

COUR DES COMPTES

LES INDUSTRIES D'ARMEMENT DE L'ÉTAT

**RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS**

OCTOBRE 2001

Sommaire

	Pages
Délibéré	5
Introduction	7
Chapitre I : La Société nationale des poudres et des explosifs (SNPE) : une mutation réussie et à poursuivre	11
I. La création de la SNPE	15
II. L'évolution de la société depuis sa création	18
III. La situation actuelle et les perspectives de la SNPE	23
Conclusion et recommandations	25
Chapitre II : Le service de la maintenance aéronautique (SMA) : une évolution nécessaire	27
I. Une activité en baisse constante depuis deux décennies	30
II. Cette baisse se poursuivra dans les années à venir	31
III. Une baisse corrélative des effectifs	31
IV. Dans le même temps, l'industrie française de la réparation aéronautique dispose de capacités surabondantes	34
Conclusion et recommandations	35
Chapitre III : GIAT industries : des réformes trop tardives et insuffisantes	37
I. L'armement terrestre : une histoire ancienne	38
II. GIAT industries : une gestation étirée sur plus de vingt ans	39
III. Depuis sa création, GIAT industries cherche vainement son équilibre	40
Conclusion et recommandations	49
Chapitre IV : La direction des constructions navales (DCN) : une transformation à réaliser d'urgence	51
I. La construction navale militaire : un secteur depuis longtemps étatique ..	52
II. La DCN dispose de réels points forts	56
III. Un secteur longtemps peu efficace et qui doit encore réussir la modernisation de sa gestion	60
IV. Les autorités de tutelle n'ont pas tiré les enseignements de l'expérience des autres arsenaux pour faire évoluer la DCN	76
Conclusion et recommandations	94
Chapitre V : Conclusion générale	97
Annexe	101
Réponses des administrations et organismes concernés	113

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant LES INDUSTRIES D'ARMEMENT DE L'ETAT.

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Logerot, premier président, MM. Marmot, Berger, Mignot, Collinet, Delafosse, Gastinel, présidents de chambre, MM. Blondel, Fragonard, Limouzin-Lamothe, Zuber, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Giquel, Mme Legras, MM. Bady, Lagrave, Recoules, Kaltenbach, Mayaud, Devaux, Arnaud, Bayle, Bouquet, Rémond, Mme Boutin, MM. Chabrol, Picq, Ganser, X-H. Martin, Bertrand, Camoin, Monier, Mirabeau, Hernandez, Beaud de Brive, Théron, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Mordacq, Briet, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Duchadeuil, Moulin, Raynal, Thélot, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Mme Pappalardo, MM. Brun-Buisson, Lafaure, Attali, Banquey, Boillot, Diefenbacher, Braunstein, conseillers maîtres, MM. Teyssier, Fernet, Lazar, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Cieutat, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats, Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de MM. Thouvenot et Michaut, chargés de mission.

Mme de Kersauson, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

N'a pas pris part aux délibérations M. Jean-Benoît Frèches.

Fait à la Cour, le 15 octobre 2001.

Introduction

La Cour des comptes a entrepris depuis plusieurs années le contrôle des dépenses d'équipement du Ministère de la défense.

En juin 1997, elle faisait part de ses constatations et de ses recommandations relatives à la gestion budgétaire et à la programmation de ces dépenses dans un rapport public particulier. En janvier 2000, elle actualisait ses observations dans un chapitre du rapport public 1999 (pp. 45-79) et prolongeait dans le même document ses analyses et critiques concernant la gestion des programmes d'armement ; huit de ceux-ci étaient particulièrement étudiés (pp. 155-205).

Le présent rapport poursuit ces investigations en s'intéressant aux structures de production qui ont été mises en place, depuis un passé parfois très ancien, pour réaliser ou entretenir tout ou partie des matériels objets des programmes d'armement et qui ont été placées sous la responsabilité directe de l'administration, gérées de ce fait par des agents de l'Etat. Cet outil industriel, composé d'établissements qui portaient souvent l'appellation générique d'arsenaux ou de manufactures, représente un investissement considérable financé au fil des ans sur les crédits du ministère de la défense et demeure un employeur important. En 2000, il a occupé 31 500 personnes et réalisé un « chiffre d'affaires » global de 22 MdF (3,35 Md€). Ce faisant, il ne représente qu'une partie de l'industrie française d'armement, qui comprend des entreprises, soit publiques (comme la SNECMA) soit privées (comme Thales, Dassault Aviation et maintenant EADS), qui n'ont jamais eu le statut d'arsenal en régie directe de l'Etat.

Ces structures de production doivent être impérativement modernisées dans leur mode de gestion sous les plus brefs délais. Il y a désormais urgence et il n'est plus possible de différer certaines décisions. Mais cet outil est de grande valeur technique et humaine et il n'y a aucune fatalité à ce qu'il accumule des pertes et se révèle non compétitif. L'expérience a d'ailleurs prouvé que des réformes entreprises à temps, pouvaient donner naissance à des structures efficaces. Les difficultés d'aujourd'hui résultent largement des retards qui ont été accumulés dans la modernisation du mode de gestion. Attendre plus longtemps ne ferait que rendre plus douloureuses et onéreuses les conséquences des options à prendre.

Pour comprendre pourquoi l'Etat joue encore aujourd'hui de façon directe le rôle d'un industriel de l'armement, situation sans équivalent en Europe, un bref retour en arrière est indispensable.

Pour l'équipement des armées en matériels, armes et munitions, l'Etat s'est doté au fil des siècles de capacités techniques et industrielles propres qu'il était, pensait-on, le seul à pouvoir développer. L'apparition de l'artillerie provoqua ainsi, dès le règne du roi Philippe VI, la signature d'une charte destinée aux fabricants de poudres, qui fut à l'origine du service des poudres. Les dix-septième et dix-huitième siècles virent la création des grands arsenaux de la marine, Brest, Cherbourg, Lorient, Rochefort, Toulon, ainsi que d'établissements dits "hors les ports" spécialisés dans certaines catégories d'équipements navals (canonerie à Ruelle, ancres et chaînes à Guérigny, cordages à Rochefort). L'armement terrestre suivit une évolution analogue, avec, par exemple, la création de la manufacture d'armes de Saint-Etienne en 1764. La première guerre mondiale rendit nécessaire un gigantesque effort en faveur de l'industrie d'armement. C'est dans un cadre étatique que furent créés, en France métropolitaine et en Afrique du Nord, des ateliers industriels de l'aéronautique (AIA), spécialisés dans la réparation des matériels aéronautiques, avant même qu'intervienne, en 1936, la nationalisation d'un certain nombre de sociétés d'armement.

A la fin de la deuxième guerre mondiale, l'Etat était donc directement propriétaire d'une large gamme d'établissements couvrant les études et fabrications dans les domaines suivants :

- les poudres et explosifs, pour la fabrication desquels il disposait d'un monopole,
- l'armement terrestre, pour lequel une concurrence subsistait avec certaines sociétés privées, tant dans le domaine des blindés légers que dans celui de l'armement léger et des munitions,
- les constructions navales militaires, pour lesquelles on constatait un monopole de fait en sa faveur, les capacités des chantiers privés n'étant désormais plus utilisées que rarement et seulement pour des bâtiments de faible tonnage¹,

¹ On se souvient cependant que la flotte dont disposait la France en 1939 avait été en grande partie construite dans des chantiers privés.

- les réparations de matériels aéronautiques dans les AIA de France métropolitaine et d'Afrique du Nord².

Mais les nouvelles technologies apparues depuis la guerre dans le domaine des armements n'avaient fait l'objet que de développements tout à fait exploratoires dans les établissements en régie directe de l'Etat, et avaient été en règle générale transférées rapidement à des établissements publics autonomes ou à des sociétés industrielles. Les études sur l'atome militaire, commencées par une équipe de la direction des études et fabrications d'armement, furent ainsi confiées au Commissariat à l'énergie atomique (CEA). De même, les premiers travaux sur les missiles tactiques entrepris par le laboratoire de recherches balistiques et aérodynamiques de Vernon furent poursuivis par les sociétés nationales Nord Aviation et Sud Aviation. Enfin, les activités liées aux programmes de missiles balistiques, ainsi qu'aux équipements et systèmes électroniques, furent d'entrée de jeu confiées à l'industrie.

Durant les années soixante, la Délégation ministérielle pour l'armement (DMA), nouvellement créée, procéda à une rationalisation de ces structures dont elle assurait désormais la gestion, en fermant ou reconvertissant de nombreux établissements. La tâche lui fut facilitée par la conjoncture de plein emploi qui régnait alors et qui aida à résoudre les problèmes sociaux soulevés par cette mutation. Il était relativement aisé de provoquer la création d'unités industrielles nouvelles dans les villes touchées par des fermetures. Mais ces restructurations demeurèrent inachevées.

Si, dès 1970, la décision fut prise de transformer le Service des poudres en Société nationale des poudres et explosifs (SNPE), le capital de celle-ci demeure pour le moment intégralement contrôlé par l'Etat. La transformation en société nationale des arsenaux de la direction de l'armement terrestre, envisagée dès le début des années 1970, ne fut finalement réalisée qu'en 1991 par la création de la société GIAT industries. Les arsenaux et établissements "hors des ports" dédiés à la construction navale, regroupés au sein de la Direction des constructions navales, ne changèrent, quant à eux, pas de statut. La direction des constructions navales est encore aujourd'hui un service à compétence nationale rattaché directement au Ministre de la défense. Le statu quo du régime administratif est également maintenu pour les ateliers du service de la maintenance aéronautique (SMA).

² L'Arsenal de Châtillon, qui disposait de capacités de bureaux d'études aéronautiques fut transformé dès 1951 en la société nationale SFECMAS, qui devait devenir ensuite une des composantes de Nord Aviation, puis d'Aérospatiale.

La Cour étudie dans les pages qui suivent comment chacune de ces quatre "entreprises" (au sens économique du mot), qui se trouvent à des étapes différentes d'une même transformation, a pu évoluer et quels sont les problèmes qu'elle rencontre aujourd'hui. L'évolution vers des structures de société commerciale, sans être une réponse à toutes les difficultés, n'est-elle pas devenue une nécessité ? Dans quelle mesure est-elle possible ? Comment obtenir la souplesse et la réactivité nécessaires à l'exercice efficace d'activités industrielles ? Les restructurations en cours en Europe ne rendent-elles pas indispensable la conclusion d'alliances et de regroupements internationaux qui ne peuvent se faire sans ce préalable ? Le rapport tente de répondre à ces questions.

Chapitre I

La Société nationale des poudres et des explosifs (SNPE) : une mutation réussie et à poursuivre

A côté de ses productions militaires, qui constituaient l'essentiel de son activité, le service des poudres commercialisait des poudres et explosifs à usage civil (poudres de chasse, explosifs industriels, etc.), au titre d'un monopole qui avait été institué en... 1336. Mais ce monopole était contraire aux dispositions du Traité de Rome, et son abandon fut décidé dès la fin des années soixante. Il apparut alors souhaitable de transformer la partie industrielle du service en société nationale, les activités dites « étatiques » étant, elles, conservées au sein de la DMA sous la forme d'un Service technique des poudres et explosifs.

Historique des Poudres

En 1336, Philippe VI octroie une charte aux fabricants de poudres placés sous l'autorité du Grand Maître des Arbalétriers.

En 1665, Louis XIV crée la Ferme des Poudres et Salpêtres, dont la charge est accordée par adjudication.

En 1775, Louis XVI, sur proposition de Turgot, remplace la Ferme, qui ne donnait pas satisfaction, par une Régie spéciale des Poudres et Salpêtres.

En 1791, cette régie spéciale prend le nom d'Agence des Salpêtres et Poudres et, en 1797, la loi du 13 Fructidor An V institue le monopole des poudres et explosifs. A partir de 1819, la régie est désignée sous le nom de Service des Poudres et Explosifs de France.

En 1856, Napoléon III, coupant le service en deux, répartit ses attributions entre le ministère de la Guerre et le ministère des Finances. Mais, dès 1873, la troisième République rétablit le service dans son intégrité, sous l'autorité du ministre de la Guerre. Puis la loi du 13 mars 1875 crée le corps spécial des ingénieurs des poudres.

Ce corps est militarisé en mars 1914, et, à partir de mai 1914, le service s'appelle Service des poudres.

La première guerre mondiale est l'occasion d'une très forte croissance des productions : ainsi, à titre d'exemple, 424 000 tonnes de poudre B ont été produites d'août 1914 à novembre 1918.

La loi du 18 avril 1935 redéfinit les attributions du service ; pour l'essentiel, elle s'appliqua jusqu'à la création de la Délégation Ministérielle pour l'Armement en 1961, au sein de laquelle est créée une direction des poudres.

L'origine des divers établissements du service des poudres est très diverse. Certains remontent à plusieurs siècles. Ainsi, des moulins à

poudre étaient-ils installés au bord de la Jalle de Saint-Médard dès 1660 ; la poudrerie de Pont-de-Buis fut créée en 1688. Le dix-neuvième siècle vit la création de l'établissement d'Angoulême (1820), de celui du Ripault (fin du siècle). C'est à la guerre de 1914-1918 qu'on doit les installations de Bergerac et de Pont-de-Claix.

A la suite de la loi n°70-575 du 3 juillet 1970 portant réforme du régime des poudres et explosifs, la société nationale des poudres et explosifs (SNPE) fut créée le 8 mars 1971, sous la forme d'une société à conseil de surveillance et directoire.

Compte tenu de son influence depuis l'origine sur l'évolution de ce secteur industriel, il n'est pas sans intérêt de rappeler rapidement ce que fut le monopole des poudres et comment il évolua.

Le monopole des poudres

La loi du 13 Fructidor An V disposait que : « *la fabrication et la vente des poudres continueront à être interdites à tous les citoyens autres que ceux qui y seront autorisés par une commission spéciale de l'administration des poudres* ». La jurisprudence, aussi bien du Conseil d'Etat que de la Cour de cassation, étendit ensuite ce monopole à l'ensemble des substances explosives.

Mais une dérogation substantielle à cette situation fut apportée par une loi du 8 mars 1875, qui donna au secteur privé, sous réserve d'une autorisation propre à chaque installation envisagée, la possibilité de produire un explosif nouveau, destiné aux travaux de mines, et qui avait été inventé quelques années auparavant, la dynamite. Le marché des explosifs industriels se trouva dès lors partagé en pratique entre le secteur privé pour les dynamites et explosifs à la nitroglycérine et le service des poudres pour les explosifs nitrates et chlorates.

Une nouvelle difficulté surgit en 1950 au sujet d'un explosif nouveau, chloraté, mais également « sensibilisé » à la nitroglycérine. Le secteur privé ayant contesté au service des poudres la possibilité de produire cet explosif, un arrêté ministériel partagea le marché par moitié entre les deux parties. D'autres problèmes surgirent ensuite : ainsi, en 1953, un arrêt du Conseil d'Etat indiquait-il : « *qu'à défaut d'une autorisation législative expresse, la poudrerie de Sevran-Livry ne pouvait régulièrement fabriquer des cartouches de chasse en vue de la vente au public, alors que cette activité ne peut être regardée comme une annexe du monopole des poudres établi par la loi du 13 fructidor An V* ».

En fait, pour les activités ne relevant pas du monopole, la situation du service des poudres était précaire, du fait notamment de l'existence de la loi dite « d'Allarde », des 2 et 17 mars 1791, qui dispose que l'Etat,

comme d'ailleurs les collectivités locales, ne peut exercer d'activité commerciale, sauf :

- si l'exercice de l'activité commerciale est autorisé par la loi ou constitue le complément normal d'une activité exercée licitement,

- s'il existe des circonstances particulières, telle une insuffisance de l'initiative privée.

Il résultait de ceci que, par exemple le service des poudres produisait de la poudre de chasse, mais pas les cartouches, ou des explosifs industriels, mais seulement en vrac. De même, certaines productions furent transférées au secteur privé : ainsi, des productions d'isocyanates à Rhône Poulenc ou de pénicilline au laboratoire Roger Bellon.

La réforme du régime des poudres a de toutes façons été rendue nécessaire par le traité de Rome, dont l'article 37 fait obligation aux Etats membres de la Communauté économique européenne d'aménager les monopoles nationaux à caractère commercial de façon à exclure toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres dans les conditions d'approvisionnement et de débouché. Si un Etat membre peut, en vertu de l'article 223-1, prendre les mesures qu'il estime essentielles à sa sécurité (production et commerce d'armes, de munitions et de matériels de guerre), ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence en ce qui concerne les produits non liés à des utilisations militaires.

A la fin de la guerre de 1939-1945, le service des poudres disposait d'un nombre élevé d'établissements, dont les moyens industriels avaient évidemment souffert :

- quatre établissements d'études et de recherches :

* le laboratoire central des poudres (LCP) à Paris,

* le centre d'études du Bouchet (CEB) en Seine et Oise,

* le laboratoire de la commission des substances explosives (CSE)

* et le laboratoire de balistique, à Sevran-Livry en Seine et Oise,

- onze établissements de production, sis à Angoulême, Bergerac, Esquerdes (Pas-de-Calais), Pont-de-Buis (Finistère), Pont-de-Claix (Isère), le Ripault (Indre et Loire), Saint-Chamas (Bouches du Rhône), Saint-Médard (Gironde), Sevran-Livry, Sorgues (Vaucluse), Toulouse, Vonges (Côte d'Or).

Il comprenait également sept parcs de stockage, et une quinzaine d'établissements en sommeil (installations dites « réservées »).

Entre 1945 et l'année 1970, date de création de la SNPE, un travail considérable de rationalisation fut mené à bien.

Dès le début des années soixante, deux établissements du service des poudres furent cédés : les poudreries du Ripault (louée au CEA) et de Pont-de-Claix.

En 1968, un plan défini par la Direction des poudres dans le cadre des réflexions préalables au changement de statut préconisait la concentration des activités industrielles dans six établissements seulement :

- les activités de recherche au centre d'études du Bouchet,
- les activités relatives aux poudres à Bergerac, Angoulême et Saint-Médard,
- les activités liées aux produits chimiques et aux explosifs à Sorgues et Vonges.

Un additif à ce plan, réalisé en 1969, recommandait la fermeture complémentaire de la poudrerie d'Angoulême, avec transfert de ses activités à Bergerac et Saint-Médard.

C'est ce plan de 1968 complété par l'additif de 1969 qui servit de base à la transformation en société nationale, conduite en 1970 par la Délégation Ministérielle pour l'Armement.

I – La création de la SNPE

A – Les établissements apportés à la nouvelle société

A la création de la SNPE, seuls furent apportés à la nouvelle société les établissements suivants : le centre de recherches du Bouchet ; les poudreries de Bergerac, Saint-Médard, Sorgues et Vonges ; le siège parisien du Quai Henri IV. Les autres établissements des Poudres, qui devaient être reconvertis après transfert de leurs activités dans les établissements apportés, furent donnés en location à la SNPE. Il s'agissait des poudreries d'Angoulême, de Pont-de-Buis, de Saint-Chamas et de Toulouse.

Du fait d'un réexamen à la hausse des charges de travail de la société, et aussi d'interventions politiques en faveur des établissements menacés, une partie de la poudrerie de Toulouse, et les établissements de Pont-de-Buis et Angoulême furent apportés à la société en 1973 et 1975. Les poudreries d'Esquerdes, Saint-Chamas et le centre de Livry-Gargan furent progressivement fermées, si bien qu'au total, à l'achèvement du plan de restructuration industrielle du Service des poudres, la SNPE se trouva disposer, outre son siège social, quai Henri IV à Paris d'un seul centre de recherche au Bouchet et de sept établissements de production : Angoulême, Bergerac, Pont-de-Buis Saint-Médard, Sorgues, Toulouse et Vonges.

Par rapport aux années qui avaient suivi la seconde guerre mondiale, le nombre d'établissements en activité avait ainsi été divisé par deux. Ce rappel historique montre que la détermination de la liste des établissements à conserver, et donc de celle des établissements à reconvertir, a fait l'objet de beaucoup de réflexions et de prises de positions contradictoires. Le souci des futurs responsables de l'outil industriel de ne pas surdimensionner ce dernier a dû tenir compte du souci des autorités locales de maintenir des activités. L'histoire devait montrer par la suite que ce dimensionnement initial de la société avait été dans l'ensemble judicieux.

B – Les activités de la SNPE à sa création

Vers la fin des années soixante, les activités civiles, exportations comprises, représentaient environ 40 % du chiffre d'affaires total. Certaines d'entre elles relevaient du monopole³ des poudres évoqué ci-dessus : il s'agissait essentiellement d'explosifs industriels, de poudre noire et de poudre T ; d'autres, en revanche, étaient dans le secteur concurrentiel de la chimie : elles relevaient essentiellement de quatre familles de produits (nitrocellulose, dérivés du méthanol, produits organiques nitrés, phosgène et dérivés) utilisés pour des applications diverses : poudres et explosifs, synthèse organique, peintures et vernis, pharmacie, phytosanitaire.

Les activités militaires, prépondérantes, comprenaient essentiellement les propergols solides équipant les différents missiles

³ En 1972, le chiffre d'affaires civil sous monopole a été de 65 MF (9,91M€), soit 18 % du chiffre d'affaires total, partagé à part à peu près égales entre explosifs industriels (25 MF, soit 3,81 M€), nitrocelluloses (23 MF, soit 3,51 M€) et poudres de chasse (17 MF, soit 2,59 M€).

aussi bien balistiques que tactiques, les poudres et explosifs à usage militaire et des dispositifs pyrotechniques.

C – L'intégration dans la nouvelle société des personnels ouvriers du service des poudres

A la création de la société, au 1^{er} octobre 1971, les ouvriers d'Etat furent mis à sa disposition, sur place, pour une durée d'un an, avec maintien de leur statut.

A l'issue de cette période, ils eurent à choisir entre deux possibilités :

- le maintien à la disposition de la société avec conservation du statut d'ouvrier d'Etat,
- le recrutement par la société dans les conditions du droit du travail, avec bénéfice des décrets du 27 août 1962 et du 30 juillet 1970.

En pratique, plus de 80 % des ouvriers âgés de plus de 50 ans optèrent pour le recrutement par la SNPE. Ils bénéficiaient en effet d'une pension de retraite majorée, à jouissance immédiate et cumulable avec la rémunération versée par la SNPE. En revanche, plus de 80 % des ouvriers de moins de 30 ans préférèrent conserver leur ancien statut, en raison des avantages de retraite qu'ils en attendaient à terme et en dépit des primes de licenciement non négligeables qui leur étaient offertes s'ils optaient pour le changement de statut. De ce fait, les deux catégories de personnels ouvriers coexistèrent pendant plus d'un quart de siècle au sein de la société. Il n'est pas besoin de souligner les inconvénients qu'une telle situation comporte, la comparaison permanente par chacune des deux populations des avantages et inconvénients de chaque statut et le risque de surenchère qui en résulte. On doit mentionner qu'une clause d'une convention entre l'Etat et la SNPE stipulait que cette société pouvait, sans limitation de durée, demander à l'Etat de reprendre dans ses établissements les ouvriers sous statut dont elle estimait n'avoir plus l'emploi. Cette possibilité fut longtemps utilisée avec retenue, puis, à la fin des années quatre-vingt, plus systématiquement : les établissements de la DGA se virent alors « offrir » des personnels dont ils n'avaient nul besoin, et, au demeurant, bien difficiles à réemployer utilement.

