois, s'étaient largement concertées, et étaient très réservées sur l'instauration, en 2009, de ce partenariat, dès lors que Dassault-Aviation demeurerait un groupe sous contrôle exclusivement familial, ne garantissant de ce fait ni convergence d'intérêts avec l'État, ni stabilité du contrôle du capital à très long terme : elle résulte exclusivement d'un choix dépassant les administrations.

Chapitre IV

Une entreprise sous contrôle public

pluri-national : EADS⁴⁴

I - Une construction actionnariale initiale reposant sur des intérêts hétérogènes

A - Des conditions initiales peu favorables à la défense des intérêts patrimoniaux de l'État

La Cour avait constaté, dès 2001, que :

- d'une part, dans le cadre des évaluations conduisant à la fusion d'Aérospatiale et de Matra Hautes Technologies (« MHT »), appartenant au groupe Lagardère, l'État s'était laissé placer en position de faiblesse ;
- d'autre part, les actifs français avaient été sous-valorisés deux ans plus tard, lors de la fusion avec DASA, dans le cadre de la négociation avec le partenaire allemand Daimler.

⁴⁴ Les caractéristiques générales du groupe EADS sont données en annexe (fiche signalétique n° 7).

1 - Lors de la privatisation d'Aérospatiale (1999)

Deux éléments ont pesé défavorablement sur les négociations des parités Aérospatiale/Matra Hautes Technologies (MHT) lors de cette privatisation :

- un accès dissymétrique à l'information, défavorable à l'actionnaire public ;
- une volonté politique de permettre à Lagardère de prendre le contrôle d'au moins 30 % du nouveau groupe Aérospatiale/MHT.

a) Un accès dissymétrique à l'information, défavorable à l'actionnaire public

Le responsable français du GIE Airbus, élément clef du groupe Aérospatiale, en charge en 1998 avait, dès sa nomination, demandé le support technique du cabinet Barbier Andersen, branche française du groupe international de conseil Andersen, groupe disparu depuis, dans des conditions mouvementées.

Or, à la fin de la même année 1998, c'est le même cabinet Barbier Andersen, avec le même expert, qui a conseillé le groupe Lagardère lors de la valorisation préalable à la fusion MHT/Aérospatiale.

Certes, la direction du Trésor était informée de cette situation, ce même expert interrogé par la Cour, affirmait s'être interdit ainsi qu'à ses collaborateurs d'employer les informations obtenues à l'occasion de la première mission au profit de la seconde. Néanmoins, la défense, à si brève échéance, d'intérêts opposés de deux clients d'un même conseiller ne pouvait que soulever un problème de déontologie.

En tout état de cause, cette situation, en termes d'accès à l'information, et donc de négociation, était de toute évidence défavorable à l'État et favorable au groupe Lagardère⁴⁵.

b) Une volonté politique de permettre à Matra Hautes Technologies de prendre le contrôle de plus de 30 % d'Aérospatiale

Lors des négociations entre l'État et le groupe Lagardère, qui ont conduit fin 1998 à la fusion de Matra Hautes technologies et d'Aérospatiale, entraînant la privatisation de cette dernière, les discussions avaient naturellement porté sur les valeurs relatives des deux sociétés.

Or, dès juillet 1998, les pouvoirs publics avaient donné leur accord politique sur le principe d'une parité Matra/Aérospatiale comprise entre 30 et 33 %, ce qui aboutissait à concentrer le reste de la négociation, une fois fixé ce corridor étroit de parités, sur le montant d'une soulte éventuelle et/ou sur une modification du périmètre de la fusion⁴⁶.

Dans ce cadre, la négociation s'est rapidement focalisée sur deux points concernant exclusivement Aérospatiale, à savoir le risque de financement des ventes d'avions, et le risque lié au portefeuille de couvertures de change. Dans les deux cas, les ordres de grandeurs discutés étaient de 2 à 3 MdFF (304,9 M€ à 457,3 M€) en défaveur d'Aérospatiale.

⁴⁵ La Cour avait officiellement dénoncé, par lettre du Procureur général du 6 mars 2002 au président de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, l'intervention d'un conseil ayant eu, peu de temps auparavant, accès direct à toutes les données confidentielles concernant le GIE Airbus, au profit du groupe qui négociait sa prise de participation par apport d'actifs à Aérospatiale. La Compagnie nationale des commissaires aux comptes avait laissé au cabinet Barbier Andersen lui-même le soin de répondre à la lettre du Procureur général : ce dernier n'avait pas contesté la chronologie des événements pour lesquels il était intervenu (juin 1998 pour le compte d'Airbus-Aérospatiale, et décembre 1998 pour le compte du groupe Lagardère). Mais le responsable de l'étude établie au profit d'Airbus, responsable également de la mission de valorisation préalable à la fusion pour le compte du groupe Lagardère et signataire de la réponse du cabinet à la Cour, avait contesté l'analyse de cette dernière : il affirmait qu'il s'était interdit, ainsi qu'à ses collaborateurs, de « livrer accès aux informations » obtenues à l'occasion d'une précédente mission au bénéfice de la seconde. Par ailleurs, il avait souligné que le rapport sur Airbus avait lui-même été communiqué par Aérospatiale à Lagardère.

⁴⁶ La participation d'Aérospatiale dans le groupe Thomson avait ainsi été rétrocédée à l'État avant fusion, ce qui, au prorata de la participation de l'État dans Aérospatiale-Matra, représentait à l'époque l'équivalent d'une soulte de 500 MF.

Toutes ces évaluations avaient, à l'époque, reposé sur une projection du dollar sur longue période retenue à 5,50 FF (0,84 €). Concrètement cela signifiait :

- d'une part, que l'hypothèse retenue début 1999, alors que le dollar était déjà sensiblement plus haut, était défavorable à Aérospatiale⁴⁷, plus exposée au dollar que Matra Hautes technologies ;
- d'autre part, que l'État n'avait probablement pas choisi le meilleur moment pour apporter ses titres dans le cadre de la fusion, compte tenu des perspectives d'évolution de la situation d'Aérospatiale et du dollar, confirmées dans les mois qui ont suivi.

Il est vraisemblable que le désir de conclure l'accord dans les conditions initialement fixées a conduit à précipiter la transaction.

Cela n'est qu'un des indices, parmi d'autres, qui avaient conduit les divers professionnels extérieurs au débat rencontrés par la Cour lors de l'enquête à estimer que la valorisation patrimoniale des deux entreprises avait été un exercice dont le résultat était largement prédéterminé, quelle que soit la qualité des expertises des banques d'affaires impliquées, et des contrôles auxquelles elles avaient donné lieu de la part de la Commission des participations et transferts.

La parité avait été validée par des organes indépendants, sous le contrôle du tribunal de commerce de Paris, des autorités de marché et de la Commission des participations et des transferts⁴⁸.

Néanmoins, un mécanisme d'ajustement a posteriori des parités avait été mis en place sous forme de garantie de cours : la garantie a effectivement joué à hauteur de son plafond (175 M€, que le groupe Lagardère a dû verser à l'État en juillet 2001).

Le fait même que le plafond ait été atteint confirme que la valeur d'Aérospatiale avait été sous-évaluée lors de la fixation des parités au-delà des seuils d'erreur alors envisagés.

⁴⁷ Les contrats de vente d'avions étant libellés en dollars américains, les pertes latentes sur le carnet de commandes d'Airbus paraissaient d'autant plus élevées que le dollar était faible.

⁴⁸ L'avis de la commission des participations et transferts (CPT) n° 99-AC-2 du 25 mars 1999 indiquait : « la rémunération de Lagardère SCA par la participation de 31,45 % dans le nouvel ensemble en échange de l'apport de Matra Hautes Technologies n'est pas contraire aux intérêts patrimoniaux de l'État ».

2 - Lors de la constitution du groupe EADS (2000)

La constitution d'EADS a eu pour objet, du côté français, d'éviter une « cornérisation stratégique » d'Aérospatiale face au risque, à l'époque, d'un regroupement entre le groupe de défense anglais British Aerospace (BAE) et l'avionneur allemand DASA⁴⁹. Comme pour la privatisation d'Aérospatiale, la défense des intérêts patrimoniaux immédiats de l'État n'était pas un objectif prioritaire.

Après qu'Aérospatiale n'eut été valorisé « qu' » à deux fois Matra-Hautes technologies (MHT), la valorisation, quelques mois plus tard, d'Aérospatiale-MHT à une fois « seulement » celle de DASA ne reflétait pas non plus la valeur des apports industriels respectifs, ceux d'Aérospatiale-MHT étant, à l'époque, sensiblement plus importants que ceux de DASA. En dehors de toute considération sur la force relative des positions de négociation des parties⁵⁰, les termes de l'échange ont souffert de la faiblesse structurelle des fonds propres du côté d'Aérospatiale, notamment lorsqu'on la comparait à la trésorerie importante dont disposait à l'époque DASA.

Lors de la négociation qui a abouti à la constitution d'EADS, le fait qu'Aérospatiale a été plutôt orientée vers les programmes industriels tandis que DASA présentait des réserves et des niveaux de trésorerie largement supérieurs, s'est en effet « payé » lors du calcul des parités, et la Cour a constaté rétrospectivement qu'il y avait eu, du point de vue des pouvoirs publics tutelle et actionnaire d'Aérospatiale, une contradiction entre le maintien de cette stratégie traditionnelle et leur désir de restructuration avec des partenaires non publics, qu'ils soient français ou étrangers.

⁴⁹ Cette opération avait, comme le rappelle le ministère de la défense, été « enrayée in extremis par la mise en vente par le groupe GEC (General Electric Company) de sa branche d'électronique militaire Marconi Electronic Systems, dont le rachat par BAE a incité DASA à devenir réceptif à la possibilité de rapprochement avec Aérospatiale ». Un second élément avait joué en défaveur de la fusion : BAE refusait la parité exigée par les Allemands (50/50), que ces derniers obtiendront dans le cadre de la fusion avec Aérospatiale-MHT.

⁵⁰ La partie allemande exigeait d'emblée, avant tout examen des apports industriels, une parité 50/50, comme elle avait tenté sans succès de l'obtenir quelques mois plus tôt dans le cadre de discussions avec BAE.

B - Un dispositif de contrôle actionnarial qui s'est rapidement révélé inadapté

1 - La structure du capital d'EADS depuis 2006

EADS N.V., qui est la société mère du groupe EADS, dont les principales filiales sont Airbus, Eurocopter, Astrium et Cassidian, est une société cotée de droit néerlandais détenue, jusqu'au début du mois de décembre 2012, à 49,93 % par un concert d'actionnaires composé de Sogade, entreprise publique française (22,25 %), de l'entreprise privée allemande DASA (22,25 %) et de l'entreprise publique espagnole SEPI (5,42 %).

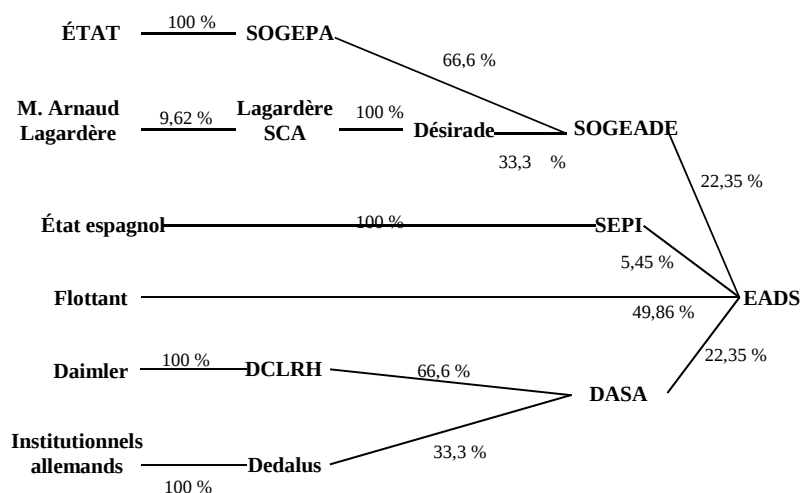
A cette même date, Sogade, qui porte la participation française, était détenue à 33,33 % par Lagardère SCA, via sa filiale Désirade, et à 66,67 % par l'État français, via Sogepa.

DASA est, quant à elle, une filiale de Daimler à 66,67 %, les 33,33 % restants étant détenus par des investisseurs institutionnels allemands, les droits de vote correspondant étant toutefois détenus par Daimler.

SEPI est une société détenue à 100 % par l'État espagnol.

Il en résulte l'organigramme de participations relativement complexe présenté ci-après.

Schéma n° 14 - actionnariat d'EADS en décembre 2012



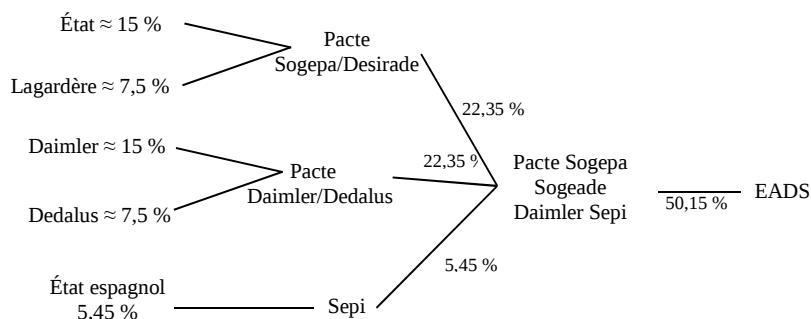
Source : Agence des participations de l'État (APE)

2 - Les accords

De nombreux accords régissaient, fin 2012, les relations entre les membres du concert de contrôle d'EADS, ainsi que les relations entre l'État et Lagardère au sein de Sogeade.

De façon extrêmement simplifiée, ce concert d'actionnaires était organisé, début décembre 2012, de la façon suivante.

Schéma n° 15 - pacte d'actionnaires - EADS



Source : Agence de participations de l'État (APE)

Sans entrer dans le détail complexe de chaque support juridique, les divers pactes et accords qui organisent le concert d'actionnaires contrôlant EADS fin 2012 contiennent notamment des dispositions relatives :

- à la composition du conseil d'administration d'EADS ;
- aux restrictions affectant le transfert des actions EADS, ainsi que les droits de préemption et de sortie conjointe de Daimler, Sogade, Sogepa et Lagardère ;
- à des droits spécifiques de l'État français (notamment les « *reserved* » et les « *qualified voting matters* », c'est-à-dire les sujets devant obligatoirement être soumis à vote, voire être entérinés à une majorité qualifiée, du conseil d'administration) en ce qui concerne certaines décisions stratégiques relatives, notamment, à l'activité missiles balistiques d'EADS ;

- à la restriction des droits de l'État français, notamment la limitation de sa participation à 15 % du capital⁵¹, et l'impossibilité pour l'État de nommer un fonctionnaire en exercice au conseil d'administration d'EADS.

Sur ce dernier point, l'impossibilité de désigner un fonctionnaire au conseil d'administration d'EADS a traduit la volonté des actionnaires fondateurs, exprimée en premier lieu par Daimler et réaffirmée lors de la réforme de la gouvernance de 2007 (accords dits « *Apple* »), de doter cette société d'une gouvernance aussi proche que possible de celle d'une société cotée sur plusieurs places européennes et au flottant important. En particulier, Daimler voulait éviter que les administrateurs d'EADS pussent être soumis à d'éventuelles instructions hiérarchiques susceptibles d'être dictées prioritairement par des considérations politiques, et non par l'intérêt social.

On peut cependant, a posteriori, regretter que ces conditions n'aient pas été mieux subordonnées, lors des négociations initiales, à une stabilité, au capital du nouveau groupe, des partenaires industriels privés ayant exigé de telles conditions : or la suite des événements a profondément modifié la situation, et les États français et allemand se sont, de facto, très profondément impliqués dans la gouvernance du groupe, contrairement à l'exigence initiale posée par Daimler.

3 - L'impact du désengagement des partenaires industriels

Dans le cadre des accords « *Apple* » de 2007, rendus nécessaires pour permettre à Daimler de céder à des investisseurs institutionnels, via un véhicule de portage « *Dedalus* », 7,5 % du capital d'EADS porté par DASA, un droit de préemption sur ces actions a été octroyé à l'État allemand, qui n'était pas actionnaire d'EADS.

⁵¹ Cette clause limitatrice de la souveraineté française figure, paradoxalement, dans un accord particulier de 1999 passé entre l'État français et l'industriel privé allemand Daimler, ce qui témoigne de la force de l'intention politique qui a présidé à la volonté initiale de placer le nouveau groupe sous le contrôle privé conjoint des groupes Lagardère et Daimler.

L'accord encadrerait toutefois les droits de l'État allemand s'il venait à user de cette faculté, en limitant notamment sa participation à 7,5 % du capital d'EADS et en limitant ses droits dans la gouvernance de la société, sur le modèle de Sogeadé⁵².

A la suite de la volonté de Daimler d'abaisser de nouveau, avant fin décembre 2012, sa participation au capital d'EADS, l'État allemand, qui n'était toujours pas actionnaire d'EADS, avait indiqué dès le début de l'année que, pour préserver l'équilibre franco-allemand au sein de la société, il se porterait acquéreur, via la banque publique d'investissement Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), (i) avant fin 2012, de 7,5 % du capital d'EADS auprès de Daimler et (ii), avant fin 2013 et via l'exercice du droit de préemption prévue par l'accord « *Apple* », des actions détenues par les investisseurs privés via Dedalus. Ainsi la participation qu'il détiendrait via KfW atteindrait 12 % environ du capital d'EADS.

L'État allemand envisageait alors de reproduire, côté allemand, le modèle d'organisation de Sogeadé, où Daimler serait chargé de représenter les intérêts allemands au sein des instances de gouvernance d'EADS, et où l'État allemand disposerait, via KfW, de droits proches de ceux attribués à l'État français dans le cadre des « *qualified voting matters* » évoquées plus haut.

C - Des relations déséquilibrées entre l'État et le groupe Lagardère

1 - Les problèmes soulevés par la représentation des intérêts publics au sein de Sogeadé et d'EADS

a) La présidence de Sogeadé et d'EADS

Fin 2012, Sogeadé était toujours détenue indirectement à 66 % par l'État, et directement à 33 % par Lagardère SCA.

L'article 5.1 du pacte Sogeadé comporte une clause selon laquelle les administrateurs français de Sogeadé au conseil d'EADS doivent être « désignés par le conseil d'administration de [Sogeadé] Gérance compte tenu des propositions faites par ses administrateurs choisis parmi les

⁵² À la différence de Sogeadé, les représentants de DASA, après l'entrée éventuelle de l'État allemand à hauteur d'un maximum de 33,33 % de son capital, seraient désignés à la majorité simple, c'est-à-dire exclusivement par Daimler (accord Apple, art. 2.3.(e)), et non pas conjointement par Daimler et l'État allemand.

porteurs d'actions y », c'est-à-dire représentant exclusivement le groupe Lagardère⁵³.

Divers éléments avaient conduit la Cour, lors de son premier contrôle de Sogeadé en 2009, à s'interroger, non sur la régularité juridique, mais sur la légitimité du maintien de ce montage dans les circonstances actuelles, du fait :

- d'une part, du retrait partiel du groupe Lagardère du capital d'EADS en 2006, et du maintien corrélatif de la participation de l'État, à un moment où le groupe EADS allait, de l'avis général, entrer dans une période de turbulences, et où l'implication effective des actionnaires devenait donc primordiale ;
- d'autre part, du fait que, pour diverses raisons, M. Lagardère n'avait pas pu, ou pas voulu, être aussi présent aux réunions des conseils de Sogeadé et d'EADS que ne le laissait présager l'importance des prérogatives dont il disposait au sein de ces deux sociétés en tant que commandité de Lagardère SCA. Cette situation risquait, vis-à-vis de l'opinion internationale et des partenaires allemands, de nuire à l'image et à la crédibilité du partenariat français au sein du capital d'un grand groupe international.

