

## LES ENTREPRISES PUBLIQUES ET LA DÉFENSE EN FRANCE

par

**Béatrice THOMAS-TUAL**

*Maître de conférences à la Faculté de droit et de sciences politiques de Rennes I*

*"La Défense est aujourd'hui totale, et pour l'assurer il est nécessaire de préparer la mise en œuvre de toutes les ressources du Pays"* ces propos du général de Gaulle tenus en 1934 sont toujours d'actualité mais le contexte a beaucoup changé. Aussi depuis l'allocution télévisée du Président Jacques Chirac, le secteur de la Défense en France est en pleine restructuration et fait souvent la "Une" de l'actualité que cela soit pour la professionnalisation des armées ou pour le projet de réforme du service national. Cette réforme touche les nombreuses entreprises qui travaillent pour la Défense, puisqu'il est souvent question de restructuration du secteur de la Défense, d'alliance voire même de privatisation.

Cette volonté de réforme qui émane du chef de l'État suscite beaucoup d'interrogations qui sont amplifiées par le changement politique qui vient de se produire en juin 1997. La France entre dans une nouvelle période de cohabitation. Monsieur Lionel Jospin a été nommé Premier ministre par le Président de la République. Les opinions des deux hommes en ce qui concerne l'avenir de certaines entreprises ne semblent pas être convergentes. Aussi, beaucoup d'incertitudes planent sur l'avenir des entreprises publiques de l'armement. L'actualité est riche mais elle constitue aussi une source de difficulté puisque le contexte politique est important et a beaucoup d'influence dans ce domaine. Le consensus politique traditionnel en période de cohabitation en ce qui concerne la conduite des affaires étrangères et la Défense ne sera peut être pas d'actualité pour les entreprises publiques liées à la défense. Le groupe Thomson en est un bon exemple. Il se trouve placé sous les feux de l'actualité en France et à l'étranger. On

parle aussi d'une alliance entre le groupe privé Dassault Industries et le groupe public Aérospatiale (anciennement Snias). Bref aujourd'hui pour différentes raisons, le secteur public de la Défense doit évoluer ou se restructurer pour utiliser un terme qui cache souvent des conséquences économiques et sociales inévitables.

Le poids de l'histoire joue un rôle important dans la place qu'occupent actuellement l'État et les entreprises publiques. Les manufactures d'armes existent depuis longtemps en France. A l'époque de Colbert, les manufactures royales qui concernent l'armement sont toutes propriété de la couronne. Plus tard, Louvois opère une concentration de l'industrie de l'armement. La Révolution est une période où l'industrie d'armement est en pleine essor en raison de la nécessité d'armer 700 000 hommes. L'Empire est aussi une période faste pour les manufactures d'armes. Par la suite, le développement de l'industrie de l'armement est modéré, hormis les périodes de conquête coloniale. Au second Empire, il n'y a pas de grand changement. Pendant toute cette période les manufactures d'État jouent un grand rôle, au mieux il est commandé aux entreprises privées des pièces mais l'assemblage relève du monopole des manufactures d'État. C'est avec la troisième République et les conflits mondiaux que l'industrie privée d'armement se développe (avec Schneider en France et Krupp en Allemagne). A la veille de la seconde guerre mondiale les dépenses militaires font un bond en avant. De nombreuses entreprises sont nationalisées par le gouvernement de Léon Blum dont 39 usines d'armement. Par exemple, les usines Brandt et l'usine de

chars Renault deviennent des ateliers de l'État. De nombreuses entreprises de l'aéronautique sont aussi nationalisées mais sous la forme de société nationale. Après la seconde guerre mondiale, la France bénéficie de l'aide américaine y compris dans le domaine de l'armement. Cette situation avec quelques années de recul ne manque pas d'humour. De plus à la même époque, Renault, Gnome et Rhône (future Société Nationale d'Étude et de Construction de Moteurs d'Avions) sont nationalisés pour faits de collaboration. Avec l'arrivée de la Vème République, naissent l'armement et l'industrie du nucléaire. La France entre dans l'ère de l'industrie nucléaire et des programmes technologiques avancés et coûteux. Elle se trouve aujourd'hui dans une situation délicate qui impose des changements.

L'État français a décidé, à l'instigation du Président de la République, de réorienter sa stratégie militaire et cela a bien sûr des conséquences sur les industries de l'armement, mais aussi sur l'aménagement du territoire. Le Président a souhaité l'élaboration d'une nouvelle loi de programmation avec une planification d'un nouveau modèle d'armées de 1997 à 2002. Le rôle de l'État est prépondérant dans ce domaine. La Défense constitue un ensemble de moyens à mettre en œuvre afin de permettre à l'État *"de se maintenir à une place déterminée et d'assurer la préservation de ses valeurs"* <sup>1</sup>.

Les entreprises publiques sont un instrument de l'interventionnisme économique de l'État. Selon André de Laubadère une entreprise publique est *"un organisme industriel et commercial, doté de la personnalité juridique et appartenant au secteur public"* <sup>2</sup>. L'appartenance au secteur public pour les sociétés de droit privé est déterminée soit par une participation majoritairement publique au conseil d'administration soit par une participation majoritairement publique dans le capital de

la société <sup>3</sup>. La notion d'entreprise publique est juridique mais aussi économique. Elle révèle une grande diversité de formes (publique ou privée) et d'activités (gestion d'un service public ou non). Le secteur industriel de l'armement fait une large place aux entreprises publiques.

Cette étude est limitée aux entreprises publiques mais le sujet impose fréquemment de traiter aussi des groupes privés en cas d'alliances ou de prises de participations croisées ou encore de privatisation. Les principaux groupes privés français sont : Matra Défense (3,7 milliards de francs de chiffre d'affaires en 1995), Dassault Aviation (14 milliards de francs), Dassault électronique, le groupe Dassault étant l'un des grands groupes industriels travaillant pour la Défense.