Le cas de la SNPE montre que les problèmes posés par le statut des ouvriers d'Etat n'avaient pas échappé aux responsables de la création de la SNPE, mais que ceux-ci n'avaient guère su lui apporter une réponse vraiment satisfaisante pour l'entreprise.

II – L'évolution de la société depuis sa création

A – Les activités se sont progressivement modifiées

Le **chiffre d'affaires** du groupe a été en croissance permanente⁴ de 1972 à 1999 :

- en francs courants, il est passé de 358 MF (54,58 M€) à 5 534 MF (843,65 M€). En francs de 1999, ces mêmes valeurs s'établissent respectivement à 1 906 MF (290,57 M€) et 5 534 MF (843,65 M€). En volume, le chiffre d'affaires a donc été presque triplé. Cette croissance s'est effectuée de façon relativement régulière au fil des années, avec cependant deux plateaux de stagnation, d'abord dans les années 1986 à 1989, puis dans les années 1992 à 1997 ;

- le chiffre d'affaires militaire s'établit à 192 MF (29,27 M€) en 1972 (soit 1 020 MF, ou 155,50 M€ en francs de 1999) et à 1 901 MF (289,81 M€) en 1999. Mais en fait, cette dernière valeur, qui est celle du Département défense-espace, comprend 870 MF (132,63 M€) de chiffre d'affaires civil lié au développement du lanceur Ariane V. Le chiffre d'affaires militaire véritable de 1999 est donc de 1 031 MF (157,17 M€) seulement. Sur la vie de la société, le chiffre d'affaires militaire, qui avait d'abord crû, jusqu'à plafonner à 2,60 MdF (0,40 Md€) (en francs de 1999) en 1983, a ensuite décliné de façon permanente, jusqu'à revenir en 1999 à son volume de départ.

- le chiffre d'affaires civil est quant à lui passé de 777 MF (118,45 M€) (en francs de 1999) à 2 633 MF (401,40 M€) en 1999 ; il a donc été plus que triplé en volume.

⁴ En 2000, il s'est toutefois contracté à 5 389 MF (821,55 M€) (- 2,6 % par rapport à 1999) , pour tout un ensemble de raisons conjoncturelles : échec commercial de certains médicaments, annulations ou reports de commandes dans le domaine de la défense, accident sur une installation de l'usine de Sorgues, décision de fermer le site d'Angoulême.

En 2000, la ventilation des ventes par grands secteurs d'activité a été la suivante :

	En MF	En Euros	En %
Pharmacie	798	121	14,8
Agrochimie	777	118	14,4
Peintures/vernis/encre	686	105	12,7
Cosmétiques	212	32	3,9
Divers intermédiaires et Chimie	602	92	11,2
Missiles et divers Aéronautique	703	107	13,1
Armement terrestre	312	48	5,8
Espace	320	49	5,9
Sécurité automobile	213	32	4,0
Loisirs (y compris chasse)	73	11	1,4
Carrières, travaux publics	345	53	6,4
Divers	347	53	6,4
Total	5 389	821	100,0

En termes d'activité, le groupe SNPE, dont la vocation et les activités principales étaient tournées à l'époque de sa création vers le domaine militaire, est devenu maintenant à vocation civile fortement majoritaire (plus de 70 % du chiffre d'affaires en 2000).

Dans le domaine de la chimie fine en particulier, le groupe SNPE a, non sans habileté, tiré parti de ses compétences dans certains domaines présentant des risques mécaniques ou de toxicité pour développer, par des procédés tels que la phosgénation, l'hydrogénation ou la nitruration, la production de molécules complexes utilisées dans les industries pharmaceutiques ou agro-alimentaires. La croissance externe (rachat de petites sociétés créées pour exploiter une niche particulière) a été largement utilisée à cet effet. D'autres axes de développement, plus récents, tels les peptides, sont moins spécifiques des compétences traditionnelles de SNPE ; ils représentent cependant des potentialités notables en France et à l'étranger.

Ainsi, à la fin 2000, les activités de la SNPE sont organisées en huit unités opérationnelles, regroupant les sites de production et les filiales, et intervenant dans deux domaines distincts :

- **la chimie fine**, qui regroupe la pharmacie, l'agrochimie, les intermédiaires, les nitrocelluloses ;
- **les matériaux énergétiques**, avec les poudres et explosifs, la propulsion tactique, les explosifs civils.

Description des unités opérationnelles du groupe SNPE

La chimie fine

SNPE Agro, l'unité opérationnelle d'agrochimie du groupe, possède des compétences dans la chimie fine multi-étapes, fondées sur les technologies de base du groupe (nitration, hydrogénation, phosgénation), qui lui permettent de prendre en charge les différentes étapes de production d'une nouvelle molécule active.

SNPE Chimie utilise elle aussi les technologies de base ci-dessus pour promouvoir des activités de développement, de production et de commercialisation des dérivés organiques intermédiaires destinés à de nombreux secteurs industriels : polymères, additifs pétroliers, carburants spatiaux, optique, cosmétiques, solvants, colorants, industrie alimentaire, etc.

ISOCHEM, filiale à 100 %, regroupe l'ensemble des compétences relatives à l'industrie pharmaceutique. Elle dispose d'une compétence dans la maîtrise des grandes réactions de la synthèse organique ; elle est également un acteur significatif dans le domaine des acides aminés et des procédés de synthèse multi-étapes.

BERGERAC NC est spécialisée dans la conception et la fabrication de nitrocelluloses industrielles utilisées pour la fabrication de peintures, de vernis, encres d'imprimerie, bases pour vernis à ongles, ainsi que des poudres militaires et civiles.

Les matériaux énergétiques

L'unité opérationnelle poudres et explosifs dispose d'une gamme complète de produits énergétiques pour la production de munitions et de dispositifs pyrotechniques à usage militaires ou industriels.

La division préparation du futur et propulsion détient une double expertise, scientifique d'abord dans le domaine des matériaux énergétiques, d'application ensuite dans les domaines de la propulsion des missiles stratégiques, de la propulsion spatiale (directement ou à travers la filiale guyanaise Régulus), des systèmes pyrotechniques (avec Pyroalliance), des propergols pour la sécurité automobile et des matériaux composites de haute performance (avec STRUCTIL).

Dans le domaine de la propulsion tactique, CELERG, filiale détenue à 50 % par SNPE et EADS, constitue un pôle spécialisé dans l'étude et la production des moteurs destinés aux systèmes d'armes tactiques et aux missiles de croisière.

NOBEL EXPLOSIFS France, l'unité opérationnelle pour les explosifs civils, consacre l'essentiel de son activité à la fabrication d'explosifs industriels. Ses filiales DMC (USA) et NOBELCLAD sont spécialisées dans l'assemblage des tôles par explosifs.

Le groupe a pris sa physionomie actuelle du fait d'une double évolution :

- une politique de diversification a d'abord conduit le groupe, par croissance interne et externe, à élargir notablement la palette de ses activités. La décision de se recentrer sur les deux métiers actuels est venue ensuite. Divers métiers ont ainsi été abandonnés, soit parce qu'ils ne correspondaient plus à la stratégie du groupe, soit parce qu'ils avaient conduit à des échecs. Tel fut le cas des activités d'ingénierie (ventes d'usines clés en main), héritées de l'ancien Service des poudres, et qui n'avaient jamais été très bénéficiaires, des extensions dans le domaine des composites qui furent dans l'ensemble un échec technique et financier, de la sécurité automobile (partenariat dans la société LIVBAG avec le Suédois AUTOLIV, un succès technique et financier, auquel, malheureusement le rachat d'AUTOLIV par le concurrent américain MORTON mit un terme) et des activités dans le domaine de la chasse (en cours de cession au groupe Cheddite).

- actuellement, l'expansion se fait principalement dans le domaine de la chimie, avec l'objectif de conforter le groupe dans ses « niches », ou de lui permettre d'accéder à de nouveaux marchés grâce à des implantations locales.

B – Les effectifs sont globalement restés assez stables, mais avec de profondes modifications site par site

Les effectifs du groupe SNPE depuis sa création jusqu'à aujourd'hui ont évolué suivant plusieurs phases distinctes :

- de 1972 à 1985, ils ont crû régulièrement, de 5 150 à 7 825 ;
- de 1985 à 1997, ils ont au contraire décru continûment (sauf pendant une brève période, de 1989 à 1991) pour s'établir à 5 161 en 1997 ;
- depuis cette date, ils ont recommencé à croître très lentement pour atteindre 5 373 personnes fin 2000.

Ainsi, en presque trois décennies d'existence, SNPE n'a certes pas créé beaucoup d'emplois, mais le résultat global obtenu dans ce domaine est loin d'être défavorable, eu égard aux évolutions observées sur la même période dans beaucoup de branches industrielles.

Ce résultat d'ensemble recouvre évidemment des évolutions très différentes des diverses sous-catégories de personnels qui constituent l'effectif du groupe :

- en mars 2000, l'effectif de SNPE SA, qui, à l'origine constituait l'essentiel de l'effectif du groupe, n'en représente plus, avec 2 283 personnes sur 5 489, que 42 % ;

- tous les personnels de SNPE SA sont localisés sur les sites d'origine du groupe. Sur ces mêmes sites, 1547 personnes relèvent maintenant de filiales du groupe, soit que des activités précédemment réalisées au sein de la société mère aient été filialisées, soit que des activités nouvelles aient été implantées. Au total, les personnels sur les sites d'origine de la société sont au nombre de 3 830, soit une baisse de 25 % sur la période ; ils ne représentent plus que 71 % de l'effectif total de la société.

C – Des résultats financiers dans l'ensemble honorables

Les chiffres clés consolidés du groupe SNPE sont les suivants, de 1993 à 2000 :

en MF

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Chiffre d'affaires	4 159	4 343	4 379	4 596	4 884	5 209	5 534	5 389
Résultat courant	-125	123	143	143	210	251	271	97
Résultat net	-317	142	29	39	50	95	171	42
Investissements corporels	285	203	287	330	372	550	673	565
R&D (en % du CA)	17	16	15	14	10	10	10	10
CAF	48	433	415	414	418	465	513	376
Endettement net	1 484	1 162	1 221	1 289	1 192	1 480	1 868	2 462

Le **chiffre d'affaires** en volume a triplé depuis la création de la société jusqu'en 1999. En 2000, il baisse légèrement, du fait de la déconsolidation des activités « Chasse et tir », de divers phénomènes conjoncturels (reports de commandes militaires, accident dans un établissement, effets de la tempête de décembre 1999, etc.) et de l'échec commercial de nouvelles molécules.

La **capacité d'autofinancement** a connu une évolution moins régulière que le chiffre d'affaires. Son évolution depuis l'origine de la société permet de distinguer trois périodes :

- pendant les dix premières années d'existence de la société, la CAF a été en croissance régulière, passant en francs courants de

51 MF (7,77 M€) en 1972 à 300 MF (45,73 M€) en moyenne de 1981 à 1984 ;

- de 1985 à 1993, l'évolution de la CAF a été erratique, avec trois années très mauvaises : 1985, 1991 et surtout 1993, où, pour la seule fois de son existence, le groupe n'a eu qu'une CAF faiblement positive (48 MF, ou 7,32 M€), mais avec une CAF négative de 65 MF (9,91 M€) pour la maison mère ;
- à partir de 1994, la CAF remonte pour s'établir à des valeurs progressivement croissantes de 420 MF (64,03 M€) environ aux alentours de 510 MF (77,75 M€) en 1999, pour décroître à 376 MF (57,32 M€) en 2000.

Le **résultat net** est constamment positif depuis 1994, avec une moyenne de l'ordre de 80 MF (12,20 M€), une tendance générale à la croissance jusqu'en 1999, exercice où un maximum de 171 MF (26,07 M€) est atteint, puis, pour les raisons indiquées ci-dessus, une baisse à 41 MF (6,25 M€) en 2000.

De 1997 à 2000, les diverses branches d'activité ont obtenu les **résultats sectoriels courants** variables. Les secteurs qui dégagent le maximum de résultats sont Futur et Propulsion, Intermédiaires et Agrochimie, Pharmacie et Explosifs civils. Poudres et explosifs et Propulsion tactique sont les seuls négatifs.

Les **investissements corporels**, en croissance constante depuis 1993, ont été particulièrement élevés sur les trois derniers exercices, 1 788 MF (272,58 M€) au total.

L'**endettement net**, qui, de 1994 à 1997, était resté stable aux alentours de 1 200 MF (182,94 M€), est reparti à la hausse depuis : sur les trois derniers exercices, il est passé de 1 480 MF, ou 0,23 Md€, à 2 460 MF, ou 0,38 Md€. Il atteint maintenant un niveau important. En 2000, il est presque égal à une fois et demie le montant des fonds propres.

Ainsi, sans être inquiétante, la situation financière de la société n'est cependant pas florissante.

III – La situation actuelle et les perspectives de la SNPE

La SNPE se présente actuellement comme un groupe ayant deux types principaux d'activités nettement distincts : les matériaux énergétiques et la chimie fine.

Elle s'est progressivement recentrée sur ces deux métiers, en cédant des activités non fondamentales pour elle (chasse, sécurité automobile ; les explosifs industriels pourraient suivre : c'est un domaine lucratif, mais sans expansion possible) et en resserrant son dispositif pour prendre en compte la baisse de certains marchés : fermeture d'Angoulême, arrêt de la fabrication de l'octogène et de la tolite.

Mais elle arrive aujourd'hui à la croisée des chemins :

- l'industrie des matériaux énergétiques est trop morcelée en France et en surcapacité en Europe,
- le secteur chimie fine de la SNPE ne peut survivre qu'en se développant,
- son endettement élevé lui interdit de poursuivre la politique de croissance externe conduite ces dernières années.

D'où l'intérêt des rapprochements actuellement en cours d'examen dans le cadre :

- de l'opération Herakles, qui réunirait les activités Défense Espace de SNPE et les activités missiles balistiques et espace de la SNECMA,
- de l'opération New CELERG, qui réunirait les capacités techniques et industrielles françaises, britanniques et peut-être allemandes, dans le domaine de la propulsion des missiles tactiques,
- de l'opération PECO, qui réunirait des capacités françaises, suisses et allemandes dans le domaine des poudres et explosifs militaires,
- enfin, d'un rapprochement, sous une forme à définir, entre la SNPE et un industriel judicieusement choisi du secteur de la chimie fine.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Créée dès le début des années 70, la SNPE, dont les activités étaient à l'origine pratiquement en totalité militaires, a su et pu se diversifier intelligemment par une politique de « niches » dans le domaine civil. Actuellement, les deux tiers de son activité et une grande partie de son résultat sont d'origine civile. Au prix de neuf plans sociaux successifs, elle a adapté son effectif à la charge prévisible dans chaque établissement. Aujourd'hui, elle occupe le même effectif global qu'à sa création, mais elle n'emploie plus d'ouvriers d'Etat, les derniers ayant pris leur retraite.

Sans coup d'éclat, mais sans non plus demander d'effort financier particulier à son actionnaire autre qu'une augmentation de capital de 300 MF (45,73 M€) en 1993, la SNPE s'est donc transformée de façon somme toute satisfaisante :

- la société a été créée à une époque où le marché militaire était encore suffisamment porteur pour permettre aux activités civiles de monter en puissance et d'en prendre progressivement le relais. Dans le domaine de la chimie fine, la société a su habilement jouer sur les compétences dont elle disposait, relativement à des processus mécaniquement dangereux ou toxiques (hydrogénation, phosgénation ou nitration) ;

- l'outil industriel avait été calibré au préalable, seules les poudreries ayant un avenir industriel réel ont été apportées à la société,

- à l'exception notable des matériaux composites, les axes de diversification choisis ont dans l'ensemble été judicieux.

L'avenir de la SNPE n'est pourtant pas sans poser de questions. Elle reste un petit groupe, qui n'a pu trouver à ce jour de partenaire industriel ni en France, ni en Europe. Et continuer dans la voie de l'autonomie nécessiterait sans doute des apports en capital que l'Etat actionnaire n'est pas prêt à consentir facilement. Il convient donc de chercher pour chacun des deux secteurs principaux de l'entreprise, civil et militaire, des partenariats permettant de pallier ces handicaps. Tel paraît être le sens des rapprochements avec une autre entreprise française du secteur public (SNECMA) pour les activités militaires et avec une entreprise à déterminer pour les activités civiles que la SNPE étudie actuellement, à la demande de ses autorités de tutelle. Les activités militaires et spatiales de la SNPE et de la SNECMA, longtemps

coordonnées par une structure paritaire, le GIE G2P⁵ pour ce qui concerne les activités militaires, ont de larges domaines connexes sinon communs, et une rationalisation de ces activités présenterait de grands avantages.

Il est de l'intérêt de la SNPE comme de l'Etat de mener à bonne fin les tentatives de restructuration en cours. Il s'agit des rapprochements :

- des activités spatiales et militaires de la SNPE et de la SNECMA, étape intermédiaire vers une restructuration plus ample, nationale ou européenne, dans laquelle l'Etat devrait continuer à jouer un rôle important par sa politique et ses programmes d'achat,

- et, sous une forme à déterminer, des activités civiles de la SNPE avec un industriel du secteur convenablement choisi. Cette dernière opération devrait être conduite avec le souci d'assurer l'avenir de cette activité, ce qui peut poser la question de son maintien dans le patrimoine de l'Etat.

5 Groupement pour les Gros Propulseurs.

Chapitre II

Le service de la maintenance aéronautique (SMA) : une évolution nécessaire

La création en France de capacités industrielles de réparation aéronautique sous la main directe de l'Etat date de l'immédiat avant-guerre 1939-1945.

Historique de la maintenance aéronautique

En mars 1934, fut prise la décision de principe de créer des ateliers régionaux de réparation du matériel aérien (ARRMA), dont la localisation était choisie dans le centre ou le sud de la France (Bordeaux, Limoges, Clermont-Ferrand, Toulouse) ou en Afrique du Nord (Casablanca, Alger, Blida), pour les mettre hors de la portée des bombardiers allemands à long rayon d'action. Les ARRMA deviennent ateliers de réparation de l'armée de l'air (ARAA) par décret d'octobre 1938.

En 1937, est créé à Toulon un service chargé de l'entretien des hydravions.

En 1941, l'ARAA de Limoges est cédé à la société Gnôme et Rhône.

L'atelier de Toulouse fut fermé en 1945, alors même que les ateliers maintenus en activité étaient rattachés, sous le nom d'ateliers industriels de l'aéronautique (AIA), à la direction technique et industrielle de l'aéronautique nouvellement créée. L'AIA de Bordeaux était spécialisé dans les moteurs, celui de Clermont-Ferrand dans les cellules, les équipements, ainsi que dans des chantiers d'avions spéciaux.

En juin 1962, les AIA d'Afrique du Nord furent fermés, leurs moyens industriels et une large partie de leurs personnels furent répartis sur les AIA de métropole, Bordeaux et Clermont-Ferrand.

En 1972, les deux AIA de Bordeaux et Clermont-Ferrand virent leurs activités retracées dans le compte de commerce n° 904-03 « Exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'Etat »

Le 1^{er} janvier 1992, la sous-direction aéronautique de l'arsenal de Toulon, qui exerçait des fonctions analogues à celles des AIA pour des matériels de l'aéronautique navale fut rattachée à la direction des constructions aéronautiques, sous le nom d'AIA de Cuers-Pierrefeu.

En 1997, les trois AIA furent rattachés au service de la maintenance aéronautique (SMA) nouvellement créé sous l'autorité du délégué général pour l'armement.

En France, le secteur de la maintenance aéronautique industrielle civile et militaire représente environ 15 000 personnes pour un chiffre d'affaires d'environ 10 MdF (1,52 Md€).

La réparation aéronautique civile et militaire en France

En dehors des établissements du ministère de la défense (SMA et ARAA), le secteur industriel de la réparation aéronautique comprend essentiellement :

- des constructeurs, soit directement (Eurocopter, Turboméca, la plupart des équipementiers), soit par l'intermédiaire de filiales spécialisées (principalement Sogerma pour EADS et Sochata pour SNECMA). Leur présence témoigne de leur intérêt pour le secteur, pour diverses raisons : intérêt commercial en termes de chiffre d'affaires et de marges, surtout dans le domaine des rechanges ; lissage dans la charge de travail globale des à-coups dus aux fluctuations des commandes de matériels neufs ; meilleur suivi technique du matériel après utilisation ; contact maintenu avec les clients.

- des compagnies aériennes, qui, si l'importance de leur flotte le justifie, voient un avantage économique à posséder leur propre outil industriel. Ainsi, Air France est dotée d'une puissante structure, Air France Industrie, qui travaille au profit de la compagnie elle-même, mais également pour des clients extérieurs.

En Europe, la situation de la réparation aéronautique militaire est très diverse d'un pays à l'autre les travaux de l'espèce pouvant être confiés à des établissements d'Etat, à une agence spécialisée, ou même à l'industrie privée.

La réparation aéronautique militaire en Europe

En **Allemagne**, un commandement des groupements logistiques aéronautiques, équivalent aux établissements de l'armée de l'air française (ARAA d'Ambérieu et Mérignac) et du SMA, coordonne les activités de maintenance militaire. Ces groupements, dont l'effectif total est d'environ 12 000 personnes, dont la moitié de civils, assurent environ le quart des besoins en maintenance industrielle. Le reste est confié à l'industrie privée (EADS ex-DASA).

Au **Royaume-Uni**, une agence spécialisée, la DARA (Defense aviation repair agency) a été créée en 1999. D'un effectif de 7000 personnes, et répartie sur trois sites, elle effectue la maintenance de la plupart des appareils de la Royal Air Force et de la Royal Navy (Tornado, Harrier, Hawk, Jaguar, Lynx, Chinook, Sea King, Gazelle) ; elle travaille également pour l'exportation sur des matériels d'origine britannique.

L'Espagne possède une organisation similaire à l'organisation française, avec une maintenance industrielle assurée, pour l'essentiel, dans des ateliers spécialisés.

Le Portugal dispose d'un atelier de maintenance, l'OGMA, qui assure notamment la maintenance des C130 Hercules de l'OTAN ; il est en train de le privatiser.

La Belgique confie la maintenance de sa flotte militaire au secteur privé, en l'occurrence SABCA (filiale de Dassault Aviation) pour les cellules et Techspace Aéro (filiale de SNECMA) pour les moteurs

En conformité avec leur vocation initiale, les trois AIA consacrent la quasi-totalité de leur potentiel à la réparation au stade industriel des matériels des armées françaises, armée de l'air principalement, mais aussi marine nationale (avions et hélicoptères de l'aéronautique navale), armée de terre (hélicoptères de l'aviation légère de l'armée de terre) et Délégation Générale pour l'Armement (matériels aériens du centre d'essais en vol).