Par ailleurs, paradoxalement, le 25 octobre 2007, les statuts de Sogeadé Gérance ont été modifiés dans un sens inverse à l'évolution des participations de Sogeadé SCA dans EADS : alors qu'auparavant, la présidence de Sogeadé Gérance était assurée par un représentant de l'État, les nouvelles dispositions de l'article 11 des statuts réservaient désormais cette fonction à un représentant de Lagardère.

L'obtention, par M. Arnaud Lagardère, à titre de commandité de Lagardère SCA, de la présidence de Sogeadé, a été présentée comme la contrepartie de son acceptation des accords « *Apple* » de 2007.

Dans cette affaire, l'État-actionnaire avait fait preuve d'une moins grande capacité à protéger ses prérogatives d'actionnaire majoritaire de Sogeadé, en acceptant de donner un caractère irréversible à une clause qui ne visait qu'à corriger une situation transitoire liée à la modification du dispositif de gouvernance du groupe EADS.

⁵³ Les statuts de Sogeadé distinguent les porteurs d'actions EADS "x" (Sogepa) et "y" (Lagardère).

b) La disproportion des engagements en capitaux

Les capitaux respectivement engagés par M. Arnaud Lagardère et l'État français dans EADS étaient disproportionnés : l'État continuait à supporter intégralement la participation publique de 15 %, alors que la part du groupe Lagardère était encore, fin 2012, supportée à hauteur de 7,5 % par Désirade ; Désirade était détenue par Lagardère SCA, dont M. Arnaud Lagardère ne détient que 9,62 % du capital, le principal actionnaire étant la Qatar Investment Authority, qui contrôle 12,83 % du capital.

Par équivalence, les capitaux propres de M. Arnaud Lagardère n'étaient engagés, fin 2012, qu'à hauteur de 0,72 % dans EADS. En outre, cet engagement était « porté », au 31 décembre 2011, par une trésorerie nette du groupe Lagardère négative à hauteur de 1,27 Md€, donc financée par l'emprunt.

De ce fait, si cette détention très partielle du capital de Sogade n'affecte en rien le contrôle de l'État français sur les 15 % qu'il a investis dans EADS, le dispositif de portage des participations respectives de l'État et du groupe Lagardère aboutit à donner, dans l'expression et la représentation des intérêts d'actionnaire de l'État dans le groupe EADS, une prééminence à Lagardère SCA, alors que M. Lagardère, le commandité, ne détient indirectement que 0,72 % du capital d'EADS, face à l'État, détenteur indirect de 15 % du capital.

2 - Les perspectives du partenariat État-Lagardère

Le montage initialement accepté en 1999 s'est révélé foncièrement fragile. Avant l'accord du 5 décembre 2012, le point de savoir si une cession complète par Lagardère de sa participation dans EADS conduirait à la dissolution de Sogade faisait l'objet d'analyses divergentes entre l'APE et le groupe Lagardère⁵⁴.

⁵⁴ Selon l'APE, une sortie complète de Lagardère aurait constitué un « *event of default* » (un cas de défaillance) au sens de l'article 19 du *Participation Agreement*, ce qui aurait laissé à Daimler un droit de préemption sur la totalité de la participation de Sogade. Selon le groupe Lagardère, une cession complète par Lagardère SCA de sa participation dans EADS aurait seulement conduit l'État français à détenir la totalité du capital de Sogade [...] et non à sa dissolution. Dès lors, il ne s'agissait pas d'un *event of default* au sens de l'article 19 du *Participation Agreement*, qui aurait continué à produire tous ses effets, et Sogade aurait conservé les droits qu'elle tenait de cet accord. Daimler n'aurait pas pu préempter la participation de Sogade : seul le pacte Sogade, conclu entre Lagardère SCA et l'État français aurait pris fin, conformément à son article 13.

En sens inverse, si Lagardère n'avait conservé qu'une participation symbolique, et à condition de ne pas passer en dessous du seuil prévu dans le pacte Sogead, les droits que lui accordaient ses accords avec l'État seraient devenus encore plus exorbitants au regard des capitaux réellement engagés⁵⁵.

Il convenait donc de régler, et cela dans un sens plus conforme à l'engagement de l'État français au capital du groupe EADS, l'équilibre des prérogatives respectives des deux parties, quelle que soit la décision finale du groupe Lagardère de poursuivre ou non, son retrait du groupe EADS.

Une solution d'attente avait été mise en place à l'occasion du renouvellement du conseil d'administration d'EADS fin mai 2012 : M. Jean-Claude Trichet avait été désigné simultanément, à cette occasion, d'une part comme administrateur « choisi » par Sogead par les détenteurs d'actions « y » (c'est-à-dire, juridiquement, par le groupe Lagardère) pour siéger au conseil d'EADS, et d'autre part par l'État, comme président de Sogepa.

Certes, dans cette double position, M. Trichet se trouvait naturellement tenu à ses obligations d'administrateur d'EADS, y compris en termes de confidentialité des informations qu'il pourrait recevoir en cette qualité, et par ailleurs, conformément au pacte d'actionnaires de Sogead, il ne pourrait lui être donné d'instructions par Sogead, sauf s'agissant des « *qualified voting matters* ».

Néanmoins cette double nomination permettait d'assurer un lien direct entre, d'une part, les conseils d'administration de Sogepa et de Sogead, et, d'autre part, celui d'EADS, ce qui permettrait à M. Trichet de mieux éclairer ces deux instances sur les sujets figurant à leurs ordres du jour et sur les sujets d'actualité pour EADS, et de mieux appréhender les préoccupations de l'État.

⁵⁵ La justification de la mise en place de ce dispositif était qu'il présentait un caractère symétrique : la situation aurait en effet pu être inverse au profit de l'État, conservant ses droits dans Sogead même en abaissant très significativement sa participation, ce qui était effectivement l'hypothèse dominante lors de la création d'EADS, le *participation agreement* faisant référence à une « *exit date* » (date de sortie) définie comme étant la date à laquelle l'État français aurait intégralement cédé sa participation dans EADS. Tout cela montre, rétrospectivement, que l'État a manqué de clairvoyance en acceptant, sans en voir toutes les implications, des clauses très habilement négociées par son partenaire privé, qui avait dès l'origine, et du vivant même de M. Jean-Luc Lagardère, comme l'attestent les déclarations publiques communiquées à la Cour par le groupe Lagardère, indiqué dès fin 1998 son intention de se désengager d'EADS.

3 - Une sous-représentation de l'État devenue injustifiable au sein d'EADS

A la dissymétrie d'engagement financier entre l'État et M. Lagardère évoquée ci-dessus s'ajoutaient les dispositions du pacte d'actionnaires de Sogea, qui, comme indiqué précédemment, donnent à Lagardère SCA le pouvoir de proposer aux administrateurs de Sogea, statuant à la majorité simple, les représentants de cette dernière au conseil d'administration d'EADS. L'État, via les quatre représentants dont il dispose au conseil de Sogea à travers Sogepa, ne pouvait, s'il le souhaitait, que s'y opposer.

En revanche, l'État ne disposait pas, à travers Sogepa, de la majorité simple. Par conséquent, si Lagardère SCA n'était pas en mesure, juridiquement, d'imposer les administrateurs représentant Sogea au conseil d'EADS, elle était en revanche, en cas de désaccord avec l'État, en mesure de bloquer la nomination des administrateurs d'EADS⁵⁶.

Les administrateurs d'EADS représentant Sogea, une fois désignés d'un commun accord par Lagardère SCA et l'État français, demeurent libres de leur vote (qu'ils doivent exercer exclusivement dans le sens des intérêts de la société) et ne reçoivent pas d'instruction de vote, sauf pour les sujets relevant des « *qualified voting matters* » (votes à majorité qualifiée).

Le pouvoir d'actionnaire de l'État, comme Daimler l'avait exigé pour rendre possible la création d'EADS, est donc, tant que ne sera pas définitivement mis en place le dispositif négocié le 5 décembre 2012, limité au sein de ce groupe bien en-deçà de ce qu'un actionnaire normal pourrait attendre en contrepartie de son engagement au capital, alors même que la participation de Daimler a, depuis lors, été fortement réduite.

⁵⁶ Face à cette situation juridique, le groupe Lagardère a indiqué à la Cour que « pour éviter des situations de blocage, Lagardère SCA peut être amenée à proposer des candidats dont elle sait qu'ils auront l'aval de l'État français. Il est notoire, par exemple, que les nominations de M. Noël Forgeard en 2005, puis de M. Louis Gallois en 2006, sont intervenues à la demande expresse de l'État. Ce fut plus récemment le cas [...] de M. Jean-Claude Trichet ».

II - L'échec du projet de rapprochement EADS-British Aerospace

Les réflexions sur les modifications à apporter au dispositif de contrôle actionnarial d'EADS ont été momentanément interrompues, de juillet à octobre 2012, par l'examen d'une proposition d'une fusion EADS-British Aerospace.

A - Les contours généraux de l'opération proposée

Le projet préparé par les directions générales du groupe anglo-américain et du groupe continental européen présentait les caractéristiques suivantes.

1 - Constitution d'un champion mondial dans le domaine aéronautique/défense

BAE est le n° 3 mondial des groupes industriels de défense derrière Lockheed Martin et Boeing, avec un chiffre d'affaires 2011 de 24,2 Md€ dont 97 % dans le domaine de la défense, contre 49,1 Md€ pour EADS, dont seulement 24 % dans le domaine de la défense.

BAE produit des avions de combat (Eurofighter, F35), des armements navals (porte-avions et sous-marins), des armements terrestres, de l'électronique (avionique) et des dispositifs de cyber-sécurité, réalisant 45 % de son chiffre d'affaires aux États-Unis, et seulement 15 % au Royaume-Uni

Un rapprochement EADS/BAE systems était a priori cohérent avec la stratégie « vision 2000 », engagée depuis quelques années par EADS, prévoyant un développement de la part des activités de défense et une expansion commerciale vers les États-Unis : il permettait en effet de constituer un groupe industriel d'aéronautique et de défense présent à 46 % dans la défense et à 54 % dans les activités civiles, employant 226 000 personnes dans le monde, et dépassant les groupes américains Lockheed Martin et Boeing, le situant d'emblée en position de *leader* mondial dans son domaine.

2 - Des avantages financiers immédiats incertains

Sur le plan industriel, les synergies, telles qu'estimées par EADS, auraient été modestes, comprises entre 0,75 et 0,9 Md€, et concentrées sur les avions de combat et l'électronique de défense (activités assurées au

sein d'EADS par la filiale Cassidian). Compte tenu du faible niveau des synergies attendues par les experts, le rapprochement envisagé relevait donc plutôt d'une « logique de conglomérat » que d'une « logique industrielle ».

Par ailleurs, certains soulignaient un risque de recul des ventes de BAE aux États-Unis (ou de sanctuarisation des activités américaines du groupe BAE), la présence de l'État français au capital du nouvel ensemble pouvant remettre en question le maintien du « *Special Security Agreement* » (accord spécial de sécurité) dont bénéficie BAE auprès du ministère de la défense américain.

Sur le plan strictement boursier, du côté des partenaires privés au sein du pacte d'actionnaires EADS, et comme n'ont pas tardé à l'exprimer publiquement les groupes Lagardère et Daimler, les parités annoncées, quelles que soient les modalités pratiques du rapprochement envisagé, constituaient une difficulté.

3 - Des modalités pratiques nécessairement complexes

La création d'une société contrôlée à 60 % par EADS et à 40 % par BAE Systems était a priori envisagée dans le communiqué commun publié par les deux groupes, mais elle aurait nécessité la dissolution du concert d'actionnaires EADS : il était envisagé que les actifs des deux groupes soient transférés à une société codétenue par les actionnaires des deux groupes ; ces derniers seraient restés cotés séparément mais auraient été l'objet d'une seule gestion – mêmes organes sociaux, même comité exécutif, vote conjoint aux assemblées générales (selon un mécanisme dit de l'« égalisation politique »), même dividende (« égalisation économique »).

Ce mécanisme sophistiqué aurait permis de conserver les structures juridiques des deux groupes, afin d'y maintenir les actifs stratégiques nationaux respectifs des États concernés par le rapprochement.

B - Des difficultés concernant la souveraineté des trois États concernés

Schématiquement, les principaux problèmes en matière de souveraineté qui ont été portés à la connaissance du public portaient sur deux points.

1 - Une fragilisation des protections existantes pour les activités stratégiques nationales

Le montage proposé supposait la renonciation à l'action spécifique britannique préexistante⁵⁷, et, du côté franco-allemand, la dissolution du concert d'actionnaires d'EADS, y compris de Sogead (et donc la disparition des *qualified voting* et *reserved matters* évoqués plus haut), en échange d'actions de préférence statutaires accordées par l'assemblée générale d'EADS permettant aux trois États concernés de s'opposer à une modification des statuts sur certains points.

La convention de protection des activités nucléaires françaises (dite « BMB ») semblait en revanche pouvoir être maintenue.

2 - Des conflits d'intérêts latents sur la localisation des instances dirigeantes du futur groupe

L'un des problèmes publiquement évoqués était la localisation, entre le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, des divers centres de décision du groupe : les négociations ont été interrompues avant que ne puisse être stabilisé un schéma consensuel, acceptable par les trois États concernés.

C - Les raisons de l'échec

1 - Les problèmes techniques étaient probablement surmontables

Les principales difficultés techniques rencontrées étaient liées d'une part, à la parité envisagée, et d'autre part, aux dispositifs spécifiques de protection des activités de défense nationale de nature à satisfaire les États concernés (c'est-à-dire principalement, le Royaume-Uni et la France, l'Allemagne n'ayant, de son côté, pas mis en place de dispositifs équivalents dans EADS).

⁵⁷ Les droits attachés à cette action spécifique permettent au gouvernement du Royaume-Uni de limiter à 15 % les droits de vote des actionnaires étrangers, et impliquent la désignation d'un *chief executive officer* (CEO) et de 50 % des membres du conseil d'administration de citoyenneté britannique.

Pour la France, il importait :

- d’une part, de préserver le mécanisme des *qualified voting matters* (ou un équivalent), voire d’obtenir un représentant au conseil d’administration, le maintien de l’alternance franco-allemande aux postes clés d’Airbus, voire de la nouvelle entité, ainsi que le maintien du siège opérationnel à Toulouse ;
- d’ajuster les parités, le cas échéant par le versement par EADS d’un dividende exceptionnel⁵⁸ ;
- en ce qui concerne la convention BMB et le port de la part française de l’important fabricant de missiles MBDA⁵⁹ par EADS, divers dispositifs pouvaient être envisagés (notamment l’apport des divers actifs stratégiques concernés dans une holding de droit français).

Pour l’ensemble des trois États concernés, il fallait obtenir des assurances sur :

- la reconduction par les américains du *Special Security Agreement* qui permet à BAE de produire des matériels sensibles aux États-Unis ;
- une protection anti OPA (probablement sur une base statutaire plutôt qu’à travers des *golden shares*).

De leur côté, le Royaume-Uni et l’Allemagne avait leurs propres intérêts nationaux de défense à protéger.

2 - Les principaux actionnaires n’ont disposé que de peu de temps pour prendre une décision

La confidentialité des contacts préparatoires était en toute hypothèse nécessaire, s’agissant de groupes cotés en bourse : mais tant pour le Royaume-Uni, détenteur d’une action de préférence dans BAE-Systems, que pour la France, disposant de garanties de souveraineté à travers le dispositif des *qualified voting matters* et de la convention de protection des activités nucléaires françaises dans EADS, et donc d’un droit de veto vis-à-vis de ce type de projet, l’absence de toute information préalable a sans doute fragilisé le projet mis au point par le management des deux groupes.

⁵⁸ Éventuellement versé à la partie française sous forme de titres de Dassault-Aviation.

⁵⁹ Les caractéristiques générales du groupe MBDA sont données en annexe (fiche signalétique n° 8).

La « fuite » qui a eu lieu le 11 septembre 2012, obligeant les deux groupes à confirmer et préciser leur projet dans un communiqué public commun diffusé le 12 septembre, a contraint les actionnaires à apporter une réponse à des questions multiples et complexes avant le 10 octobre 2012, du fait des contraintes de la réglementation boursière britannique.

3 - L'incertitude sur les conséquences du rapprochement en termes de localisation des activités a bloqué le projet

Du côté des partenaires publics, qu'ils soient britanniques (et détenteurs d'une action de préférence dans BAE), français (à travers Sogepa/Sogeade) ou allemands (les autorités fédérales allemandes ayant été initiatrices, depuis le début du retrait de Daimler, du dispositif de portage Dedalus rendant possible, à partir de 2006, l'entrée au capital d'EADS d'investisseurs publics allemands), il est finalement apparu que les problèmes de localisation des diverses activités des deux groupes constituaient un enjeu majeur difficilement négociable en si peu de temps : c'est, d'une façon assez logique, l'État dont les sites étaient les plus directement menacés à moyen terme qui a dû assumer, aux yeux du public européen, la responsabilité de l'échec⁶⁰.

4 - Les leçons de l'échec

A travers l'échec, la question posée est de savoir s'il est préférable de laisser la restructuration d'importantes activités industrielles dans des domaines stratégiques touchant à la défense obéir à une logique purement privée, présentant certes l'avantage de contribuer à constituer de grands « champions industriels » européens d'échelle mondiale, mais difficilement maîtrisables par les États en l'absence de dispositifs européens de type *Exon-Florio*, ou bien s'il s'agit d'un domaine dans lequel, en Europe, les intérêts nationaux ne peuvent, actuellement encore, être protégés, à long terme, que par des dispositifs donnant aux États concernés de réels moyens de contrôle.

Ce problème ne se pose pas pour les principales puissances non européennes disposant d'industries stratégiques de premier plan (les États-Unis, grâce à l'amendement *Exon-Florio*, mais également la Russie ou la Chine, où le contrôle étatique est la règle) : si le projet initial de fusion avait été mené à bien, dans un schéma au sein duquel les trois États

⁶⁰ C'est-à-dire l'Allemagne, principalement avec le site de Manching (Cassidian) dont l'avenir paraissait le plus directement menacé par une prise de contrôle de la branche militaire par BAE.

concernés n'auraient éventuellement disposé chacun que d'une action spécifique (« *golden share* »), le nouveau consortium civilo-militaire aurait été, certes, le premier groupe mondial dans son domaine. Cependant il aurait été également le seul groupe industriel de cette nature au monde vis-à-vis duquel les contrôles étatiques auraient été affaiblis à un tel degré, ce qui aurait pu constituer, sur le long terme, une fragilité de l'Europe face au reste du monde⁶¹.

III - Le rééquilibrage actionnarial : l'accord du 5 décembre 2012

L'accord du 5 décembre 2012, validé par l'assemblée générale extraordinaire du 27 mars 2013, vise à apporter une réponse à la plupart des difficultés nées du montage initial.