De même, le sujet se limite à l'étude des entreprises publiques françaises, mais il est souvent question d'alliance avec des entreprises étrangères ou des États étrangers, et la dimension européenne ne peut être occultée. Le rôle de l'Europe est de plus en plus important.

Enfin, il paraît difficile de ne pas traiter des établissements industriels de l'État qui juridiquement ne sont pas des entreprises publiques mais qui tendent à le devenir comme cela fut le cas après la réforme de 1990 pour les établissements industriels de l'armement terrestre transformés en SA Giat-Industries, entreprise publique contrôlée par l'État. Cela sera peut-être aussi le cas pour la Direction des Constructions Navales (18,5 milliards de francs de chiffre d'affaires en 1995) et les ateliers de l'aéronautique qui dépendent de la Direction des Constructions Aéronautiques (1,8 milliards de francs). Pour l'instant ces établissements sont placés sous le contrôle de la Délégation Générale pour l'Armement, c'est-à-dire du ministère de la Défense.

<sup>1</sup> *Éléments de géostratégie et Défense de la France*, ministère de la Défense et A.P.H.G., Documentation française 1995, p. 139.

<sup>2</sup> A. de Laubadère, *Traité de droit administratif*, T. IV, 1977.

<sup>3</sup> Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État du 24 novembre 1978, Syndicat national du personnel de l'énergie atomique CFDT et autres, et Schwartz et autres, *AJDA* 1979, p. 42 et s. Décisions confirmées notamment par un arrêt du 6 mars 1991, Syndicat national CGT du crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises, note M. Durupty, *RFDA* 1991 p. 839 et s.

En fait la réforme en cours touche autant les entreprises privées que les entreprises publiques. Les PME et les PMI qui sont souvent des entreprises sous-traitantes et dont le personnel contrairement à celui des grosses entreprises ne bénéficient pas de mesure d'accompagnement social, sont durement affectées par la réforme. Le Président Jacques Chirac dans son discours télévisé de février 1996 est sensible à cet aspect de la réforme, d'ailleurs il précise que : “ *Le ministre de la Défense, sous l'autorité du Premier ministre, met au point, dès à présent, en concertation avec les ministres concernés, les mesures de reconversion économique et d'accompagnement social qui permettront de garantir l'avenir des travailleurs, des populations et des sites concernés* ”. On dénombre plus de 10 000 PME et PMI qui travaillent pour la Défense.

Nous ne traiterons pas ici des entreprises publiques qui peuvent se trouver impliquées par les contraintes liées à la Défense nationale, comme la SNCF pour le transport de troupes ou contraintes à maintenir en l'état certaines lignes ferroviaires jugées stratégiques pour la défense du pays.

L'industrie de l'armement se trouve confrontée à un impératif qui est la nécessité d'évoluer, de se diversifier puisque la politique de défense lancée par le général de Gaulle n'est plus adaptée en cette veille de XXIème siècle. Mais notre potentiel de technologie et de recherche nous laisse l'espoir d'envisager l'avenir meilleur après un passage difficile. Aussi, nous verrons dans une première partie que dans le contexte actuel, l'État doit obligatoirement changer de direction, la situation nationale et internationale actuelle imposant une remise en cause indispensable de notre politique industrielle en matière d'armement. Dans une deuxième partie nous étudierons les différentes solutions qui peuvent être proposées afin de permettre à l'industrie d'armement française de se redresser.

## **I. UNE REMISE EN CAUSE INDISPENSABLE**

Il ressort clairement de la conjoncture actuelle qu'une réforme de la défense et

plus particulièrement des industries de Défense est incontournable. C'est ce qu'il ressort du Livre Blanc de 1994 qui précise “ *Préparer l'avenir nécessite que soient cernés très précisément les domaines d'excellence et de souveraineté, car l'État ne pourra ni soutenir l'ensemble des activités ni conserver son rôle industriel actuel* ”<sup>4</sup>. Ainsi au cœur de cette réforme l'État joue un rôle fondamental puisqu'il est à la fois producteur et acheteur. Par conséquent des liens très forts existent entre l'État et les entreprises d'armement. En raison de ce contexte particulier la situation actuelle de la France est préoccupante (1.1). De plus, l'État français et les entreprises publiques ne sont pas totalement libres en ce qui concerne la conduite de la politique industrielle dans le secteur de l'armement. Il faut tenir compte du contexte européen et international (1.2.).

### **1.1. Une situation nationale préoccupante**

Les entreprises de l'armement occupent une place importante en France. Elles sont de gros employeurs. Parmi les entreprises publiques liées à la Défense il faut citer Thomson-CSF (36,3 milliards de francs de chiffre d'affaires en 1995) du groupe Thomson nationalisé en 1982, l'Aérospatiale (48,6 milliards), Giat Industries (11,3 milliards) et la Snecma (8,9 milliards).

Il faut ajouter à ces entreprises les établissements industriels de l'État qui ne sont pas des entreprises publiques parce qu'ils ne possèdent pas la personnalité juridique malgré leur appellation. Ce sont des régies. Il faut citer la construction navale qui est (ou était) dans une situation quasi monopolistique. Aujourd'hui, la DCN est confrontée à la concurrence française avec les chantiers de l'Atlantique essentiellement (Groupe GEC-Alsthom) et les Constructions Mécaniques de Normandie mais aussi européenne et du Sud-est asiatique (ce qui n'empêche pas la France de vendre des frégates à Taïwan).