I – Une activité en baisse constante depuis deux décennies

Depuis deux décennies, l'activité des AIA est en baisse constante, comme le montre le tableau suivant :

en milliers d'heures

		1980	1985	1990	1995	2000	% 1980-2000 /1980
AIA Bordeaux	Charge interne	1 305	1 158	1 117	978	887	
	Charge s/traitée	155	110	213	72	53	
	Charge totale	1 460	1 268	1 330	1 050	940	
AIA Clermont-Ferrand	Charge interne	1 502	1 478	1 389	1 214	1 182	
	Charge s/traitée	233	289	278	104	64	
	Charge totale	1 735	1 767	1 667	1 318	1 246	
AIA Cuers	Charge totale	1 238	1 266	1 178	930	860	- 30 %

En 2000, la charge totale a baissé, par rapport à 1980, de 35 % pour l'AIA de Bordeaux, de 30 % pour l'AIA de Cuers et de 28 % pour l'AIA de Clermont-Ferrand. Pour Bordeaux et Clermont-Ferrand, les deux seuls établissements pour lesquels cette donnée est disponible, on note une quasi-disparition de la charge sous-traitée.

Cette baisse résulte pour l'essentiel du fait que les AIA réparent des matériels vieillissants, progressivement retirés du service⁶, la relève n'étant assurée que très incomplètement par des matériels plus récents⁷. Pour tout un ensemble de raisons ceux-ci procurent moins de charges de réparation : diminution du volume des flottes aériennes, accroissement de la fiabilité des matériels, nouvelles méthodes de réparation plus économes en main d'œuvre. Cette tendance va se poursuivre dans les années ultérieures ; elle risque même de s'amplifier si de nouvelles méthodes d'achat de matériels neufs, fondées sur un coût à l'heure de vol, venaient à être utilisées à une plus grande échelle.

II – Cette baisse se poursuivra dans les années à venir

Dans les prévisions qu'il donne jusqu'en 2004, le SMA indique une quasi-stabilité de la charge totale, qui, pour l'ensemble des trois établissements fluctuerait autour de 3 100 milliers d'heures par an.

Mais d'autres sources donnent des indications différentes. Ainsi, une étude présentée au ministre de la défense lors d'une séance du Conseil général de l'armement tenue en septembre 2000 prévoit-elle que, de 2000 à 2008, l'activité continuera à décroître. Ainsi :

- pour l'AIA de Bordeaux, elle passerait de 900 milliers d'heures en 2000 à 750 en 2008 ; pour l'AIA de Clermont-Ferrand, de 1 200 à 850 ; pour l'AIA de Cuers, de 850 à 550 ;
- globalement, pour le SMA, la charge passerait donc de 3 000 milliers d'heures en 2000 à 2 100 en 2008, soit une nouvelle baisse de 30 %.

III – Une baisse corrélative des effectifs

Face à cette baisse de l'activité, les AIA ne peuvent lutter contre la sous-charge que par une réduction des effectifs ou la recherche de clients autres que le ministère français de la défense. C'est ce qui a été fait jusqu'à présent.

⁶ Ainsi, entre 2000 et 2008, les Jaguar, Super Etendard et Lynx seront retirés du service, et l'activité Transall baissera fortement.

⁷ Notamment le moteur M88 du Rafale, le Hawkeye et l'hélicoptère Dauphin/Panther.

Ainsi, les effectifs ont évolué comme suit depuis 1980 :

		1980	1985	1990	1995	2000	% 2000/1980
AIA de Bordeaux	Ouvriers	1 050	1 049	956	847	735	
	Total	1 392	1 421	1 351	1 235	1 057	- 25 %
AIA de Clermont-Ferrand	Ouvriers	1 113	1 104	1 062	995	934	
	Total	1 491	1 507	1 454	1 377	1 295	- 13 %
AIA de Cuers	Ouvriers	1 255	1 140	983	956	750	
	Total	1 344	1 237	1 102	1 158	966	- 28 %

De 2001 à 2004, le SMA prévoit que ses effectifs diminueront de 140 personnes, de 3 313 à 3 163 personnes. On approcherait d'un effectif total limité à 3 000 personnes, alors qu'au début des années 70, époque où ils étaient à leur volume maximum, ils en employaient environ 4 500.

Mais cette évolution à la baisse finira par trouver ses propres limites :

- l'âge moyen des personnels augmente inexorablement, et certaines spécialités, pourtant nécessaires, peuvent venir à manquer,
- au fur et à mesure que la taille d'un établissement industriel diminue, le poids relatif de la structure d'encadrement s'accroît par rapport à celui de l'appareil productif proprement dit, tandis que les autres charges fixes, les amortissements notamment, pèsent davantage sur un nombre d'heures productives moindre. La compétitivité ne peut donc que se détériorer. La Cour ne méconnaît pas les efforts actuellement consentis par la DGA pour maintenir, sinon améliorer, la compétitivité des établissements, notamment dans le cadre de la contractualisation des prix entre le SMA et le service des programmes aéronautiques donneur d'ordres. Mais, même si, de ce fait, les prix ont pu être contenus ces dernières années, l'équilibre à terme du compte de commerce imposera fatalement leur réajustement à la hausse à moyenne échéance.
- quant aux travaux de diversification, à l'exportation notamment, que les établissements du SMA recherchent actuellement pour conforter leur plan de charge, ils resteront forcément marginaux. On peut d'ailleurs se demander s'il est bien raisonnable de lancer à la recherche de telles activités un SMA démuné d'instruments analogues à la Sofraitem ou DCN/I⁸, pourtant reconnus

⁸ La création et le rôle de ces deux structures sont précisés à la page 54 du présent rapport.

nécessaires lorsqu'il s'est agi pour les arsenaux de la marine d'essayer d'exporter.

Divers avantages sont mis en avant pour justifier l'intérêt du statut actuel des AIA :

- leurs prix seraient particulièrement compétitifs, à la fois du fait de charges de structures moins élevées, et du fait de l'exemption de taxe à la valeur ajoutée dont ils bénéficient⁹ ;
- leur compétitivité vis-à-vis de l'industrie aurait pu se mesurer lors de certaines mises en compétition¹⁰ ;
- ils permettraient, mieux que les autres réparateurs, d'approcher le meilleur coût de maintenance pour la défense, à la fois par une limitation des prestations au juste besoin¹¹, et par une évolution des méthodes de maintenance¹² ;
- leur disponibilité et leur flexibilité seraient meilleures : en particulier, les opérations urgentes, n'ayant pas à respecter la procédure des marchés publics, pourraient être lancées plus rapidement ;
- ils seraient mieux adaptés que les réparateurs industriels pour assurer la maintenance des matériels anciens ou très anciens ;
- enfin, ils apporteraient une expertise au profit des services de programmes de la DGA, en servant de contrepoids vis-à-vis des constructeurs, en fournissant des références de prix, et même en servant de viviers de spécialistes.

Ces arguments sont inégalement recevables :

- certains d'entre eux peuvent être facilement battus en brèche. Ainsi, l'exemption de TVA est-elle sans doute financièrement favorable au niveau du ministère de la défense, mais l'avantage s'annule évidemment si l'on raisonne au niveau du budget de l'Etat. De même, c'est le budget de l'Etat qui prend directement en charge la subvention d'équilibre au régime de retraite des personnels sous statut, subvention

9 En revanche, ils sont soumis à la TVA sur leurs achats, et ne récupèrent pas celle-ci. Tous éléments pris en compte, on peut estimer l'avantage compétitif dont bénéficient leurs prix de vente de l'ordre de 10 à 12 % environ.

10 par exemple, le chantier pour la transformation du Mirage 2000 en version K1/K2, ou bien les grandes visites de Mirage 2000-5.

11 par exemple, réparation d'une pièce plutôt qu'échange standard, si le bilan économique est favorable.

12 par exemple, extension de l'intervalle entre deux révisions générales, ou bien réparation par sous-ensembles plutôt que par matériels complets.

dont le montant global a atteint 6,6 MdF (1 Md€) en 2000. Il est également peu convaincant de mettre en avant l'expertise qu'apporte au ministère de la défense l'exécution de travaux de maintenance, alors que ceux-ci ne représentent que de l'ordre de 5 % du titre V du département, le reste du budget d'équipement étant dépensé dans l'industrie d'armement. Enfin, le fait que les établissements du SMA ne soient pas soumis au Code des marchés publics pour les commandes qu'ils reçoivent montre bien l'ambiguïté de leur situation d'industriel au sein de l'administration, et posera sans doute un jour problème vis-à-vis des règles de la concurrence.

- d'autres ont peut-être une force un peu plus grande, mais ils sont également fragiles. Ainsi, il est sans doute historiquement vrai que les AIA se sont jusqu'à maintenant efforcés de limiter le coût de leurs actions de maintenance, parfois au détriment de leur charge de travail ; mais s'il advient que cette charge devienne un jour trop faible, auront-ils toujours le même souci et la même possibilité ?

IV – Dans le même temps, l'industrie française de la réparation aéronautique dispose de capacités surabondantes

Enfin, il ne faut pas omettre dans l'analyse le fait que certaines capacités industrielles de réparation, encore sous la main de l'Etat, car faisant partie intégrante de sociétés à capitaux publics, ont de la peine à obtenir une rentabilité suffisante. La concurrence que leur livrent les établissements du SMA n'est sans doute pas la cause unique de cet état de fait, mais elle y participe certainement. A titre d'exemple, SNECMA Services, filiale de maintenance et réparation du groupe SNECMA, reste structurellement fortement déficitaire, et le contrôleur d'Etat, dans son rapport annuel 1999 regrettait qu'elle soit contrainte d'opérer « *dans un cadre de concurrence franco-française que l'Etat est impuissant à restructurer, malgré sa double qualité de donneur d'ordres des AIA et d'actionnaire d'entreprises publiques (SOGERMA, REVIMA, Air France et Sochata)* ». Les sociétés de constructions aéronautiques à capitaux privés que sont EADS et Dassault Aviation sont dans une situation analogue vis-à-vis des établissements du SMA, avec lesquels la concurrence fut souvent sévère.

Certes, la DGA, a cherché dans un passé récent à normaliser les relations entre le SMA et les constructeurs. C'est dans cet esprit que le délégué général pour l'armement a signé avec SNECMA et Dassault

Aviation¹³ des lettres d'intention destinées à préparer des accords plus précis à signer ultérieurement. La lettre à SNECMA, après avoir fait référence aux orientations données au SMA (« *maintenir la compétence des AIA... ; s'ouvrir aux marchés export...* »), et constaté que « *les moyens de réparation ATAR du SMA et de SNECMA Services sont sensiblement similaires tant en termes de moyens qu'en termes de potentiel technique* », convient d'étudier les modalités d'une coopération, pouvant conduire à ce que les « *principales opérations de révision de moteurs ATAR obtenues pour l'exportation soient réalisées par l'AIA de Bordeaux, tout en veillant à la répartition des tâches...* ». La lettre à Dassault Aviation est semblable.

Cette tentative de compléter la charge des AIA par des travaux pour l'exportation obtenus soit directement, soit par coopération avec les constructeurs présente le danger pour les AIA de se retrouver dans des situations irrégulières, faute d'instruments juridiques appropriés. Les directions des armements terrestres ou des constructions navales avaient déjà rencontré cette difficulté quand elles ont commencé à exporter.

On note enfin que EADS, pourtant partie prenante du fait de l'existence de sa filiale spécialisée SOGERMA, n'a apparemment pas signé de lettre analogue à celles citées ci-dessus.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Cette situation est défavorable tant à l'Etat, à la fois client pour ses propres réparations et parfois actionnaire des entreprises concernées, qu'à l'industrie française. Elle ne pourra trouver un terme que par un rapprochement structurel, sous une forme à déterminer, avec les filiales spécialisées des grands constructeurs français, EADS pour l'AIA de Clermont-Ferrand, SNECMA Services pour l'AIA de Bordeaux. Le cas de l'AIA de Cuers, dont la charge future est particulièrement incertaine, devra faire l'objet d'un examen particulier : il n'est pas certain que son avenir continue à résider dans la réparation aéronautique.

Les conclusions ci-dessus sont pratiquement identiques à celles déjà formulées par la Cour dans un référé adressé en 1999 au ministre de la défense.

Dans ce document la Cour indiquait déjà qu'au-delà de leurs spécificités individuelles, les AIA étaient caractérisés, pour la période étudiée (1992-1996), par le surdimensionnement de leur outil industriel

¹³ Respectivement les 16 mai 2000 et 14 mars 2001.

au regard de la charge disponible. Subissant la baisse régulière des commandes étatiques, n'ayant pas réussi à conquérir des marchés privés ou étrangers, malgré le rapatriement d'une part croissante de la sous-traitance, ils avaient enregistré une réduction continue de leur charge pilotée et du nombre des heures facturables. Cette baisse de charges n'avait pas été accompagnée par une réduction suffisante des effectifs alors que, dans le même temps, les charges de personnel augmentaient du fait d'une politique salariale inchangée... Parallèlement, par souci, certes compréhensible, de maintenir la performance de leur outil industriel, les AIA n'avaient pas réduit leurs investissements. Dès lors, la Cour n'avait pu que constater une hausse constante des coûts unitaires de main d'œuvre et donc du coût des prestations facturées à l'Etat. Si la situation ainsi constatée était plus préoccupante à Cuers et à Bordeaux qu'à Clermont-Ferrand, c'était l'ensemble du dispositif qui se caractérisait par un fonctionnement particulièrement onéreux pour les finances publiques. Des rapports consacrés par la Cour au secteur de la maintenance aéronautique (Sochata, Sogerma, Seca) avaient en outre mis en lumière des problèmes similaires dans l'industrie. Ce secteur était globalement en surcapacité.

La Cour ne pouvait que constater l'urgence d'une adaptation, qui n'avait que trop tardé, de cet outil industriel aux exigences du temps. Il revenait à la DGA de la mettre en œuvre au plus vite.

La Cour, observant que la situation n'a guère évolué depuis 1999, recommande à nouveau que les orientations à donner au secteur d'Etat de la réparation aéronautique soient définies sans attendre. Elles doivent prendre en compte l'existence de capacités analogues dans l'industrie française publique ou privée, l'optimisation de l'ensemble de ce tissu industriel devant être recherchée.

Chapitre III

GIAT industries : des réformes trop tardives et insuffisantes

I – L’armement terrestre : une histoire ancienne

L’origine des établissements qui ont constitué l’industrie d’Etat de l’armement terrestre (arsenaux et manufactures) est des plus variée, et pour certains, fort ancienne :

Historique de l’armement terrestre

Dans certaines localités (Saint-Etienne, Tulle), la tradition des armes à feu remonte au 14^{ème} ou au 16^{ème} siècle. C’est au 18^{ème} siècle que furent créées les Manufactures royales d’armes correspondantes.

La Convention créa en 1792 à Toulouse pour les besoins de l’armée des Pyrénées un « parc d’artillerie », qui deviendra l’ATE (atelier de fabrications de Toulouse) en 1911, et, en 1793, à Rennes, un « arsenal de construction et de dépôt destiné à l’approvisionnement des places et batteries de côte ».

Le 19^{ème} siècle vit la création de divers établissements : ainsi, d’une fonderie de canons et d’un arsenal d’artillerie à Bourges en 1866, ou de l’APX (atelier de constructions de Puteaux) créé en 1866 pour fabriquer des machines destinées à l’équipement des manufactures, ou bien encore de l’ATS (atelier de constructions de Tarbes) créé après la défaite de 1870 pour fabriquer un canon à balles.

La guerre de 1914-1918 provoqua en particulier la création à Roanne d’une grande usine de fabrication d’obus de 75 et de 155. L’après-guerre vit la création de l’atelier de chargement de Salbris en 1929. En 1936, les premières nationalisations furent l’occasion de transformer en établissements d’Etat les usines de Manurhin au Mans, de Renault à Issy-les-Moulineaux et à Rueil. Ainsi naquirent l’atelier de chargement de Salbris (ASS) et les ateliers de construction d’Issy (AMX) et de Rueil (ARL).

Peu après la Libération, un certain nombre d’établissements furent créés ou rattachés à la Direction des études et fabrications d’armement (DEFA) nouvellement créée : ainsi par exemple du Laboratoire de recherches de Saint-Louis ou du Laboratoire de recherches balistiques et aérodynamiques (LRBA de Vernon)

Au total, au début des années cinquante, la DEFA disposait de plus de trente établissements, employant 35 000 personnes environ.

Dans les années soixante, la Délégation Ministérielle pour l’Armement (DMA) nouvellement créée, s’attacha à diminuer le nombre

d'établissements, par fermeture (Versailles, Mulhouse, Lyon, Châtellerauld), transfert au secteur privé (Le Havre, Limoges, Irigny) ou abandon d'emprises (Puteaux, Rennes). Ces mouvements se traduisirent par une baisse très forte des effectifs, de 30 000 à environ 22 000.

A partir de 1970, le nombre d'établissements industriels d'Etat de l'armement terrestre resta inchangé jusqu'à la création de GIAT industries, vingt ans après.

II – GIAT industries : une gestation étirée sur plus de vingt ans

En 1968, le constat avait été tiré que, pour de multiples raisons, le régime de régie directe était totalement inadapté à des activités de l'ordre industriel. Une action fut lancée, dès cette époque, par la Délégation Ministérielle pour l'Armement, visant à séparer, au sein de la direction technique des armements terrestres (DTAT), les activités dites « étatiques », ayant en toute hypothèse vocation à rester au sein du ministère de la défense, de celles dites « industrielles », de réalisation proprement dite des matériels, et susceptibles de suivre un destin différent et mieux adapté. Elle conduisit à la création en 1973, toujours au sein de la DTAT, du Groupement industriel de l'armement terrestre (GIAT) qui réunissait l'ensemble des établissements à vocation industrielle de cette direction. Pendant toute la décennie 80, le GIAT s'attacha à se doter de la structure et des moyens de gestion les mieux adaptés possibles à sa mission industrielle.

Le changement de statut du GIAT exigea cependant plus de dix ans : envisagée par les ministres de la défense successifs dès 1981, puis en 1986, mais à chaque fois remise à plus tard faute de décision politique à plus haut niveau, la transformation du GIAT en société nationale ne fut réalisée qu'en 1991.

La création de la société se fit alors dans un contexte de charge de travail bouleversé par la fin de la guerre froide qui fit diminuer de façon drastique les marchés prévus. Cette création fut faite, de surcroît, suivant des modalités dont le bien-fondé peut apparaître a posteriori discutable, même si elles ont paru à l'époque socialement indispensables. Tous les sites de l'ancien GIAT furent apportés¹⁴ à la nouvelle société, malgré le

¹⁴ A savoir, outre le siège, initialement implanté au pont de Saint-Cloud, mais qui fut ensuite transféré sur le plateau de Satory, les onze établissements du GIAT, à Satory, Roanne, Tarbes, Saint-Chamond, Bourges, Tulle, Saint-Etienne, Toulouse, Salbris, Le Mans et Rennes.

fait que le dimensionnement de l'outil industriel, défini vingt ans auparavant, n'était, à l'évidence, plus adapté à la nouvelle donne. Tous les ouvriers d'Etat furent intégrés en conservant leur statut. Ainsi, dès le départ, le potentiel de la société excédait-il fortement sa charge de travail réelle. Une succession de plans sociaux, hélas toujours dimensionnés par l'actionnaire à la valeur minimale socialement acceptable à ses yeux, n'empêcha pas la société de courir en permanence après un équilibre économique jamais atteint, les pertes d'exploitation restant en moyenne de l'ordre du milliard de francs par an. Le statut des personnels ouvriers se révéla un handicap grave pour la compétitivité de la société qui dut supporter l'intégralité de la charge. Si on ajoute à ces pertes liées à la surcapacité de lourdes pertes occasionnelles liées à diverses erreurs de gestion commises par la première équipe dirigeante mise en place, on arrive à un coût total pour l'actionnaire supérieur à 22 MdF depuis l'origine¹⁵.

III – Depuis sa création, GIAT industries cherche vainement son équilibre

A – Une gestion d'abord aventureuse, puis plus réfléchie

A la création de la société, l'équipe dirigeante initiale devait s'atteler à la tâche très complexe consistant à transformer des établissements d'Etat en véritable société. Malgré les efforts consentis au préalable, par exemple en matière comptable et de contrôle de gestion, force est de constater qu'il fallut procéder à beaucoup de nouvelles embauches dans des spécialités qui manquaient et reprendre des réformes comptables et de gestion déjà réalisées alors qu'on aurait pu croire cette tâche terminée.

Ce travail considérable à conduire en interne fut organisé dans le cadre d'une politique très volontariste, conduite avec l'accord des tutelles, et visant à faire de GIAT industries un pôle fédérateur de l'industrie de l'armement terrestre française et même européenne, tout en mettant en œuvre une grande politique de diversification.

¹⁵ Somme de l'apport initial en capital (1,86 MdF, soit 0,28 Md€), des quatre recapitalisations intervenues en 1991, 1996, 1997 et 1998 (18,49 MdF, soit 2,82 Md€) et de la recapitalisation à intervenir avant la fin de l'année 2001 (2 MdF, soit 0,30 Md€).

C'est ainsi que furent successivement rachetées les sociétés Manurhin, Luchaire, Mécanique Creusot Loire et Cime Bocuze. Ces achats conduisaient certes à une rationalisation de l'industrie française dans le domaine des blindés et des munitions de petit ou moyen calibre ; mais ils se traduisirent également par l'apport à la société de moyens nouveaux, aussi bien dans le domaine des bureaux d'études que dans celui de la production, accroissant ainsi ses surcapacités dont on verra qu'elles furent un fardeau tout au long de l'histoire de la société.

L'aventure menée avec le groupe belge Herstal aboutit à une situation bien pire encore. Réalisé dès le 1^{er} janvier 1991, le rachat de 91 % du capital de ce groupe, alors en liquidation judiciaire, conduisit à mettre au catalogue de GIAT industries une gamme complète d'armes individuelles, surtout civiles¹⁶. Mais la situation financière du groupe se dégrada fortement à partir de 1994, à cause de ses faiblesses, de ses rigidités structurelles, de l'effondrement des marchés civils et militaires des armes de petit calibre et du vieillissement de la gamme offerte. Les évolutions nécessaires furent retardées par un droit de veto bien imprudemment donné à la Région wallonne, qui ne possédait pourtant que 8 % du capital.

Cette politique de grandeur trouvait sa matérialisation dans l'organisation même du groupe, en cinq branches très autonomes¹⁷ correspondant aux cinq domaines d'activité opérationnelle : véhicules blindés, artillerie de gros et moyens calibres, armes et munitions de chasse, soutien logistique et diversification. En pratique, cette organisation montra rapidement ses limites : l'autonomie donnée aux branches se transforma vite en autonomisme, leur implication partagée dans toutes les affaires du groupe conduisit à une importance excessive donnée aux prestations mutuelles, au détriment des relations avec les clients.