A - Les contraintes

Dès lors que le rapprochement EADS/BAE était rejeté, les partenaires des divers pactes (Sogepa, Lagardère SCA/Désirade, Sogead, SEPI, DASA/Dedalus) devaient renégocier leurs accords, afin de répondre à trois contraintes :

- le souhait de sortie des partenaires industriels (Lagardère et Daimler) ;
- le maintien de la parité France/Allemagne dans le contrôle actionnarial d'EADS ;
- le respect des contraintes du droit boursier hollandais.

⁶¹ Les actions spécifiques ne sont tolérées par la Commission européenne qu'à condition que les pouvoirs qui leur sont attachés soient très strictement limités et proportionnés aux impératifs de la protection des intérêts nationaux de défense compris au sens étroit – le type de contrôle qu'elles offrent est de ce fait très limité dans le cadre d'opérations de restructurations industrielles de grande ampleur, auxquelles elles survivent rarement notamment dans le cas d'activités duales – cela a été notamment le cas de l'action spécifique que détenait l'État dans Aérospatiale/MHT, instaurée par décret du 15 février 1999, qui n'a tenu que quelques mois, n'ayant pas survécu à la fusion avec DASA, étant transformée en action ordinaire par décret du 8 juillet 2000. La plupart des « *golden shares* » mises en place dans les sociétés britanniques au moment des privatisations ont connu un sort analogue, l'action spécifique dans BAE (avec celle encore détenue dans Rolls Royce) étant, de ce point de vue, une exception.

1 - La sortie de Daimler et de Lagardère

Dès l'origine fin 1999, Daimler et Lagardère n'avaient pas caché l'éventualité d'un désengagement du capital d'EADS, qu'ils jugeaient désormais hors de leur cœur de métier.

Le désengagement s'est amorcé début 2006 :

- les deux industriels cédaient sur le marché chacun 7,5 % du capital ;
- le pacte était réaménagé, en 2007, à la fois pour tenir compte de la mise en place d'une structure de portage éphémère côté allemand (Dedalus), destinée à maintenir la parité franco-allemande, et pour remplacer le système de direction bicéphale à tous les niveaux par un système classique équilibrant les postes « français » et « allemands ⁶²».

2 - Le maintien de la parité France/Allemagne dans le contrôle actionnarial d'EADS

Quelles que soient les modalités pratiques envisagées, la partie allemande exigeait, comme par le passé, le maintien d'une parité franco-allemande au capital d'EADS, objectif depuis lors partagé par la France. Mais le départ de Daimler impliquait une présence plus directe de l'État allemand, à travers KfW.

3 - Les contraintes du droit boursier hollandais

Dès lors que la substitution totale ou partielle de KfW à Daimler entraînait, par construction, au sein du concert d'actionnaires français, espagnol et allemand, un changement de l'un des partenaires, tout nouveau concert ne pouvait regrouper des droits de vote représentant plus de 30 % du total des droits de vote. En outre, EADS devant en permanence acheter des titres pour couvrir les « stock-options » offertes à ses cadres, il convenait de conserver une marge de manœuvre, pour ne pas franchir par inadvertance le seuil de déclenchement d'une OPA selon

⁶² Ce dispositif maintenait un certain nombre de dispositions, notamment des options de rachat croisées entre les deux groupes industriels, qui ne pouvaient garantir le maintien de la parité franco-allemande en cas de départ complet des deux industriels, et ne permettait pas, sans avoir à proposer une OPA, une substitution de Daimler par l'institutionnel souhaité par le gouvernement allemand.

le droit néerlandais. Il a été estimé qu'en se limitant à 28 % des droits de vote, le futur pacte était à l'abri de ce risque.

Compte tenu des contraintes rappelées ci-dessus, les gouvernements français, allemand et espagnol ont, dès le début de la négociation finale fin octobre 2012, indiqué que l'objectif commun devait être de déboucler la sortie de Daimler et de Lagardère et la montée de KfW de façon à obtenir, en droits de vote relevant du futur concert d'actionnaires, une structure octroyant 12 % des voix à la France, 12 % à l'Allemagne et 4 % à l'Espagne.

B - Une mise en œuvre en deux étapes

Cet objectif final a été validé par l'assemblée générale du 27 mars 2013 statuant à la majorité qualifiée des deux tiers (article 24 des statuts d'EADS). Il fallait tenir compte du fait que Daimler voulait céder, dès avant la fin 2012, la moitié de sa participation (soit 7,44 %). Cela impliquait, simultanément, une première phase de montée au capital de KfW dans le cadre du pacte préexistant. Cette phase devait précéder la consultation de l'assemblée générale extraordinaire et la mise en œuvre d'un nouveau pacte.

1 - Première étape : la sortie partielle de Daimler et la montée de KfW

a) Modalités

Dès la signature de l'accord du 5 décembre 2012 et de la communication au marché de l'information le concernant, Daimler, ne disposant plus d'une information privilégiée, pouvait céder sur le marché 7,44 % du capital d'EADS⁶³.

Simultanément, KfW était autorisé à racheter tous les intérêts de la structure de portage Dedalus, et à racheter 2,76 % sur les 7,44 % cédés par Daimler : à l'issue de la première étape, Daimler conserverait 7,44 % du capital, Dedalus disposerait toujours de 7,44 % des titres et continuerait, dans le cadre des accords de 2006 inchangés, à laisser Daimler exercer les droits de vote correspondants. KfW, hors concert, détiendrait 2,76 % du capital.

⁶³ La technique « *accelerated book building* » (ABB) permet d'effectuer une telle opération sans perturber excessivement le marché.

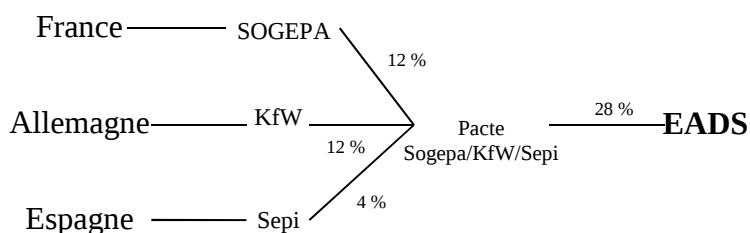
b) Clause dite de « lock-up »

La première étape déséquilibre la position relative des différents partenaires du pacte, mais les accords prévoient, par une clause de « *lock-up* », que les autres partenaires s'abstiennent de céder des titres avant la seconde étape.

2 - Seconde étape : mise en place du pacte

Avant la fin du premier semestre 2013, le nouveau pacte d'actionnaires, validé par l'assemblée générale extraordinaire du 27 mars 2013 se présentera comme suit :

**Schéma n° 16 - EADS – Schéma du pacte d'actionnaires
décembre 2012**



Source : Agence des participations de l'État (APE)

a) Dispositions principales du pacte et des nouveaux statuts

Les dispositions prévoient un conseil d'administration de douze membres (au lieu de onze dans le dispositif antérieur), dont plus de la moitié doivent être européens.

Quatre membres font l'objet d'un agrément : deux doivent être agréés par l'État français et deux par l'État allemand. Les dispositions interdisant la désignation de fonctionnaires en exercice sont maintenues pour les deux pays : les administrateurs agréés par les actionnaires publics seront donc des personnalités ne dépendant pas fonctionnellement des deux États. L'un des deux administrateurs agréés par l'État français n'aurait cependant pas à avoir la qualité d'administrateur indépendant au sens du droit néerlandais et pourrait ainsi être lié à l'État (président-directeur général d'entreprise publique, etc.)

Les droits de veto sur les « *reserved* » et les « *qualified voting matters* » du concert antérieur disparaissent. Ils sont remplacés par deux listes de sujets :

- la première concerne les sujets à soumettre obligatoirement au conseil d'administration ;
- la seconde concerne les sujets à soumettre au conseil d'administration et devant nécessairement obtenir au moins huit votes favorables sur douze.

En outre, l'État français est autorisé à acquérir une action d'Astrium France, et une clause des statuts d'Astrium prévoira l'unanimité à son assemblée générale pour toutes les questions stratégiques de défense (correspondant à peu près au périmètre actuel de la convention BMB). Ce dispositif est précisé par un accord spécial de sécurité dont les modalités sont précisées plus loin.

Enfin, les statuts seront modifiés de façon à interdire à tout actionnaire de détenir plus de 15 % des droits de vote d'EADS. Il s'agit d'une clause anti-OPA classique⁶⁴.

b) Rachat de 15 % de titres par EADS

La même assemblée extraordinaire sera invitée à autoriser le rachat par EADS d'un maximum de 15 % de ses titres, entraînant mécaniquement une « relation » des titres non rachetés (c'est-à-dire une augmentation proportionnelle de la part du capital qu'ils représentent).

C - Les accords complémentaires concernant la protection des intérêts français de défense

Parallèlement à cet ensemble de dispositions, un accord spécial de sécurité sera simultanément passé entre l'État et EADS. Cet accord doit créer une sous-holding « chapeau » française détenant les actifs de défense, au capital de laquelle l'État détiendra une action.

Un avenant précisera la convention BMB. Deux administrateurs d'EADS, représentant les intérêts français de défense, seront agréés par l'État.

⁶⁴ On peut relever que ce nouveau dispositif de contrôle actionnarial d'EADS rappelle celui de Safran (contrôle d'un bloc de près de 30 % de titres « publics » face au flottant et clause statutaire anti-OPA). La seule différence, mais elle est de taille, est que le bloc public de contrôle n'est pas français, mais tri-national.

Enfin, EADS cédera à l'État une action de Dassault-Aviation, et l'État passera un pacte avec EADS prévoyant une consultation obligatoire et un droit de préemption en cas de cession de titres Dassault-Aviation par EADS.

CONCLUSION

La régularité formelle des conditions dans lesquelles avait été fixée et approuvée la parité Aérospatiale/Matra qui a abouti à la privatisation d'Aérospatiale est incontestable. Pour autant, rétrospectivement, l'appréciation sur l'intérêt patrimonial de l'État peut, sur le fond, ne pas coïncider avec celle exprimée par la commission des participations et transferts pour trois raisons :

- grâce au cabinet Barbier Andersen, qui avait eu quelques mois auparavant plein accès aux données internes d'Airbus, le groupe Lagardère disposait de meilleures informations sur Aérospatiale que la direction du Trésor n'en disposait sur Matra ;*
- la volonté publiquement annoncée dès le début des négociations de parvenir à une parité permettant à Matra de prendre le contrôle effectif d'Aérospatiale ne pouvait que limiter les prétentions de la direction du Trésor en termes de valorisation d'Aérospatiale ;*
- la limitation du mécanisme de garantie de cours, dont la commission des participations et transferts (CPT) ignorait par définition, lorsqu'elle avait formulé son avis, qu'il aboutirait à se heurter au plafonnement négocié (la valeur de d'Aérospatiale-MHT dépassant largement les prévisions au bout de deux ans), corrobore l'analyse rétrospective d'une sous-évaluation d'Aérospatiale.*

En ce qui concerne la négociation qui, quelques mois plus tard, a conduit à la création du groupe EADS, deux points doivent être relevés :

- si les conditions patrimoniales ont été défavorables pour l'État lors de cette seconde négociation, comme l'estime la Cour, il ne peut être contesté que cette parité affectait au même titre Lagardère SCA ;*
- il est vraisemblable que la parité ainsi négociée était un élément majeur d'une acceptation de la fusion par Daimler, et plus généralement par le gouvernement allemand.*

Dès 2006, l'inadaptation du dispositif actionnarial d'EADS était patente, mais son remaniement, devenu indispensable avant fin 2012 pour

permettre un nouveau désengagement de Daimler, nécessitait la résolution de nombreuses difficultés :

- il ne permettait pas d’assurer la pérennité du concert d’actionnaires, en ne traitant pas la question de l’évolution à moyen-long terme de l’actionnariat de la société, avec les sorties anticipées à terme de Daimler et de Lagardère ;*
- le concert d’actionnaires, mis en place antérieurement à l’entrée en vigueur d’une nouvelle loi néerlandaise relative aux OPA, était le seul à pouvoir détenir plus de 30 % des droits de vote et le contrôle de la société, et sa disparition éventuelle conduisait à la perte de ce droit ;*
- ne permettant pas de traiter la sortie éventuelle du groupe Lagardère, ce dispositif pouvait à terme remettre en cause l’équilibre franco-allemand, en ne permettant pas à l’État français de trouver un actionnaire de substitution ou d’acquérir la participation de Lagardère, du fait de la limitation de sa participation à 15 % du capital d’EADS.*

L’échec du projet de fusion EADS-BAE conduit à se poser la question de savoir si la présence d’États au capital de grands groupes industriels européens de défense est souhaitable, alors même qu’elle peut constituer un frein à des rapprochements internationaux par ailleurs nécessaires.

De nombreux exemples récents, et pas seulement en Europe, montrent que, même lorsqu’ils ne sont pas actionnaires, les États peuvent être amenés à intervenir pour éviter la délocalisation ou la disparition d’activités qu’ils jugent essentielles. Toutefois, ces interventions sont souvent qualifiées d’« ingérences » par les actionnaires privés en place, et leur portée pratique est en général contestée, sauf lorsque les États concernés consentent à fournir les financements nécessaires à leur maintien, se comportant finalement comme des actionnaires.

Dans le cas des principales industries de défense françaises, le maintien de la présence de l’actionnaire public a permis jusqu’à aujourd’hui d’éviter un tel dilemme.

S’il n’appartient pas à la Cour de se prononcer sur les mérites respectifs des deux approches, en revanche, l’examen auquel elle a procédé permet de mettre en évidence l’importance des enjeux des deux branches extrêmes de cette alternative :

- soit exercer pleinement les responsabilités de l’actionnaire, avec la difficulté de réaliser des regroupements de taille suffisante dans le seul cadre d’un pays européen ;*

- soit laisser le secteur privé procéder aux rapprochements souhaités avec le risque de délocalisation d'activités jugées stratégiques.

Contrairement aux accords initiaux, qui reposaient sur le principe, voulu par le gouvernement allemand, d'un désengagement progressif des actionnaires publics (et principalement de l'État français), un consensus a pu être obtenu le 5 décembre 2012 sur la mise en place d'un concert entièrement public d'actionnaires, disposant du contrôle des organes de gouvernances d'EADS.

Vis-à-vis des actionnaires tiers, ce dispositif, sans disposer d'une minorité de blocage, est protégé par une clause statutaire anti-OPA (aucun actionnaire ne peut disposer de plus de 15 % du capital du groupe).

Enfin, au sein même du concert public tripartite, si tout droit de veto a été éliminé, les intérêts nationaux de défense font l'objet d'un dispositif renforcé.

Les accords du 5 décembre 2012, validés par l'assemblée générale extraordinaire du 27 mars 2013, semblent équilibrés et apportent une réponse à la plupart des critiques émises depuis plusieurs années par la Cour sur l'insuffisance des prérogatives de l'État, compte tenu de sa position de premier actionnaire stable, face à ses partenaires privés français et allemands.

Conclusion générale

En prenant du recul, sur plusieurs décennies, on constate que l'État, dans sa position d'actionnaire, a cherché à accompagner la modernisation et l'adaptation des industries nationales de défense dans un contexte mouvant.

Pour ce qui concerne la modernisation de l'outil industriel, figure indiscutablement à son actif la transformation des anciens arsenaux et monopoles d'État en entreprises commerciales dont la compétence est reconnue, tant au niveau national qu'international, ainsi que le fait que tous les groupes qu'il avait nationalisés ont, d'une manière générale, connu un développement national et international remarquables.

Le maintien de l'industrie d'armement française à un très haut niveau technologique dans la quasi-totalité des secteurs est également à porter au crédit de l'État.

Au titre de l'adaptation à un contexte mouvant, on observe, sur le très long terme, un mouvement de balancier.

De la fin de la seconde guerre mondiale au début des années 1980, l'État a renforcé ou consolidé son contrôle actionnarial, pratiquement sans discontinuer.

De la fin des années 1980, marquée par la fin de la guerre froide, au début des années 2000, l'État a, au contraire, considéré que sa présence au capital pouvait constituer un frein aux restructurations rendues nécessaires par l'apparition de surcapacités industrielles en France et en Europe. Pendant plusieurs années, l'État a considéré qu'il devait se cantonner à gérer au mieux, patrimoniallement, des participations qui auraient vocation à être cédées au secteur privé à l'occasion de restructurations, estimant les industriels privés plus aptes que lui à défendre les intérêts de l'industrie de défense européenne face à la nouvelle donne mondiale. La constitution du groupe EADS en 2000 a sans doute marqué l'apogée de cette vision optimiste, selon laquelle la logique industrielle privée et l'internationalisation au niveau européen ne paraissaient présenter que des avantages et être une garantie de succès.

Il est rapidement apparu que le problème de la localisation des compétences, des bassins d'emploi et des centres de décisions, avait été sous-estimé : le groupe EADS a, d'une certaine façon, servi de laboratoire permettant de mieux apprécier ce que pouvaient ou ne pouvaient pas apporter des partenaires privés à un groupe industriel de défense, notamment chargé d'assurer l'indépendance stratégique d'un État : les

difficultés rencontrées dans le partenariat avec les groupes Lagardère et Daimler (EADS), ainsi que dans le partenariat avec le groupe Dassault (impliquant Dassault-Aviation, THALES et GIAT Industries), ont conduit l'État à adopter une démarche plus pragmatique.

Dans ce vaste mouvement de balancier de plus d'un demi-siècle, quatre tendances générales se dégagent aujourd'hui concernant l'action de l'État actionnaire des principaux groupes industriels de défense français :

- l'État s'est mis en risque de perdre le contrôle de certaines activités industrielles nationales d'armement ;
- il s'est laissé diluer sans toujours obtenir en échange des contreparties équivalentes ;
- il n'est pas toujours parvenu à arbitrer entre des intérêts parfois contradictoires ;
- il est parfois incapable de faire appliquer ses décisions par les responsables des entreprises qu'il contrôle.

L'État s'est mis en risque de perdre le contrôle d'activités qui sont au cœur de la défense nationale :

- dans le cas d'EADS : si des difficultés financières contraignaient le groupe Lagardère à se désengager, le risque aurait été réel de le voir remplacé par d'autres partenaires, pas nécessairement souhaités – les accords du 5 décembre 2012, validés par une assemblée générale extraordinaire des actionnaires d'EADS, élimineront ce risque ;
- dans le cas de Safran : comme pour EADS, les activités de défense ne représentent qu'une part très minoritaire du chiffre d'affaires du groupe. En cas d'OPA hostile (malgré la mise en place récente d'un dispositif statutaire visant à rendre l'opération difficile), la question pourrait se poser de la valeur des dérogations, pour des motifs de sécurité nationale, aux règles de libre circulation des capitaux.

L'État a accepté de diluer son pouvoir sans obtenir de ses partenaires de réelles contreparties.