Le secteur nationalisé (que ce soit en 1939, 1945-46 et 1982-83), sous forme de sociétés nationales et de filiales dont le

---

<sup>4</sup> Livre Blanc, fév.1994, p. 168.

capital est détenu majoritairement voire totalement par l'État, est souvent dans une situation financière et sociale préoccupante. Cela touche l'armement terrestre, naval, aéronautique, l'électronique et le nucléaire (groupe CEA dont Framatome). Cette nouvelle politique entraîne la fermeture des usines de Pierrelate et de Marcoule qui produisaient des matières fissiles militaires. Dans le secteur de l'aéronautique et de l'électronique, la concurrence est rude et elle provient de toute part (France, secteur privé, Europe et autres continents). La mondialisation fait rage.

Aussi est-il nécessaire de concentrer des industries devenues trop coûteuses et faisant double emploi. Ainsi par exemple, en France, il y a trois entreprises françaises s'intéressant aux missiles, trois pour les satellites et deux pour les radars. Les États-Unis d'Amérique ont effectué cette concentration par la fusion entre Lockheed et Martin Marietta en 1994, l'Allemagne a pris le même chemin en incitant Dasa et Daimler-Benz Aerospace à s'associer.

Le Président de la République en est conscient. Cela ressort de sa déclaration de février 1996 : *“Aujourd'hui, notre industrie de défense excelle dans beaucoup de domaines. Mais le rétrécissement des marchés intérieurs, la concurrence exacerbée à l'exportation, dans certains cas le surdimensionnement de notre outil industriel, son morcellement, le coût toujours croissant des technologies de pointe, exigent un vigoureux effort d'apurement des dettes du passé, de rationalisation, de modernisation au service d'une grande ambition industrielle”*.

Déjà, le *Livre Blanc* de 1994 décrivait bien cette situation. La France doit maintenir la défense de l'intégrité de son territoire, la défense de l'activité économique (approvisionnements, communications, ...), assurer ses responsabilités internationales (missions de maintien de la paix, ...). Par conséquent, la France doit aussi assurer son indépendance technologique dans les secteurs de pointes comme l'aéronautique. Mais, la France doit réduire son effort de défense. Le rapport annexé à la loi de

programmation militaire 1997-2002 fait le même constat <sup>5</sup>.

Mais la France jusqu'ici avait moins réduit son effort de défense que ses alliés. Il ne faut pas oublier que près d'un million de personnes travaillent en France pour la Défense dont 300 000 dans l'industrie d'armement. Cette industrie joue un rôle économique par ses conséquences sur la croissance, sur le commerce extérieur et sur la recherche (et les répercussions civiles). L'importance de l'industrie d'armement se caractérise plus précisément par son impact sur la croissance : son chiffre d'affaires représentait en 1991, 116 milliards de francs, soit plus de 2 % du PIB. D'autre part, elle a un impact sur le développement de plusieurs secteurs industriels déterminants (l'industrie aérospatiale par exemple). En ce qui concerne le commerce extérieur, les exportations d'armement représentaient en 1991, 29 milliards de francs, soit près de 5 % de l'ensemble de nos exportations. Il faut ajouter que les grands contrats d'armement sont souvent suivis de contrats passés par des firmes civiles. La France est le quatrième exportateur mondial dans le domaine de l'armement. Mais elle est en perte de vitesse.

L'industrie d'armement a aussi un rôle important le domaine de la recherche : les retombées civiles des recherches militaires sont très importantes dans les domaines de pointe : aéronautique, informatique, espace, nucléaire, micro-électronique, chimie fine, énergétique, automatique, détection, ... Le laser est utilisé en chirurgie et en soudage ; l'infrarouge utilisé dans le secteur de l'armement trouve aussi une utilisation dans le domaine de la médecine, il permet aussi la détection des tumeurs.

La France a su développer des compétences uniques en Europe dans tous les secteurs de l'armement afin d'assurer son indépendance. Dans certains secteurs, la France occupe d'ailleurs des positions avancées (missiles air/air, guidage et aide à la pénétration des missiles, navigation inertielle, certains missiles sol/air, optronique, matériaux énergétiques, etc.). Mais elle n'a plus les moyens de maintenir

---

<sup>5</sup> Voir *JORF* du 3 juillet 1996 pp. 9999 et s.

son tissu industriel. Le livre Blanc rappelle que : “ De 1960 à 1985, cette industrie a été présente sur tous les créneaux d'équipements. Une telle situation n'est plus possible aujourd'hui, elle le sera encore moins à l'avenir en raison de la conjugaison de plusieurs facteurs :

*la complexité croissante des technologies,*

*le coût en augmentation constante des organismes de conception et des installations d'essai,*

*l'allongement de la durée des programmes,*

*l'insuffisance du marché national,*

*l'apparition de nouveaux concurrents internationaux”.*

Il faut ajouter que l'État principal commanditaire, par l'intermédiaire de la Délégation Générale pour l'Armement, peu soucieux des prix et ne faisant pas jouer la concurrence a contribué aussi au déclin des entreprises publiques dans ce secteur.

La délégation générale pour l'armement (DGA) créée par un décret du 5 avril 1961, sous le titre de délégation ministérielle pour l'armement (DMA) intervient au nom du ministère d'une part, pour l'acquisition de l'armement pour l'organisation des grands programmes, d'autre part en tant que tutelle pour exercer son contrôle sur l'ensemble des industries liées à la Défense. Le décret instituant la DMA indiquait que : “*La création d'une DMA procède de la situation nouvelle créée par les progrès scientifiques et techniques. Une politique rationnelle des fabrications d'armement, ... exige la concentration de l'autorité et des moyens qui favorise un meilleur emploi des hommes, un rendement plus élevé de l'infrastructure industrielle, une utilisation plus rationnelle des crédits*”. La lecture du dernier rapport de la Cour des Comptes fait douter de la réussite de la DGA dans le domaine de la gestion des crédits. La Cour des Comptes ayant jugé le budget et la programmation du ministère de la Défense comme étant “*illisibles*”<sup>6</sup>. Le rapport note “*qu'aucun programme important n'est*

*abandonné au moment où cela serait encore possible sans trop de dommages”*. Par ailleurs la simple réorganisation administrative de la DGA ne serait suffire à notre avis pour arriver à une meilleure gestion financière de l'armement en France.