Enfin, cette première période fut marquée par la conclusion d'un grand contrat de vente de blindés lourds à l'exportation, qui se révéla à l'expérience catastrophique pour la société. Signé en avril 1993, ce contrat portait sur la fourniture d'un nombre élevé de chars de combat, d'un modèle d'ailleurs largement différent de celui développé pour l'armée de terre française, de chars dépanneurs, de munitions et de matériels de test et d'entraînement ; il comportait également des engagements d'enrichissement de l'économie locale. Signé en dollars fermes, alors qu'il avait été négocié en francs, il fut bientôt suivi d'avenants qui en minoraient le montant sans pour autant diminuer

16 Sous les marques très connues Browning et Winchester.

17 Sous l'autorité d'un siège lui-même pléthorique.

clairement le volume des fournitures. De difficiles problèmes techniques, analogues à ceux rencontrés lors de la fabrication de la version pour la France des mêmes matériels, imposèrent la mise au point de tranches successives de définition homogène, que GIAT industries dut s'engager à remettre à ses frais à un standard acceptable. Enfin, financièrement, la gestion de la trésorerie liée à un plan d'acomptes favorable donna lieu à des prises de risques exagérées qui conduisirent en 1994 à constater une perte de plusieurs milliards de francs dans les comptes annuels.

La nouvelle équipe de direction, mise en place en 1995 s'attacha à une remise en ordre générale de la société :

- la politique de croissance externe de la société fut abandonnée ;
- après de difficiles négociations, le groupe Herstal fut cédé à la Région wallonne. Pour GIAT industries, l'ensemble des pertes liées à cette opération est maintenant évalué à 1,9 MdF (0,29 Md€) ;
- la politique de diversification initiale fut abandonnée ; elle avait conduit à des pertes estimées à 52 MF (7,93 M€) pour la seule filiale du groupe (Gitech SA) spécialisée dans une activité de diversification ;
- la société fut réorganisée par étapes successives de 1995 à 1998. Si l'on peut regretter que ces évolutions aient été un peu lentes, il est clair qu'elles allaient toutes dans le bon sens, qu'il s'agisse de la réunion en deux entités seulement des activités de véhicules blindés d'une part, d'armes et munitions d'autre part, de la création de véritables directions fonctionnelles ayant capacité à normaliser et contrôler les grandes fonctions de la société, de la création d'une véritable direction industrielle ayant autorité sur l'ensemble des établissements et susceptible ainsi de prendre en mains leur avenir, de la restauration de la qualité dans la société, ou de la mise en place d'outils informatiques unifiés pour la gestion et le contrôle des affaires. Un effort notable de réduction des frais généraux de tous types fut également engagé.
- le contrat de blindés à l'exportation fut géré avec le souci de satisfaire raisonnablement le client tout en cherchant à limiter l'hémorragie financière : ce double objectif ne fut cependant que très partiellement atteint.

B – Une charge de travail constamment décroissante

Depuis sa création, la société est confrontée en permanence à de récurrents problèmes de surcapacité. La raison d'être de cette situation doit évidemment être recherchée en priorité dans le changement de contexte géostratégique survenu au début de la décennie 1990 et qui a eu des conséquences de divers ordres : une limitation générale des budgets d'équipement militaire liée au recul de la menace, une redéfinition des plans d'équipement, tant en volume qu'en matière de performances souhaitées. A titre d'exemple, l'armée de terre française, qui avait initialement estimé que 1200 chars Leclerc en ligne lui seraient nécessaires, limite finalement sa commande à 406 exemplaires maximum ; de même, ses commandes de munitions ont-elles connu des baisses drastiques durant la décennie quatre-vingt-dix, malgré les promesses successives du ministère de la défense d'en maintenir le niveau à des valeurs convenables pour la société. En outre, si le produit phare de GIAT industries, le char lourd de combat Leclerc, très performant mais cher, reste l'« *ultima ratio* » des armées de terre qui s'en doteraient, on peut s'interroger sur son adaptation aux nouvelles missions, souvent à base de « projections extérieures », qui sont maintenant la règle.

Le programme majeur d'armement Char Leclerc

Le char Leclerc a été conçu dans le contexte de l'affrontement potentiel en Europe des forces de l'Alliance atlantique avec celles du pacte de Varsovie. Il s'agissait alors d'arrêter pendant un temps suffisant la progression d'un adversaire très supérieur en nombre, et la recherche de la performance maximale était une nécessité. C'est ainsi que le Leclerc a été doté de capacités élevées de mobilité, de puissance de feu, de navigation et de communication.

Les missions maintenant dévolues à l'Armée de terre sont d'une autre nature. Mais celle-ci considère que la possession d'un matériel de hautes performances est toujours essentielle dans l'équilibre stratégique en Europe et dans la place qu'elle peut se voir confier au sein d'une coalition. Aussi, malgré le profond changement de la situation géostratégique, le char Leclerc reste-t-il un de ses armements majeurs.

Pour ces raisons, et aussi sans doute parce que, au début de la précédente décennie, le programme était déjà fortement engagé et qu'il était fondamental pour la survie de GIAT industries nouvellement créé, les performances initialement demandées ont été maintenues. Le parc initialement envisagé de 1 500 chars dont 1 200 en ligne a cependant été réduit à 406 chars seulement, ce qui situe la France à peu près au niveau de la Grande-Bretagne, mais très en deçà de l'Allemagne.

La conduite de ce programme lancé dès janvier 1982 a connu de nombreuses difficultés : l'organisation étatique ne s'est précisée que très lentement ; l'organisation industrielle a, elle aussi, été trop longtemps défailante ; certes, le rôle de maître d'œuvre a été théoriquement reconnu à GIAT industries dès le lancement de la production, mais il ne lui pas été demandé d'assurer la cohérence des diverses prestations qui lui étaient commandées ; cette situation n'a été corrigée qu'en 1998 ; les difficultés de mise au point du système Leclerc avaient été sous-estimées.

La décision du ministre de la Défense qui a lancé le programme en 1982 fixait un double objectif : livraison du premier char de série en 1991, et prix moyen de 15 MF (2,29 M€), aux conditions économiques de l'époque. Ni l'un ni l'autre de ces objectifs n'a pu être atteint en pratique. Le souci de respecter quoi qu'il arrive le premier d'entre eux a conduit les responsables à lancer successivement l'industrialisation, puis la série, alors même que la mise au point des prototypes n'était qu'entamée. Il a été ensuite nécessaire de découper la série en tranches annuelles, de définition technique toutes différentes, sept au total. Enfin, GIAT industries a trop longtemps sous-estimé l'importance du contrôle de la qualité. Le flot permanent d'évolutions techniques décidées au cours de cette longue période a été un facteur aggravant.

Évalué en francs 2000, suivant l'indice des prix du PIB, le coût total d'acquisition du système Leclerc pour l'Armée de terre française s'établit à 42,37 MdF (6,46 Md€) toutes taxes incluses. Ce coût total comprend, outre le char lui-même, les frais fixes (développement et industrialisation), les frais variables divers (documentation, dotation initiale en pièces de rechange, systèmes d'armes annexes) et pour un total de 6,37 MdF (0,97 Md€) des opérations complémentaires : chars dépanneurs, matériels d'instruction et d'entraînement, infrastructures dans les unités, interfaces avec le système de test Diadème et avec le système de communication SIR-PR4G, munitions spécifiques au Char Leclerc. Dès lors, le coût unitaire complet de chacun des 406 chars effectivement commandés s'élève pour l'Armée de terre à 104,36 MF (15,91 M€).

La première mise en service opérationnel d'une unité Leclerc n'a pu être prononcée qu'en novembre 1998, pour un premier groupement d'escadrons de 40 chars. L'Armée de terre se considère comme satisfaite de la première utilisation opérationnelle du Leclerc engagé au Kosovo dès juin 1999 : les performances espérées ont été obtenues, la fiabilité et la disponibilité ont été excellentes, et la charge de travail des équipages ne s'est pas révélée excessive. Au printemps 2001, le ministère de la Défense indiquait que « les Leclerc donnent en l'état toute satisfaction sur ce théâtre d'opérations ».

Si le chiffre d'affaires de la société croît jusqu'en 1998, principalement du fait de la livraison de nombreux blindés lourds, en revanche, le volume des commandes prises fluctue fortement d'une année à l'autre en fonction du cadencement des commandes de chars Leclerc pour l'armée de terre.

Aujourd'hui, la situation de la société est la suivante :

- tous les chars Leclerc destinés à l'armée de terre française ont été commandés¹⁸ ;
- les chars destinés à l'exportation sont presque tous fabriqués ;
- si diverses autres commandes sont possibles, aucune ne s'est encore concrétisée ;
- le carnet de commandes de la société est légèrement supérieur à 18 MdF (2,74 Md€) au 31 décembre 2000, mais il était de 30 MdF (4,57 Md€) six ans auparavant.

Les perspectives restent inquiétantes pour les années à venir :

- le volume moyen annuel des prises de commande sur la période 2001 à 2005 est estimé à seulement 3 MdF (0,46 Md€), hors contrat à l'exportation du char Leclerc¹⁹ ;
- le chiffre d'affaires consolidé pourrait croître de 4,10 MdF (0,63 Md€) en 2000 à 7,30 MdF (1,11 Md€) en 2002, avec la fin de l'exécution des grands contrats de blindés, mais devrait décroître ensuite jusqu'à 3 MdF (0,46 Md€) en 2005.

La société continuera donc à être confrontée à de graves problèmes de charge.

C – La diminution de la capacité productive de la société s'est effectuée trop lentement

Pour tenter d'adapter son potentiel productif à sa charge, la société a mis en œuvre divers plans d'adaptation de ses effectifs, tous basés sur les mêmes mécanismes principaux : des possibilités de départs en retraite anticipée à 55 et même 52 ans pour les ouvriers sous statut, des mutations

¹⁸ Les 52 chars, initialement prévus en tranches conditionnelles, vont faire l'objet d'une commande dont le principe a été annoncé le 31 août 2001 par le ministre de la défense.

¹⁹ Mais en supposant tout de même un volume de prises de commandes à l'exportation de 1 MdF par an (0,15 Md€), alors que le montant correspondant n'a été que de 550 MF (83,85 M€) et 380 MF (57,93 M€) respectivement en 1998 et 1999.

sur la base du volontariat vers d'autres établissements du ministère de la Défense²⁰.

Les deux premiers de ces plans, antérieurs même à la création de la société, puisqu'ils avaient été lancés dès 1988, avaient permis le départ de 4 914 personnes.

En octobre 1992, la société proposait des mesures ambitieuses de réduction de son potentiel, comportant la fermeture des sites de Salbris et du Mans et la suppression de 3 991 emplois jusqu'à la fin de 1995. Il lui fut seulement accordé un plan d'adaptation industrielle (PAIS) qui conduisit à 1 850 départs.

Le PAIS fut suivi en 1996 d'un plan de retour à l'équilibre (PRE) qui permit une nouvelle baisse des effectifs de 1 855 personnes.

Le dernier plan élaboré, sous le nom de PSES (plan stratégique, économique et social) portait sur les années 1999 à 2002. Il visait à ramener les effectifs du groupe GIAT à 6 700 personnes (dont 5 830 à GIAT industries) ; il prévoyait la fermeture des sites de Salbris et du Mans, ainsi que la recherche de destins « adaptés » pour ceux de Rennes, Saint-Etienne et Saint-Pierre de Faucigny²¹.

Au 30 juin 2000, ce plan était largement engagé : la moitié environ (1 987 personnes) de la baisse totale des effectifs prévue jusqu'à la fin de 2002 avait été obtenue ; les sites de Salbris et du Mans avaient été fermés ; la gestion des centres de Rennes et de Saint-Pierre de Faucigny avait été transférée à d'autres groupes industriels ; les activités de Saint-Etienne autres que l'optique avaient été transférées à Saint-Chamond ; la fabrication des munitions de gros calibre avait été rationalisée par regroupement à La Chapelle.

Mais, comme les plans précédents, ce PSES partait d'hypothèses trop optimistes adoptées par les tutelles, parfois contre l'avis de la société, pour minimiser les conséquences sociales des évolutions nécessaires. Il supposait ainsi l'obtention d'un grand contrat de blindés à l'exportation qui ne put se réaliser.

Les hypothèses d'activité de la société, telles qu'elles résultent maintenant des perspectives de commandes évoquées ci-dessus, s'établissent à des valeurs bien inférieures à celles que supposait le PSES

²⁰ Ces mécanismes, sans doute considérés comme les plus acceptables socialement ont l'inconvénient bien connu pour l'employeur qu'il n'est pas maître des départs, ceux qui se produisent effectivement n'étant pas forcément les plus souhaités, et vice versa.

²¹ Où se trouve implantée la filiale Cime Bocuze.

quand il a été établi : l'activité industrielle pourrait n'être que de 1 260 000 heures en 2005, alors qu'elle s'est établie à 2 780 000 heures en 2000, soit une baisse de 55 %. A l'exception des sites de Bourges et de La Chapelle, pour lesquels la montée en puissance des nouveaux programmes d'artillerie devrait procurer une charge en légère croissance par rapport aux valeurs constatées en 2000, tous les établissements seront en très forte sous-activité. Celle-ci risque d'atteindre des niveaux tels que la question du maintien même des activités se posera inéluctablement sur plusieurs sites.

D – Les résultats financiers de la société resteront mauvais

En onze ans, de sa création en 1990 à 2000, GIAT industries a dégagé un total de pertes nettes supérieur à 24 MdF (3,66 Md€). Sur ce total, on peut considérer que 13 MdF (1,98 Md€) environ sont la conséquence de décisions malheureuses, imputables à la société qui les a prises avant 1995, ou à ses tutelles qui les ont laissés s'exécuter : 1,9 MdF (0,29 Md€) pour l'affaire Herstal, 0,2 MdF (0,03 Md€) pour les autres prises de participation, 8,6 MdF (1,31 Md€) au titre du résultat à terminaison de contrats à l'exportation et 1 MdF (0,15 Md€) à celui de la gestion du risque de change ; le solde peut être attribué à hauteur de 7 MdF (ou 1,07 Md€) aux coûts des plans sociaux successifs et de 3,70 MdF (0,56 Md€) au coût de ce que la société appelle ses surmoyens et sureffectifs, en fait ses capacités excédentaires²². Giat industries ayant été dotée à sa création d'un capital de 1,86 MdF (0,28 Md€), abondé d'une première dotation de 1,07 MdF (0,16 Md€) à la fin de l'année 1991, ces pertes cumulées ont nécessité que l'Etat actionnaire procède à trois augmentations de capital successives en 1996, 1997 et 1998, pour respectivement 3 716 MF (566,50 M€), 3 700 MF (564,06 M€) et 10 MdF (1,52 Md€). A la fin de 1999, la situation nette de la société était négative, s'établissant à 1 821 MF (277,61 M€), et donc très inférieure à la moitié du capital social de 402 MF (61,28 M€). Compte tenu des règles applicables aux sociétés anonymes, ce dernier devra être reconstitué avant la fin de 2001. A la fin de l'année 2000, la situation nette de la société, compte tenu du résultat de l'exercice, s'élevait à - 3,67 MdF (- 0,56 Md€).

²² Bien sûr, le raisonnement est un peu réducteur. Si un grand contrat de blindés à l'exportation n'avait pas apporté de la charge et de la trésorerie en anticipation, la situation industrielle et financière de la société aurait été différente, à la fois parce que la perte d'exploitation aurait été supérieure, et les besoins en capital anticipés dans le temps.

Les projections financières jusqu'à l'horizon 2005 montrent qu'à défaut de mesures nouvelles de contraction de son dispositif industriel et humain, les pertes risquent d'atteindre à nouveau des montants cumulés proches de 10 MdF (1,52 Md€) sur les six exercices allant de 2000 à 2005. Ces nouvelles pertes nécessiteront des recapitalisations dont la société estime le montant minimum à 6,50 MdF (0,99 Md€).

E – Dans le même temps, les restructurations de l'industrie européenne de l'armement terrestre continuent sans GIAT industries

Le mouvement de concentration européenne de l'industrie de l'armement terrestre s'est engagé dès 1998. Il s'est concrétisé par de nombreux rapprochements, entre sociétés européennes de même nationalité (Alvis/GKN au Royaume-Uni, Krauss Maffei/Wegmann en Allemagne) ou de pays différents (l'Allemand Rheinmetall²³ avec le Suisse Oerlikon). Un autre fait marquant est l'arrivée en Europe de l'industrie américaine : rachat du Suisse Mowag par General Motors, de Bofors Weapon Systems par United Defense, de la société espagnole Santa Barbara par General Dynamics. Un accord de principe visant à réunir leurs activités dans les domaines de l'armement et des munitions de gros et moyen calibre a par ailleurs été signé en avril 2001 entre l'Allemand Rheinmetall et l'Américain ATK (groupe Alliant).

Malheureusement, aussi bien son statut de société publique que sa situation industrielle et financière interdisent en fait à GIAT industries de participer à cette réorganisation d'une industrie en forte surcapacité globale.

23 Qui a repris aussi un autre Allemand, Henschel Kuka.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Face à cette situation critique, deux attitudes sont possibles.

La première consiste à continuer dans la voie suivie jusqu'à maintenant, consistant à garder des centres d'activité surabondants et des personnels excédentaires, que l'on résorbe lentement grâce à des plans sociaux insuffisants et trop tardifs. Le cercle vicieux dans lequel la société est enfermée depuis sa création sera pérennisé, et GIAT industries finira, après avoir encore coûté beaucoup d'argent à son actionnaire, l'Etat, par disparaître en tant qu'entité globale, certaines de ses activités ayant entre temps trouvé des destins partiels. Les armes et munitions pourraient ainsi passer sous le contrôle d'un repreneur étranger. Cette solution a pour seul avantage immédiat de minimiser apparemment, et, en tous cas, de reculer l'appréhension des difficultés que crée localement tout problème de restructuration.

La seconde attitude consiste à se poser sans plus tarder le problème de la taille optimale que la société doit avoir pour retrouver l'espoir d'une certaine rentabilité à terme, quelles que soient les évolutions de la charge future, y compris les plus défavorables, et de prendre les moyens pour y arriver au plus tôt. Elle suppose que les inévitables difficultés qui en résulteront dans les bassins d'emploi concernés soient directement prises en compte dans le cadre de l'aménagement du territoire et non plus en retardant l'évolution inéluctable d'une société nationale. Cette seconde voie passe par une contraction forte des moyens de la société : fermeture ou reconversion des centres aujourd'hui reconnus comme excédentaires, en fait tous les centres sauf ceux retenus comme cible finale, c'est-à-dire vraisemblablement Satory et Roanne²⁴ pour les blindés, Bourges et La Chapelle pour les armes et munitions. Ceci doit bien sûr s'accompagner de l'achèvement de la remise en ordre de la société, en termes de métiers comme en matière d'organisation : GIAT industries doit désormais se concentrer sur les spécialités qui font sa spécificité²⁵, et pour lesquelles elle peut être compétitive ; les divers « chantiers » engagés par la société

24 Avec une variante possible, consistant à supposer que le marché des blindés lourds disparaîtra dans le futur, ce qui condamnerait Roanne en tant que centre de production. A l'inverse, si les blindés légers ont un avenir, c'est peut-être Saint-Chamond qu'il faut conserver.

25 Par exemple, les blindages de forte épaisseur, les tubes de canon, la mécanique de précision pour les armes et munitions, l'intégration finale des sous-ensembles, l'après-vente. En revanche, les activités de mécanique banale doivent être sous traitées.

doivent être menés à leur terme, tout particulièrement celui relatif à l'assurance qualité, fondamental pour l'avenir.

Pour permettre à la société de sortir du cercle vicieux dans lequel elle est enfermée depuis sa création, le principe et la mise en œuvre aussi rapide que possible d'un plan conséquent de resserrement des capacités industrielles, à la fois en termes d'emprises, d'effectifs et de métiers, doivent être acceptés.

C'est la condition nécessaire pour espérer un retour à l'équilibre d'exploitation, qui devrait faciliter la conclusion d'alliances avec des partenaires européens. A défaut, il faudra, dans un avenir sans doute proche, envisager un démembrement de la société, pour tenter de conforter l'avenir de celles de ses activités qui en auront encore un.

Chapitre IV

La direction des constructions navales (DCN) : une transformation à réaliser d'urgence

I – La construction navale militaire : un secteur depuis longtemps étatique

Depuis l'époque du cardinal de Richelieu jusqu'à l'actuelle direction des constructions navales (DCN), service à compétence nationale doté d'un compte de commerce, l'Etat a toujours été un acteur industriel majeur dans le domaine de la construction navale militaire. Les arsenaux de la Marine tirent leur longue histoire des origines de l'Etat lui-même, ce qui n'a pour autant pas empêché le secteur privé de participer fortement dans le passé à la construction des navires militaires.

Historique des constructions navales

En 1631, le cardinal de Richelieu institue les Marines du Ponant et du Levant, et, pour les construire et entretenir, crée les premiers arsenaux. Colbert et son fils Seignelay réunissent en une seule administration les deux marines, améliorent les ports de Dunkerque et du Havre, développent considérablement Brest, créent de toutes pièces le port de Rochefort, appelé au XVIIIème siècle à devenir le deuxième port de France, et reconstruisent le port de Toulon qui avait été détruit par un incendie.

En 1751, le marquis de Montalembert choisit le site de Ruelle pour y établir une fonderie de canons de marine, et fait fortune en la vendant au Roi en 1775. Le 27 mars 1765, une ordonnance royale crée le corps des ingénieurs constructeurs de la Marine, ancêtre du corps du génie maritime. En 1771, s'ouvre sur les bords de la Loire l'établissement d'Indret, qui se spécialisera ensuite dans la conception et la réalisation des systèmes propulsifs. En 1778, l'arsenal de Lorient succède à la Compagnie des Indes.

A partir de 1813, l'arsenal de Cherbourg produit des bâtiments de surface, avant de se spécialiser dans les sous-marins. Le Sphinx, premier navire de guerre à vapeur est construit à Rochefort en 1826. En 1926, l'arsenal de Rochefort est fermé.

En 1937, est créé l'établissement de Saint-Tropez, par reprise des installations de la société Schneider qui y travaillait depuis 1907 dans le domaine des torpilles.

A la fin de la deuxième guerre mondiale, le secteur d'Etat de la construction navale comprenait ainsi en métropole les quatre arsenaux de Brest (construction et réparation de bâtiments de surface), Lorient (construction de bâtiments de surface), Cherbourg (construction de sous-marins) et Toulon (construction et surtout réparation de bâtiments de

surface et de sous-marins) et quatre établissements « hors les ports » : Indret (propulsion), Ruelle (canonerie, usinage de pièces de grandes dimensions, électronique), Saint-Tropez (torpilles) et Guérigny (chaînes et ancres de marine). Outre-mer, des arsenaux existaient à Mers-el-Kébir, Bizerte, Dakar, Diego Suarez et Papeete.

L'établissement de Guérigny fut fermé en 1970, de même que les établissements d'Afrique du Nord et d'outre-mer l'avaient été progressivement à partir des années soixante (à l'exception de celui de Papeete, toujours en activité). La DCN disposait dès lors des implantations qui sont encore celles de DCN aujourd'hui.

Certaines grandes unités de la Marine nationale furent cependant construites par des chantiers privés : tel fut par exemple le cas du cuirassé Jean Bart avant guerre ou des porte-avions Foch et Clémenceau, tous construits aux chantiers de Saint-Nazaire.