Tout d'abord, en termes de niveau de présence au capital :

- dans le cas de Dassault-Aviation : ayant acquis en 1981 une participation de 45,76 % du capital assortie de droits de vote double, qui en faisait une entreprise sous contrôle public, l'État ne détient plus aujourd'hui qu'une participation indirecte (15 %

d'EADS, qui détient 46,32 % de Dassault-Aviation), ce qui ne lui confère aucun pouvoir actionnarial ;

- dans le cas d'EADS : les valorisations peu favorables d'Aérospatiale lors de la fusion avec Matra-Hautes Technologies puis DASA, ont eu, dès le départ, pour effet de limiter la part de capital détenue par l'État. En outre les accords successifs, jusqu'à ceux du 5 décembre 2012, ne permettaient même pas à l'État de disposer de droits à proportion de cette participation ; même dans le cadre de l'accord du 5 décembre 2012, qui lui permet d'obtenir une représentation directe au conseil d'administration, l'État sera contraint de neutraliser une partie de sa participation (privée des droits de vote correspondants).
- dans le cas de DCNS : la participation de THALES au capital de DCNS, conformément aux souhaits de l'État, est passée de 25 à 35 % du capital de DCNS, mais au même moment le remplacement d'Alcatel par Dassault-Aviation est venu largement réduire les marges de manœuvre de l'État-actionnaire vis-à-vis de THALES ;
- dans le cas de Safran : alors que les modalités de la privatisation de SNECMA avaient été initialement conçues de manière à assurer à terme à l'État des droits de vote largement supérieurs à la minorité de blocage (près de 40 %), aujourd'hui, avec 30,2 % du capital de Safran, l'État ne détient que 29,5 % des droits de vote, n'atteignant même pas la minorité de blocage.

En second lieu, dans l'exercice de ses droits à hauteur des montants restant investis :

- avec l'entrée de Dassault-Aviation dans THALES : non seulement Dassault-Aviation, remplaçant Alcatel, partenaire dormant au capital de THALES depuis 1998, s'est révélé vouloir exercer la plénitude du rôle d'« opérateur industriel », exigeant le départ de certains dirigeants choisis par l'État, mais dès qu'il en a eu la possibilité, il a acquis des droits de vote double ;
- avec la perte des droits de vote double dans Safran : l'incapacité à remplir les conditions juridiques pour conserver les droits de vote double escomptés dans Safran, a fait passer l'État sous la minorité de blocage dans ce groupe ;
- avec la mise en place d'un dispositif plaçant le commandité du groupe Lagardère, qui n'a jamais caché sa volonté de se

désengager, à la présidence non exécutive d'EADS : même si ce dispositif était une condition posée par Daimler pour rendre possible la constitution du groupe EADS, alors que Daimler n'a pas non plus caché sa volonté de se désengager progressivement, on constate que l'engagement capitalistique dans EADS de M. Lagardère est aujourd'hui inférieur à 1 % et passe par des holdings qui détiennent optiquement 7,5 % du capital, face aux 15 % détenus par la puissance publique qu'il est supposé représenter.

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

- entre ses intérêts de client aussi fournisseur : actionnaire soucieux de gagner de l'argent, il est souvent le principal client, désireux de limiter au maximum les marges de ses fournisseurs ;
- entre ses intérêts à la fois patrimoniaux et stratégiques : lorsque lui sont soumises, en sa qualité de principal actionnaire, de grandes options stratégiques, l'État se montre à la fois un capitaliste soucieux de ses intérêts patrimoniaux à travers l'APE, et un défenseur de la base industrielle et technologique de défense nationale à travers la DGA : si, sur le très long terme, ces intérêts ne peuvent qu'être convergents, ils le sont plus rarement à court terme, entraînant souvent des positions contradictoires nuisant à l'intérêt général.

L'État est parfois incapable de faire appliquer ses décisions par les responsables des entreprises qu'il contrôle, comme l'ont montré ces dernières années, les difficultés rencontrées à l'occasion des tentatives de restructuration suivantes :

- dans les domaines de l'optronique et de l'avionique avec l'échec du projet d'échanges d'actifs entre THALES et Safran dans l'optronique et l'avionique ;
- propulsion solide : durée très longue des regroupements dans le secteur de la propulsion solide ;
- au regard du respect de la réglementation avec le refus de DCNS, bien que détenue à 66 % par l'État, de se conformer à la réglementation des achats publics, qui prévoit la communication aux enquêteurs de coûts de certaines données.

L'analyse sur longue période met ainsi en évidence à la fois le maintien, voire le développement, d'une industrie française de défense au meilleur niveau mondial et les difficultés rencontrées à diverses reprises par l'État dans l'exercice de sa fonction d'actionnaire. Récemment,

toutefois, en même temps que se déroulait la préparation du présent rapport, plusieurs évolutions importantes, allant dans le sens des préconisations de la Cour, sont intervenues.

La première est la réorganisation du capital du groupe EADS ainsi que la renégociation du pacte d'actionnaires, avec le départ des actionnaires les moins intéressés et la clarification de la gouvernance.

La deuxième est le droit de préemption obtenu par l'État à l'occasion de cette réorganisation, qui lui permettrait, le cas échéant, de reprendre directement le contrôle de la part du capital de Dassault-Aviation actuellement détenue par EADS.

La troisième, enfin, concerne à la fois le développement de la réflexion stratégique sur le secteur, notamment dans le cadre d'élaboration du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, et sans doute le renforcement de la collaboration entre les tutelles technique et financière.

La puissance publique ne peut en aucune façon se désintéresser de l'avenir de l'industrie de défense. La mise en place d'un dispositif de type *Exon-Florio*, quelle qu'en soit la difficulté, devrait continuer à être recherchée en liaison avec nos partenaires européens.

En tout état de cause, dans la mesure où l'État est un des actionnaires principaux des entreprises concernées, la Cour estime qu'il doit continuer d'améliorer les moyens d'exercer pleinement ses prérogatives en mettant l'accent sur deux axes.

Le premier est la définition d'une stratégie de long terme dans laquelle inscrire l'avenir de nos entreprises de défense.

Le second est la coordination renforcée entre ses propres services, notamment la direction générale de l'armement (DGA) et l'agence des participations de l'État (APE), afin qu'ils expriment la même position.

Les recommandations qui suivent s'inscrivent dans ces perspectives.

Recommandations

En conclusion, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. définir une doctrine en matière :
 - d'amélioration de la protection et du suivi des intérêts stratégiques de l'État ;
 - de restructurations horizontales (« franco-françaises », européennes, mondiales), dans lesquelles il convient de veiller à la fois à la préservation des intérêts patrimoniaux (parités) et stratégiques (localisation des activités) ;
 - de restructurations verticales, pour lesquelles les mêmes intérêts doivent être préservés, mais qui peuvent en outre comporter certaines limites commerciales, comme le montre le rapprochement THALES/DCNS ;
2. mettre en place un dispositif formel réunissant, sous l'autorité du Premier ministre, à intervalles réguliers, l'Agence des participations de l'État (APE) et la direction générale de l'armement (DGA) pour assurer le pilotage conjoint actuellement inexistant, des participations de l'État au capital des groupes industriels de défense ;
3. renforcer au sein de la direction générale de l'armement (DGA) le suivi des participations dans les industries de défense ;
4. dans ce cadre également, proposer une stratégie à long terme sur les partenariats avec le groupe Dassault. Cela concerne immédiatement THALES et DCNS, mais pourrait avoir des prolongements concernant GIAT Industries, SNPE, voire Safran ;
5. éviter, sauf exceptions fortement motivées, des dispositions ayant pour effet de limiter les droits d'actionnaire de l'État à un niveau inférieur à celui qui résulte de sa participation au capital (comme dans le cas d'EADS, et dans une moindre mesure, de THALES).

Annexes

Fiche signalétique n° 1 - Safran

Actionnariat actuel
État 30,2 % ; Public (flottant) 52 % ; salariés 17,4 % ; auto-détention 0,4 %.
Historique
Safran résulte de la fusion le 11 mai 2005 de SNECMA et de Sagem : - SNECMA trouve ses origines dans la société des moteurs Gnome créée à Gennevilliers en 1905 par Louis et Laurent Seguin, qui avait absorbé son concurrent, la société Le Rhône, fondée en 1912 par Louis Verdet. « Gnome et Rhône » sera nationalisée et prendra le nom de SNECMA en 1945. - L'origine de Sagem remonte à la création par Marcel Môme en 1924 de la Société d'Applications Générale d'Electricité et de Mécanique.
Secteurs d'activité et rang mondial ou européen
Propulsion aéronautique et spatiale (52,1 % du CA ; 37 % des effectifs), équipements aéronautiques (26,4 % du CA ; 36 % des effectifs), défense (10,8 % du CA ; 11 % des effectifs) et sécurité (10,7 % du CA ; 13 % des effectifs). Le groupe compte parmi les leaders mondiaux sur la propulsion et les équipements aéronautiques, en partie au travers de partenariats notamment avec General Electric (États-Unis) sur la propulsion d'avions commerciaux (notamment moteur CFM 56 et son successeur le Leap). Turboméca est leader mondial sur les turbomoteurs d'hélicoptères. Safran est n° 2 mondial de la propulsion-fusée à propergol solide au travers de sa filiale Herakles.
Principales filiales
- Propulsion : SNECMA, Turboméca, Herakles (SME et SPS fusionnés en avril 2012) filiales à 100 %, et Techspace Aero filiale à 67,2 %. - Equipements aéronautiques : Messier-Bugatti-Dowty, Labinal, Hispano-Suiza, filiales à 100 %, de même qu'Aircelle (88,5 % en détention directe et 11,5 % au travers d'Hispano-Suiza), Technofan 94,85 %. - Défense et sécurité : Sagem Défense Sécurité (Défense) filiale à 100 %, détenant elle-même Morpho (sécurité) à 100 %.
Produits phares actuels
- Moteurs civils de moyenne puissance (en coopération avec GE) : CFM56 et Leap. - Moteurs civils de faible puissance : Silvercrest (aviation d'affaire) et SAM 146 (en partenariat avec le Russe NPO Saturn). - Présence sur moteurs de forte puissance principalement aux côtés de GE : GE 90, GenX, CF6, GP7200. - Moteurs militaires : M88 (Rafale), M53 (M2000), ATAR (Mirage III, IV, V, F1, Super Etendard), Larzac et Adour (avions d'entraînement notamment), TP400 (A400M), Tyne (Transall et ATL2).

- Turbomoteurs pour hélicoptères : Arrius, Arriel, Makila, MTR 390 (Tigre), RTM 322 (NH90, EH101, Apache)
- Propulseurs à poudre pour accélérateurs Ariane 5 et P80 pour Vega, moteurs cryogéniques Vulcain 2 et HM7 (Ariane 5), démonstrateur Vinci, propulseurs satellites (moteur plasmique SPT 100 notamment).
- Propulsion missiles stratégiques M51, propulsion de missiles.
- Systèmes d'atterrissage, freinage, nacelles, inverseurs de poussée, distribution de puissance, génération électrique.
- Drones tactiques Sperwer, système du fantassin FELIN, jumelle JIM LR, optroniques hautes performances (viseur Strix du Tigre, optiques sur satellites d'observation,...), navigation, autodirecteurs et guidage (AASM).
- Solutions de sécurité, détection substances dangereuses ou illicites, identification biométrique, e-documents, documents d'identité sécurisés, cartes SIM, cartes bancaires, etc.

Nombre d'employés (en France, à l'étranger) fin 2011

Effectifs : 59 800 dont 61 % en France.

Principales implantations en France et à l'étranger

Répartition géoSchéma des emplois du groupe : France 61 % (36 500 employés), Amériques 19 % (11 400 employés), Europe hors France 11 % (6 600 employés), Asie Océanie 5 % (3 000 employés), Afrique 4 % (2 400 employés).

Sites en France de plus de 1 000 employés :

- SNECMA : Corbeil, Villaroche, Gennevilliers et Vernon
- SPS : Le Haillan
- Turboméca : Bordes et Tarnos
- Aircelle : Le Havre
- Messier-Bugatti-Dowty : Vélizy-Villacoublay
- Sagem : Massy et Montluçon.

Sites à l'étranger de plus de 500 employés : *Morpho Cards* Flintbek et Paderborn (501 employés ; Allemagne) *Techspace Aero* Herstal (1 176 employés ; Belgique), *Aircelle Ltd* Burnley (645 employés ; Grande Bretagne), *Messier-Dowty* Gloucester (899 employés ; Grande-Bretagne), *Messier-Dowty* Toronto (548 employés ; Canada) ; *Labinal* Salisbury (856 employés ; États-Unis), *Labinal* Corinth (713 employés ; États-Unis), *Morpho Trust* Billerica (1074 employés ; États-Unis), *Labinal* Chihuahua (2 834 employés ; Mexique), *Morpho Cards* Taubate/Sao Paulo (633 employés ; Brésil), *Smart Chip/Syscom Corporation* New Delhi (884 employés ; Inde).

Chiffre d'affaires		
<i>Groupe</i>	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Chiffre d'affaires Total	11 736 M€	
<i>dont activités civiles</i>	70 % (activités sécurité incluses)	
<i>dont activités défense</i>	30 %	
Chiffre d'affaires FRANCE	25 %	
Chiffre d'affaires hors FRANCE	75 %	
Résultat		
<i>Groupe</i>	Résultat opérationnel courant 2011 (réalisé)	2012 (prévu)
<i>Résultat</i>	1 189 M€	1 471 M€

Fiche signalétique n° 2 – GIAT Industries

Actionnariat actuel		
État 100 %		
Historique		
Création en 1764 de la manufacture d'armes de St Etienne, puis de Tulle en 1777, de Toulouse en 1792. En 1971, regroupement des manufactures d'armes au sein du Groupe Industriel des Armements Terrestres (toujours dans un cadre étatique). En 1990, création de la société GIAT Industries détenue par l'État. Création en 2006 du groupe Nexter.		
Secteurs d'activité et rang mondial ou européen		
Armements terrestres : véhicules blindés, armes, munitions. 4 ^{ème} position en Europe		
Principales filiales		
Nexter Munitions, Nexter Mechanics, Nexter Eletronics		
Produits phares actuels		
Caesar, VBCI, Aravis, Tourelles de moyen calibre		
Nombre d'employés fin 2011		
2 670 employés en France (quelques employés à l'étranger au travers de quelques représentations de Nexter à l'étranger)		
Principales implantations en France et à l'étranger		
Principales implantations en France : Versailles, Roanne, Bourges. À noter également les établissements de : La Chapelle-St-Ursin, Tulle, Toulouse, Rennes, Tarbes, Saint-Etienne. Pas d'implantation à l'étranger (hormis quelques représentations locales).		
Chiffre d'affaires (100 % défense)		
Groupe	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Chiffre d'affaires Total	851 M€	
Chiffre d'affaires France	613 M€	
Chiffre d'affaires hors France	238 M€	
Résultat		
Groupe	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Résultat	114	

Fiche signalétique n° 3 - SNPE

Actionnariat		
État 100 %		
Secteurs d'activité et rang mondial ou européen		
Matériaux énergétiques (poudres, explosifs, nitrocellulose, etc.) En Europe : 1 ^{ère} position pour les explosifs, 2 ^{ème} position pour les poudres		
Principales filiales		
Eurengo		
Produits phares actuels		
Chargements en explosifs composites à faible vulnérabilité, charges modulaires pour artillerie de 155mm, molécules explosives peu sensibles.		
Historique		
En 1336, le roi Philippe VI de Valois rassemble l'ensemble des fabricants de poudres sous l'autorité du royaume. En 1873 est créé le service des poudres et salpêtres sous l'autorité du ministre de la guerre, et c'est en 1971 que la société SNPE est créée pour rassembler l'ensemble des activités industrielles et commerciales de ce service. En 2008 le PDG de SNPE a reçu pour mission, de mener à bien le projet de consolidation de la filière française de propulsion solide en rapprochant les activités correspondantes de SNPE avec celles de Safran (projet Herakles), et de mettre en œuvre les solutions optimales pour pérenniser les autres activités du groupe. Dans ce cadre et après les cessions des filiales Isochem et Durlin en 2010, et surtout de SNPE Matériaux Energétiques en 2011 à Safran, le périmètre opérationnel de SNPE se limite aujourd'hui à sa filiale Eurengo.		
Nombre d'employés (en France, à l'étranger) fin 2011		
1 265 employés dont environ 450 à l'étranger		
Principales implantations en France et à l'étranger		
Principales implantations en France : les établissements de Sorgues, Bergerac et le siège à Paris Principales implantation à l'étranger : Karlskoga (Suède), Vihtavuori (Finlande).		
Chiffre d'affaires		
Groupe	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Chiffre d'affaires Total	313,8 M€	
Dont activités civiles (explosif civils)	13 M€	
Chiffre d'affaires France	96,5 M€	

Chiffre d'affaires hors France	217,3 M€	
Résultat		
Groupe	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Résultat	166 M€ *	
* lié à des résultats exceptionnels de cessions de filiales.		

Fiche signalétique n° 4 - Dassault-Aviation

Actionnariat :

Dassault-Aviation est une société anonyme à conseil d'administration cotée à la Bourse de Paris. Le groupe est contrôlé par la holding Groupe Industriel Marcel Dassault (GIMD), qui possède 50,55 % des parts, EADS France en possède 46,32 % et le Public 3,13 %. Les droits de vote sont identiques aux parts de capital. Il n'existe pas de pacte d'actionnaires entre GIMD et EADS France.

Historique du groupe Dassault-Aviation :

L'origine du groupe remonte à 1928, année de création de la société Avions Marcel Bloch. Le groupe ne sera baptisé Dassault-Aviation qu'à partir de 1990. L'entreprise fut nationalisée au moment du front populaire puis elle est redevenue une entreprise privée après la deuxième guerre mondiale.

Principales dates clés :

1928 : création de la société des Avions Marcel Bloch ;

1936 : nationalisation de la société Avions Marcel Bloch au sein de la SNCASO (Société nationale des constructions aéronautiques du sud-ouest). À partir du bureau d'études dont il conserve initialement la disposition, Marcel Bloch crée la Société Anonyme des Avions Marcel Bloch (SAAMB), mais le bureau d'études sera également intégré quelques mois plus tard à la SNCASO ;

1947 : Marcel Bloch change son nom en Marcel Dassault en hommage au nom de code de résistance de son frère et sa société devient la Société des Avions Marcel Dassault (SAMD) ;

1971 : SAMD fusionne avec Breguet Aviation et forme la société Avions Marcel Dassault - Breguet Aviation (AMD-BA) ;

1977 : l'État acquiert 20 % des parts d'AMD-BA au travers de la SOGEP (Société de gestion de participations aéronautiques) ;

1981 : dans le contexte des projets de nationalisations, Dassault cède 26 % du capital de AMD-BA à l'État ;

1986 : décès de Marcel Dassault et élection de Serge Dassault à la tête du groupe AMD-BA ;

1990 : changement de dénomination sociale: AMD-BA devient « Dassault-Aviation » ;

1998 : Dassault-Aviation sort du capital de Dassault Systèmes, transfert par l'État de sa participation de 45,76 % dans Dassault Aviation à Aerospatiale. Un pacte d'actionnaires est conclu entre les deux principaux actionnaires que sont Aerospatiale Matra et le Groupe Dassault ;

2000 : suite au changement de contrôle d'Aerospatiale Matra résultant de la constitution d'EADS, l'assemblée générale extraordinaire approuve la modification des statuts de la société Dassault Aviation marquant la fin du pacte d'actionnaires ; Charles Edelstenne succède à Serge Dassault à la présidence du groupe ;

2002 : après l'acquisition sur les marchés boursiers d'une quantité d'actions lui permettant de détenir 50,01 % du capital, le Groupe Industriel Marcel Dassault prend le contrôle de Dassault Aviation ;

2009 : acquisition des parts d'Alcatel-Lucent dans le groupe THALES, faisant de Dassault Aviation l'actionnaire industriel de référence de THALES avec 26 % du capital de celui-ci.