De même, la DCN est très performante, mais les arsenaux ont des capacités de production surdimensionnées par rapport aux plans de charge qui sont de plus en plus allégés. Ainsi, l'évolution du plan de charge de la DCN au 1<sup>er</sup> janvier 1999 fait apparaître un sureffectif de quelques 4 860 personnes. De plus, il faudrait envisager la fermeture de plusieurs sites industriels.

Dans son discours télévisé, le Président Jacques Chirac qui est le chef des armées en vertu des dispositions de l'article 15 de la Constitution<sup>7</sup> annonce une réduction des crédits d'équipement d'environ 15% une nécessaire adaptation de notre politique industrielle d'armement et une “*nécessaire réduction des dépenses publiques à laquelle la défense doit naturellement participer, qu'il n'est pas possible de maintenir tous les projets et programmes*”.

Le Président évoque aussi l'idée de la mise en place d'un pilier européen de défense dans le cadre de l'OTAN, pour faire face au développement de la concurrence internationale.

## **1.2. Un contexte européen et international de plus en plus contraignant**

Jacques Chirac a lancé l'idée de la création d'un pôle industriel européen de l'armement et il est aussi question de créer une agence européenne de l'armement. Dans le cadre européen, l'harmonisation des politiques et des procédures de contrôle est amorcée. Elle constitue un aspect de la Politique Européenne et de Sécurité Commune et se justifiera d'autant plus que le volume des matériels produits en coopération européenne s'accroît. Le *livre Blanc* faisait déjà remarquer que le domaine de l'industrie d'armement est sans doute l'un de ceux où la construction européenne ne

<sup>6</sup> Rapport présenté par Pierre Lelong président de la deuxième chambre le mardi 17 juin 1997. Voir *Le Monde* du 19 juin 1997.

<sup>7</sup> Voir l'article de R. Drago, "Le chef des armées de la 11ème à la Vème République", *Revue administrative*, 1995 n°292, p. 377.

peut guère attendre et que *“Préparer l'avenir nécessite que soient cernés très précisément les domaines d'excellence et de souveraineté, car l'État ne pourra ni soutenir l'ensemble des activités ni conserver son rôle industriel actuel”*<sup>8</sup>.

Les États membres de l'Union européenne souhaitent développer une défense commune ou plus exactement une politique étrangère et de sécurité commune depuis le traité de Maastricht du 7 février 1992.

L'idée de défense européenne n'empêche pas dans le cadre de la mondialisation une concurrence féroce entre la France et l'Allemagne. Par exemple, le char “Léopard II” allemand est le concurrent direct du char Leclerc de GIAT - Industries. Au sein de l'UEO (malgré les doutes sur sa continuité), l'idée de défense européenne trouve aussi sa place et évolue pour faire face à la mondialisation.

La mondialisation impose aussi l'évolution de l'industrie de l'armement et plus particulièrement des entreprises publiques françaises. Il faut s'adapter à l'évolution du contexte international et au rétrécissement du marché. Après une grande période de stabilité, aujourd'hui la géostratégie change très rapidement du fait de l'extrême mouvance des situations politiques. Après la stabilité des blocs Est-Ouest, aujourd'hui c'est *“un monde multipolaire instable”*<sup>9</sup>, dans lequel se développent de plus en plus de nombreuses guerres internes et de moins en moins des guerres inter-étatiques. Aujourd'hui, d'un côté les grandes puissances tendent à une politique de désarmement avec l'idée d'option Zéro (élimination des forces nucléaires intermédiaires) par exemple, lancée par François Mitterrand en 1980 et reprise par Ronald Reagan en 1981 pour être refusée par l'URSS dans un premier temps pour aboutir à la suite d'un accord “double zéro” signé à Washington le 8 décembre 1987, suivi de START I le 31 juillet 1991, START II en janvier 1993. Mais d'un autre côté, l'arme nucléaire et l'arme chimique semblent se disséminer dans le monde du nord vers le sud.

La notion de conflit évolue aussi ; elle passe de la notion de guerre classique aujourd'hui à celle de guerre économique. Il y a, dans une certaine mesure, une course au désarmement qui se traduit dans tous les pays (en France dans les lois de programmation militaire) par une réduction des dépenses liées à la Défense et les guerres internes ne nécessitent pas le même type d'armes que les guerres entre États qui supposent de plus grandes distances entre les belligérants.

Il faut ajouter que la mondialisation ou l'internationalisation du marché se fait parfois à sens unique. L'exemple des États-Unis d'Amérique peut ainsi être pris : le secteur de la défense reçoit des aides publiques (sans contrôle de la commission européenne bien sûr !). L'État passe des commandes uniquement aux entreprises américaines. Il est impossible à une firme étrangère de pénétrer dans ces entreprises ou d'en prendre le contrôle. Enfin, le président des États-Unis assure lui-même des démarches commerciales auprès des autres États. Il faut aussi rappeler le décès du secrétaire américain au Commerce en ex-Yougoslavie qui s'y trouvait dans un but commercial. C'est à la suite de la guerre du Golfe que la France a perdu beaucoup de marché au profit des États-Unis.

Le marché se rétrécit, les concurrents sont de plus en plus nombreux. Il y a de nouveaux arrivants comme les industries indienne et israélienne. Si la France se trouve actuellement dans une mauvaise posture, elle a les moyens de sortir de cette situation critique.

## II. POUR UN REDRESSEMENT POSSIBLE

Différentes solutions pour l'avenir<sup>10</sup> des entreprises publiques peuvent être proposées. Ainsi, le Président de la République a annoncé dans son allocution télévisée en février 1996 que : *“c'est dans cet esprit que le Gouvernement a décidé la constitution de deux grands pôles industriels dans l'électronique et dans*

<sup>8</sup> Livre Blanc, 1994, pages 167 et 168.