Depuis ses origines jusqu'aux années soixante-dix, la construction navale militaire a été organisée en une structure unique, qui assumait l'ensemble des responsabilités « étatiques » et « industrielles ».

La conduite d'un programme naval militaire

La conduite d'un programme naval militaire implique la mise en œuvre de deux catégories différentes de responsabilités :

- les premières, dites « étatiques », incluent la spécification opérationnelle et technique des bâtiments à réaliser, l'évaluation et la mise en place du budget nécessaire, le choix de l'industriel réalisateur, la surveillance de celui-ci et son paiement au fur et à mesure de l'avancement des travaux, et enfin le contrôle des performances obtenues ;

- les secondes, dites « industrielles » incluent toutes les tâches qui contribuent à la réalisation proprement dite, et qui, elles-mêmes, peuvent se classer en différents niveaux :

*au niveau supérieur, le maître d'œuvre d'ensemble assure la gestion du projet, son architecture d'ensemble, et l'intégration fonctionnelle des divers sous-ensembles ou équipements,

*sous le maître d'œuvre d'ensemble :

. le maître d'œuvre plate-forme assure l'architecture navale et l'intégration physique des sous-ensembles et composants. Il réalise en général lui-même la coque et l'intégration des composants (c'est le métier même des chantiers navals) ; il fait souvent réaliser par des coopérants le

sous-système énergie-propulsion et tout ou partie des équipements marine ;

. le maître d'œuvre système de combat assure la fonction d'architecture et d'intégration des armes et des systèmes de détection, de communication et de traitement de l'information.

Après la seconde guerre mondiale, la DCN a pendant longtemps exercé simultanément, d'abord au sein du Secrétariat d'Etat aux forces armées-Marine, puis, à partir de 1961, de la DMA, les responsabilités étatiques (en liaison avec l'état-major de la Marine) et les responsabilités industrielles.

Les premières réflexions sur l'intérêt et la possibilité de séparer au sein de la DCN les fonctions dites « étatiques » et celles qualifiées d'« industrielles » furent conduites par un groupe de travail interne à la direction en 1989 seulement, c'est-à-dire pratiquement vingt ans après que des réflexions analogues eussent été engagées au sein de l'ancien service des poudres ou de la direction des armements terrestres. Différents facteurs expliquent ce retard : l'imbrication entre les deux types d'activité était sûrement plus grande à la DCN ; ses cadres étaient moins préparés à remettre en cause un mode de fonctionnement qu'ils avaient toujours connu et qui leur paraissait nécessaire compte tenu des spécificités de la construction navale. Quoi qu'il en soit, la séparation entre activités étatiques et industrielles de la DCN commença à se concrétiser à partir de 1995.

En 1997²⁶, deux entités distinctes furent chargées, toujours au sein de la DGA, de conduire et réaliser les activités de construction navale : le Service des programmes navals (SPN) et la Direction des constructions navales (DCN) chargée des seules activités industrielles.

Pour l'exportation des productions de la DCN, un certain nombre de structures avaient été progressivement créées à son profit, mais sans lien juridique direct avec elle :

- la société Sofraitem, destinée à prendre en compte les aspects financiers des contrats à l'exportation de la DCN²⁷, fut créée dès 1970, entre la Société générale, la BNP, le Crédit Lyonnais et la BFCE ;
- en 1991, fut créée une société à capitaux publics DCN-International (DCN-I), destinée à assurer au profit de la DCN les

²⁶ Décret n° 97-35 du 17 janvier 1997.

²⁷ Et d'ailleurs aussi des arsenaux de la direction des armements terrestres.

activités commerciales de promotion et de suivi des contrats signés à l'exportation ;

- en 1994, fut mise en place, à partir du département logistique de la société NAVFCO, la société DCN Log, filiale à 100 % de DCN-I.
- le 13 mars 2001, un accord a été signé entre l'Etat et Thales (ex Thomson-CSF) visant à créer une société détenue à parts égales, SSDN (Société de systèmes de défense navale). SSDN sera dotée d'une structure à conseil de surveillance (présidé par DCN) et directoire (présidé par Thales). Elle rassemblera les activités de maîtrise d'œuvre et commerciales jusque là exercées par DCN-I et Thales naval France (avec dans l'immédiat, en particulier, la part française de la frégate franco-italienne Horizon).

En 2000, la DCN a été transformée en service à compétence nationale, détaché de la DGA et placé sous l'autorité directe du ministre de la défense.

Enfin, le 6 juillet 2001, les ministres de la défense et de l'économie, des finances et de l'industrie ont annoncé que le Gouvernement avait décidé de transformer la DCN en société détenue par l'Etat, que les personnels travaillant aujourd'hui pour la DCN conserveraient leur statut au sein de l'Etat, et qu'un contrat d'entreprise fixerait sur une base pluriannuelle les relations entre la société et l'Etat. Le directeur de la DCN doit présenter un projet de calendrier cohérent avec l'objectif de transformer la DCN en société de plein exercice avant 2003.

L'actuelle DCN a réalisé 9,4 MdF (1,43 Md€) de « chiffre d'affaires » hors taxes en 2000, total réparti pour 53 % dans les constructions neuves, 32 % dans les réparations et 15 % dans les systèmes de combat et les équipements.

Elle employait 15 095 agents à la fin de l'année 2000, essentiellement à Brest (4 400 personnes), Toulon (2 300 personnes), Cherbourg (3 650 personnes) mais aussi à Ruelle (près d'Angoulême), Indret (près de Nantes), Saint Tropez et Papeete. Sur ces 15 000 personnes, 1 710, soit 11,3 % étaient des cadres ; les ouvriers sous statut, ou « ouvriers d'Etat », étaient quant à eux 11 500.

Les principaux programmes navals conduits par la DCN concernent les sous-marins nucléaires, qu'ils soient d'attaque ou lanceurs de missiles stratégiques, les sous-marins classiques pour la seule exportation, le porte-avions nucléaire et différentes classes de navires de

surface avec, notamment, des frégates de la classe La Fayette bien vendues à l'exportation.

Ces programmes concernent aussi bien les constructions neuves que l'entretien de la flotte. Deux autres missions d'importance sont confiées à la DCN : les systèmes de combat naval et la gestion des stocks militaires navals.

Le principal client de la DCN est évidemment la Marine nationale : en 2000, les trois quarts de sa production se sont effectués au profit de cette dernière, situation logique puisque la Marine nationale française figure parmi les plus importantes marines de guerre européennes.

Les marines européennes

En Europe, seuls la France et le Royaume-Uni disposent d'une marine océanique mettant en œuvre la panoplie complète des navires de combat, du sous-marin nucléaire lanceur d'engins et du porte-avions au patrouilleur. Leurs budgets annuels de construction neuve et d'entretien sont de l'ordre de 7 MdF (1,07 Md€). Cinq autres pays (l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède) ont des ambitions plus limitées (pas de sous-marins nucléaires, pas de porte-avions²⁸) et ne consacrent à leur Marine que des budgets annuels de l'ordre de 3 MdF (0,46 Md€) en construction et de l'ordre de 1 MdF (0,15 Md€) en entretien.

Les marchés de ces sept pays sont des marchés de renouvellement, assez prometteurs au moins sur deux segments, celui des sous-marins et celui des frégates.

II – La DCN dispose de réels points forts

A – Son intégration même est un avantage à différents points de vue

Ainsi, le fait d'exercer à la fois les métiers d'ingénierie et de construction navale permet normalement de travailler à coût objectif et d'optimiser la conception en tenant compte des contraintes industrielles. De même, la pratique conjointe de l'ingénierie et du maintien en

²⁸ Ou seulement des porte-aéronefs légers.

condition opérationnelle fait bénéficier la conception des produits nouveaux du retour d'expérience. Très utile également est la possibilité d'œuvrer simultanément dans la construction neuve et le maintien en condition opérationnelle, qui facilite l'absorption des fluctuations de charge de l'activité de construction, compte tenu du volume significatif (35 % environ du total) et susceptible d'être planifié de l'activité de maintenance.

B – La gamme de produits de la DCN est très complète

DCN produit toutes les catégories de navires et de systèmes de combat :

- des sous-marins nucléaires, soit lanceurs d'engins (SNLE), soit d'attaque (SNA), destinés à la marine nationale ;
- des sous-marins à propulsion classique, proposés à l'exportation ;
- de grands bâtiments complexes, porte-avions, frégates de premier rang, bâtiments d'intervention et de projection de forces ;
- des navires de taille ou de complexité moyenne à haute densité d'équipements : frégates de second rang, corvettes ou patrouilleurs fortement armés, chasseurs de mines²⁹

C – La compétence technique de la DCN est reconnue

Même si des difficultés, pour certaines non négligeables, ont pu marquer la mise au point de certains bâtiments³⁰, la compétence de la DCN n'a pas à être mise en cause. Elle a su développer et mettre au point des bâtiments aussi complexes que les SNLE de nouvelle génération, dont les performances en matière de silence à la mer sont particulièrement étudiées, ou le porte-avions Charles de Gaulle, seul navire de surface européen à propulsion nucléaire doté d'une piste d'aviation permettant des décollages et atterrissages horizontaux. De même, la « furtivité » des frégates La Fayette a constitué une novation dans l'art de la construction navale militaire.

²⁹ Pour des navires ayant des capacités militaires plus réduites, par exemple des frégates de surveillance, souvent construits aux normes civiles, la DCN se limite souvent à des tâches d'intégration finale de sous-systèmes ou d'équipements.

³⁰ On pense ici aux problèmes rencontrés par le porte-avions Charles de Gaulle. Mais, par exemple, la production des frégates Lafayette avait aussi été marquée par des défauts des soudures qui avaient dû être reprises.

D – Le partage des activités entre construction neuve et réparations est un atout

L'activité de construction neuve, par essence fluctuante au rythme des commandes, peut être lissée par les réparations, plus régulières en volume et susceptibles d'être planifiées à l'avance. C'est là un atout très important, dont GIAT industries n'a jamais pu disposer, compte tenu de l'existence de la direction centrale des matériels de l'armée de terre qui dispose de moyens importants et les utilise en priorité.

Aussi bien en France qu'à l'exportation, les besoins d'équipements des Marines restent élevés, du fait du vieillissement actuellement constaté des flottes : ils seront, surtout dans les prochaines années, limités par le volume des budgets d'équipement décidés. C'est une seconde différence avec GIAT industries, créée au début de la décennie quatre-vingt-dix dans un contexte de forte diminution des besoins d'équipement des armées de terre lié à la fin de la guerre froide.

E – Un effort de restructuration a été engagé depuis plusieurs années

La DCN a cherché à la fois à adapter son potentiel humain à la charge future prévisible, et à réformer son organisation et ses méthodes pour améliorer sa compétitivité.

Sur le premier point, les effectifs sont passés de 17 515 agents à fin 1998 à 15 650 à fin 2000, grâce notamment à des mesures d'âge concernant les ouvriers sous statut, dont le départ en retraite a été, jusqu'à la fin de 2000, autorisé dès l'âge de 52 ans.

Sur le second point, différents chantiers ont été ouverts :

- l'organisation générale a pris une forme plus industrielle :

L'organisation de la DCN

La DCN est maintenant organisée de la façon suivante :

* un siège à Paris, regroupant autour du directeur diverses directions fonctionnelles (technique, industrielle, achats, ressources humaines, finances-gestion, commerciale) dont les compétences ont été assises ou renforcées,

* trois branches d'activités :

* la branche *Constructions neuves*, qui regroupe les établissements industriels de Cherbourg, Indret et Lorient et les établissements d'études et de projets DCN Ingénierie³¹, implanté à Paris, et DCN Ingénierie constructions neuves, implanté à Lorient, Brest et Cherbourg

* la branche *Maintien en condition opérationnelle*, qui regroupe les établissements industriels de Brest, Toulon et Papeete,

* la branche *Systèmes de combat et équipements*, qui regroupe les établissements industriels de Ruelle et DCN systèmes de combat, implanté à Toulon, Saint-Tropez, Brest et Paris

- un système de gestion d'entreprise (comptabilité-finances et gestion de projets) est en cours de mise en place, et un service d'audit interne a été créé ;
- dans le domaine comptable, le processus conduisant à la production de comptes susceptibles d'être certifiés en 2001 a été engagé avec l'aide d'un cabinet d'audit comptable extérieur ;
- dans le domaine de la qualité, la certification ISO 9001 a été progressivement obtenue en 1999 et 2000.

Mais ces indéniables efforts de modernisation sont actuellement loin d'avoir produit tous leurs fruits. Il est vrai que le chemin à parcourir était particulièrement long.

³¹ Ce centre a vocation à être mis en extinction à l'issue de son processus de redéploiement vers les deux centres DCN Ingénierie Constructions neuves et systèmes de combat.

III – Un secteur longtemps peu efficace et qui doit encore réussir la modernisation de sa gestion

A – Un mode de gestion étatique inadapté

Longtemps la hiérarchie des établissements de la DCN, établissements très autonomes pour leur gestion, a privilégié les performances techniques et industrielles au détriment des pratiques de bonne gestion. C'est pourquoi toutes les composantes de la gestion de la DCN examinées par la Cour se sont révélées lourdement défailtantes.

1 – Une gestion budgétaire hors de contrôle

Au plan juridique et en termes d'organisation, la DCN a commencé à prendre son visage actuel en 1967 avec la création, au sein du budget de l'Etat, du compte de commerce des constructions navales militaires. Celui-ci répondait à la nécessité de doter la DCN de règles de gestion financière plus adaptées à l'exercice d'une activité industrielle et surtout de lui permettre d'être présente à l'exportation. Le compte de commerce permet en effet de prendre une commande sans qu'il soit besoin de procéder à une révision de la loi de finances.

Le compte de commerce de la DCN

La DCN est actuellement gérée dans le cadre du compte de commerce 904-05 créé et organisé par les lois de finances n°67-1114 du 21 décembre 1967 et n° 78-1239 du 29 décembre 1978. Destiné à « retracer des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par un service public de l'Etat », le régime du compte de commerce offre de substantiels assouplissements aux règles usuelles des finances publiques :

- par exception aux règles d'universalité du budget, les recettes sont directement affectées aux dépenses ;

- la spécialité des crédits par nature est abandonnée au profit d'une autorisation d'engagement, alimentée indistinctement par les différents chapitres budgétaires, par l'intermédiaire de commandes, elles-mêmes regroupées en activités ;

- les résultats annuels de la gestion de ces crédits sont établis selon les règles du plan comptable général, et non selon la nomenclature budgétaire de l'Etat ;

- contrairement au principe de l'annualité budgétaire, le solde du compte de commerce fait l'objet d'un report d'une année sur l'autre ;

- les prestations effectuées au profit du budget de la défense font l'objet de facturations à celui-ci, pour le montant des dépenses constatées.

En revanche, restent interdits :

- l'emploi direct d'agents de l'Etat : en conséquence, les paiements correspondants font l'objet de remboursements au budget de l'Etat ;

- toutes opérations d'investissement financier, de prêts ou d'emprunts.

a) L'absence de contrôle budgétaire préalable

La souplesse donnée par le compte de commerce a été dévoyée. Depuis des années, la gestion budgétaire du compte de commerce, réalisée en dehors du dispositif usuel de contrôle budgétaire, a échappé à tout contrôle.

En effet, les établissements locaux de la DCN n'étaient pas soumis avant l'an 2000 au contrôle financier déconcentré. Leurs dépenses ne faisaient donc l'objet que d'un contrôle de simple régularité par le comptable assignataire. Pour accroître le champ des dépenses non contrôlées préalablement à leur engagement, la DCN avait même créé un établissement local parisien. Ainsi, la quasi-totalité de ses dépenses échappaient-elles au contrôle financier.

Pour contourner les rares contrôles subsistants, notamment sur les frais de mission à l'étranger, la DCN a utilisé à tort les structures créées à son profit pour l'exportation (DCN-I, DCN Log), en leur faisant prendre en charge les pratiques que les derniers contrôles administratifs interdisaient encore. L'exemple des frais de mission illustre bien la dérive des procédures. Quand les remboursements de frais de mission prévus par l'administration étaient jugés insuffisants, ils étaient d'abord partagés, la DCN payant les billets d'avion et la société à capitaux d'Etat DCN-I payant les frais d'hébergement. Dans certains cas, pour rendre le dispositif encore plus favorable, DCN-I prenait entièrement en charge la mission des fonctionnaires sans jamais se faire rembourser par la DCN,

de sorte que l'existence de la mission ne figurait même plus dans les comptes de l'Etat.

b) Des dérives budgétaires à grande échelle et sans sanctions

La DCN a pleinement utilisé le fait que les crédits du compte de commerce sont évaluatifs, permettant aux montants figurant dans chaque ligne budgétaire d'être dépassés en exécution par rapport au budget initial.

Dans ce cadre réglementaire, les contrôles de la Cour n'ont pu conduire à aucune sanction de l'ordonnateur.

Ces contrôles ont pourtant fait apparaître deux constats particulièrement regrettables.

Le premier porte sur les dépassements budgétaires. La diminution des budgets affectés aux constructions navales à partir de 1994 ne s'est pas traduite par une réduction immédiate des activités de la DCN. Celle-ci a compensé la réduction des crédits par de forts dépassements d'autorisations budgétaires à partir de 1996.

A fin 1997, ces dépassements s'élevaient à près de 2 MdF (0,30 Md€). A fin 1998, ils dépassaient encore 1 MdF (0,15 Md€), soit près de 10 % du budget de la DCN. Ils avaient pour contrepartie des retards de paiements aux fournisseurs de la DCN (plus de 1 MdF (0,15 Md€) à fin 1997 dont 100 MF, ou 15,24 M€, dus au fisc), retards de paiement générateurs d'intérêts moratoires. En 1997, ces intérêts se sont élevés à 72 MF (10,98 M€), mais la Cour a constaté que certains établissements, comme celui d'Indret, ne liquidaient pas les « petits » intérêts moratoires malgré les observations du comptable.

Ces dépassements se sont étalés sur plusieurs années. L'établissement de Lorient a ainsi construit le quart d'une frégate de type La Fayette en dépassement budgétaire. Les établissements exportateurs (Toulon, Cherbourg, Brest et Lorient) ont eu recours à de telles pratiques notamment pour financer de lourdes pertes à l'exportation, mais bien d'autres programmes nationaux d'armement se sont retrouvés ponctuellement en dépassement budgétaire.

Le second constat concerne l'utilisation à grande échelle de comptes d'attente devenus permanents. Ces comptes permettaient de « mélanger » les dépenses entre les différents programmes y compris ceux non ou « mal » autorisés. Par exemple, les dépenses de l'établissement de Lorient pour la fermeture de la base sous-marine de Kéroman n'ont pas fait l'objet d'un financement du ministère de la défense bien que cette

fermeture ait été demandée par ce ministère. La DCN a alors imputé les dépenses correspondantes sur un compte d'attente qui n'a été soldé sur ce point que quand l'établissement de Lorient a pu dégager quelques profits sur la construction de frégates pour Taïwan.

Ces comptes d'attente n'ont pas seulement servi à permettre d'anticiper l'arrivée de crédits normalement prévus pour une opération décidée mais non encore mis en place, ils ont également permis le financement d'opérations pas encore décidées. La DCN a financé ainsi un procédé de propulsion anaérobie pour sous-marins classiques, que la Marine ne voulait pas financer car elle n'en avait pas l'utilisation. Ce programme, baptisé MESMA, a dû être autorisé depuis pour près de 300 MF (45,73 M€). Les dépenses relatives à ce programme restent néanmoins portées en compte d'attente. Celui-ci se soldera au fur et à mesure que des clients étrangers acheteurs de sous-marins achèteront éventuellement ce procédé.

Enfin, des usages encore plus contestables ont été constatés. Ainsi, les pertes financières sur certains petits programmes de diversification lancés à l'initiative des établissements, comme la vente de portes d'écluse par l'établissement de Lorient, ont-elles été en partie imputées sur des comptes d'attente, dissimulant ainsi les pertes liées à ces ventes. Ces utilisations douteuses ont fini par émouvoir la hiérarchie. En décembre 1995, le directeur de la DCN, écrivait à ses directeurs d'établissement : *« A l'examen, il s'avère que [ces comptes ont] donné lieu à des dérives depuis plusieurs années. En effet, [ces comptes] ne sont qu'une facilité de gestion qui ne doit pas être assimilée à une oasis comptable »*. En conséquence, il limitait à 1 % de la production de chaque établissement le recours à ces comptes et soumettait au visa du directeur d'établissement toute opération les utilisant. Ces instructions n'ont pas été, dans l'ensemble, respectées avant 1999.

Sur ces deux points, des actions correctrices ont été prises, mais seule l'introduction d'un nouveau système de gestion a permis d'en réduire la portée en globalisant les autorisations budgétaires et en supprimant les comptes d'attentes non financés.

Au total, la gestion budgétaire de la DCN est restée longtemps hors de contrôle. La Cour a estimé que la DCN avait dépassé, à fin 1997, ses autorisations budgétaires de près de 2 MdF (0,30 Md€). Ces dépassements budgétaires ont eu pour contrepartie des retards de paiements considérables envers les fournisseurs (en moyenne près de 1 MdF, ou 0,15 Md€). Ces retards sont quasi permanents depuis 1996.

2 – Des comptes irréguliers et dépourvus de signification économique

L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose que les comptes de commerce tiennent une comptabilité générale suivant les règles du plan comptable sauf si un décret en décide autrement. Le compte de commerce de la DCN n'a jamais fait l'objet d'un tel décret. La comptabilité générale correspondante a pourtant été très fortement dérogatoire - et donc irrégulière – jusqu'en 2000.

Non seulement les pratiques comptables ont été souvent incorrectes mais encore et surtout les méthodes comptables ont été fortement hétérodoxes.

Ainsi, les méthodes comptables utilisées par la DCN prévoyaient-elles, jusqu'en 1996, la réévaluation des immobilisations et des stocks souvent même à un rythme supérieur à celui de l'inflation. Les encours, stocks et immobilisations incorporent de la TVA au seul motif que la DCN ne récupérerait pas cette taxe.

D'autres méthodes comptables irrégulières concernaient les fonds propres, les stocks ou les frais de recherche.

Surtout la DCN peinait à faire appliquer à tous ses établissements les mêmes méthodes comptables, de sorte que la consolidation des comptes était vidée de son sens.

La Cour a constaté un vaste ensemble de mauvaises pratiques comptables dont les plus significatives sont ici synthétisées :

- l'absence d'inventaire correctement tenu et périodiquement vérifié s'est traduit par des écarts de valeur atteignant le milliard de francs. Par exemple, des stocks de pièces détachées étaient comptabilisés « en transit » depuis plusieurs années. Près de 300 MF (45,73 M€) de ces stocks ainsi portés dans les comptes se sont révélés être sans réalité physique après vérification, ces stocks ayant été consommés depuis longtemps. A l'inverse, ont été gardés physiquement et comptablement des stocks pour des matériels déjà retirés du service;

- les transferts de stocks étaient comptabilisés en forme d'achats négatifs de sorte que des établissements ont pu certaines années enregistrer globalement des charges négatives de fournitures d'approvisionnement;

- l'insuffisance des provisions, notamment celles sur les pertes à terminaison, au mépris du principe de prudence. Une estimation de ces besoins de provisions à fin 1997 s'élevait pourtant à près de 2,5 MdF (0,38 Md€) ;

- l'absence de prise en compte de la totalité des dettes fournisseurs ou fiscales (par exemple, DCN Brest a oublié en 1996 de comptabiliser et de payer ses impôts locaux, tandis que Ruelle omettait la TVA intra-communautaire) ou de la réalité et de l'utilité des actifs.