Secteurs d'activité et rang mondial ou européen :

Dassault-Aviation, groupe privé international, compte parmi les leaders mondiaux de l'industrie aéronautique dans les secteurs de l'aviation d'affaire et de l'aviation de combat. Dassault-Aviation se place au 60^{ème} rang mondial des entreprises de défense (en terme de chiffre d'affaires 2011), au 24^{ème} rang mondial des entreprises du secteur aérospatial et au 7^{ème} rang mondial dans le domaine de l'aviation militaire.

Plus de 70 % de son chiffre d'affaires est réalisé dans le secteur de l'aéronautique civile grâce à la vente d'avions d'affaires haut de gamme de type Falcon. Actuellement, Dassault-Aviation occupe sur ce segment 29 % du marché, ses principaux concurrents étant l'Américain Gulfstream Aerospace et le Canadien Bombardier. Dassault-Aviation exporte ses avions civils dans plus de 70 pays. Le groupe réalise majoritairement son activité civile en dehors de la France, en particulier aux États-Unis qui comptent pratiquement les deux tiers de la flotte mondiale des avions d'affaires.

Dans le secteur militaire, Dassault-Aviation conçoit et produit des avions de combat, notamment le Rafale, ainsi que des avions de surveillance et de patrouille maritime (Atlantique 2, Falcon Marine). Dassault-Aviation est également présent sur le secteur des drones de combat (UCAV), d'une part avec le programme de démonstrateur technologique nEUROn dont il assure la maîtrise d'œuvre industrielle, d'autre part avec le programme de démonstration FCAS DP (Future Combat Air System Demonstration Programme), lancé en coopération avec le Royaume-Uni (notamment BAE Systems).

Filiales et participations

Le groupe Dassault Aviation englobe la société mère et ses participations suivantes :

- périmètre consolidé au niveau groupe:

Dassault Falcon Service (filiale à 100 %), France

Sogitec Industries (filiale à 100 %), France

Dassault Falcon Jet (filiale à 100 %), États-Unis

Dassault Procurement Services (filiale à 100 %), États-Unis

THALES (participation de 26 %)

- Périmètre non consolidé :

Dassault Assurances Courtage (filiale à 100 %), France

Dassault International (filiale à 100 %), France

Dassault Réassurance (filiale à 100 %), France

SECBAT (participation de 36 %), France

Corse Composites Aéronautiques (participation de 25 %), France

Eurotradia International (participation de 16 %), France

Sofema (participation de 6,7 %), France

ODAS (participation de 6 %), France

Embraer (participation de 0,9 %), Brésil.

Produits phares actuels

Aviation civile :

- en production :

Falcon 900LX : Triréacteur, Mach 0,75, rayon d'action de 8890 km, 12 à 19 passagers ;
 Falcon 2000LX : Biréacteur, Mach 0,8, rayon d'action de 7410 km, 8 à 14 passagers ;
 Falcon 7X : Triréacteur, Mach 0,9, très long rayon d'action de 11 000km ; 12 à 19 passagers ;
 - en développement :
 Falcon 2000S ;
 Falcon SMS.

Aviation militaire :

- en production : Rafale
 - en développement : démonstrateur d'UCAV (Unmanned Combat Air Vehicle) nEUROn.
 - en phase d'étude préliminaire: programme de démonstration FCAS DP (Future Combat Air System Demonstration Program) en coopération avec BAE Systems.
 - avions « anciens » : Mirage 2000, Alphajet, ATL2, Super Etendard Modernisé.

Nombre d'employés fin 2011

La société mère employait fin 2011 près de 11 500 personnes dont environ 8 000 en France.

Principales implantations

Implantations en France :

Dassault-Aviation (société mère)

- Argenteuil (assemblage et aménagement de fuselages avions militaires et civils, pièces primaires, pièces mécaniques, tôlerie, tuyauteries et revêtements, pyrotechnie): environ 1100 employés ;
 - Argonay (production d'équipements par Dassault Equipements, bureau d'études mécaniques servocommandes, fabrications mécaniques et électroniques commandes de vol avions militaires et civils) : environ 500 employés ;
 - Biarritz (fuselage central, empennage, composites, assemblage de tronçons et de fuselage avions civils) : environ 1 000 employés ;
 - Cazaux (essais d'imports et d'armements) & Istres (essais en vol, mise au point de systèmes de navigation et d'armement) – Istres et Cazaux représentent globalement environ 675 employés ;
 - Martignas (assemblage de voilures militaires et civiles) : environ 475 employés ;
 - Mérignac (assemblage final essais et réception des avions militaires et civils) : environ 1175 employés,
 - Poitiers (fabrication de pièces titane, pyrotechnie, formation super plastique, verrières): environ 130 employés,
 - Saint Cloud (direction, bureaux d'étude): environ 2 800 employés,
 - Seclin (pièces de structures importantes, notamment voilures, tous avions): environ 270 employés

Dassault Falcon Service :

Le Bourget : maintenance, réaménagement, location de Falcon

Sogitec Industries :

Suresnes : simulation ; instruction et systèmes de documentation

Principales implantations des filiales à l'étranger : États-Unis

Dassault Falcon Jet :

- Teterboro (New Jersey) : coordination des activités mondiales de vente et de support client ;

- Little Rock (Arkansas) : personnalisation des Falcon, centre de maintenance ;

- Wilmington (Dalaware) : services, modifications et maintenance aéronautique.

Aero Précision Inc :

Deerfield Beach (Floride) : réparation et maintenance des trains d'atterrissage et des commandes de vol (pour les Falcon et ATR).

Dassault Procurement Services Inc

Paramus (New Jersey) : centrale d'achat d'équipements pour les Falcon.

Midway :

Teberboro (New Jersey) : révision et réparation d'équipements civils pour les équipementiers français fournisseurs pour les Falcon ou autres avions.

Chiffre d'affaires

Groupe Dassault Aviation	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Chiffre d'affaires Total	3, 31 Md€	n.c.
<i>dont activités civiles</i>	73 %	
<i>dont activités défense</i>	27 % (22 % France et 5 % Export)	
<i>Part exportations du chiffre d'affaires global</i>	74 %	
Chiffre d'affaires France	0, 86 Md€	n.c.
<i>dont activités civiles</i>	17 %	
<i>dont activités défense</i>	83 %	
Chiffre d'affaires hors France	2, 45 Md€	n.c.
<i>dont activités civiles</i>	93,2 %	
<i>dont activités défense</i>	6,8 %	

Résultat

Groupe Dassault Aviation	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Résultat net hors THALES	+ 282 M€	n.c.

Fiche signalétique n° 5 – THALES

Actionnariat actuel
27 % État – 26 % Dassault Aviation – 47 % flottant
Historique
1893 Création de la Compagnie Française Thomson-Houston (CFTH) pour exploiter en France les brevets de la société américaine Thomson-Houston Electric Corp., dans le domaine de la production et du transport de l'électricité. 1918 Création de la Compagnie Générale de Télégraphie Sans Fil (CSF), pionnier des transmissions hertziennes de l'électro-acoustique et du radar. 1968 Naissance de Thomson-CSF avec la fusion de la CSF et des activités d'électronique professionnelle de Thomson-Brandt. 1982 Nationalisation. 1983 Cession des activités de télécommunications civiles à la Compagnie Générale d'Électricité (devenue Alcatel-Lucent). 1987 Vente des activités d'imagerie médicale (CGR) à General Electric et création de SGS-Thomson par fusion des activités de semi-conducteurs avec celles de l'italien SGS (groupe IRI). 1989 Acquisition des activités d'électronique de défense du groupe Philips. 1997 Cession de la participation dans SGS-Thomson (devenue STMicroelectronics). 1998 Privatisation et apport d'actifs d'Alcatel et de Groupe Industriel Marcel Dassault (GIMD), qui deviennent actionnaires. Création d'Alcatel Space, détenue par Thomson-CSF (49 %) et par Alcatel (51 %) et regroupant les activités spatiales d'Alcatel, d'Aérospatiale et de Thomson-CSF. 1999 Prise de contrôle de 100 % du capital de Sextant Avionique, co-entreprise entre Thomson-CSF et Aérospatiale (devenue EADS) dans l'avionique. 2000 Acquisition de la société britannique Racal Electronics. Thomson-CSF se renomme THALES. Création de la co-entreprise THALESRaytheonSystems avec Raytheon dans le domaine de la défense aérienne. 2001 Cession de la participation dans Alcatel Space, dont le principal marché est alors celui des satellites de communication civile. 2007 Acquisition des activités Transport & Sécurité et Espace d'Alcatel-Lucent et cession à DCNS des activités navales de surface en France. Parallèlement, acquisition de 25 % du capital de DCNS auprès de l'État français. 2009 Acquisition par Dassault Aviation des titres THALES détenus par Alcatel-Lucent et GIMD. Dassault Aviation devient actionnaire de THALES à hauteur de 26 %. 2011 Montée au capital de DCNS à hauteur de 35 %.
Secteurs d'activité et rang mondial ou européen
Electronique de défense : équipements aéronautiques, systèmes de défense sol-air, systèmes de missiles, systèmes spatiaux, systèmes C4I (<i>Command, Communications, Control, Computers & Information</i>), systèmes liés à la sécurité, systèmes terrestres et interarmées, etc. Positionnement du groupe THALES :

Défense :

- n° 1 européen "Electronique de défense"
- n° 11 mondial des entreprises de défense

Sécurité :

- n° 1 mondial "Sécurisation des transactions interbancaires"
- n° 3 mondial "Systèmes de cryptologie hardware"
- n° 1 européen "Sécurité des systèmes d'information"

Espace :

- n° 1 européen – n° 3 mondial "Satellites civils"
- n° 1 mondial "Charges utiles de télécommunication"
- n° 1 européen "Systèmes satellitaires de défense"
- n° 1 européen "Systèmes de navigation"

Aéronautique civile :

- n° 1 mondial "Gestion du trafic aérien"
- n° 1 européen – n° 3 mondial "Avionique de vol"
- n° 2 mondial "Systèmes multimédia pour passagers"

Transport terrestre :

- n° 2 mondial "Systèmes de signalisation ferroviaire"

Principales filiales

THALES Communications & Security, THALES Optronique, THALES Avionics, THALES Alenia Space, THALES Systèmes Aéroportés, THALES Underwater Systems, THALES-Raytheon Systems company, THALES Air Systems, THALES Transport & Security, TDA Armements, THALES Training & Simulation, THALES Nederland, THALES Services, THALES Angénieux, etc.

Produits phares actuels

Radar à antenne active RBE2 (Rafale) – radar 3D de défense aérienne Ground Master 400 – système de commandement et conduite des opérations de l'OTAN (ACCS) – radio PR4G et radio logicielle Flexnet et Contact – équipements et systèmes d'avioniques de vol (civils et militaires) dont le viseur/visuel de casque pour hélicoptères Topowl – systèmes spatiaux de télécommunication (Syracuse), d'observation de la Terre (Helios, CSO, Sentinel) et de navigation (Galileo) – nacelle optronique aéroportée de désignation multifonction Damocles et nacelle de reconnaissance Reco NG – missile sol-air moyenne portée terrestre SAMP-T – système de drones tactiques Watchkeeper

Nombre d'employés (en France, à l'étranger) fin 2011		
63 417 employés au niveau groupe à fin 2011 (actifs CDI et CDD au 31 décembre 2011 avec effectifs des joint-venture pondérés au taux de détention – hors apprentis et alternance) dont 31 998 employés en France.		
Principales implantations en France (villes) et à l'étranger (pays)		
Principales implantations en France : Île-de-France (Elancourt, Colombes/Gennevilliers, Vélizy, Neuilly-sur-Seine), Cannes, agglomération bordelaise (Pessac, Le Haillan), Valence, Toulouse, Châtelleraut, Brest, Laval, Cholet, Saint-Héand		
Principales implantations à l'étranger : Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, États-Unis, Canada, Australie, Chine, Inde, Singapour, Emirats Arabes Unis		
Chiffre d'affaires		
Groupe	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Chiffre d'affaires Total	13 028 M€	
dont civil	43 %	
dont militaire	57 %	
Chiffre d'affaires origine France	47 %	
Secteur Défense et Sécurité		
Chiffre d'affaires Total	7 253 M€	
dont		
Division Opérations Aériennes (DAO)	1 156 M€	
Division Systèmes de Mission (DMS)	2 130 M€	
Division Défense Terrestre (DLD)	1 736 M€	
Division Systèmes C4I (DSC)	3 117 M€	
Chiffre d'affaires destination France	2 184 M€	
Secteur Aérospatial & Transport		
Chiffre d'affaires Total	5 682 M€	
dont		
Division Avionique (DAV)	2 903 M€	
Division Systèmes de Transport (DTS)	1 519 M€	
Division Espace (DSP)	1 557 M€	
Chiffre d'affaires destination France	1 095 M€	
Résultat		
Groupe	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Résultat	566 M€	-

Fiche signalétique n° 6 - DCNS

Actionnariat		
État (63,98 %), THALES (35 %), FCPE actions DCNS (1 %), autocontrôle (0,02 %)		
Historique		
Création en 1631 des arsenaux de Rochefort et Toulon, puis de Ruelle en 1751, de Nantes-Indret en 1771, de Lorient en 1778, de Cherbourg en 1813, etc. En 1852, regroupement des différents établissements et rattachement à la marine. En 1900, création de la Direction des Chantiers Navals (DCN). En 2000, DCN quitte la DGA et devient en 2003 une société anonyme de droit privé. En 2007, constitution de DCNS suite à la conclusion du projet « Convergence » avec THALES (détenant 25 % du capital, porté à 35 % fin 2011).		
Secteurs d'activité et rang mondial ou européen		
Armements navals : frégates, porte-avions, sous-marins conventionnels, sous-marins nucléaires d'attaque, sous-marins nucléaires lanceur d'engins, corvettes, torpilles, etc.		
Produits phares actuels		
Sous-marins Nucléaires d'Attaque Barracuda, Sous-marins Nucléaires Lanceurs d'Engins Nouvelle Génération type Le Terrible, Frégates Horizon, FREgates Multi-Missions (FREMM), Corvette Gowing, Bâtiment de Projection et de Commandement de type Mistral (BPC), Sous-marins conventionnels Scorpène, Torpilles M90, Torpilles BlackShark, Torpilles F21, etc.		
Nombre d'employés fin 2011		
12 657 (dont 12 352 en France)		
Principales implantations en France et à l'étranger		
France : Paris, Cherbourg, Lorient, Brest, Nantes, Ruelle, Toulon, Saint-Tropez. Étranger : Singapour, Inde, Brésil, Malaisie.		
Chiffre d'affaires		
Groupe	2011 (réalisé) M€	2012 (prévu) M€
Chiffre d'affaires Total	2 624	
dont activités civiles	3 %	
dont activités défense	97 %	
Chiffre d'affaires France	1 784	
dont activités civiles	4 %	
dont activités défense	96 %	

Chiffre d'affaires hors France	840	
<i>dont activités civiles</i>		
<i>dont activités défense</i>	100 %	
Résultat		
Groupe	2011 (réalisé) M€	2012 (prévu) M€¹
Résultat net	179	

Fiche signalétique n° 7 - EADS

Actionnariat
Au 30 juin 2012, l'actionnariat d'EADS NV était détenu d'une part à 49,87 % par les actionnaires d'un Contractual Partnership comprenant : - Sogeade (détenu à 66,67 % par l'État français et à 33,33 % par Lagardère) : 22,225 % (22,37 % des droits de vote) ; - DASA (détenu à 66,67 % par Daimler et 33,33 % par Dedalus, un consortium d'investisseurs publics et privés) : 22,225 % (Daimler exerce l'ensemble des droits de vote représentant 22,37 %) ; - SEPI (État espagnol) : 5,42 % (5,45 % des droits de vote). Le flottant représentait 50,13 % dont public 49,49 % (49,75 % des droits de vote), auto-détention 0,58 %, 0,06 % étant par ailleurs détenus directement par l'État français.
Historique du groupe
EADS a été créé en juillet 2000 et résulte de la fusion des sociétés Aérospatiale Matra (France), DASA (Allemagne) et CASA (Espagne). Aérospatiale Matra, issu du rapprochement en juin 1999 de la société nationale Aérospatiale et du groupe privé Matra Hautes Technologies, a apporté au groupe ses activités dans le domaine des avions commerciaux (Airbus), des hélicoptères (Eurocopter), des systèmes spatiaux (Arianespace et Astrium), des missiles et des télécommunications. DASA (Daimler Chrysler Aerospace AG), issu du regroupement de Dornier, MBB, MTU et Telefunken Systemtechnik en 1989, a apporté ses activités dans le domaine des avions commerciaux (Airbus), des hélicoptères (Eurocopter), des avions de combat militaire (Panavia, Eurofigther), des systèmes spatiaux (Arianespace et Astrium), des missiles, des télécommunications, des systèmes électroniques de défense. La branche motorisation MTU a été maintenue hors du périmètre d'EADS par Daimler. CASA (Construcciones Aeronauticas SA), sous contrôle de l'État espagnol, a apporté ses activités dans le domaine des avions commerciaux, des avions de combat militaire (Eurofighter), des avions de transport militaire et de l'espace. Fondé en tant que consortium de plusieurs fabricants européens à la fin des années 1960, Airbus Industrie est devenue une société par actions simplifiées en 2001, possédée à 80 % par EADS et à 20 % par BAE Systems. En 2006, BAE a vendu ses parts à EADS. Airbus Military est depuis 2009 une filiale d'Airbus en charge des programmes d'avions de transport militaire du groupe EADS. En 2003, la division Défense & Sécurité est née de la volonté de regrouper au sein d'une seule division les systèmes de défense et de communication, l'électronique de défense, les systèmes aériens militaires et les systèmes de missiles. Cette division a été rebaptisée Cassidian en 2009. À partir de 2000, EADS Astrium devient la principale société de conception et de fabrication de satellites en Europe. En janvier 2003, EADS rachète la participation de BAE Systems dans EADS Astrium et devient l'actionnaire unique.

En 2006, EADS fusionne les deux sociétés EADS Astrium et EADS Space Transportation. Sous la dénomination ASTRIUM, la nouvelle filiale d'EADS regroupe désormais la totalité des activités spatiales, des satellites au transport spatial et services associés. Eurocopter s'est constitué en 1992 autour des divisions hélicoptères d'Aérospatiale et de MBB. Eurocopter devient une société par actions simplifiées à actionnaire unique à la création d'EADS en 2001.

Secteurs d'activité et rang mondial ou européen

Avec un chiffre d'affaires de 49,1 Md€ en 2011, en augmentation de 7 % par rapport à 2010, EADS est le premier groupe aéronautique, spatial et de défense en Europe (n° 2 mondial derrière Boeing).

EADS comporte 4 grandes divisions :

- **Airbus** (51 % des effectifs ; CA 2011 : 33,1 Md€ soit 67 % du CA EADS). Avions commerciaux et avions de transport militaire. Airbus et Boeing se répartissent le marché des avions commerciaux de plus de 100 places. Airbus Military est leader mondial du marché des avions de transport militaire de petite et moyenne capacités.

- **Cassidian** (17,4 % des effectifs ; CA 2011 : 5,8 Md€ soit 11,8 % du CA EADS). Cassidian compte parmi les leaders mondiaux dans le domaine des avions de combats, les communications, l'électronique de défense, les drones, les missiles (au travers de sa participation dans MBDA), la protection et la surveillance, la sécurité informatique.