<sup>9</sup> *Éléments de géostratégie et Défense de la France*, ministère de la Défense et A.P.H.G. La Documentation Française 1995, p. 27.

<sup>10</sup> Voir *L'avenir des industries liées à la Défense*, rapport du groupe de stratégie industrielle, présidé par M. Benichou, La documentation Française, 1993.

*l'aéronautique. Il s'agit de donner à ces entreprises une nouvelle dimension pour mieux les engager dans la compétition internationale ... L'industrie nationale doit être rassemblée et recentrée autour de ses pôles d'excellence et des technologies indispensables pour notre sécurité*". Plusieurs problèmes se posent : faut-il continuer les privatisations (2.1.) ? Faut-il constituer des pôles français ou européens (2.2.) ? Faut-il faire de la programmation militaire (2.3.) ? Quelles que soient les solutions retenues il faut développer les activités duales et les exportations (2.4.).

## 2.1. Vers la poursuite des privatisations ?

Depuis 1986, les différentes lois relatives aux privatisations <sup>11</sup> prévoient dans leurs annexes la privatisation d'entreprises touchant à la Défense. Ce fut le cas de Matra. Aujourd'hui, c'est par exemple le cas de Thomson SA (ou encore de l'Aérospatiale et la SNECMA). Ainsi, un décret du 8 décembre 1994 <sup>12</sup> a autorisé la privatisation de Thomson Dasa Armements et de Protac, deux filiales de Thomson CSF. Les deux entreprises qui deviennent majoritaires sont allemandes, il s'agit de DASA (Deutsche Aerospace) et de Bayern Chemie GmbH. Mais l'exemple le plus intéressant et le plus révélateur des difficultés qui résultent de la volonté de privatiser une entreprise touchant à la Défense est bien le groupe Thomson et plus particulièrement sa filiale Thomson-CSF.

Thomson SA est une entreprise publique dont les activités concernent l'électronique civile et militaire. Le groupe a essentiellement deux composantes Thomson multimédia et Thomson-CSF. C'est cette dernière qui s'intéresse à la Défense, puisque selon les termes utilisés par la commission de privatisation elle est "la clé de voûte de l'industrie de défense <sup>13</sup>". Thomson CSF a plusieurs filiales dont par exemple Sextant Avionique dans laquelle Thomson détient 66 % du

capital et Aérospatiale 34 % ou encore Thomson CSF Radars.

Le gouvernement Juppé avait décidé d'utiliser la vente de gré à gré pour la privatisation de Thomson CSF. Deux acquéreurs potentiels Alcatel et Matra se sont présentés. Alcatel d'une part désirait reprendre l'ensemble du groupe alors que Matra n'était intéressé que par Thomson CSF.

Le groupe privé Matra et sa filiale Matra Défense étaient et sont toujours intéressés par cette privatisation pour développer essentiellement trois axes : les systèmes de surveillance et de détection (radars au sol, embarqués, satellites, ...), les systèmes de communication et de commandements (les différents réseaux, fixes, tactiques, satellites et cellulaires) et les systèmes d'armes (défenses aériennes et navales et les missiles). Aujourd'hui Matra s'est associé à l'allemand DASA.

Alcatel est aussi intéressé par la privatisation de Thomson CSF, pour développer son savoir-faire dans le domaine de l'Aéronautique, des radars et la communication.

Si Thomson CSF est privatisée, Sextant avionique le sera aussi puisque les capitaux ne seront plus majoritairement publics. Il y aura donc des privatisations en cascade.

La privatisation du groupe Thomson a été remise en cause suite à l'avis de la commission de privatisation de novembre 1996 (le gouvernement de l'époque avait choisi le groupe Lagardère) et ensuite en raison du changement politique faisant suite aux élections législatives de juin 1997. La mise en œuvre du décret du 26 février 1997 autorisant le transfert au secteur privé de Thomson SA est ainsi suspendue <sup>14</sup>. Mais pour l'instant, il s'agit d'une suspension du processus, et nous pensons que les contraintes économiques pèseront plus lourdement que le contexte idéologique.

Le ministre allemand de la Défense M. Volker Ruehe a indiqué au salon du Bourget le 20 juin 1997, que la coopération ne pourrait se faire qu'entre entreprises

<sup>11</sup> Voir par exemple l'annexe de la loi de privatisation n°93-923 du 19 juillet 1993, *JORF* du 21 juillet 1993, p. 10258.

<sup>12</sup> Décret n°94-1057 du 8 décembre 1994 *JORF* du 10 décembre 1994 p. 17529.

<sup>13</sup> La commission de privatisation dans son avis du 28 novembre 1996 publié au *JORF* du 5 décembre 1996, pp. 17748 et s.

<sup>14</sup> Décret n°97-172 du 26 février 1997.

privées. Cette position va dans le sens de la privatisation de nos grands groupes publics. Mais le ministre de la Défense français M. Alain Richard a répondu que des exemples de coopération peuvent être cités alors même que l'entreprise française est publique, dans le domaine militaire comme dans le domaine civil.

Cependant, nos entreprises publiques françaises ont besoin d'être recapitalisées (10 milliards de francs pour Aérospatiale, 5 milliards pour GIAT-Industries). Or, l'État est actuellement incapable d'effectuer ces recapitalisations. Aussi, il risque, contraint et forcé, de se tourner vers le secteur privé. Mais le gouvernement Juppé avait renoncé à la privatisation de GIAT-Industries et de la Snecma.