Au-delà de ces dysfonctionnements, le principe de gestion retenu pour l'élaboration des comptes était profondément inadapté.

Ce principe voulait que le compte de commerce vende au budget général du ministère de la défense au coût complet, mais sans marge. Cette règle de l'absence de résultat a vidé le compte de résultat de sa signification économique.

Parce que la DCN ne pouvait pas faire de pertes sur ses ventes à la Marine, quels que soient les surcoûts, prévus ou non, récurrents ou occasionnels, d'exploitation ou exceptionnels, tous ces surcoûts étaient facturés ensuite à la Marine. Ce système déresponsabilisait la DCN, la non-qualité de la gestion ou de la production étant ainsi automatiquement facturée au client final qui n'en pouvait mais.

Alors que ce principe de gestion avait pour objet de "protéger" le budget de la Marine de la position de monopole de la DCN, en "interdisant" à celle-ci de réaliser une "marge" au détriment du budget général, la réalité a été toute différente.

Enfin, au-delà des dysfonctionnements de la comptabilité générale, la comptabilité analytique de la DCN, qui en découlait, présentait en elle-même de graves défauts : extrême sophistication la rendant opaque³², pratiques insincères³³, défauts de conception³⁴. Conçue pour fournir des bases de facturation, elle était utilisée au quotidien pour donner des coûts de production, et non pas pour améliorer la gestion en réduisant les niveaux de frais généraux. Bien au contraire, elle a permis que se développe une inflation de ces derniers qui s'est traduite par des pertes considérables.

Ainsi, la comptabilité générale a été tenue pendant des années de manière gravement irrégulière, avec pour conséquence qu'elle ne donnait pas aux gestionnaires et à l'Etat une mesure pertinente de la performance économique de la DCN ou de ses établissements. En conséquence, la Cour a dû juger que les comptes qui lui ont été soumis n'étaient pas

32 Pas moins de 188 centres de calcul, parmi lesquels seulement 81 centres de production, soit moins de la moitié.

33 Notamment, gonflement anticipé des coefficients préétablis de frais généraux « pour tenir compte de l'inflation », ce qui, jusqu'en 1995, engendrait des écarts d'incorporation positifs d'environ 200 MF par an (30,49 M€).

34 En particulier, un taux trop élevé, de l'ordre de 40 à 50 %, de frais généraux.

réguliers et n'étaient pas en mesure de donner une image fidèle de la situation économique et financière du compte de commerce.

3 – Des systèmes informatiques inexistantes ou obsolètes

La DCN n'a jamais réussi avant l'an 2000 à disposer d'un système unique d'informatique de gestion. Chaque établissement avait le sien, parfois avec des éléments communs avec un autre site, mais jamais un système vraiment identique.

Au surplus, chaque établissement disposait d'une cellule d'informaticiens qui pouvait modifier les codes sources. Cette facilité a été largement utilisée dans les grands établissements de sorte que nul n'était plus en mesure de garantir l'intégrité des logiciels comptables.

Plus généralement, la DCN a sous-investi dans ses systèmes informatisés opérationnels.

Les systèmes informatiques soit ont été inexistantes comme ceux liés à la gestion des projets et des devis, soit sont devenus obsolètes comme ceux relatifs à la gestion des systèmes achat ou de gestion de stocks.

Les conséquences de cette situation ont été lourdes.

Les insuffisances des systèmes de gestion de projet et de devis ont souvent conduit à des «erreurs» sur les devis entraînant de lourdes pertes financières, sans que l'on puisse dire si les pertes constatées par rapport au devis tiennent à l'incurie ou à la simple erreur, faute de traçabilité de l'élaboration du devis. De tels errements furent fréquents dans les opérations d'entretien de la flotte. Le cas de la réparation de navires pour l'Arabie Saoudite est à cet égard significatif (cf. annexe jointe). Les opérations dites de diversification locale, comme la réalisation de portes d'écluse à Lorient ou de plates-formes pétrolières à Brest, ont été souvent perdantes faute d'un devis initial correct.

Le sous-investissement dans la gestion informatique des pièces de rechange et des munitions a eu des conséquences particulièrement lourdes. Les stocks concernés, dits stocks militaires, sont considérables tant en valeur (près de 24 MdF au total (3,66 Md€), essentiellement à Brest et Toulon) qu'en nombre (481 000 articles).

Valeur des stocks militaires

	DCN de Toulon	DCN Brest
Pièces de rechanges	5 400 MF (823,22 M€)	4 700 MF (716,51 M€)
Armes et munitions	8 400 MF (1 280,57 M€)	4 700 MF (716,51 M€)

La DCN a longtemps hésité sur l'organisation de la gestion de ces stocks. Finalement, il fut décidé d'en laisser le rôle central à l'établissement de Toulon. Mais ces hésitations se sont traduites par l'existence de deux systèmes informatiques différents à Brest et à Toulon.

Faute d'outil informatique mis à jour, les paramètres de gestion de stocks n'ont plus été calculés à DCN Toulon à partir de fin 1994 ; les réapprovisionnements ont alors été assurés empiriquement à la demande, de plus en plus souvent en urgence.

DCN Toulon n'a donc pas disposé d'un véritable logiciel de gestion des stocks de fin 1995 à mi 1998. Les conséquences financières de ce sous-investissement sont considérables si on le rapporte aux pertes de capacités opérationnelles de la flotte et au renchérissement des achats effectués "en urgence", c'est-à-dire sans concurrence, depuis lors.

Une des façons simples de mesurer l'efficacité opérationnelle d'un service de gestion des stocks est de considérer son taux de service. Celui-ci est le rapport entre le nombre de demandes de pièces ou d'appareils satisfaites immédiatement et le nombre de demandes émises. Les taux de service se sont fortement dégradés à DCN Toulon comme le montre le tableau suivant.

Taux de service

	Moyenne 85-96	1997	1998	1999
Matériels banals	Global 92 %	82 %	70 %*	63 %
Rechanges de prévoyance	Global 92 %	75 %	65 %*	61 %

* Incidence de la grève de 1998 comprise : en mai 1998, le taux de service était à peine de 39 % pour les matériels et de 9 % pour les rechanges.

Au fil des années, la dégradation est très forte puisque que l'on passe d'un matériel indisponible dans un cas sur dix avant 1996 à plus d'un cas sur trois en 1999, avec des conséquences lourdes sur la disponibilité des bâtiments de la Marine. Le chef d'état-major de la marine estimait en 2001 que les pertes de disponibilité opérationnelle des

bâtiments de la Marine sont dues dans 35 % des cas à un manque de pièces de rechange.

Le coût de la modernisation du système de gestion de la configuration de la flotte et des stocks de rechanges, est aujourd'hui évalué par DCN de Toulon à près de 100 MF (15,24 M€).

Enfin, l'éclatement des logiciels « achats » entre les établissements n'a pas été sans conséquence. Outre les frais redondants de maintenance, qui furent aggravés par le passage à l'an 2000 et à l'euro, ces systèmes n'avaient pas de liens entre eux et des liens imparfaits avec les systèmes comptables. De la sorte, la DCN, malgré sa puissance d'achat, ne disposait pas et ne dispose pas encore d'un véritable fichier fournisseurs.

4 – Des achats conduits sous la seule pression de l'urgence au mépris des règles

Les achats sont d'une importance cruciale pour DCN. Ils représentent en effet près de 60 % de ses charges (6,30 MdF, ou 0,96 Md€ en 1999). Les économies possibles sont probablement significatives car, tant en raison de l'absence d'une centralisation des achats que de la multiplication des fournisseurs locaux de chaque établissement, la DCN ne présente pas un profil d'approvisionnement comparable à celui d'un industriel de même taille.

Jusqu'à présent, la DCN avait privilégié l'achat local. Le plus gros établissement, celui de Brest, avait poussé très loin cette logique au point de s'entourer de grosses PME locales. Celles-ci, fortement dépendantes des commandes correspondantes, ont connu depuis 1998 de sérieuses difficultés.

Le choix de privilégier les achats locaux auprès de fournisseurs dépendants, appuyé par un système informatique local d'achat connu seulement de quelques agents, auquel s'est ajoutée l'absence complète de contrôles de la hiérarchie, a ouvert la porte à toutes les malversations, comme dans l'établissement de Toulon.

La gestion des achats de la DCN, particulièrement celle de son établissement de Toulon, fait actuellement l'objet de deux procès pénaux impliquant près de 80 personnes, agents publics ou fournisseurs.

La crise profonde des achats de la DCN a néanmoins d'autres racines.

La principale est sans doute l'émiettement des achats et la quantité des achats dits « d'urgence ». En 1998, 94 % des actes d'achats de la DCN étaient de faible montant. Les achats sur facture, qui représentaient

54 % de ces actes étaient d'un montant moyen de 6 444 F (982,38 €). Le « coût de production » d'un tel achat était de 2 150 F (327,77 €). La DCN dépensait donc en salaires et moyens informatiques plus de 2 000 F (304,90 €) pour acheter des biens d'une valeur moyenne inférieure à 7 000 F (1 067,14 €).

La plupart de ces achats, notamment à Toulon, étaient dits urgents. Cela permettait de n'avoir recours que trop rarement à la mise en concurrence. Les difficultés informatiques et les fréquentes réformes de structure, sans transfert de compétences humaines, ont contribué à engendrer des retards tels que presque tous les achats devenaient urgents.

Pour absorber une telle masse de petits actes, la Cour a également observé que la DCN et surtout son établissement de Toulon ont eu largement recours à des « sous-traitants » de l'achat comme l'UGAP, mais aussi DCN-I ou DCN Log. Ces structures passaient les actes d'achat que la DCN n'avait plus le temps de réaliser elle-même. Les achats ainsi effectués, sans contrôle, ne se sont pas toujours révélés réguliers.

Enfin, la DCN et notamment sa branche ingénierie à Toulon ont eu recours massivement à des marchés illégaux « d'assistance technique », permettant de bénéficier des services de personnels extérieurs travaillant en son sein sous les ordres de sa hiérarchie. En 1997, plus de 1 000 personnes étaient ainsi employées à la DCN, dont 600 dans la branche ingénierie. Ces marchés ont été parfois passés au mépris de toutes les règles et un certain nombre d'entre eux font l'objet d'une instruction pénale.

5 – L'Etat gère avec difficulté les personnels affectés à la DCN

A périmètre comparable, la décroissance des effectifs de la DCN a connu une certaine accélération en 1996 grâce à un ensemble de mesures générales ou spécifiques.

Evolution des effectifs de la DCN

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Effectifs à fin d'année	21 764	20 883	19 367	17 633	16 418	15 095	15 180(P)

Source DCN

(P)= prévision

Les mesures spécifiques sont de deux ordres :

- la possibilité offerte aux agents relevant du statut « d'ouvriers d'Etat » de prendre leur retraite à 52 ans : cette mesure, particulièrement coûteuse, a été en vigueur jusqu'au 31 décembre

2000. Elle était financée par un fond d'adaptation industriel lui-même abondé par l'abandon de commandes de la Marine ;

- divers dispositifs de transferts vers d'autres services du ministère de la défense, notamment vers les services administratifs de la Marine : compte tenu de la nécessité de faire appel au seul volontariat, ces dispositifs n'ont eu d'effet que dans les ports militaires, c'est à dire à Toulon et à Brest.

Au total, la diminution des sureffectifs a été opérée principalement par une mesure d'âge, socialement bien perçue mais financièrement coûteuse.

En 2001, l'incidence de la réduction du temps de travail à 35 heures, dont la mise en œuvre a fait l'objet d'un accord avec les syndicats en 2000, conduira à une hausse modeste des effectifs, mais qui rompt singulièrement avec leur décroissance organisée à grands frais jusqu'alors.

La Cour a cependant constaté que la DCN cumulait les difficultés des sureffectifs et du sous-encadrement.

6 – Une faible productivité témoignant d'un important sureffectif

Les sureffectifs directs proviennent principalement de la baisse du plan de charge de la DCN, mais ils sont aussi pour partie masqués par la sous productivité d'ensemble de cet organisme.

Cette sous-productivité de la DCN peut s'apprécier soit globalement soit par une étude plus précise de chaque site de production. Les deux méthodes conduisent aux mêmes conclusions.

L'approche globale fait ressortir deux constats :

- la structure d'emploi du personnel montre qu'il y a un agent dans les tâches de soutien pour un agent affecté à la production (cet indicateur traduit également le fait que la production a une définition relativement étroite à la DCN).
- les charges de personnel sont élevées par rapport au chiffre d'affaires au regard des standards industriels usuels qui situent le chiffre d'affaires par agent à au moins 1 MF (0,15 M€) par an.

Chiffre d'affaires par agent

	1995	1996	1997	1998	1999
Recettes effectives	17 274 MF (2 633,40 M€)	15 965 MF (2 433,85M€)	16 667 MF (2 540,87 M€)	13 301 MF (2 027,72 M€)	11 624 MF (1 772,07 M€)
Effectifs à fin d'année	21 764	20 883	19 367	17 633	16 418
Recettes par agent	0,79 MF (0,12 M€)	0,77 MF (0,12 M€)	0,86 MF (0,13 M€)	0,76 MF (0,12 M€)	0,71 MF (0,11 M€)

Le niveau modeste de l'indicateur relatif aux recettes par agent peut s'expliquer en partie par le fait que le processus de production de la DCN est très intégré et qu'il n'y a pas beaucoup de sous-traitance dans les fonctions de production. Les écarts sont néanmoins tels avec d'autres industries comparables que ces données ne peuvent qu'amener à la conclusion que la DCN peut encore gagner beaucoup en productivité.

Les analyses des sites industriels de DCN conduites par la Cour corroborent cette conclusion.

L'existence de poches de sous-productivité a été constatée dans nombre d'ateliers. Par exemple, à Lorient, les ateliers traitant de l'entretien flotte ou de la fabrication de coques en matériaux composite ont été longtemps sous-occupés. L'atelier de production de torpilles de Saint-Tropez, d'un effectif d'environ 80 personnes, est resté sans production pendant près de dix ans. A Toulon, le surcroît dû à l'absentéisme pour cause médicale par rapport aux établissements bretons de la DCN représente à lui seul l'équivalent de 70 emplois.

Le parc de machines industrielles est fortement sous-utilisé. Certaines machines lourdes, jugées indispensables par la DCN, servent moins d'un mois par an. C'est notamment le cas à Ruelle, mais aussi à Indret. Ces parcs de machines ont néanmoins leurs équipes d'exploitation et leurs équipes d'entretien. De façon plus générale, on doit constater que rares sont les ateliers de la DCN où les machines travaillent en 2 fois 8 heures. A Indret, seules 31 machines sur 97 sont utilisées plus de 2 400 heures par an.

Dans certains cas, la sous-utilisation des matériels traduit simplement une mauvaise gestion. A Indret, la DCN s'est dotée il y a dix ans d'une machine à souder les hélices en titane. La Marine et la DGA ont opté, tant pour les sous-marins que pour le porte-avions, pour des hélices en cupro-aluminium. Comme la DCN n'avait pas la capacité de production de ce type d'hélices, elle en a sous-traité la fabrication à un

industriel³⁵. Mais la machine d'Indret a été néanmoins conservée et entretenue.

7 – Un encadrement insuffisant

La Cour a constaté que la DCN ne dispose pas des cadres qui lui sont nécessaires ni en quantité ni dans certains métiers, notamment ceux de gestion. Tel est en particulier le cas pour des spécialistes des achats ou des experts-comptables.

Le sous-encadrement de la DCN provient du manque d'appétence des ingénieurs et des cadres du ministère de la Défense pour une structure industrielle affectée par autant de difficultés et aux perspectives incertaines. L'activité de réparation et d'entretien de la flotte en service est particulièrement victime de ce sous-encadrement. Ainsi s'expliquent, au-delà de la mauvaise gestion des stocks de pièces de rechanges, les déplorables performances industrielles de cette activité. Pour certains types de bâtiments de la flotte de surface, moins d'un bâtiment sur deux est disponible pour l'état-major de la marine.

La DCN reproduit elle-même les conditions dont elle est victime en ne valorisant pas assez les fonctions de production : près d'un agent sur deux est affecté à des tâches de soutien.

En définitive, la gestion du personnel de la DCN a souvent toléré de regrettables habitudes de sous-productivité. Celles-ci sont tantôt générales tantôt propres à tel ou tel atelier. Les exemples abondent d'ateliers laissés sans réaction en sous charge comme celui de l'atelier de production de torpilles de Saint-Tropez ou comme celui chargé de la production des hélices en titane à Indret.

Il importe désormais de revenir à des pratiques plus proches de celles des industriels comparables.

Cette adaptation des effectifs au plan de charge prudemment prévisible est un premier impératif.

L'adaptation des effectifs passe également par une meilleure composition de la structure des emplois et de l'organisation industrielle, c'est à dire un meilleur équilibre quantitatif entre cadres et ouvriers, comme entre tâches de production et de soutien.

Enfin, les poches de sous productivité comme les ateliers en sous charge durable ou les surcapacités doivent être réduites sans délai.

³⁵ Ce qui a été à l'origine des difficultés rencontrées dans la mise au point des hélices du porte-avions Charles de Gaulle.

B – La modernisation de la gestion reste inachevée

Les difficultés de gestion de la DCN ont fini par convaincre les ministères de la défense et des Finances d'engager à partir de 1998 une série de réformes.

1 – Une nouvelle charte de gestion

En 1999, pour changer profondément les modes de gestion de la DCN et les rapprocher de ceux d'une véritable entreprise industrielle, les ministres de la défense et des Finances ont publié une instruction, dite « charte de gestion », ayant pour objectif de mettre fin aux errements antérieurs.

La charte de gestion de DCN

Le fonctionnement du compte de commerce est fondé sur les principes suivants.

La contractualisation des commandes

Les activités de la DCN au profit d'organismes budgétaires et de clients privés respectent le principe de contractualisation. La facturation des prestations est faite à l'avancement, au prix du contrat.

Les autorisations de programme imputées au budget de la défense sont consommées par des contrats budgétaires. La consommation des autorisations de programme se traduit par la mise à disposition d'autorisations d'engagement à due concurrence au profit du compte de commerce.

Les contrats budgétaires définissent l'échéancier de mise en place des crédits de paiement.

Une structure de coût transparente

Le modèle de coût de revient de la DCN distingue désormais les coûts de production, les coûts de structure et les coûts hors exploitation normale. Les coûts hors exploitation normale correspondent aux charges liées aux mesures de dégageant des cadres et aux rémunérations et charges sociales liées au sureffectif.

Le sureffectif est égal à l'écart entre les effectifs réels et ceux prévus au plan d'évolution des effectifs pour l'année considérée. Ce plan est arrêté en cohérence avec les prévisions d'activité.

Les prix des contrats doivent permettre de couvrir globalement les coûts de production et les coûts de structure. Chaque contrat doit dégager une marge positive sur les coûts de production.

La couverture éventuelle des pertes

La DCN établit son résultat annuel suivant les règles du plan comptable général. Dans l'hypothèse où le résultat est négatif et ne peut être imputé sur des réserves, la perte ainsi constatée est financée par des apports du budget d'investissement de la défense. Les charges hors exploitation normale sont couvertes par des ressources en provenance du fonds d'adaptation industrielle.

Le pilotage stratégique et financier

Un plan stratégique est établi pour une durée de cinq ans et actualisé chaque année.

Il est institué un conseil stratégique composé de représentants des ministères de la Défense et des Finances.

Le bilan de la DCN fait l'objet d'une révision comptable menée conformément aux principes du droit commun, avec l'assistance d'experts indépendants.

Cette charte de gestion marque à l'évidence un progrès. Cependant, son texte ne prévoit pas de sanctions en cas de manquements à ses dispositions, ce qui est regrettable tant que la DCN reste dans le périmètre du budget de l'Etat.

Un contrôle financier « déconcentré », en fait exécuté par un acteur unique, l'Agent comptable des services industriels de l'armement (ACSI), a été mis en place à titre expérimental en 2000, puis a été généralisé en 2001 dans la DCN. Il ne porte toutefois que sur des masses globalisées.

2 – La conception et la mise en place d'un nouveau système de gestion

A partir de 1999, la DCN s'est lancée dans un grand projet de modernisation de sa gestion pour un coût direct de 200 MF (30,49 M€) environ. Ce projet comporte un nouveau système informatique et de nombreuses actions de formation pour améliorer la culture économique des agents.

Un nouveau système de gestion (NSG) a été mis en chantier. Au prix d'un effort financier élevé (coût total de 140 MF, ou 21,34 M€ et coût d'établissement d'un bilan d'entrée : 47 MF, ou 7,17 M€), il vise à doter la DCN d'un outil performant.

Mais la mise en place progressive de ce NSG se fait dans des conditions difficiles, avec d'ores et déjà des pratiques irrégulières (17 000 factures payées manuellement, pas de ventes...); bien plus, le cadre comptable d'ensemble reste à élaborer ; le volume des fonds propres de la DCN reste par ailleurs à déterminer.

Ce projet, indispensable et urgent, se heurte à des difficultés. Les outils informatiques modernes ont du mal à cohabiter avec les programmes informatiques plus anciens que la DCN a souhaité garder dans un souci d'économie. Cette difficile cohabitation ralentit le paiement des fournisseurs de la DCN. Ainsi, à fin 1999 comme à fin 2000, la DCN présentait des retards de paiements pour environ 1 MdF (0,15 Md€), alors même qu'elle disposait de la trésorerie nécessaire pour honorer ces factures.

La modernisation de la gestion des projets industriels doit être poursuivie avec ténacité. L'outil informatique choisi par la DCN reste sous-utilisé. Lors de l'enquête de la Cour, au premier semestre de 2001, la moitié des projets industriels en cours de réalisation n'avait pas encore de budget déclaré dans le nouveau système de gestion.

3 – Un recentrage encore inachevé

Le recentrage du compte de commerce sur les missions industrielles de la DCN est largement inachevé six ans après la réforme destinée à séparer les fonctions industrielles des fonctions étatiques. Ces opérations de séparation, non seulement ne sont pas terminées, mais surtout, fait plus grave encore, elles ont été conduites en regardant le présent et en préparant insuffisamment l'avenir.

Elles n'ont pas donné lieu à transfert de biens au budget général de l'Etat, de sorte que le compte de commerce contient encore tous les actifs déclarés étatiques mais valorisés à une somme nulle. Près de 25 MdF (3,81 Md€) sont ainsi traités (stocks militaires, munitions, immobilisations, etc.).