- **Eurocopter** (13,7 % des effectifs ; CA 2011 : 5,4 Md€ soit 11 % du CA EADS). Hélicoptères civils et militaires. Eurocopter est leader mondial sur le marché des hélicoptères civils et troisième mondial sur le segment des hélicoptères militaires.

- **Astrium** (12,6 % des effectifs ; CA 2011 : 4,96 Md€ soit 10,8 % du CA EADS). Satellites, lanceurs, systèmes orbitaux, missiles balistiques, services spatiaux. Astrium est le troisième fabricant mondial de systèmes spatiaux, derrière Boeing et Lockheed Martin et le premier européen. Astrium est le leader mondial du secteur des lanceurs commerciaux avec environ 50 % de parts du marché. Astrium est l'un des deux grands maîtres d'œuvre européens du domaine des satellites.

En 2011, EADS a réalisé environ 76 % de son chiffre d'affaires dans le domaine civil et 24 % dans le secteur de la défense. Les activités Défense englobent quasiment la totalité des activités de Cassidian, la moitié environ de celles d'Eurocopter, un tiers de celles d'Astrium et 7 % d'Airbus. EADS est aujourd'hui positionné au 7^{ème} rang mondial des industriels de l'armement. EADS est le premier fournisseur du ministère français de la Défense.

Principales filiales

- **Airbus** (détenue à 100 %) : les chaînes d'assemblage des avions commerciaux se trouvent à Toulouse (France), Hambourg (Allemagne), Séville (Espagne) et Tianjin (Chine). Airbus Military est la filiale d'Airbus en charge des programmes d'avions de transport militaire du groupe EADS. Airbus Military commercialise également des avions de missions, dérivés de plates-formes existantes d'avions commerciaux et dédiés à des fonctions militaires et de sécurité spécifiques comme le ravitaillement en vol, la surveillance maritime ou la guerre anti-sous-marine.

- **Cassidian** (détenue à 100 %) est leader en intégration de systèmes pour la Défense et la Sécurité notamment dans trois segments: systèmes d'informations opérationnels (sécurité des frontières, protection des infrastructures critiques, gestion des situations d'urgence et de crise, systèmes de commandement, systèmes de renseignement et de surveillance), systèmes de communications (solutions de radiocommunications sécurisées, cybersécurité, réseaux de communication d'infrastructures, systèmes de télécommunications,...), systèmes aériens (avions de combats, systèmes de drones, avions de missions, systèmes de missions légers, avionique, solutions pour la surveillance aérienne et l'identification, maintenance aéronautique, moyens de tests et services associés).

- **Eurocopter** (détenue à 100 %) : conception et production d'hélicoptères civils et militaires au profit de clients répartis dans le monde entier. Eurocopter réalise également des modifications et rénovations d'hélicoptères. Les services sont devenus un axe de croissance stratégique de cette filiale.

- **Astrium** (détenue à 100 %) est organisée en trois unités opérationnelles : Astrium Satellites, Astrium Space Transportation et Astrium Services. Astrium Satellites conçoit, développe et produit des satellites de télécommunications et d'observation de la Terre civils et militaires, ainsi que des satellites scientifiques et de navigation. Astrium Space Transportation conçoit, développe et produit des lanceurs spatiaux (civils et militaires) et des systèmes de missiles balistiques. Astrium Services fournit des services satellitaires de télécommunications et d'observation de la Terre.

Les autres principales filiales et participations du groupe sont :

- EFW (filiale EADS à 100 % ; siège situé à Dresde (DE)) : conversion d'avions civils à large fuselage en avions cargo
- Aerolia (filiale EADS à 100 % ; siège situé à Toulouse (FR)) : aérostructures et sous-ensembles de pointes avant d'avions
- Prenium Aerotech GmbH (filiale EADS à 100 % ; siège situé à Ausbourg (DE)) : aérostructures et outils de production destinés aux chaînes d'assemblages
- Infoterra Ltd (filiale ASTRIUM à 100 % ; siège situé à Leicester (UK)) : géo-informations et imagerie satellite
- Paradigm Secure Communications (filiale ASTRIUM à 100 % ; siège situé à Stevenage (UK)) : services de communications sécurisées
- Crisa (filiale ASTRIUM à 100 % ; siège situé à Madrid (ES)) : conception et la fabrication d'équipements électroniques et logiciels pour applications spatiales
- EADS Sogerma (filiale EADS à 100 % ; siège situé à Mérignac) : aérostructures, aménagement cabine, sièges cockpit

- United Monolithic Semiconductors (filiale commune d'EADS (50 %) et THALES ; siège situé à Orsay (FR)) : semi conducteurs Radio Fréquences

- Daher-Socata (filiale commune EADS (30 %) et Daher ; siège situé à Louey (FR)) ; constructeur et équipementier aéronautique

- Spot Image (filiale Astrium à 99 % ; siège situé à Toulouse) : imagerie satellitaire

- GIE ATR (filiale EADS (50 %) et Alenia Aermacchi, siège situé à Blagnac (FR)) : avions de transport régional

- Eurofighter GmbH (EADS (46 %), BAE Systems et Alenia Aeronautica) : consortium européen (Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne) afin de produire l'avion de chasse Eurofighter Typhoon

- EADS exerce une activité dans le domaine de la sûreté et de la sécurité maritime par l'intermédiaire de sa filiale SIGNALIS et dans les systèmes de surveillance côtière à travers ATLAS Elektronik (coentreprise avec Thyssenkrupp) dont le siège est situé à Brème (DE))

- MBDA (filiale EADS (37,5 %), BAE Systems et Finmeccanica; siège situé à Velizy (FR)) : leader européen des missiles et des systèmes de missiles

- EADS détient en outre 46 % de Dassault Aviation : avions militaires et avions d'affaires.

Produits phares actuels

Avions commerciaux :

- Airbus Commercial: courts et moyens courriers : famille A320 (A318, A319, A320 et A30NEO en cours de développement, A321) ; longs courriers : famille A330 (A330-200, A330-300), gros porteurs : A350XWB en cours de développement, A380

- Avions de transport régionaux : ATR42, ATR72.

Avions de transport militaires et avions de missions :

Airbus Military : avions de petites et moyennes capacités C212, CN235, C295, avion de transport tactique lourd A400M en cours de développement, ravitailleur A330-MRTT.

Avions légers et d'affaires :

Daher - Socata : TBM 700, TBM850.

Avions de Combat :

Cassidian : Eurofighter Typhoon.

Hélicoptères civils :

Eurocopter : hélicoptères légers : EC120 Colibri, famille Ecureuil (EC130, AS350, AS355), EC135, EC145 ; hélicoptères moyens : famille Dauphin (AS365, EC155), EC175 ; hélicoptères lourds : famille Super Puma (AS332, EC225)

Hélicoptères militaires :

Eurocopter : hélicoptères légers : famille Fennec (AS 550;AS 555), EC635, EC645; hélicoptères moyens : AS565 Panther; hélicoptères lourds : famille Cougar (EC725; AS532), NH90 (transport tactique TTH et lutte anti navire et anti sous marine NFH), hélicoptère de combat TIGRE.

Drones :

-Cassidian : drone tactique à longue portée Atlante développé pour l'Espagne; Drone de Renseignement Au Contact (DRAC) commercialisé sous le nom de Tracker développé pour la France ; Système Intérimaire de drone Moyenne Altitude Longue Endurance Harfang développé pour la France ; drone de surveillance Haute Altitude Longue Endurance EuroHawk développé pour l'Allemagne ; démonstrateur de drone de combat Barracuda fruit d'une coopération germano-espagnole.

Systèmes spatiaux et missiles balistiques :

- Lanceurs spatiaux : lanceur Ariane 5 ;
- Missiles balistiques pour la dissuasion française : M51 ;
- Infrastructures orbitales : le Columbus Orbital Facility et l'Automated Transfer Vehicle de la station spatiale internationale ;
- Satellites de télécommunications : militaires (Skynet 5 pour l'armée britannique, Satcom Bw pour l'armée allemande) et civils (Astra 1N, Arabsat 5C, Ka Sat pour Eutelsat) ;
- Satellites d'observation : systèmes d'observation optique Helios 1, Helios 2, SPOT 5, Pléiades, Musis, Astroterra (SPOT 6-7) ; systèmes d'observation radar TerraSAR-X, TanDEM-X ;
- Satellites scientifiques : GIAL.

Electronique de défense et de sécurité :

- Réseaux et équipements de radiocommunications sécurisées et multiservices basés sur la norme européenne TETRA à l'usage des forces de sécurité (police, pompier) et de défense ;
- Famille de radar de surveillance SPEXER capables de détecter des cibles mobiles de petite taille. Le dernier de la gamme, le SPEXER 2000 Coastal, est destiné à la surveillance de zones côtières et d'infrastructures maritimes.

Nombre d'employés fin 2011

Effectifs 133 115 dont 48 394 emplois en France (1^{er} pays du groupe EADS en terme d'emplois).

Principales implantations en France et à l'étranger

Principales implantations en France :

- Midi-Pyrénées : Airbus (20 000 employés) et Astrium (2 700) à Toulouse ;
- Ile de France: Astrium (2 700 employés) notamment aux Mureaux et à Elancourt; Cassidian (2000 employés) à Elancourt ; Eurocopter (1000 employés) à la Courneuve ; MBDA (2600 employés) au Plessis-Robinson ;
- Provence Alpes Côte d'Azur : Eurocopter (7900 employés) à Marignane ;
- Pays de Loire : Airbus (3900 employés) à Nantes et Saint-Nazaire ;
- Picardie: Aerolia (1400 employés) à Meaulte ;
- Aquitaine: Astrium (1250 employés) à Saint Médard en Jalles ;

- Centre : MBDA (1400 employés) à Bourges ;
- Poitou Charente : Sogerma (750 employés) à Rochefort.

Principales implantations à l'étranger (effectifs fin 2011) : Allemagne (47 051 employés) ; Espagne (10 701 employés) ; Royaume-Uni (13 467 employés) ; États-Unis (2 829 employés) ; Italie (480 employés) ; reste du monde (10 193 employés).

Chiffres d'affaires

Groupe EADS	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Chiffre d'affaires Total	49,1 Md€	n.c.
<i>dont activités civiles</i>	76,4 %	
<i>dont activités défense</i>	23,6 %	
Chiffre d'affaires France	19,2 Md€	n.c.
<i>dont activités civiles</i>	74 %	
<i>dont activités défense</i>	26 %	
Chiffre d'affaires hors France	29,9 Md€	n.c.

AIRBUS	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Chiffre d'affaires Total	33,1 Md€ (67,1 % du CA EADS)	n.c.
<i>dont activités civiles</i>	92,5 %	
<i>dont activités défense</i>	7,5 %	

ASTRIUM	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Chiffre d'affaires Total	4,9 Md€ (10,1 % du CA EADS)	n.c.
<i>dont activités civiles</i>	66 %	
<i>dont activités défense</i>	34 %	

CASSIDIAN	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Chiffre d'affaires Total	5,8 Md€ (11,8 % du CA EADS)	n.c.
<i>dont activités civiles</i>	8 %	
<i>dont activités défense</i>	92 %	

EUROCOPTER	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Chiffre d'affaires Total	5,4 Md€ (11 % du CA EADS)	n.c.
<i>dont activités civiles</i>	53 %	
<i>dont activités défense</i>	47 %	
Autres affaires	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Chiffre d'affaires Total	1,2 Md€	n.c.
<i>dont activités civiles</i>	64 %	
<i>dont activités défense</i>	36 %	
Résultat		
Groupe EADS	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Résultat net	+ 1 033 M€	n.c.

Fiche signalétique n° 8 - MBDA

Actionnariat actuel
MBDA est une filiale commune d'EADS (37,5 %), BAE Systems (37,5 %) et Finmeccanica (25 %).
Historique du groupe
MBDA est né en 2001 de la fusion des entreprises Aerospatiale Matra Missiles, Matra BAE Dynamics, et Alenia Marconi Systems (devenues respectivement MBDA France, MBDA Royaume-Uni et MBDA Italie). En 2006, LFK GmbH rejoint le groupe MBDA, et prend, en 2012, le nom de MBDA Germany.
Secteurs d'activité et rang mondial ou européen :
MBDA est le leader européen des missiles et des systèmes de missiles. Son chiffre d'affaires 2011 est de 3 Md€, ce qui en fait le deuxième groupe mondial dans l'industrie des missiles derrière Raytheon (4,2 Md€) et devant Lockheed Martin (2,3 Md€) et Rafael Advanced Defense Systems (500 M€).
Principales filiales
- MBDA France, MBDA Royaume-Uni, MBDA Italie, MBDA Allemagne : filiales à 100 % - <u>Propulsion</u> : Roxel (50 % MBDA et 50 % Heraklès), Bayern-Chemie (filiale à 100 %) - <u>Charge militaire</u> : TDW (filiale à 100 %) - <u>Composants électroniques</u> : Matra Electronique (filiale à 100 %)
Produits phares actuels
<u>Missiles air-air</u> : ASRAAM (autoprotection, autoguidage infrarouge) MICA (interception, combat et autoprotection, autoguidage infra rouge ou électromagnétique) METEOR (interception moyenne et longue portée, autoguidage électromagnétique) <u>Missiles surface-air</u> : Mistral (très courte portée, autoguidage infrarouge) MICA-VL (courte portée, autoguidage infra rouge ou électromagnétique) ASTER 15 (courte et moyenne, autoguidage électromagnétique) ASTER 30 (moyenne et longue portée, autoguidage électromagnétique) <u>Missiles air-sol</u> : Brimstone Trigat (PARS 3 LR)

Missiles anti-char :

Milan

ERYX

Missiles anti-navires :

Exocet (AM39, SM39, MM40 Block III)

Marte MK2

Missiles de croisière :

Scalp / Storm Shadow

Missile de Croisière Naval

ASMPA

Nombre d'employés (en France, à l'étranger) fin 2011

MBDA emploie 9 750 personnes dont 4 500 en France.

Principales implantations en France et à l'étranger*Principales implantations en France :*

Région Ile de France : Plessis-Robinson (siège, bureaux d'étude, 2540 personnes) ;

Région Centre : Selle-Saint-Denis (production, intégration et recherche, 240 personnes) et Bourges (production et intégration, 1320 personnes) ;

Région Picardie : Lacroix-Saint-Ouen (Matra Electronique, 380 personnes).

Principales implantations à l'étranger :

Royaume-Uni (2630 employés) : Stevenage, Bristol, Lostock

Italie (1300) : Fusaro, La Spezia, Rome

Allemagne (1250 employés) : Schrobhausen, Aschau, Ulm

États-Unis (70 employés) : Huntsville, Westlake Village, Washington.

Chiffre d'affaires

Groupe MBDA	2011 (réalisé)	2012 (prévu)
Chiffre d'affaires TOTAL	3 Md€	n.c.
<i>dont activités civiles</i>	/	
<i>dont activités défense</i>	100 %	
Chiffre d'affaires FRANCE	1, 62 Md€	n.c.
<i>dont activités civiles</i>	/	
<i>dont activités défense</i>	100 %	
Chiffre d'affaires hors FRANCE	1, 38 Md€	n.c.

Résultat

MBDA annonce une marge opérationnelle supérieure à 10 % pour 2011

Glossaire

AMF : Autorité des marchés financiers
APE : Agence des participations de l'État
BAE : British Aerospace
BITD : Base industrielle et technologique de défense
CIEEMG : Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre
CPT : Commission des participations et transferts
DASA : Deutsche Aerospace AG
DCNS : Direction des constructions navales et systèmes
DGA : Direction générale de l'armement (ex délégation générale pour l'armement)
EADS : European Aeronautic Defence and Space company
FCPE : Fonds commun de placement d'entreprise
GIAT : Groupement Industriel des Armements Terrestres
GIMD : Groupement Industriel Marcel Dassault
KFW : Kreditanstalt für Wiederaufbau
LMBO : Leverage Management Buy-Out
MBDA : Matra BAE Dynamics Aliena
MHT : Matra Hautes Technologies
OPA : Offre publique d'achat
OPE : Offre publique d'échange
SAAB : Svenska Aeoplan AktieBolaget
SEPI : Sociedad Estatal de Participaciones Industriales
SME : SNPE Matériaux Energétiques
SNECMA : Société nationale d'étude et de construction de moteurs d'aviation
SNIAS : Société nationale industrielle aérospatiale
SNPE : Société nationale des poudres et des explosifs
Sogead : Société de gestion de l'aéronautique de la défense et de l'espace

Sogepa : Société de gestion des participations aéronautiques

SPS : SNCEMA Propulsion Solide

TKMS : ThyssenKrupp Marine Systems

TSA : Thomson SA

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES CONCERNÉS

SOMMAIRE

Ministre de l'économie et des finances	147
Ministre de la défense	150
Président de l'autorité des marchés financiers	152
Ancien président-directeur général de Dassault-Aviation (avril 2000 à janvier 2013)	153
Président-directeur général de Dassault-Aviation	156
Président-directeur général de DCNS	157
Président-directeur général de Nexter Group	158
Président-directeur général de Safran	159
Président-directeur général de la société nationale des poudres et explosifs (SNPE)	161
Président du conseil d'administration de SOGEADE Gérance	162
Président de la société de gestion des participations aéronautiques (SOGÉPA)	168
Ancien Président-directeur général de THALES (janvier 1998 à mai 2009)	169
Président-directeur général de THALES	170

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Je tiens en premier lieu à réaffirmer la préoccupation constante de l'Etat à renforcer et améliorer son rôle d'actionnaire, parfois majoritaire, toujours de référence, au capital des principales entreprises de défense françaises. L'analyse rétrospective conduite ici par la Cour des comptes ainsi que les recommandations faites contribuent à cet effort et à la nécessité pour l'Etat de poursuivre une politique actionnariale et stratégique à la fois continue sur le long terme et adaptée aux circonstances économiques et industrielles conjoncturelles.

Je partage pleinement la recommandation générale de la Cour des comptes qui vise à la formulation d'une feuille de route stratégique cohérente pour l'ensemble du secteur économique de la défense.

Cette réflexion passe par la définition d'un équilibre approprié dans les relations entre les acteurs économiques du secteur et l'Etat actionnaire, garant de la valorisation optimale du patrimoine public détenu au capital de ses entreprises de défense, et protecteur des intérêts stratégiques vitaux de la Nation portés par ces groupes industriels. Cette réflexion passe également par la nécessité économique de poursuivre la restructuration et la consolidation du secteur de l'industrie de défense.

Ces choix d'importance majeure font l'objet d'un examen approfondi à l'heure de la rédaction du Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale et de la préparation de la loi de programmation militaire 2014-2019. La pérennité des emplois et des compétences industrielles de défense sur le territoire français sont nécessaires à la protection, sur le long terme, des intérêts stratégiques de la défense nationale et il convient que l'Etat actionnaire veille à assurer cette pérennité dans la gestion de ses participations dans les industries d'armement.

Dans ce contexte, je me félicite de l'avis positif de la Cour des comptes sur le travail, l'organisation et la traçabilité des recommandations de l'Agence des participations de l'Etat. Je tiens également à souligner la coordination opérationnelle aujourd'hui rapprochée de ce service avec la Direction générale de l'armement dans l'élaboration des prises de position de l'Etat au capital des industries d'armement, ainsi que le recommande la Cour des comptes.

Plus spécifiquement, le projet de rapport de la Cour des comptes appelle les observations suivantes de ma part :

1. La Cour des comptes estime que l'Etat s'est progressivement laissé diluer au capital des industries de défense sans obtenir de réelles contreparties. Ces dilutions ont permis toutefois le développement de grandes réussites technologiques, industrielles et commerciales telles qu'EADS ou la

constitution de grands groupes de défense par apports d'actifs venus du secteur privé tels que Thales.