Les privatisations n'empêchent pas la protection des intérêts nationaux. Ainsi, l'éventuelle privatisation de Thomson sera assortie de l'institution d'une action spécifique au profit de l'État au capital de Thomson CSF par le décret n°97-190 du 4 mars 1997<sup>15</sup>. Auparavant le décret du 2 août 1996 avait institué une telle action au capital de Thomson SA, ce décret étant ensuite abrogé<sup>16</sup> par celui du 4 mars 1997. Le décret de 1997 est applicable à Thomson et à ses nombreuses filiales citées en annexe.

La privatisation de la forme juridique est aussi envisageable. L'État peut créer de nouvelles entreprises publiques par acquisition de la personnalité juridique, sous la forme de société anonyme ou d'établissement public. Cela fut le cas lors de la transformation des ateliers de l'armement terrestre en une société anonyme Giat-Industries en 1989, ou précédemment encore celle du service des poudres et explosifs en société nationale. Cela revient d'une part à attribuer la personnalité juridique à un service géré en régie et d'autre part à privatiser la forme juridique de l'entreprise sans remettre en cause sa qualité d'entreprise publique. Autrement dit, l'État entend marquer son désengagement d'une certaine façon tout en limitant ce désengagement. Cette technique est aussi envisagée pour la DCN, c'est-à-

dire les arsenaux de la marine. Il faut constater que ces différentes directions ont longtemps fonctionné sur un mode de "régulation administrée" et non sur un mode de régulation concurrentielle, aussi aujourd'hui subissent-elles de plein fouet les effets de la crise. Les établissements industriels, autrefois appelés arsenaux, sont gérés directement par la DGA. La solution de la transformation des ateliers de l'armement terrestre en Société Anonyme n'a pas été très probante. La situation financière de Giat-Industries est préoccupante. Il est possible de douter de l'efficacité d'une telle solution. Giat-Industries présenterait un déficit pour 1995 et 1997 de 10 milliards de francs dû à des erreurs de gestion et au fait que l'armement terrestre est le plus touché par la crise. La survie de cette entreprise ne tiendrait qu'à l'exécution d'un contrat passé avec les Émirats Arabes Unis pour la commande de 436 chars Leclerc. Le changement de structure n'est pas toujours suffisant, un changement en profondeur des mentalités et habitudes voire peut-être des statuts serait sans doute aussi nécessaire.

La DCN se prépare à une restructuration en profondeur. Elle a déjà séparé ses missions étatiques de ses activités industrielles qui pourraient devenir une société nationale et créé DCN-International, sous la forme d'une société commerciale pour les exportations.

Les ateliers industriels aéronautiques se préparent, eux aussi, à un changement de statut.

## 2.2. Vers la création de pôles industriels

L'association ou la concentration des entreprises est nécessaire. Nous avons pris du retard dans ce domaine par rapport à nos partenaires européens et à nos concurrents (en particulier américains). Il est devenu nécessaire de concentrer nos industries trop coûteuses. Les États-Unis d'Amérique, l'Allemagne ont effectué cette concentration. Il est tentant d'ajouter que la concentration est un moindre mal et qu'elle s'inscrit dans un contexte social délicat. Des entreprises privées dans la même situation, seraient mises en liquidation judiciaire. Cette association peut revêtir différentes formes soit une association entre entreprises publiques ou avec des entreprises privées françaises, soit une association avec une

15 JORF du 5 mars 1997, pp. 3484 et s.

16 JORF du 3 août 1996 p. 11777.

entreprise étrangère (d'un pays européen). La France doit choisir entre la création de pôles industriels français ou celle de pôles européens.

La stratégie d'un regroupement national est une première solution envisageable puisque la France est présente dans tous les secteurs de l'armement. Déjà, l'État a autorisé l'ouverture du capital de certaines entreprises de l'armement à des entreprises françaises. Ainsi, l'Aérospatiale a ouvert son capital jusqu'à 20 % au Crédit Lyonnais, autre entreprise publique ou encore à la Sogepa, qui est un consortium français créé en 1992 et qui détient des parts dans le capital de Dassault et donc dans celui de l'Aérospatiale.

Le développement des alliances entre entreprises publiques et entreprises privées françaises est ainsi incontournable, ces alliances évitant aux entreprises françaises de se concurrencer sur le marché international. Cela devrait être le cas, mais il s'agit ici d'un serpent de mer, de l'alliance entre Dassault et l'Aérospatiale qui aurait dû être annoncée officiellement au salon du Bourget en juin 1997. Il était même question d'une fusion des deux entreprises. Mais les aléas politiques ont remis en cause sinon l'alliance tout au moins l'annonce de cette alliance. Les nécessités économiques subissent de plein fouet les conséquences du changement politique. Nous pensons que ces alliances ou tout au moins des rapprochements sont incontournables et qu'elles peuvent se nouer aussi bien entre entreprises privées qu'entre entreprises privées et publiques. Nous pensons que la qualité d'entreprise publique en elle-même n'est pas un obstacle à la coopération européenne. Mais peut-être qu'une remise en cause globale des rapports État-industries publiques nous semble envisageable, ainsi qu'une meilleure gestion à l'instar de ce que préconise la Cour des comptes.

Reste à savoir si la constitution d'un ou de plusieurs pôles français est suffisante pour faire face à la suprématie des États-Unis ? Il est possible d'en douter, aussi faut-il envisager la solution de la constitution d'un ou plusieurs pôles européens.

Il devient impératif pour les États européens et pour l'Europe de développer

des relations de partenariat entre les différentes entreprises d'armement qu'elles soient publiques ou privées, à notre avis, cela importe peu pour la survie de ces industries. L'enjeu de la privatisation de Thomson CSF se trouve là puisque Dasa vient de s'allier avec Matra dans la perspective de la privatisation de Thomson CSF.

Dans le domaine de l'aviation civile, la coopération européenne est développée en particulier à travers le consortium Airbus qui associe entre autres, l'Aérospatiale, British Aerospace, Dasa et Casa. Les allemands souhaitent qu'Airbus serve de base à une intégration militaire. D'un autre côté Dasa et l'Aérospatiale collaborent dans Eurocopter depuis 1992. Dasa participe au projet d'hélicoptère "Tigre" ou encore pour l'avion de chasse "Eurofighter" avec les britanniques, les italiens et les espagnols.