Au-delà des outils de gestion, le partage des missions entre la DCN et les services étatiques n'est pas achevé. Par conséquent, le partage des actifs industriels correspondants n'est pas clairement précisé et les responsabilités sur ces actifs restent floues. Les discussions pour décider quel service doit supporter les charges d'entretien et de modernisation de

tous les biens en cause ont été très longues, quant elles sont terminées, et n'ont pas aidé à une maintenance correcte de certains outils industriels comme les grues des ports militaires.

4 – Une profonde restructuration de l'organisation des achats

La réforme mise en œuvre a consisté à rattacher les services achats des établissements, non plus aux directeurs locaux des sites de la DCN, mais à une direction centrale des achats aux moyens et compétences renforcés.

Un plan de réforme a été conçu et son exécution est suivie de mois en mois. Il tente de lutter contre les dysfonctionnements précédents en réduisant le nombre des achats de faible montant, en recourant plus souvent à la concurrence, en qualifiant les fournisseurs et en globalisant les achats de sous-traitance.

La création d'une direction centrale des achats va dans le sens du rétablissement de la situation, mais elle est récente. La DCN risque néanmoins de buter sur l'obstacle du manque de personnels suffisamment qualifiés dans ce domaine aussi longtemps qu'un changement de statut ne lui aura pas donné davantage de souplesse pour les embauches.

IV – Les autorités de tutelle n'ont pas tiré les enseignements de l'expérience des autres arsenaux pour faire évoluer la DCN

Comme on l'a vu ci-dessus, dans ses premières années d'existence, GIAT industries avait cru assurer son salut dans une politique aventureuse d'expansion, de diversification et de prise de contrats à l'exportation. Les conséquences financières d'une telle politique ont été lourdes. Malheureusement, l'Etat, c'est-à-dire ici les autorités de tutelle, n'a pas tiré pour la DCN les leçons de cette expérience.

A – L'Etat n'a pas su empêcher la prise d'affaires à l'exportation à tout prix

Pour conforter son plan de charge, ou pour occuper des positions sur certains marchés, la DCN a recherché des contrats d'exportation ou de diversification. Les résultats de ces actions peuvent s'analyser globalement en termes d'activités et de résultats, mais aussi contrat par

contrat, cette seconde approche permettant de tirer simultanément diverses conclusions relatives aux établissements concernés.

Globalement, les contrats d'exportation et de diversification ont représenté pendant la dernière décennie une part non négligeable de l'activité de la DCN, de l'ordre de 20 % en moyenne. La part des exportations s'est d'ailleurs accrue ces dernières années, avec une hausse à 28 % en 1998, une baisse à 16 % en 1999 et une remontée à 25 % en 2000. Actuellement, les activités de l'espèce représentent donc environ le quart de l'activité totale de la direction.

Le bilan économique et financier des activités correspondantes est particulièrement difficile à dresser. En effet, certains de ces contrats conclus, soit dans un contexte de sous-charge qu'il s'agissait de minimiser, soit pour acquérir des positions à l'exportation, ont été négociés à partir de prix ne couvrant pas la totalité des charges, directes et indirectes, susceptibles de leur être imputées. Dans d'autres cas, c'était tout simplement la charge de travail nécessaire qui était mal évaluée, ou les négociations commerciales conduites de façon quelque peu hasardeuse, avec une insuffisante transmission d'informations entre l'organisation industrielle et l'organisation commerciale. Ces observations étant faites, les travaux conduits par la Cour conduisent à constater que :

- les contrats exécutés pendant la période 1992-1997 présentent tous des résultats positifs, les charges étant calculées en coûts complets ;

- durant la période 1997-2001, les contrats exécutés à l'exportation conduisent à une perte d'exploitation en coûts directs supérieure à 1,3 MdF (0,20 Md€) et à une possibilité de pertes supplémentaires pouvant aller jusqu'à 800 MF (121,96 M€). Ne couvrant même pas leurs charges directes de production, ces contrats n'ont évidemment pas pu absorber une part quelconque des frais indirects ou hors exploitation. Mais, s'ils n'avaient pas été pris, la DCN, et donc le budget de la Défense, auraient dû supporter des frais de personnels supplémentaires que l'on peut estimer compris dans une fourchette de l'ordre de 960 MF (146,35 M€) à 1 450 MF (221,05 M€) suivant les hypothèses de mobilité inter établissements envisageables. Ainsi, le bilan financier de la période peut-il aller d'une valeur faiblement positive (100 MF ou 15,24 M€) à une valeur fortement négative (- 1 200 MF ou - 182,94 M€) ;

- synthétiquement, sur la période 1992-2002, les contrats à l'exportation auraient conduit d'une part à un bilan voisin de l'équilibre financier pour la DCN, d'autre part à une économie de l'ordre de 2 MdF (0,30 Md€) pour le budget de la marine nationale, enfin à des recettes supplémentaires pour le budget de l'Etat de 1,4 MdF (0,21 Md€).

Ce constat, globalement positif, n'enlève rien aux critiques susceptibles d'être formulées à l'encontre des principaux contrats à l'exportation, et qui portent sur leur déroulement et leur résultat financier, comme sur les conséquences qu'ils ont pu avoir sur les divers établissements de la DCN.

1 – Les frégates de type La Fayette

L'établissement de Lorient de la DCN a construit en cinq exemplaires pour la marine nationale des frégates furtives³⁶ de type La Fayette. De ces bâtiments, ont été dérivés, principalement par adaptation du système d'armes, des frégates destinées à l'exportation.

L'établissement DCN de Lorient

Consacré à la construction des bâtiments de surface de moyen tonnage, l'établissement DCN de Lorient occupe une superficie de 27 hectares à l'embouchure de la rivière Scorff. Il employait 2 500 personnes en 1998 ; il a réalisé cette année là un "chiffre d'affaires" de 1 580 MF (240,87 M€).

DCN Lorient a mis au point et utilisé avec succès une méthode de construction par préfabrication d'« anneaux », c'est-à-dire de tranches complètes de navires. Ces anneaux sont ensuite assemblés entre eux dans un bâtiment appelé « forme », grâce à un puissant pont roulant.

Cette méthode a été appliquée pour la première fois pour les frégates de type Lafayette destinées à la Marine nationale et à des bâtiments destinés à l'exportation et dérivés des précédents.

La charge de travail correspondant à l'exportation a été forte pour l'établissement pendant la décennie quatre-vingt-dix : alors qu'en 1990, la production pour la Marine nationale représentait 90 % de la charge totale, ce pourcentage est passé à 31 % seulement en 1999.

Pour l'avenir, la charge de travail possible pour l'établissement se présente dans des conditions dans l'ensemble favorables : outre le programme de frégates Horizon destiné à l'équipement de la force aéronavale, la Marine nationale affiche des besoins de renouvellement de sa flotte en bâtiments de cette classe, sous la forme d'une frégate multi-missions, qui se déclinerait principalement en une frégate anti sous-marine

³⁶ Des formes de coque et de superstructures particulièrement étudiées permettent de diminuer la réflectivité radar du bâtiment, lui permettant ainsi d'être moins aisément détectable.

et une frégate polyvalente. Et le marché à l'exportation, en Europe et hors d'Europe s'annonce dynamique.

Trois contrats concernant ces frégates ont été obtenus à l'exportation :

- le contrat Bravo, entré en vigueur en décembre 1991, consistait en la vente de six bâtiments non armés à un client asiatique. Les bâtiments ont été livrés de mars 1996 à janvier 1998, dans le respect du calendrier pourtant serré prévu au contrat. Un notable profit a été dégagé, autorisant à la fin de 1997 un prélèvement au bénéfice du Budget général des produits financiers résultant du contrat, pour un montant de 1,4 MdF (0,21 Md€).

- le contrat Sawari II avec un client du Moyen-Orient, entré en vigueur pour deux bâtiments en novembre 1994 et pour un troisième en 1997, les livraisons s'effectuant en 2002 et 2003. Suivant les prévisions actuelles de la DCN, ce contrat devrait être bénéficiaire en coûts complets.

- le programme Delta, signé en mars 2000 avec un autre client asiatique, pour un ensemble de six bâtiments, dont un entièrement construit en France et les cinq autres terminés dans des chantiers du client, à livrer à partir de janvier 2005 pour le premier, jusqu'en juillet 2007 pour les éléments fabriqués en France du dernier. La DCN prévoit actuellement que ce contrat sera pour elle bénéficiaire en coûts complets.

2 – Le contrat d'entretien Mouette

Le contrat Mouette concernait des fournitures et des prestations de carénage de six frégates et deux pétroliers précédemment livrés par la France à l'Arabie saoudite. Il a été réalisé par l'établissement DCN de Toulon.

L'établissement DCN de Toulon

Etablissement très ancien (sa fondation remonte à plus de quatre siècles), DCN Toulon a pour mission essentielle le maintien en condition opérationnelle (MCO) de bâtiments de surface de tous types de la marine nationale : porte-avions, frégates de tous types, transports de chalands de débarquement, mais également de sous-marins nucléaires d'attaque, ainsi que de munitions de tous types : classiques, missiles, torpilles et mines.

Jusqu'à une date récente, il assurait la gestion centralisée des rechanges de la marine nationale. Cette mission est actuellement en cours de reprise par le Service de soutien de la flotte (SSF) dépendant de l'état-major de la marine.

Enfin, il assure la modernisation et l'entretien de bâtiments de combat de marines étrangères. C'est dans le cadre de cette mission qu'a été conclu le contrat Mouette.

Il dispose d'infrastructures développées, dont 225 000 m² de surfaces bâties sur 130 hectares pour le site principal. Il employait 2 989 personnes à la fin de 1999.

L'établissement a connu, et connaît encore, de graves difficultés, liées à une productivité d'ensemble qui demande impérativement à être améliorée, mais également à une succession d'enquêtes judiciaires liées aux achats et qui ont conduit à la mise en cause d'un nombre important de personnels. Ces difficultés se sont traduites par une disponibilité très inférieure aux valeurs souhaitées pour des bâtiments importants pour la Marine nationale, tels les frégates lance-missiles ou les sous-marins nucléaires d'attaque.

Signé le 31 janvier 1994, pour un montant de 3 310 MF (504,61 M€), le contrat Mouette a été préparé, conclu et exécuté dans des conditions qui appellent de fortes critiques. Les devis ont été établis dans la précipitation et en méconnaissance de l'état réel des navires, la DCN n'ayant pas jugé nécessaire d'aller sur place inspecter les bâtiments en cause ; les spécifications techniques ont été rédigées de façon imprécise, voire ambiguë, et donc susceptibles d'interprétations différentes, toujours réglées en pratique au bénéfice du client. La multiplicité des acteurs due à la complexité du montage administratif destiné à assurer les liaisons entre un service industriel étatique et un client étranger a conduit à un défaut d'affichage des objectifs réels poursuivis et à l'absence d'identification de la perte en temps utile.

En définitive, la réalisation de ce contrat a glissé dans le temps de huit mois, et surtout, le bilan financier aboutit à une perte de 1 142 MF (174,10 M€), soit 34,5 % du montant du contrat supportés par la seule DCN, les autres industriels concernés n'ayant pas accepté une réduction de leur marge.

3 – Les sous-marins Agosta et Scorpène

Un contrat portant sur la construction de trois sous-marins d'attaque à propulsion classique du type Agosta 90 B a été conclu le 21 septembre 1994 avec un client asiatique. Il prévoyait que le premier exemplaire serait réalisé entièrement en France, que le deuxième serait assemblé par le client et que le troisième serait entièrement construit par ses soins. Le premier sous-marin a effectivement été livré en décembre 1999, les sections du deuxième fabriquées en France sont arrivées chez le client en mai 1998 ; quant aux tronçons fabriqués en France du troisième, ils ont été livrés en février 1999.

Mais le déroulement de ce contrat a connu de considérables difficultés de divers ordres : l'assistance technique sur les sites du client s'est heurtée à de multiples problèmes de disponibilité de postes budgétaires à l'étranger pour les fonctionnaires et les militaires, d'absence de volontariat pour les personnels ouvriers du fait de la faiblesse des frais de mission ; difficultés de récupération par la DCN de la TVA sur ses achats ; utilisation d'assistance technique illégale. Au total, la perte à terminaison est estimée aujourd'hui à près de 20 % du montant du contrat ; elle est susceptible d'être presque doublée en cas d'échec du transfert de technologie prévu.

Le programme Scorpène est, quant à lui, le résultat d'un contrat signé le 17 décembre 1997 entre la DCN et l'entreprise espagnole Bazan d'une part, la marine chilienne d'autre part pour la fourniture de deux sous-marins. En comptabilisant les dépenses afférentes à ce contrat en coûts de production uniquement (donc sans contribution aux frais de structure de la DCN) et hors taxes, la DCN dit aujourd'hui pouvoir obtenir l'équilibre financier de ce contrat. Mais il est prématuré d'estimer si cet objectif sera atteint. En tout état de cause, l'essentiel des frais de développement (350 MF, ou 53,36 M€ sur 500 MF, ou 76,22 M€) restera à la charge de la DCN.

Au total, on voit que les programmes de sous-marins à l'exportation, s'ils ont apporté à l'établissement de Cherbourg une charge bienvenue (bien que, au moment de leur signature, la sous charge constatée localement ait été moindre que la DCN ne voulait bien le dire)

vont se solder par des résultats, soit fortement déficitaires, soit, au mieux, à peine équilibrés, même en ne tenant compte que des seuls coûts directs.

4 – Les plates-formes de forage pétrolier SFX

Dans le cadre de sa politique de diversification et pour compléter la charge de son établissement de Brest, la DCN a accepté de conduire l'étude et la réalisation de deux plates-formes de forage pétrolier en mer au profit d'un groupe spécialisé étranger. Les contrats relatifs à cette fourniture furent signés entre février et mai 1998 : leur montant total s'élevait à 2 553 MF (389,20 M€), dont 1 023 MF (155,96 M€) de part DCN. Leur exécution connut diverses difficultés, liées pour partie à l'inexpérience de la DCN dans un métier nouveau pour elle, pour partie à la complexité de l'édifice financier et commercial mis en place entre la DCN et son client, pour partie enfin à des imprécisions des spécifications techniques. Quoiqu'il en soit, la perte industrielle à terminaison de ce contrat, calculée sur les seuls coûts directs, était estimée par la Cour en 1999 à 400 MF (60,98 M€), soit 38 % environ du montant du contrat initial.

Cette perte est d'autant plus regrettable que, de l'avis même de la DCN, elle n'a pas permis de déboucher vers d'autres marchés de l'off-shore pétrolier. La diversification de l'activité de DCN Brest dans ce domaine, entreprise à grands frais, apparaît désormais aussi vaine que coûteuse.

L'analyse qui précède se résume dans la constatation que, sur les dix dernières années, seuls les contrats relatifs aux frégates ont été bénéficiaires en coûts complets, ou restent susceptibles de l'être. Tous les autres, qu'il s'agisse des contrats de construction de sous-marins, d'entretien ou de diversification, conduisent à des pertes, même en coûts directs. L'application des principes inscrits dans la charte de gestion devrait permettre d'éviter à l'avenir le retour d'une telle situation, éminemment insatisfaisante.

B – L'Etat n'a pas encore correctement dimensionné la DCN

Alors que l'exemple de la SNPE et le contre exemple du GIAT ont montré l'intérêt de concentrer la production industrielle sur un petit nombre de sites correctement dimensionnés et modernisés, l'Etat n'a pas encore procédé ainsi avec la DCN.

La principale action concrète conduite à ce jour a consisté à établir sur chaque site des plans d'investissement destinés à rationaliser l'outil industriel, en diminuant les emprises au sol et les surfaces couvertes, tout en définissant un partage entre celles des installations ayant vocation à rester au sein de la DCN industrielle, quelle que soit l'évolution de son statut, et celles destinées à rester au sein de l'Etat. Une telle action était évidemment nécessaire. Mais, telle qu'elle a été conduite, elle est très loin d'être suffisante, pour deux raisons principales :

1 - Le dimensionnement correct d'un outil industriel suppose l'analyse soignée de ses missions et de ses activités futures, à échéance aussi lointaine que possible. En ce qui concerne les missions, les choses sont claires pour certains établissements (la construction de bâtiments de moyen tonnage à Lorient, celle de sous-marins à Cherbourg, l'entretien des sous-marins SNLE à Brest, celui de la flotte de surface à Toulon et à Brest). Mais d'autres établissements ont des missions futures moins claires.

L'établissement DCN de Brest

L'établissement de Brest occupait au 1er janvier 2001 plus de 4000 personnes.

Sa mission était jusqu'à maintenant triple :

- il assurait depuis l'origine de ces matériels l'entretien des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE), dans la base de l'Ile-Longue, à l'opposé de l'établissement principal sur la rade de Brest,

- il a réalisé des constructions neuves, particulièrement des bâtiments de grande longueur : le porte-avions Charles de Gaulle y a été construit ; il a construit également des anneaux de frégates en sous-traitance de l'établissement de Lorient,

- une activité de diversification a été constituée ces dernières années par la construction de plates-formes SFX destinées à l'industrie pétrolière off shore.

Mais il n'est guère envisageable qu'une aventure analogue à celle des plates-formes SFX soit tentée à nouveau, compte tenu du très mauvais résultat financier enregistré par cette opération.

D'autres cas posent également problème. Il en va ainsi pour les établissements de Saint-Tropez et Ruelle.

Pour Saint-Tropez, on peut s'interroger sur le point de savoir s'il est toujours pertinent d'y produire des torpilles en bord de mer, au pied

d'un château inutilisé qui appartient à l'établissement, alors même qu'il existe un atelier moderne de torpilles à Toulon.

L'établissement DCN de Saint-Tropez

Spécialisé dans le développement et la fabrication de torpilles, le centre de Saint-Tropez est, dans la nouvelle organisation de la DCN, rattaché à la branche Systèmes de combat et Equipements.

Pendant les années quatre-vingt, sa charge de travail a été essentiellement constituée par la fabrication de la torpille lourde F 17 et par le développement et l'industrialisation de la torpille légère Murène. Cette dernière a été finalement abandonnée sous cette forme, mais reprise dans un programme franco-italien sous le nom de MU 90, dont la production commence actuellement. Quant à la torpille lourde destinée à remplacer la F 17, son lancement n'est pas décidé, bien qu'il s'agisse d'un matériel stratégique pour l'armement des sous-marins.

Depuis longtemps, la charge de travail de l'établissement a été en forte décroissance : en 1993, elle s'établissait à moins du tiers de celle de 1983 ; et de 1993 à 1997, le centre a connu une forte sous-activité, qu'il n'a résorbée que partiellement par des travaux d'usinage en sous-traitance fort mal rétribués, qui ont été à l'origine de pertes élevées.

Ses moyens industriels et ses effectifs ont certes été réduits : c'est ainsi qu'en 1991 le site industriel dont le centre disposait sur la commune de La Londe a été fermé, de préférence à l'établissement principal, pourtant plus vétuste et géographiquement davantage enclavé. Quant à l'effectif, de plus de 1 100 personnes au total en 1990, il est prévu qu'il se limite à 300 agents seulement en 2002.

En fait, l'avenir de cette activité dépend essentiellement des futurs programmes de torpilles qui seront décidés à l'échelon européen, des alliances qui seront nouées de ce fait et de la répartition des missions industrielles entre les partenaires. Dans l'hypothèse d'une vaste alliance européenne, il n'est pas exclu que ce site, s'il est alors doté d'une charge satisfaisante, puisse être conservé. Dans l'hypothèse inverse, un déménagement à Toulon devrait être envisagé.

L'incertitude sur l'avenir de ce site impose en tout cas une réflexion avant de l'inclure dans le périmètre futur de la DCN. Cette réflexion doit d'ailleurs prendre en compte la perspective de réaliser à terme une opération immobilière profitable : la DCN possède en effet, à Saint-Tropez et à Gassin, un patrimoine non négligeable, dont un château en bord de mer, des villas et un anneau au port de Saint-Tropez, patrimoine dont la valeur peut justifier le maintien de l'établissement

dans le secteur industriel, dans une optique d'apport de fonds propres à la future société nationale.

Pour Ruelle, le problème se présente dans des termes un peu semblables.

L'établissement DCN de Ruelle

Fondé dès le 18^{ème} siècle, l'établissement de Ruelle a été spécialisé jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale dans la fabrication de canons.

Après le développement et la fabrication dans les années cinquante et soixante du système de missiles MASURCA³⁷, qui est resté sans suite, l'établissement s'est reconverti une nouvelle fois dans le métier d'équipementier, dans des produits soit à dominante mécanique (systèmes embarqués de manutention ou de lancement), soit à dominante électronique (simulateurs d'entraînement, baies électroniques). Il possède des machines de grandes dimensions permettant l'usinage de corps longs, comme les lignes d'arbre.

Mais ces activités ne lui procurent qu'une charge de travail très incertaine : de 1995 à 1998, celle-ci a décliné de 1 133 milliers d'heures à 864, soit une baisse de près de 25 %. D'ici les cinq prochaines années, les prévisions les plus optimistes font état d'un chiffre d'affaires de 600 MF (91,47 M€) seulement. Cependant, l'établissement produit un système de lancement vertical des missiles Aster qui pourrait apporter dans les prochaines années un supplément de charge bienvenu.

Les effectifs sont eux-mêmes en décroissance régulière : de plus de 2 000 au total à la fin des années soixante, ils n'étaient plus que de 1 000 à la fin de 1998, avec une moyenne d'âge élevée de 43 ans.

Mais la poursuite, pourtant nécessaire, de la décroissance de ce site ne peut que poser la question de l'intérêt pour la DCN de continuer à disposer à terme d'un établissement dont l'effectif sera très amoindri et dont, au demeurant, les missions, particulièrement mal assurées, pourraient sans nul doute être facilement reprises par d'autres établissements de la DCN ou par l'industrie privée. C'est évidemment le cas pour les activités de mécanique et d'électronique, y compris dans les systèmes de lancement de missiles. Quant aux machines à usiner de grande capacité, elles pourraient être transférées à l'établissement d'Indret, ou encore à l'usine de GIAT industries de Bourges. On peut regretter que, malgré les recommandations de la Cour, ce problème de la

³⁷ Missile antiaérien, aujourd'hui en fin de vie, qui équipe les frégates antiaériennes.

rationalisation des moyens d'usinage à grandes dimensions n'ait pas encore été abordé par la Délégation générale pour l'armement : les conclusions de cette analyse auraient été de nature à éclairer grandement le destin du site d'Indret.

Enfin, une analyse sur l'opportunité d'inclure l'établissement de Ruelle dans le périmètre de la future société doit de toutes façons être lancée d'urgence. Si, ce qui est probable, elle conduit à l'absence d'intérêt à long terme de cette solution, l'établissement de Ruelle doit être maintenu dans le secteur étatique, et son avenir défini dans ce cadre, avec, à terme, de nouvelles missions confiées par le ministère de la Défense, et, à court terme, une gestion par la future entreprise permettant la poursuite des activités qui se révéleraient rentables, telle la fabrication de systèmes de lancement de missiles.

2 - Le partage des moyens au sein de chaque établissement entre secteur étatique et secteur industriel doit prendre en compte la rentabilité future des moyens concernés et la nécessité de les maintenir pour satisfaire à des impératifs de permanence d'approvisionnements considérés comme stratégiques. C'est la question fondamentale que pose l'avenir de l'établissement de Cherbourg.