Si une position forte de l'actionnariat public est un instrument d'influence majeur, il convient toutefois de prendre en compte, au cas par cas, l'ensemble des dispositifs de protection que l'Etat a mis en place et ne pas considérer de niveau minimal de position actionnariale de manière impérative.

Il convient à la fois de protéger les actifs de défense et de mettre en place des dispositifs anti-OPA dans les entreprises concernées. L'Agence des participations de l'Etat s'y est employée, comme le souligne le projet de rapport. La maîtrise du contrôle de la gouvernance et de la stratégie est également à rechercher, diverses voies s'offrant selon le niveau de participation de l'Etat au capital des entreprises concernées, notamment l'organisation d'un co-contrôle avec un partenaire stratégique dans les situations dans lesquelles le niveau de participation est le moins élevé.

2. S'agissant de DCNS, je prends note que les conditions financières de réalisation de la prise de participation de Thales au capital de DCNS ainsi que l'exercice de l'option de montée de 25 % à 35 % fin 2011 n'appellent pas de remarque de la Cour des comptes au regard du respect des intérêts patrimoniaux de l'Etat.

Il convient en revanche de nuancer la remarque de la Cour des comptes, qui souligne l'absence de convergence d'intérêts entre l'Etat et Dassault-Aviation au travers de Thales, qui ne saurait se satisfaire de la minorité de blocage actuelle. Cette opération de montée à 35 % du capital de DCNS marque une étape importante pour la constitution d'alliances stratégiques dans le domaine naval en Europe et s'accompagne, conformément aux accords conclus en 2007, d'une augmentation des droits de Thales dans la gouvernance de DCNS, permettant le renforcement de la coopération entre les deux sociétés et une intensification des rapprochements des cultures et des méthodes.

3. S'agissant de Safran, je prends acte du satisfecit donné par la Cour des comptes sur les dispositifs opérationnels de protection anti-OPA et de protection des activités stratégiques de défense. Ce dernier dispositif a été renforcé en 2011, puisque les activités de propulsion solide sont également protégées par la détention, par l'Etat, d'une action spécifique au capital de la société Herakles, issue de la fusion des sociétés SNPE Matériaux Energétiques et de Safran Propulsion Solide.

La Cour des comptes souligne la difficulté de l'Etat actionnaire à « faire appliquer ses décisions par les responsables des entreprises qu'il contrôle », à l'instar des négociations entre Safran et Thales visant à réaliser les échanges d'actifs dans les domaines de l'optronique et de l'avionique. Il convient tout d'abord de souligner que Safran n'est pas contrôlé par l'Etat et que Thales est co-contrôlé par l'Etat et Dassault Aviation. Dans ce contexte,

l'Etat peut s'avérer ne pas être en mesure, comme ce fut le cas en l'espèce, de conduire les dirigeants des deux sociétés à un point de convergence sur un niveau ambitieux de projet. Toutefois, les perspectives économiques actuelles invitent au réexamen de rapprochements industriels cohérents.

4. S'agissant de Thales, la Cour des comptes estime qu'en substituant Dassault Aviation à Alcatel-Lucent au capital de Thales, l'Etat a « limité très fortement sa marge de manœuvre » alors qu'il est premier actionnaire du groupe. La Cour des comptes met notamment en doute la maîtrise de la gouvernance et des orientations stratégiques majeures de Thales.

Si la substitution d'Alcatel-Lucent par Dassault Aviation au capital de Thales n'était en effet pas l'option la plus recommandée par l'Agence des participations de l'Etat, cette situation s'écarte peu de celle qui prévalait en 2006 avec Alcatel-Lucent. Les seuils d'un tiers du capital et de 50 % des droits de vote étaient franchis seulement conjointement et le pacte d'actionnaires octroyait au partenaire industrielles mêmes droits de veto sur l'élection et la révocation du président directeur général, le budget et le plan stratégique, les acquisitions et cessions significatives et les accords stratégiques d'alliance et de coopération industrielle et technologique.

Ces droits résultent d'un équilibre entre actionnaires qui, agissant de concert, contrôlent le groupe Thales et contribuent, au sein du conseil d'administration, à la définition des grandes orientations stratégiques du groupe selon un processus collégial qui tient compte à la fois des enjeux de souveraineté attachés à la défense de nos intérêts nationaux et des enjeux industriels propres aux secteurs d'intervention de Thales, qui sont pour la plupart d'une complexité justifiant la mobilisation d'un partenaire industriel.

5. S'agissant de GIAT Industries et de SNPE, je prends note de l'appréciation faite par la Cour des comptes sur les opérations de restructurations menées au cours de la dernière décennie. Je partage également l'analyse de la Cour des comptes sur l'enjeu stratégique que représente pour ces sociétés leur participation à la consolidation de l'industrie de défense au niveau français ou européen.

6. S'agissant d'EADS, je me félicite de l'appréciation faite par la Cour des comptes sur les accords EADS du 5 décembre dernier relatifs à la recomposition de l'actionnariat de la société et à l'évolution de sa gouvernance, accords qui selon la Cour des comptes viennent répondre aux critiques qu'elle formulait à l'encontre des accords constitutifs de 2000. En particulier, la protection des intérêts stratégiques de l'Etat sera renforcée par la mise en œuvre d'un accord de défense et EADS, en vertu d'un accord distinct, consultera l'Etat avant d'exercer ses droits de vote lors des assemblées générales des actionnaires de Dassault Aviation et a octroyé à l'Etat un droit de première offre et de premier refus en cas de cession de tout ou partie de sa participation au capital de Dassault Aviation.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Evoquant « les spécificités de l'État actionnaire d'industries d'armement » et décrivant l'environnement de ces industries, ce document relève avec raison la dimension stratégique qu'elles revêtent pour l'indépendance de notre pays.

S'agissant des instruments de protection, la Cour évoque la réglementation Exon-Florio qui donne au Président des États-Unis le pouvoir d'examiner l'impact d'acquisitions étrangères de sociétés américaines, et le cas échéant de s'y opposer ou de fixer des conditions de « proxy » pour limiter les pouvoirs d'un actionnaire étranger. Elle affirme que ni la France ni l'Union Européenne n'ont estimé, jusqu'à ce jour, pour des raisons diverses, devoir mettre en place un tel dispositif de protection, et en déduit que la présence de l'État au capital de certaines entreprises est appelée à demeurer un important moyen de protection pour les principales activités industrielles stratégiques pour la défense nationale. Cette affirmation mérite d'être nuancée : en effet, la réglementation française des investissements étrangers soumet à autorisation préalable lesdits investissements dans le domaine de la défense, et la possibilité, utilisée dans une majorité de cas, de fixer des conditions à l'autorisation, permet d'obtenir de l'investisseur un engagement de pérennité des activités concernées ; elle a par ailleurs conduit ces dernières années, dans les cas les plus critiques de fournisseurs d'importance stratégique, à mettre en place l'équivalent français du « proxy » américain auquel la Cour fait référence.

De même, le document affirme que la caractéristique commune de tous les dispositifs de protection autres que la détention de blocs de contrôle actionnarial serait d'être étroitement confinée à la protection de certains actifs ou de certaines activités très strictement délimités. Il déplore que la portée de cette protection soit, en pratique, restreinte, en raison de l'imbrication des actifs et activités protégés au sein d'actifs et d'activités non protégés. Cette appréciation de la Cour mérite elle aussi d'être nuancée. Les conventions de protection d'actifs stratégiques prennent en effet également en compte celles des activités duales utiles aux productions à vocation militaire. Il n'est pas connu à ce jour de difficultés de mise en œuvre concrète.

S'agissant de la gouvernance de GIAT Industries et de SNPE, la Cour relève avec raison que l'État actionnaire a rempli son devoir d'accompagnement de la transformation de ces entreprises. En ce qui concerne la grosse propulsion solide pour applications balistiques et lanceurs, l'aboutissement de l'intégration des actifs concernés de SNPE au groupe Safran, avec protection par action spécifique, doit permettre de mieux assurer la pérennité de ces activités.

S'agissant du groupe EADS, les premières années de son existence avaient fait ressortir toute l'importance du maintien d'un équilibre franco-allemand dans cette entreprise. Les accords de décembre 2012 et la voie choisie pour la transformation, actuellement en cours, de la gouvernance du groupe, validés par l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires, vont dans le sens de la recommandation que formulait la Cour de chercher à remédier à l'insuffisance relative des prérogatives de l'Etat dans l'ancienne gouvernance. En particulier, la protection des intérêts de défense, concernant notamment les activités relatives aux missiles balistiques, doit être assurée de manière satisfaisante par les dispositions statutaires concernées.

En ce qui concerne la conclusion générale, il ne paraît pas justifié de considérer, comme l'affirme le document de la Cour, que l'Etat ait pris le risque d'une perte de contrôle de certaines activités industrielles nationales d'armement. Les dispositifs de protection (actions spécifiques, conventions de protection des activités stratégiques utiles à la défense) mis en place dans les entreprises concernées, parallèlement à l'évolution des parts détenues dans leur capital, montrent en effet que l'Etat a contrôlé le risque évoqué par la Cour en conservant des leviers adéquats pour la protection de ces activités.

Enfin, d'une façon plus générale, l'action permanente des services de la direction générale de l'armement en charge de l'industrie d'armement et l'action régulière des commissaires du gouvernement nommés auprès des principales sociétés assurent une information précise de mon cabinet et complètent dans de nombreux cas la panoplie des instruments disponibles pour assurer la protection indispensable des intérêts à long terme de la défense.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS
FINANCIERS**

*Je vous indique que ce rapport n'appelle pas de commentaire
particulier de ma part.*

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE DASSAULT-AVIATION (avril 2000 à janvier 2013)**

L'Etat a souhaité que DASSAULT AVIATION devienne l'actionnaire privé de référence dans THALES afin de bénéficier de son expérience industrielle dans l'aéronautique, l'électronique et les systèmes. Ceci a été mis en œuvre sans que les prérogatives de l'Etat premier actionnaire ne soient remises en cause dans la mesure où nous nous substituions dans un pacte d'actionnaire à Alcatel.

Rien ne permet d'affirmer que DASSAULT AVIATION aurait considéré que l'Etat devait être cantonné dans un rôle limité dans THALES comme cela est indiqué page 55. Toutes les décisions qui relèvent des actionnaires ont été prises de concert dans le cadre des principes posés par le pacte d'actionnaires qui les lie. En aucune circonstance DASSAULT AVIATION ne s'est retrouvée en désaccord avec les représentants de l'Etat dans les organes sociaux de l'entreprise quand il s'est agi de se prononcer sur les grandes orientations stratégiques de l'entreprise. Ce que l'APE a d'ailleurs confirmé.

Par ailleurs, je tiens à souligner, que contrairement à ce qui est indiqué dans votre rapport et pour ce qui nous concerne, ce n'est pas DASSAULT AVIATION qui a demandé que des dividendes soient versés aux actionnaires mais l'Etat. Nous aurions même accepté d'être payés en titres afin de ne pas oblitérer les capacités d'autofinancement de THALES. De plus, c'est l'Etat qui a exigé de recevoir des acomptes sur dividendes.

Sur les deux visions où DASSAULT AVIATION et l'Etat auraient été en opposition, je souhaite apporter les précisions suivantes :

- pour la montée à 35 % dans le capital de DCNS, DASSAULT AVIATION avait accepté ab initio de ne pas s'opposer au principe d'une telle opération. Il n'y a donc jamais eu de divergence avec l'Etat sur ce sujet.

Toutefois, est-il anormal dans le cadre des principes de bonnes gouvernances auxquels tous les actionnaires et administrateurs se doivent de souscrire dans l'intérêt social d'une société d'interroger l'actionnaire principal sur la stratégie poursuivie à travers cette opération, sur sa vision long terme et sur la pertinence industrielle éventuelle d'un passage à plus de 50 % ? Ne pas se poser ces questions en tant qu'actionnaire ne serait pas responsable tant vis-à-vis des intérêts de THALES, que vis-à-vis de l'Etat lui-même. Le choix de DASSAULT AVIATION comme opérateur industriel de THALES marque la reconnaissance de certaines aptitudes industrielles. Ce sont bien celles-là qui ont été exercées à travers ces interrogations sur le sens industriel d'une montée dans le capital de DCNS pour THALES.

- Sur l'échange THALES/SAFRAN : DASSAULT AVIATION et l'Etat ont laissé les deux sociétés négocier librement la mise en œuvre des échanges d'actifs prévus par le pacte d'actionnaires nous liant à l'Etat. Il est exact que DASSAULT AVIATION a soutenu THALES dans son refus de céder à Safran l'activité calculateur, ce qui aurait été un non-sens industriel car l'activité "calculateurs" est au cœur même du métier de THALES. En revanche, je m'inscris en faux contre l'affirmation de la Cour qui laisse entendre que la substitution d'Alcatel par Dassault aurait « contrarié la stratégie soutenue par l'Etat sur un point jugé majeur de stratégie industrielle de défense pour l'Etat ». Cela n'a pu être le cas dans la mesure où lors de la substitution il n'a pas été fait mention des dits calculateurs, que cette revendication a été poussée par Safran au cours de la négociation avec THALES.

En conclusion, permettez-moi de m'interroger. En tant qu'opérateur industriel dans THALES, en quoi DASSAULT AVIATION a-t-il agi contre les intérêts de l'Etat ? Etait-il contraire à ces intérêts de se montrer vigilants sur les investissements, les évolutions de périmètres industriels et d'exiger de THALES une plus grande rigueur financière, juridique et commerciale afin de rétablir une situation financière très détériorée ?

DASSAULT AVIATION a la réputation d'être un industriel compétent, conscient de ses devoirs vis-à-vis de ses clients privés et étatiques. Il s'est toujours efforcé de respecter ses engagements contractuels en termes de délais, de coûts et de performances des matériels qu'il a livrés aux forces armées françaises. Ces dernières ont d'ailleurs pu mesurer les performances de ces matériels sur tous les théâtres d'opération où elles ont été engagées.

Je comprends que le recul de la place de l'Etat dans le capital des entreprises de défense avec en corollaire la préservation de ses intérêts stratégiques soit une question qui se pose.

Toutefois, le principe d'une privatisation de ces entreprises est un acte politique qui relève de l'appréciation souveraine de ceux que les français ont investi pour conduire la politique de la Nation. Il est évident qu'en tant qu'industriel, je n'ai pas à me prononcer sur ce principe. Mais l'Etat ayant décidé de privatiser ces entreprises, il est difficile de reprocher aux actionnaires privés d'exercer le pouvoir que le droit leur donne et que l'Etat, à travers des pactes d'actionnaires, leur a confié dans ces sociétés.

Mon expérience m'a permis de mesurer que dans bien des cas, comme la Cour le rappelle, l'Etat n'est pas toujours le meilleur et le plus vigilant des actionnaires. Mais qu'en parallèle le modèle de l'actionariat dispersé qui prévaut dans le modèle anglo-saxon qui tend à se répandre y compris en France ne garantit pas mieux l'Etat client. Il y a un véritable intérêt pour l'Etat de pouvoir s'appuyer sur un opérateur industriel,

dont les compétences sont reconnues et complémentaires de celles de l'Etat, et sur lequel il aura toujours plus de prise que sur un actionnariat dispersé.

En son temps le Général de Gaulle avait fait confiance à DASSAULT AVIATION, industriel privé, en lui confiant dans le cadre d'un marché forfaitaire la réalisation du Mirage IV qui contribuait à la dissuasion en emportant l'arme nucléaire. Non seulement un domaine aussi stratégique était confié à un industriel privé mais le cadre contractuel choisi s'était traduit grâce à notre bonne gestion à ce que nous rétrocédions à l'Etat une partie des excédents de ce programme. Cette approche illustre la confiance que l'Etat plaçait dans notre capacité à gérer un programme stratégique pour la souveraineté française en parfaite intelligence avec lui.

A défaut de confiance dans les industriels privés, leurs compétences et leur sérieux, la seule conclusion qui s'impose c'est que l'Etat demeure le seul actionnaire. C'est ce qui s'appelait autrefois les arsenaux dont le modèle a pourtant montré les limites tant pour les opérationnels, les finances publiques que pour les contribuables.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE DASSAULT-AVIATION**

*Je souhaite confirmer que je n'ai rien à ajouter à la réponse de
l'ancien président-directeur général de DASSAULT-AVIATION.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE DCNS

Ce rapport n'appelle pas d'observations de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE NEXTER
GROUP**

*Pour faire suite à votre proposition d'apporter réponse à ce rapport,
et après avoir pris connaissance par moi-même de ce document, je vous
confirme par la présente ne pas souhaiter utiliser ce droit.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SAFRAN

Nos commentaires et éclaircissements sont les suivants :

La dualité des activités civiles et militaires évoquée dans le point b) Environnement Industriel, est une condition essentielle pour la survie économique de pans entiers de notre base industrielle de Défense. Or les groupes « duaux » de cette BITD relèvent majoritairement du privé. Il convient dès lors de s'assurer qu'ils ont pris des dispositions de nature à assurer la protection d'intérêts nationaux français.

Dans ce contexte, Safran est prêt à apporter sa contribution aux réflexions et travaux relatifs à l'introduction éventuelle en droit français d'un dispositif de type « Exon-Florio ». En effet, au travers de nos implantations et acquisitions nord-américaines, nous avons acquis une bonne connaissance de ces mesures. Bien que leur actionnariat et leur gestion soient entièrement privés, ces sociétés sont soumises à des contraintes qui s'avèrent très efficaces pour la protection des intérêts stratégiques américains (préservation du secret industriel, obligation de nommer des cadres de nationalité américaine dans certaines fonctions, obligation de choisir des administrateurs à partir d'une liste agréée par le département de la Défense, protection des intérêts de l'État en tant que client, restrictions d'accès technologique et à certaines informations...).

Au chapitre 2, I, A relatif à la fusion Sagem-SNECMA, il convient de rappeler que l'ouverture du capital social de SNECMA est intervenue antérieurement à la fusion absorption de SNECMA par Sagem début 2005. Comme il est mentionné par la suite, des actions SNECMA ont été négociées dès le 18 juin 2004 sur le Premier Marché d'Euronext Paris, bien avant la constitution du Groupe Safran.

Le titre du chapitre 2, I, A, 1, ne correspond ni à la teneur du chapitre, ni, me semble-t-il, à la réalité objective.

La fusion Sagem-SNECMA est qualifiée, à tort, d'« opération patrimoniale équilibrée pour l'État ». Des éléments relatifs à l'évolution de la valorisation du Groupe Safran, il ressort, selon nos analyses, que sept années après l'annonce de la fusion, les actifs correspondant à l'ex groupe Sagem ne représentent guère que 10 % de la valorisation de l'ensemble, alors que les parités de fusion étaient à 65 % Snecma et 35 % Sagem. Le résultat d'exploitation de ces mêmes activités ne représente, quant à lui, pas plus de 8 % du résultat d'exploitation de l'ensemble. Les difficultés de la partie Sagem ne se sont d'ailleurs pas révélées être confinées aux seules télécommunications, contrairement à ce qui est indiqué.

S'agissant de la téléphonie mobile de Sagem, il est incontestable que l'ensemble des industriels du secteur, en France, dans l'Union Européenne et dans le monde, a été soumis à une violente mutation à l'époque considérée.