Enfin tout récemment, le préfinancement par cinq pays européens de l'avion de transport militaire futur vient d'être annoncé le 17 juin 1997. Il faut ajouter que Dasa et Aérospatiale ont créé deux sociétés une pour les satellites (ESI) et une autre pour les missiles (EMS).

La coopération européenne existe donc réellement, mais elle nous semble ponctuelle. Elle se réalise projet par projet, elle dépend beaucoup du pouvoir discrétionnaire des partenaires et des changements politiques au sein de chaque État. Il ne faut pas oublier que même si les entreprises d'armement peuvent être publiques ou privées, les clients sont le plus souvent les États.

Il faut aussi constater que la coopération même européenne est parfois difficilement réalisable pour des raisons d'indépendance nationale, mais aussi il faut bien le reconnaître, de refus de partage des connaissances technologiques. Ainsi par exemple, la France est à la pointe de la technologie dans le domaine des sous-marins nucléaires en particulier les sous-marins nouvelle génération (SNG). Aucune collaboration n'est envisagée dans ce secteur.

Et lorsque la coopération existe, elle n'est pas aussi poussée que dans le domaine civil. Elle ne va pas toujours jusqu'au

partage des tâches. Les entreprises ont tendance à conserver leurs bureaux d'études et leurs chaînes de montage par exemple.

### 2.3. L'efficacité douteuse de la programmation militaire

Le président Chirac est attaché à la programmation militaire, cela résulte des propos tenus en février 1996 : *"Pour sa part, l'État veillera à améliorer la visibilité de ses choix grâce à une planification à long terme, des priorités clairement établies, le rétablissement d'une véritable loi de programmation militaire bâtie sur des hypothèses de ressources existantes et réalistes. Nous devons mettre fin à l'enchaînement ininterrompu des programmes et contenir l'escalade incontrôlée du perfectionnement technique. Notre politique d'équipement devra davantage se fonder sur la recherche systématique du meilleur rapport coût-efficacité"*.

Cette solution proposée par le Président de la République nous laisse perplexe. En effet, l'efficacité des lois de programmation militaire est plus que douteuse. Ces lois ont un fondement textuel depuis la cinquième République, mais en ce qui concerne l'armement elles existent par exemple depuis 1923 pour les constructions navales sous la forme de lois de programme à engagements échelonnés. Elles ont une durée variable de 5 ou 6 ans<sup>17</sup> parfois moins si l'on se réfère à l'avant dernière loi qui a eu une durée plus que réduite (à peine deux ans). Surtout, il faut savoir qu'elles n'ont pas de caractère exécutoire et définitif comme les lois de finances annuelles en vertu des articles 1 et 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Selon l'amiral Antoine Sanguinetti, la France a une "incapacité chronique" à respecter les lois de programmation militaire<sup>18</sup>. Une des raisons invoquées par l'amiral Sanguinetti est la suivante : *"la pratique constante de la DGA de sous évaluer ses prévisions de prix des matériels qu'elle veut voir adopter pour enlever l'accord des politiques comme des*

*militaires"*. Par conséquent, la loi est votée sur les éléments faussés dès le départ.

Le rapport de la Cour des comptes qui concerne le budget de la défense met aussi en cause la DGA en mettant en relation *"l'échec des lois de programmation militaire"* avec le *"manque de réalisme de leurs objectifs financiers"*. Le rapport donne l'exemple de la construction de quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins qui a coûté le prix initial de 6 sous-marins<sup>19</sup>.

La DGA n'est pas la seule en cause à notre avis, le gouvernement a aussi sa part de responsabilité. Nous ne prendrons qu'un seul exemple récent qui nous fait douter si besoin est de la rationalité des commandes de l'État dans le domaine de l'armement. L'ancien ministre de la Défense Charles Millon a autorisé la passation d'une commande jusque là gelée, de treize avions "Rafale" à Dassault Aviation (en association avec la Snecma, Thomson CSF, Dassault électronique et Matra), le lancement de la réalisation du programme "Scalp EG" pour des missiles de croisière air-sol à Matra Bae Dynamics et enfin la commande de l'industrialisation du système sol-air "Aster" au consortium Eurosam (Aérospatiale, Thomson CSF, et l'italien Alenia) et tout cela le 28 mai 1997. Il faut remarquer que le lancement de porte-avions nucléaire Charles de Gaulle fut décidé dans les mêmes conditions en 1986.

A l'heure actuelle la loi de programmation militaire date du 2 juillet 1996<sup>20</sup> et couvre une période allant de 1997 à 2002. Elle remplace la loi du 23 juin 1994, relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000<sup>21</sup>. Ce remplacement dénote en plus une certaine instabilité dans la programmation. Cela fait douter de la sécurité juridique des lois de programmation, et de leur importance par rapport aux lois de finances.

17 Voir l'article de F. Fohanno, "La gestion financière : budget et programmation", *RFAP*, 1988, p. 209. Et J. Molinier, "Les lois de programme", *RFFP*, 1987.

18 Amiral A. Sanguinetti, L'administration française des armées : une bureaucratie incontrôlée, *RFAP*, 1988 pp.245 et s.

19 Voir l'article précité de Jacques Isnard, *le Monde* du 18 juin 1997, p. 32.

20 *JORF* du 3 juillet 1996 pp. 9985 et s.

21 *JORF* du 24 juin 1994 p. 9095.

#### 2.4. Le développement indispensable des activités duales et des exportations

L'avenir des entreprises publiques de l'armement dépend aussi du nécessaire développement d'activités duales, c'est-à-dire des activités militaires mais aussi civiles. Il faut faire évoluer le noyau dur des entreprises quand cela est possible. Ainsi l'armement terrestre, celui des munitions particulièrement, est le plus touché par la crise parce que ses activités ne sont pas assez "duales". Certaines entreprises publiques ont une activité essentiellement dans le domaine militaire, c'est le cas pour les munitions. Il en va de même pour des entreprises privées et pour les établissements industriels de l'État. Leurs activités ne permettent des opérations de reconversion ou de diversification. Pour les munitions, il faut ajouter une autre difficulté qui résulte de l'absence de standardisation des matériels en Europe. La coopération européenne sera donc difficile à mettre en place dans ce secteur.

Par contre les arsenaux de la marine nationale diversifient leur activité dans le domaine des plates-formes pétrolières. La DCN est sur le point de prouver sa capacité d'adaptation et surtout ses compétences technologiques. De même, l'Aérospatiale développe de plus en plus sa production civile qui représente aujourd'hui 72 % de son chiffre d'affaires contre 32 %, il y a 20 ans. Il en va également ainsi pour la Snecma.

Le développement de cette dualité entraîne une diminution des coûts de production (il y a un tronc commun de 60 % dans la construction d'un avion civil et d'un avion militaire). De plus, elle permet aux entreprises publiques et aux établissements industriels d'État de se familiariser aux modes de gestion et aux techniques de commercialisation des entreprises concurrentielles.

Il faut ajouter que toutes ces restructurations ont pour but aussi d'améliorer la compétitivité afin de développer nos exportations. Comme le souligne le Livre Blanc<sup>22</sup> : *“Les exportations sont devenues aujourd'hui plus*

*difficiles, dans une situation marquée par la multiplicité des risques d'instabilité, les réductions liées aux accords de maîtrise des armements et de désarmement, la baisse des budgets de défense dans certaines zones du globe, qui rendent virulente la concurrence entre les entreprises. Cependant la poursuite d'une politique d'exportation est nécessaire, dans le respect d'une politique de maîtrise des flux d'armements.”*

La nécessité de développer nos exportations commence à donner des fruits. Ainsi, est-il intéressant de voir une entreprise comme la Snecma sortir du rouge en 1996 avec de bonnes perspectives pour 1997 grâce à ses exportations notamment vis-à-vis des États-Unis d'Amérique pour la motorisation de la nouvelle génération de Boeing 737<sup>23</sup>. Le développement des exportations est selon nous lié aux rapprochements ou alliances entre entreprises. ("L'union fait la force"). Par contre, les conséquences d'éventuelles privatisations sont moins évidentes dans le domaine des exportations. Il faut être conscient que le marché de l'armement rétrécit. Les exportations sont donc de plus en plus difficiles. De plus, parfois nos partenaires européens sont attirés par les offres américaines. Ce fut le cas de l'Espagne qui fut tentée par l'achat d'hélicoptères américains plutôt qu'euro-péens.

Pour conclure, il faut constater que l'avenir des entreprises publiques dépend largement de l'État. En effet, même si l'État se désengage totalement des entreprises publiques (ce qui est peu probable, même le gouvernement des États-Unis garde un contrôle sur les industries d'armement) par leur privatisation, leur fusion, leurs alliances, elles seront toujours plus ou moins dépendantes de lui parce que c'est l'État qui passe les commandes. S'il ne contrôle plus l'industrie d'armement, il l'influencera par la fixation par rapport à ses besoins des programmes de recherche, et donc l'influence se retrouvera dans le domaine de la fabrication. En fait les industries d'armement ne pourront économiquement se soustraire au contrôle ou à l'influence de l'État qu'en développant leurs exportations ou leurs activités civiles.

<sup>22</sup> Livre Blanc, 1994, page 164

<sup>23</sup> Voir le Monde du 17 juin 1997.

La réforme en cours aura inévitablement des répercussions sociales très importantes. L'État s'en préoccupe mais il doit faire un choix cornélien. Les collectivités locales et leurs élus se sentent concernés, ils sont même en première ligne. Ils ont été reçus en entretien par le Président Jacques Chirac le jeudi 17 octobre 1996. Une ville comme Brest est durement touchée et de façon optimiste, il faut ajouter que cela ne fait que commencer. De plus, les ouvriers des arsenaux bénéficient de la professionnalisation des armées. Ils ont donc la possibilité d'être reclassés ou encore de partir à la retraite dans des conditions favorables. Mais ces dispositions ne sont pas applicables aux entreprises de sous-traitances. Pour finir, la fusion d'Aérospatiale et Dassault doit se faire, puisqu'il en va de l'avenir de ces deux groupes et que la France ne peut pas se permettre de conserver et de financer directement ou indirectement les deux entreprises.

Thomson-CSF va aussi subir des changements. Mais à cette heure, le Président souhaite faire aboutir les réformes et le Premier ministre Lionel Jospin au salon du Bourget le samedi 21 juin 1997 a déclaré que l'avenir de l'industrie d'armement doit passer par la coopération européenne. Il a annoncé lui aussi une réduction des coûts. Cela n'est pas très nouveau. Aucune décision concernant par exemple Thomson ou Aérospatiale n'est donc encore prise et nos partenaires européens s'impatientent. Nous ne pouvons que déplorer les lenteurs de la prise de décision politique qui sera suivie du processus juridique qui risque d'être lent lui aussi.

L'industrie française de l'armement ne doit pas être comparée à celle de la sidérurgie. Si l'État français tout au moins en ce qui concerne les entreprises publiques adopte des mesures peut-être radicales en matière économique, financière et surtout sociale en raison de nos capacités de surproduction, nos entreprises pourront rebondir. Mais en aucun cas il ne faut laisser les entreprises publiques isolées par rapport aux entreprises privées françaises et aux entreprises publiques ou privées des autres États européens.

B. T.-T.