Cependant, il convient de noter que ces activités ont été cédées par Safran en 2008 dans des conditions financières plutôt moins défavorables que d'autres et en préservant le site de Fougères, où 750 emplois ont été sauvegardés grâce à la reconversion réussie du personnel dans d'autres activités du groupe.

Au chapitre II, I, B, 2, il convient de rappeler que c'est le conseil d'administration de Safran, seul compétent en la matière, qui a considéré que les termes de l'échange d'actifs entre THALES et Safran étaient déséquilibrés et donc irrecevables en l'état. Les représentants de l'État n'ont pris part ni aux débats ni aux décisions, compte tenu du conflit d'intérêts auquel ils étaient exposés du fait de la participation de l'État au capital social de THALES. À noter néanmoins que deux actions ponctuelles mais significatives ont été mises en œuvre avec succès : (i) le regroupement de l'ensemble des actifs français du capteur infra rouge au sein de Sofradir, et (ii) la création de la JV Optrolead mettant un terme à une concurrence stérile.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ
NATIONALE DES POUDRES ET EXPLOSIFS (SNPE)**

Chapitre II

A/c/Achats sur étagères

Le projet de rapport de la Cour des comptes considère apparemment que les munitions et leurs constituants dont les poudres (propellants) et les explosifs peuvent globalement être considérés comme des produits qu'on peut acheter « sur étagères dans la mesure où les fournisseurs mondiaux sont suffisamment divers et nombreux pour que l'approvisionnement soit en toute hypothèse assuré ».

Il est important de souligner qu'en ce qui concerne les explosifs, cette facilité d'approvisionnement n'est aujourd'hui pas assurée.

En dehors de la SNPE il n'y a pas de fournisseurs européens en matière d'explosifs et compositions d'explosifs, sauf en Suède et en Norvège, qui pourraient ne pas accorder les autorisations d'exportation nécessaires dans le cas d'utilisation des explosifs dans certains conflits qu'ils désapprouvent.

D'une manière générale pour les munitions et leurs composants qui peuvent faire l'objet d'utilisation massive en cas de conflit prolongé, il est sans doute prudent de ne dépendre que d'approvisionnements en provenance de nations européennes géographiquement proches et membres d'une alliance militaire solide. Sinon les voies logistiques courent le risque d'être interrompues.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE SOGEADE GÉRANCE**

Vous trouverez ci-après la réponse que je souhaite apporter à l'extrait du projet de rapport public de la Cour des comptes intitulé « L'Etat actionnaire d'industries d'armement », que vous m'avez adressé par courrier du 13 février 2013, en ma qualité de gérant de Lagardère SCA et de président de Sogead Gérance⁶⁵, et dont le chapitre IV est consacré à EADS.

A titre liminaire, je pense utile de souligner - ce que le Projet de rapport omet de faire - que l'Etat et Lagardère SCA ont, ensemble, contribué depuis plus de dix ans, précisément, à raison des conditions de leur partenariat, à faire du groupe EADS ce qu'il est aujourd'hui, à savoir le symbole d'un projet industriel de dimension européenne et mondiale réussi. Au-delà de cet aspect symbolique, la création d'EADS a été pour l'Etat une excellente opération patrimoniale :

- La valeur de la participation actuellement détenue par l'Etat dans EADS⁶⁶ est passée de 2 138 939 880 euros lors de la première cotation d'EADS⁶⁷ à 4 889 005 440 euros au 8 mars 2013, soit une progression quasiment égale à 130 %. Par ailleurs, l'Etat, via Sogepa, a perçu, depuis 2000, un montant cumulé de dividendes de près de 500 millions d'euros.*
- Pendant la même période, l'indice CAC 40 est passé de 6 487,42 à 3 840,15 points, perdant ainsi plus de 40 % ; dans le secteur de l'aéronautique et de la défense, les actions Thalès et Safran ont perdu environ 25 % et 37,5 %, respectivement.*

En outre, le 27 février 2013, EADS a annoncé des résultats pour l'exercice 2012 qui ont été bien accueillis par le marché avec un chiffre d'affaires ayant progressé de 15 % à 56,6 milliards d'euros, un résultat opérationnel avant éléments non récurrents de 3 milliards d'euros enregistrant une hausse de 68 %, un carnet de commandes ayant continué à progresser pour atteindre 566 milliards d'euros et des perspectives industrielles et financières favorables malgré les aléas inhérents à ses activités. Le cours de bourse d'EADS a atteint avec 40 euros le 8 mars 2013 son plus haut niveau historique.

J'ai, de mon côté, alors que Lagardère SCA devrait prochainement sortir du capital d'EADS, le sentiment d'avoir participé aux côtés de l'Etat à une entreprise complexe par les défis qu'elle doit sans cesse relever mais exaltante par les succès qui ont jalonné son parcours depuis sa création en termes d'innovations technologiques et de performances commerciales et financières. Cette réussite doit beaucoup à ses actionnaires de référence et notamment à l'Etat et à Lagardère.

I. Aérospatiale-Matra

Selon le Projet de rapport, l'Etat se serait « laissé placer en position de faiblesse » dans le cadre des travaux de valorisation préalables à la fusion d'Aérospatiale et de Matra Hautes Technologies (Section I/A/1 du Chapitre IV).

D'une part, selon la Cour des comptes, les interventions successives du cabinet Andersen comme conseil du GIE Airbus, puis du groupe Lagardère, auraient entraîné un « accès dissymétrique à l'information », Lagardère ayant disposé « de meilleures informations sur Aérospatiale que la direction du Trésor n'en disposait sur Matra » (Section I/A/1/a et conclusion du Chapitre IV).

Le Projet de rapport admet cependant que la direction du Trésor était parfaitement informée de l'intervention du cabinet Andersen comme conseil de Lagardère (Section I/A/1/a du Chapitre IV), qui avait agi en toute transparence, et qu'Aérospatiale avait elle-même communiqué à Lagardère le rapport du cabinet Andersen sur Airbus (Section I/A/1/a du Chapitre IV, note de bas de page n° 42).

Or rien n'obligeait la direction du Trésor à accepter que le cabinet Andersen conseillât Lagardère dans cette opération. Elle a donc nécessairement constaté au préalable que cela n'était susceptible ni de créer une asymétrie d'information, ni plus largement d'être préjudiciable aux intérêts de l'Etat.

D'autre part, selon la Cour des comptes, un accord politique donné « dès juillet 1998 » par les pouvoirs publics sur le principe d'une parité Matra/Aérospatiale comprise entre 30 et 33 % aurait limité « les prétentions de la direction du Trésor en termes de valorisation d'Aérospatiale » (Section I/A/1/b et conclusion du Chapitre IV).

Toutefois, comme l'admet le Projet de rapport, la parité de 31,45 % finalement retenue, outre qu'elle était conforme aux analyses des diverses banques-conseils impliquées, « avait été validée par des organes indépendants, sous le contrôle du tribunal de commerce de Paris, des autorités de marché et de la Commission des participations et des transferts » (Section I/A/1/b du Chapitre IV).

En effet, trois commissaires à la scission, désignés par ordonnance du Tribunal de commerce de Paris en application de l'article 382 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, avaient constaté que « cette opération revêt pour les industries françaises de l'aéronautique et de la défense un caractère stratégique et présente pour le groupe Lagardère des risques qui justifient la parité retenue »⁶⁸.

La Commission des participations et des transferts, saisie en application de la loi n° 86-912 relative aux modalités des privatisations, avait conclu au terme d'une analyse minutieuse que « la rémunération de Lagardère SCA par la participation de 31,45 % dans le nouvel ensemble en échange de l'apport de Matra Hautes Technologies n'est pas contraire aux intérêts patrimoniaux de l'Etat »⁶⁹. Cette Commission ne peut être suspectée d'avoir été a priori acquise aux opérations envisagées par le groupe Lagardère ; elle avait d'ailleurs, peu de temps auparavant, empêché son rapprochement avec Thomson à l'occasion de la privatisation de ce dernier.

La Cour des comptes ne peut valablement remettre en cause, a posteriori, une parité validée par la Commission des participations et des transferts au seul motif que selon « les divers professionnels extérieurs au débat » qu'elle dit avoir rencontrés - mais dont aucun n'est cité - « la valorisation patrimoniale des deux entreprises avait été un exercice dont le résultat était largement prédéterminé » (Section I/A/1/b du Chapitre IV).

Pas davantage, la Cour des comptes ne peut-elle justifier une telle remise en cause en relevant qu'un « mécanisme d'ajustement des parités avait été mis en place sous forme de garantie de cours » et que cette dernière avait « joué à hauteur de son plafond », ce qui confirmerait « que la valeur d'Aérospatiale a été sous-évaluée lors de la fixation des parités au-delà des seuils alors envisagés » (Section I/A/1/b du Chapitre IV).

En effet, cette garantie que l'action ASM surperformerait l'indice CAC n'était pas un mécanisme d'ajustement des parités. Elle obligeait Lagardère SCA à verser un complément de prix à l'Etat si la performance du titre Aérospatiale-Matra n'était pas de 10% supérieure à celle de l'indice CAC 40 sur une période de deux années. La garantie de cours ne tenait donc pas compte de la performance comparée, au sein d'Aérospatiale-Matra, des actifs d'Aérospatiale et de ceux de Matra. Elle était fonction de la performance de l'ensemble des actifs d'Aérospatiale-Matra par rapport à celle de l'indice CAC 40. Cette garantie avait été conçue par les parties comme la contrepartie du rôle central imparti à Lagardère SCA dans la gestion d'Aérospatiale-Matra : le pacte d'actionnaires relatif à Aérospatiale-Matra conférait au groupe Lagardère le statut de « partenaire stratégique privilégié » et lui confiait le rôle d'opérateur industriel qu'il assurait auparavant pour Matra Hautes Technologies et ses filiales.

L'évolution du cours d'Aérospatiale-Matra ayant été inférieure à celle du CAC 40 sur la période de référence de la garantie, Lagardère a versé à l'Etat, en juillet 2001, un montant correspondant au plafond de la garantie, soit 175 millions d'euros. Cet écart ne s'explique d'ailleurs pas par l'insuffisance de la gestion d'Aérospatiale-Matra mais par le fait que cette période de référence (1999-2001) a coïncidé avec la bulle spéculative liée à internet, au cours de laquelle l'indice CAC 40 a été artificiellement tiré à la hausse par les sociétés du secteur des nouvelles technologies.

Enfin, le Projet de rapport conteste la parité retenue, lors de la création d'EADS, entre Aérospatiale-Matra, d'une part, et Dasa, d'autre part, (Section I/A/2 du Chapitre IV). Quel que soit le bien-fondé de l'assertion selon laquelle cette parité « ne tombait pas sous le sens d'un point de vue industriel », j'observe que le Projet de rapport admet in fine qu'elle affectait au même titre Lagardère SCA et l'Etat (conclusion du Chapitre IV).

II. EADS

Selon le Projet de rapport, les relations entre l'Etat et le groupe Lagardère comme co-actionnaires d'EADS, par l'intermédiaire de Sogade SCA, seraient « déséquilibrées » (Section I/C du Chapitre IV).

D'une part, selon la Cour des comptes, « les capitaux respectivement engagés par M. Arnaud Lagardère et l'Etat français dans EADS étaient disproportionnés : l'Etat continuait à supporter intégralement la participation publique de 15 %, alors que la part du groupe Lagardère était encore, fin 2012, supportée à hauteur de 7,5 % par Désirade ; Désirade était détenue par Lagardère SCA, dont M. Arnaud Lagardère ne détient que 9,62 % du capital (...). Par équivalence, les capitaux propres de M. Arnaud Lagardère n'étaient engagés, fin 2012, qu'à hauteur de 0,72 % dans EADS » (Section I/C/1/b du Chapitre IV).

Cette comparaison entre la participation dans EADS, par transparence, de l'Etat et, par transparence, de ma participation, est dénuée de toute pertinence. Elle procède en effet d'une confusion entre la société Lagardère SCA, personne morale, et moi-même, personne physique. C'est la société Lagardère SCA et elle seule qui détient exclusivement, via Désirade, environ 7,5 % du capital d'EADS et exerce l'ensemble des droits patrimoniaux correspondants. Les termes pertinents de la comparaison sont donc la participation de l'Etat d'une part, qui représente environ 15 % d'EADS, et celle de Lagardère SCA d'autre part. Celle-ci, qui représentait à l'origine également 15 % du capital d'EADS, a été progressivement réduite entre 2007 et 2009 et représente aujourd'hui environ 7,5 % du capital d'EADS.

Ma qualité de gérant commandité chez Lagardère SCA est sans incidence sur l'équilibre et la consistance des participations au sein du pôle français. Il sera observé que d'autres personnes du groupe Lagardère, ont toujours siégé au conseil de surveillance de Sogade SCA, au conseil de

d'administration de Sogeadé Gérance et, bien sûr, au conseil d'administration d'EADS.

D'autre part, selon la Cour des comptes, depuis le « retrait partiel du groupe Lagardère du capital d'EADS en 2006⁷⁰ », les droits de Lagardère SCA seraient « exorbitants » dès lors que nonobstant l'écart entre les participations respectives de Lagardère SCA et de l'Etat dans EADS, les représentants de Sogeadé SCA au conseil d'administration d'EADS sont toujours désignés « d'un commun accord » par Lagardère SCA et l'Etat⁷¹ (Sections I/C/1/a, I/C/2 et I/C/3 du Chapitre IV).

Il avait, en effet, été convenu, dès l'origine, que l'équilibre entre les droits respectifs de Lagardère SCA et de l'Etat dans la gouvernance d'EADS ne serait pas affecté par la sortie partielle de l'un d'entre eux, tant que sa participation représenterait au moins 20 % de Sogeadé SCA. Lagardère SCA avait accepté cette solution à la demande de l'Etat qui tenait à conserver des droits de gouvernance importants dans EADS alors qu'il envisageait à l'époque de réduire sa participation dans un avenir proche. Comme le relève à juste titre le Projet de rapport, les accords initiaux reposaient en effet « sur le principe, voulu par le gouvernement allemand, d'un désengagement progressif des actionnaires publics (et principalement de l'Etat français) » (conclusion du Chapitre IV).

Ce principe a été abandonné par la suite et ce sont les actionnaires privés, y compris Lagardère SCA, qui sont finalement partiellement sortis d'EADS, tandis que les Etats français et espagnol ont conservé leur participation d'origine. Il ne saurait en être déduit que l'Etat aurait manqué de clairvoyance en acceptant « des clauses très habilement négociées par son partenaire privé qui avait (...) indiqué dès fin 1998 son intention de se désengager d'EADS » (Section I/C/2 du Chapitre IV, note de bas de page n° 52). Bien que le groupe Lagardère ait de longue date manifesté son intention de ne pas rester indéfiniment au capital d'EADS, il ne s'était fixé aucune échéance à court terme de sorte que cela lui permettait, dans l'intervalle, de se comporter en actionnaire industriel de long terme.

C'est exactement ce qui s'est produit puisque Lagardère a conservé pendant sept ans la totalité de sa participation et ne devrait céder la seconde moitié de sa participation originelle que dans les mois qui viennent.

Rien, de surcroît, ne laissait penser que l'Etat resterait actionnaire, y compris dans l'esprit des négociateurs représentant l'Etat. Il suffit de se reporter aux nombreuses références à la sortie de l'Etat dans le Participation Agreement et en particulier, à la notion d'« Exit Date » (Section I/C/2 du Chapitre IV, note de bas de page n°52) pour pouvoir le constater.

Enfin, conformément à l'accord intervenu le 5 décembre 2012 entre les actionnaires actuels d'EADS, la cession par Lagardère de ses actions EADS ne pourra intervenir qu'à l'expiration de l'interdiction de cession par laquelle Lagardère, comme les autres actionnaires actuels d'EADS, s'est temporairement interdit de céder ses titres (Section III/B/1/b du Chapitre IV). L'objectif de cette interdiction de cession est de permettre aux actionnaires actuels, à la demande des Etats qui composeront le nouveau concert, de voter en faveur de la nouvelle gouvernance lors de l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires d'EADS qui a été convoquée pour le 27 mars 2013.

Le groupe Lagardère, en prenant part au « consensus (...) obtenu le 5 décembre 2012 sur la mise en place d'un concert entièrement public d'actionnaires » dont la Cour des comptes se félicite (conclusion du Chapitre IV) et en renonçant corrélativement à la libre cessibilité de ses titres, a démontré sa volonté de jouer jusqu'au bout son rôle d'actionnaire industriel de long terme dans le respect de son partenariat avec l'Etat et en jetant, avec lui, les bases de la nouvelle gouvernance d'EADS.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ DE GESTION
DES PARTICIPATIONS AÉRONAUTIQUES (SOGEPa)**

*Je n'ai pas de commentaires sur le texte du rapport dans cette version
définitive.*

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE THALES (janvier 1998 à mai 2009)**

Sur la partie, concernant spécifiquement Thales.

1 - Le rapport mentionne, sans la cautionner, l'appréciation de Dassault selon laquelle Thales aurait été mal géré depuis des années.

Qu'il me soit permis de rappeler qu'en onze ans, avant l'arrivée de Dassault au capital, la société a multiplié par deux son chiffre d'affaires et par trois son résultat opérationnel, en croissance régulière pendant toutes ces années.

Dans la même période la proportion d'activité à l'étranger a plus que doublé et a été portée à 50 % avec le succès de la stratégie dite "multidomestique".

Les mêmes pourcentages s'appliquent à la proportion des activités civiles, avec le développement des systèmes pour l'aéronautique civile et les transports terrestres, des satellites, et de la sécurité.

La combinaison de ces deux évolutions a considérablement réduit la dépendance de Thales à l'égard de la DGA qui, tout en restant un client très important, ne pèse désormais que pour moins de 20 % de l'activité. Ceci fait écho aux préoccupations de la Cour sur les risques liés à la réduction du budget français de défense.

Sur une telle durée ces résultats ne peuvent être le fruit du hasard ou de quelque cavalerie comptable. S'il est exact que Thales a connu, lors de l'arrivée de Dassault des difficultés techniques, et donc financières, sur quelques programmes difficiles, il est à noter que ces programmes étaient tous identifiés (et publiés dans les comptes) avant l'arrivée de Dassault et sont restés en nombre très limité - cinq ou six à comparer aux centaines que gère le Groupe. Le redressement des résultats après deux ans montre bien que les fondamentaux étaient solides, car rien ne se fait dans cette industrie de long terme en moins de 10 ans.

2 - Enfin, au plan stratégique, je partage l'observation de la Cour selon laquelle les entreprises françaises sont trop petites, relativement à leurs concurrents, notamment américains. Cet état de fait me semble de plus en plus préjudiciable, pour aborder une compétition croissante dans les grandes affaires à l'exportation, mais aussi en terme de puissance de feu financière sur le marché des fusions et acquisitions. Bien que Thales ne soit pas la plus mal lotie dans la liste, j'avais pour ma part tenté, peu avant mon départ, un rapprochement industriel avec Safran, auquel l'APE était je crois favorable ; mais ce projet n'a pas été soutenu par l'Etat qui a préféré privilégier l'opération financière de Dassault. Une belle occasion manquée.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
THALES**

L'extrait du projet de rapport public thématique intitulé « l'État actionnaire d'industries d'armement » dont vous m'avez remis un exemplaire en date du 13 février dernier n'appelle pas d'observations de fond de ma part.