L'établissement DCN de Cherbourg

DCN Cherbourg existe depuis bientôt deux siècles. Après un siècle de construction de bâtiments de surface en bois, il s'est lancé, dès 1897, dans celle de sous-marins.

Actuellement, il occupe une superficie de 28 hectares dans l'enceinte du port militaire de Cherbourg, il emploie 2 950 personnes pour un chiffre d'affaires proche de 2 300 MF (350,63 M€).

DCN Cherbourg se distingue par le haut degré de complexité de son produit essentiel, le sous-marin nucléaire capable de discrétion dans la plongée à grande profondeur. Mais, cet établissement a également développé, en vue de l'exportation, une gamme de sous-marins à propulsion classique, dont il espère tirer un complément de charge susceptible de pallier la baisse du volume de travail au profit de la Marine nationale.

DCN Cherbourg dispose d'une capacité de développement et de fabrication de sous-marins, aussi bien à propulsion nucléaire pour l'équipement de la Marine nationale en sous-marins lanceurs d'engins

(SNLE) et en sous-marins d'attaque qu'à propulsion classique pour l'exportation.

Outil essentiel du maintien à niveau de la force nationale stratégique (FNS), cette capacité doit évidemment être conservée aussi longtemps que la FNS restera au cœur de notre politique de défense. Or son avenir paraît aujourd'hui poser des questions fondamentales.

Pendant longtemps, l'arsenal de Cherbourg n'a eu à affronter aucun problème de charge : *« L'étude, puis la construction de six SNLE du type Le Redoutable, les études liées aux refontes pour l'adaptation des missiles M4 à ces bâtiments, la réalisation à Cherbourg de deux de ces refontes, dans la période même où se construisaient six sous-marins d'attaque (SNA), les études puis la construction des SNLE de nouvelle génération ont maintenu à Cherbourg un haut niveau d'activité pendant les trente dernières années... »* Tel est le constat d'un rapport remis en 1998 au ministre de la défense sur le maintien des compétences et l'optimisation économique de DCN Cherbourg.

Mais la réduction du format de la flotte sous-marine de 6 à 4 SNLE et à 6 SNA, décidée en 1996, est venue changer la donne, d'autant que l'allongement de la durée de vie prévue pour les nouvelles plates-formes ne correspond plus statistiquement qu'à l'engagement d'un sous-marin nucléaire tous les 42 mois en moyenne et à la mise à l'étude d'une nouvelle génération de sous-marins tous les quinze ans au mieux.

Jusqu'à maintenant, la conjugaison d'une baisse sensible des effectifs (passés de 4 290 en décembre 1994 à 3 245 en décembre 1999), conjuguée à la charge additionnelle apportée par deux contrats à l'exportation ont permis d'éviter toute sous charge excessive. La poursuite de la déflation des effectifs grâce à des mesures d'âge, ainsi que l'obtention d'un nouveau contrat à l'exportation, pourraient permettre de passer le cap des années 2000-2002 sans trop de difficultés. Ensuite, la fabrication du SNLE NG n° 4, puis la construction des SNA futurs de classe *Barracuda* pourraient conduire à éviter trop de problèmes sérieux jusqu'en 2007 environ.

Mais ces considérations peuvent être infirmées si les espoirs d'exportation de sous-marins classiques ne sont pas suivis de réalisation. A défaut d'exportations, la charge apportée par les activités au profit de la seule Marine nationale décroît rapidement : à partir d'un effectif de 3 000 personnes environ en 2000, et en supposant leur déflation continuée avec les outils actuels, on aboutit à un sureffectif possible de l'ordre de 500 personnes vers 2003-2005, puis de l'ordre de 1 800 personnes en 2008.

L'exportation d'un sous-marin classique par an en moyenne permettrait d'assurer l'emploi d'environ 500 personnes en sureffectif.

C'est dire son importance pour l'avenir de l'établissement, importance qui, aux yeux des responsables de la DCN, justifie les efforts consentis jusqu'ici pour pénétrer ce marché à l'exportation, d'abord en développant à ses frais un type nouveau de bâtiment, le Scorpène, puis en le promouvant à l'exportation, avec, jusqu'à maintenant, un succès et un échec (cf. en annexe l'analyse des programmes à l'exportation de la DCN). Deux autres consultations sont actuellement en cours. Si elles aboutissent favorablement, la DCN aura temporairement gagné son pari, et seulement partiellement. La surcapacité en Europe dans ce secteur est en effet telle qu'une concentration est inéluctable. Mais cette concentration, de laquelle le chantier allemand³⁸ HDW ne sera pas absent, ne concernera pas les activités de la DCN liées aux sous-marins nucléaires.

On en vient dans ces conditions à se demander si ne devrait pas être retenue une solution consistant à identifier à Cherbourg les capacités nécessaires à la pérennité des bâtiments à propulsion nucléaire, à les maintenir sous la main de l'Etat du point de vue de la propriété, et à les faire mettre en œuvre par la future Société nationale des constructions navales, par le canal d'une convention à intervenir entre elle et l'Etat. Les activités au profit de l'exportation que cette société pourrait conduire, en liaison avec un ou plusieurs partenaires européens, feraient l'objet d'un traitement financier approprié, par exemple sous la forme d'une redevance ou d'une participation versée à l'Etat. Sans préjuger les résultats d'une telle réflexion, force est de constater que celle-ci n'a pas été encore engagée.

C – Le coût des attermoissements de l'Etat va désormais croissant

Si l'Etat a accepté d'engager un effort substantiel de modernisation des outils et des méthodes de gestion de la DCN, les autres composantes de l'avenir de la DCN ont été laissées en jachère.

La compétence technique de son personnel, qui a longtemps constitué un atout de la DCN comme en témoignent les succès techniques qu'elle a remportés, est aujourd'hui menacée. Les mesures d'âge chez le personnel ouvrier ont pour contrepartie une perte d'expérience et de compétence parfois difficile à gérer. Le sous-encadrement ne fait pas que nuire à la disponibilité de la flotte, il augure mal de la conception, à

³⁸ Qui a acquis le Suédois Kockums, a noué des accords de coopération avec l'Italien Fincantieri et se préoccupe de l'avenir de l'Espagnol Bazan.

l'avenir, des systèmes de combat qui sont désormais le cœur des performances des navires de guerre.

Le redimensionnement et la modernisation de l'outil industriel de la DCN restent à faire. Ceux-ci dépendent évidemment étroitement des décisions à prendre sur le format de la DCN ainsi que sur les missions et leur localisation.

Les difficultés financières de la DCN vont également croissant. Après les lourdes pertes à l'exportation, les premières opérations de redimensionnement ont été effectuées sur les fonds propres du compte de commerce qui auraient pu constituer les futurs fonds propres d'une société industrielle à créer.

Mais surtout, son statut actuel de régie directe de l'Etat lui interdit de nouer toute alliance structurelle directe avec quelque société que ce soit française ou étrangère. Or l'industrie européenne se restructure actuellement en profondeur.

L'industrie européenne navale militaire : vue d'ensemble

Sept pays européens disposent d'une industrie navale de défense significative : la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède.

En **France**, l'acteur principal est aujourd'hui la DCN (chiffre d'affaires total : 11 MdF ou 1,68 Md€ dont 10 MdF militaires), qui assure la maîtrise d'œuvre des programmes nationaux majeurs, et se trouve également présent à l'exportation par l'intermédiaire de DCN International. Le deuxième acteur français est Thales (chiffre d'affaires total : 45 MdF ou 6,86 Md€ dont 5 MdF militaires ; effectifs : 50 000 personnes) dont l'activité du « business group » naval est fortement tournée vers l'extérieur³⁹. La filiale Thomson Marconi Sonars (TMS) est l'un des leaders mondiaux dans le domaine des sonars. Thales et DCN sont déjà partenaires à l'exportation, à travers deux filiales communes, UDSI pour les systèmes de combat pour sous-marins et SFCS pour la réalisation d'un système de combat pour des frégates destinées à l'Arabie Saoudite. Une société commune de commercialisation et de gestion de programmes à l'exportation et en coopération est en cours de constitution. Pour les bâtiments de faible tonnage ou faiblement armés, deux autres acteurs sont présents : les Constructions Mécaniques de Normandie (CMN ; chiffre d'affaires total : 0,4 MdF ou 0,06 Md€ dont 0,3 MdF militaire ; effectifs : 628 personnes) et Alstom Marine (Chantiers de l'Atlantique et Alstom Leroux Naval ; le chiffre d'affaires total du groupe est de 8,6 MdF ou 1,31 Md€ dont 0,6 MdF militaire ; ses effectifs totaux

³⁹ Les filiales françaises de Thales réalisent la majeure partie de leur chiffre d'affaires à l'exportation, et les filiales étrangères représentent plus de la moitié de l'activité totale.

de 4 400 personnes). Dans le domaine énergie-propulsion (dont l'ingénierie d'ensemble est assurée par la DCN), Technicatome est compétent pour la propulsion nucléaire, SEMT-Pielstick et Wärtsila France pour la propulsion diesel.

Au **Royaume-Uni**, la société dominante est maintenant BAe Systems, issue de la fusion entre BAé et Marconi Electronic Systems, compétente aussi bien pour les plates-formes (avec les trois chantiers VSEL, Yarrow et Kvaerner Govan), les systèmes ou les équipements (chiffre d'affaires total du groupe : 123 MdF ou 18,75 Md€, dont 12 MdF militaires ; effectifs : 83 400 personnes). Dans le domaine des systèmes, outre les activités de l'ex-BAe SEMA (systèmes de combat pour bâtiments de surface et sous-marins), BAe Systems détient 49 % de STN Atlas, leader allemand dans le domaine de la lutte anti sous-marine, et a repris les participations de Marconi dans les « joints ventures » AMS avec l'italien Alenia et avec Thomson Marconi Sonars. Une concurrence subsiste cependant pour les navires à faible et moyen tonnage avec Vosper Thornycroft (chiffre d'affaires : 2,7 MdF ou 0,41 Md€, 1 MdF militaire). Trois chantiers privatisés (Rosyth, appartenant au groupe Babcock, Devonport et Portsmouth, géré par une société commune entre Vosper Thornycroft et Bae Systems) assurent la majorité des travaux de maintenance de la Royal Navy. Dans le domaine de la propulsion, Rolls Royce occupe une place centrale, à la fois pour la propulsion nucléaire et pour la propulsion classique civile et militaire.

En **Allemagne**, l'industrie navale fait intervenir des chantiers de construction navale mixtes civils/militaires, séparés des systémiers/équipementiers. La part militaire représente moins de 5 % de la production navale totale, et la surcapacité d'ensemble laisse prévoir de nouvelles restructurations. Les industriels allemands sont les leaders mondiaux dans le domaine des sous-marins classiques⁴⁰ ; ils sont fédérés à cet effet au sein du German Submarine Corporation (GSC), conduit par HDW (chiffre d'affaires : 5 MdF ou 0,76 Md€, dont 3,7 MdF militaires ; effectifs : 4 300 personnes) qui vient de fusionner avec le Suédois Kockums. Dans le domaine des bâtiments de surface, Thyssen Werfen (chiffre d'affaires total : 5 MdF ou 0,76 Md€, dont 3,7 MdF militaires ; effectifs : 2 846 personnes), qui regroupe les deux chantiers Blohm & Voss et Thyssen NSW, occupe de bonnes positions à l'exportation (programme de frégates 124). A côté de cet acteur principal, Lürssen (chiffre d'affaires total : 1 MdF ou 0,15 Md€, dont 0,7 MdF militaire ; effectifs : 700 personnes) et également Abeking & Rasmussen sont spécialisés dans les navires de faible tonnage. Les chantiers privés assurent l'entretien lourd des navires de la marine allemande. Pour les systèmes de combat, STN Atlas détient le marché des sous-marins de conception allemande. Enfin, dans le domaine de l'énergie-propulsion, on trouve MTU (turbines à gaz) et MAN (diesel). Une initiative récente est à remarquer : par une déclaration commune en date du 27 octobre 2000, le chancelier et les industries de l'armement naval allemand indiquaient en substance que les groupes Thyssen Krupp et Babcock concluraient une alliance stratégique « de façon à maintenir la position de leader ainsi que

40 Près de 50 sous-marins du type 209 ont été exportés.

les compétences clés de l'industrie allemande... Cette alliance serait ouverte à d'autres partenaires allemands et européens... Les entreprises désireuses de s'associer devraient avoir un statut conforme aux principes de l'industrie privée... ». Depuis cette date, les deux groupes industriels précités ont effectivement conclu un accord de coopération.

En **Italie**, Fincantieri, leader de la construction navale (chiffre d'affaires total : 10,6 MdF ou 1,62 Md€, dont 1,8 MdF militaires ; effectifs : 8 582 personnes), est présent à la fois sur les marchés civils et militaires ; sa privatisation est envisagée. Les filiales⁴¹ du groupe étatique Finmeccanica AMS et Wass sont spécialisées respectivement dans les systèmes de combat et les radars et dans les sonars et les torpilles. Les arsenaux militaires de la marine italienne réalisent une part importante de la maintenance des navires.

En **Espagne**, Izar (chiffre d'affaires total : 8,85 MdF ou 1,35 Md€ dont 3,1 MdF militaires ; effectifs : 11 173 personnes), qui a regroupé les établissements d'Etat Bazan et AESA⁴² couvre l'ensemble du domaine naval : construction, intégration des systèmes de combat et entretien.

Aux **Pays-Bas**, Royal Schelde est spécialisé dans la construction et l'entretien des bâtiments de surface. Le chantier RDM, spécialisé dans les sous-marins, est en cours de restructuration. Signaal, filiale de Thales, est spécialisé dans les systèmes de combat et les radars.

En **Suède**, les activités navales sont l'apanage du groupe Saab, qui a absorbé récemment Celsius.

Les **alliances et coopérations internationales** sont nombreuses. Les programmes en coopération provoquent de nombreux rapprochements ; tel est le cas par exemple du GIE Eurotorp entre Thales, TMS et Wass pour la commercialisation de la torpille légère MU 90, du consortium Horizon pour les frégates franco-italiennes, de la coopération entre DCN et Bazan pour la construction des sous-marins Scorpène, de la coopération entre Bazan, Loockheed Martin et Bath Irons Works relative aux frégates F 100 pour l'Espagne et l'exportation, de la coopération entre HDW et Fincantieri sur le sous-marin U 212. Jusqu'à une date récente, les alliances plus structurelles concernaient plus particulièrement les systèmes et équipements, avec notamment les sociétés communes TMS, entre Thales et BAe Systems, et AMS, entre BAe Systems et Finmeccanica ; l'acquisition par BAe Systems d'une partie du capital de STN Atlas ; et enfin l'acquisition de Signaal par Thomson-CSF. La fusion récente de HDW et Kockums a créé un acteur majeur dans le domaine des sous-marins classiques. Les mouvements de concentration déjà engagés se poursuivront à coup sûr dans les années à venir.

41 Détenues conjointement avec BAé Systems.

42 Dont la privatisation est prévue en 2001.

Aujourd'hui, la DCN est le seul constructeur naval en Europe qui soit encore un arsenal d'Etat. Par conséquent, la DCN est, de jure et de facto, à l'écart des restructurations en cours au niveau européen dans l'industrie navale militaire. Le risque majeur est de voir la DCN être laissée de côté lors d'un regroupement d'industriels européens visant à créer un acteur dominant. Cet acteur dominant, comme il en existe un désormais dans la construction aéronautique, serait alors entièrement non français. La DCN, et derrière elle l'Etat, paieraient cher cette situation : la DCN peinerait à exporter de manière rentable et la logique des économies d'échelle ferait que même la Marine nationale serait tentée à terme de se fournir auprès de cet acteur dominant. Cette situation aurait pour contrepartie une réduction très forte de l'activité navale en France. Un statut de société commerciale permettrait au contraire à la DCN de nouer des alliances fortes avec un ou plusieurs partenaires français et, ensuite ou simultanément, de rechercher des partenariats européens.

Dans ce contexte, la décision gouvernementale du 6 juillet 2001 de transformer la DCN en société détenue par l'Etat prend tout son sens. Il reste maintenant à faire passer d'ici 2003 cette décision de principe dans les faits.

Ce qui est vrai au niveau de la DCN tout entière vaut également pour certaines de ses activités principales.

Dans le domaine des torpilles, le GIE constitué entre Thales, l'Italien Wass et la DCN pour la commercialisation de la torpille légère MU 90 gagnerait à se transformer en alliance plus structurelle, qui pourrait s'étendre à l'ensemble du domaine des torpilles⁴³. Cela permettrait d'aborder rationnellement le problème des actifs susceptibles d'être apportés, venant de l'établissement de Saint-Tropez. A lui seul, le statut actuel de la DCN interdit toute évolution en ce sens.

L'établissement d'Indret de la DCN, spécialisé dans la propulsion navale, est dans une situation voisine.

⁴³ Et, dans un avenir plus ou moins proche selon les contraintes budgétaires, ne manquera de se poser la question d'un programme de torpille lourde susceptible de remplacer la F 17 en voie d'obsolescence.

L'établissement DCN d'Indret

L'établissement DCN d'Indret rassemble l'ensemble des moyens et compétences dans les domaines de la propulsion et de la production d'énergie. Il assure ainsi l'ingénierie et la maîtrise d'œuvre de systèmes intégrés de propulsion nucléaire et classique équipant l'ensemble des bâtiments produits par la DCN, ainsi que d'équipements composant ces systèmes (transmissions mécaniques, échangeurs de chaleur, propulseurs hélices, etc, modules auxiliaires, etc.)

En 2001, il réalisera un chiffre d'affaires de 1 204 MF (183,55 M€), avec un effectif total de 1 100 personnes.

La DCN a conclu à ce jour divers accords de coopération d'ampleur limitée :

- avec la société anglaise Rolls-Royce, pour une réponse commune à l'appel d'offres sur la maîtrise d'œuvre de l'appareil propulsif des frégates Horizon ;
- avec la société américaine Northrop Grumman pour la licence de fabrication d'éléments de la turbine à gaz WX 21.

Elle coopère avec Technicatome dans le domaine des chaufferies nucléaires et avec Air Liquide dans celui des systèmes anaérobies (MESMA, piles à combustible).

Une compétence complète dans le domaine de la propulsion est évidemment nécessaire à un industriel majeur, comme veut le rester la DCN. Mais cette compétence ne pourra très vraisemblablement se maintenir qu'au prix d'accords plus complets, permettant aux partenaires qui le signeraient d'imaginer, puis de construire un avenir commun. Dans ce cas encore, le changement de statut de la DCN est un préalable indispensable.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'analyse qui précède montre que les évolutions nécessaires pour assurer le destin de la DCN n'ont d'ores et déjà que trop tardé.

Les incontestables atouts dont la DCN dispose encore ne garderont de valeur que si des restructurations préalables sont menées à bien.

Les nombreuses actions déjà engagées pour améliorer l'efficacité d'ensemble doivent évidemment être conduites à leur terme, qu'il s'agisse de l'organisation elle-même, du système comptable, du suivi technique, industriel et financier des affaires, ou du contrôle de gestion et d'obtention de la qualité.

Mais, et cela a été insuffisamment fait jusqu'à maintenant, ces travaux doivent être conduits dans la perspective de la future société nationale, dimensionnée pour affronter dans les meilleures conditions la concurrence qui ne manquera pas de lui être opposée :

- les missions et activités susceptibles d'être confiées à chaque établissement doivent être clarifiées ;

- le périmètre de la future société doit être déterminé en conséquence, seuls étant apportés les actifs susceptibles d'une utilisation convenable avec des perspectives de charge raisonnablement envisageables. Cette règle est à appliquer tant aux établissements complets, qu'au sein de chaque établissement, pour le partage entre les actifs susceptibles d'être apportés et ceux que l'Etat doit conserver (avec éventuellement pour ces derniers une convention d'utilisation au profit de la société à constituer). Le cas des actifs considérés comme stratégiques compte tenu de la politique militaire nationale, mais dont la charge de travail ne serait pas complètement assurée, devrait faire l'objet d'une réflexion identique.

Le bilan d'entrée pourra alors, mais alors seulement, être établi. Il devra l'être avec le souci de tirer parti de toutes les sources de fonds propres issues de l'ancienne activité de la DCN.

Le statut des personnels devra faire l'objet d'un examen attentif, tenant compte des situations antérieures, mais permettant également à la DCN de conserver une compétitivité convenable. Diverses solutions sont

possibles, dont il conviendra de peser les avantages et les inconvénients, ainsi que l'acceptabilité sociale.

Si ces conditions sont remplies, la DCN pourra espérer connaître une évolution plus proche de celle de la SNPE que de celle de GIAT industries.

Dans cette perspective, la Cour recommande que :

- les efforts déjà engagés pour améliorer l'efficacité et la compétitivité de la DCN soient vigoureusement poursuivis avec notamment la mise en place effective du nouveau système de gestion, une spécialisation correcte des divers sites et de bonnes relations avec les services étatiques d'achat des prestations navales ;

- la DCN puisse améliorer son taux d'encadrement et réduire ses sureffectifs, afin de maintenir à haut niveau ses compétences techniques ;

- soient menées à leur terme, et sans délai, les réflexions nécessaires au bon dimensionnement de l'outil industriel, des effectifs et des disponibilités financières initiales, en veillant à un partage aussi judicieux que possible des droits et obligations entre la DCN et le secteur étatique. Cela implique que la future société ne dispose que des capacités lui permettant de faire face à un plan de charge futur raisonnablement assuré, l'excédent éventuel de charge étant destiné à être sous-traité, à l'instar des tâches industrielles banales. La réflexion correspondante devra s'intéresser à certains des sites actuels de la DCN (Ruelle et Saint-Tropez), dont il n'est pas certain qu'ils doivent lui être durablement affectés, ainsi qu'à la spécialisation de certains autres (construction des sous-marins à Cherbourg et constructions neuves à Brest) et enfin à la destination à donner à toutes les installations existantes (maintien dans le secteur étatique ou apport à la future société) ;

- après la décision de principe de changer le statut de la DCN pour la transformer en société détenue par l'Etat, cette transformation soit effectivement réalisée dans les délais prévus, pour lui permettre de prendre enfin sa place dans les restructurations européennes en cours.

Chapitre V

Conclusion générale

L'analyse des évolutions qu'ont connues depuis 30 ans des établissements à vocation industrielle que l'histoire avait situés au sein du ministère de la défense, et des problèmes qu'ils ont aujourd'hui à affronter pour assurer leur avenir, conduit à des conclusions convergentes.

1. Pour tout un ensemble de raisons, tenant pour les unes au statut étatique lui-même qui se révéla incompatible avec certaines évolutions nécessaires (cas du service des poudres et du monopole correspondant), pour les autres, et de façon plus permanente, aux rigidités découlant des règles financières et de gestion applicables aux organismes d'Etat, ce dernier est mal armé pour exercer en son sein des activités de nature industrielle. Cette conclusion est confortée par la constatation qu'en Europe, la France est le dernier des pays possédant une industrie de l'armement notable à ne pas avoir transféré la totalité de ces activités au secteur des entreprises, publiques ou privées.

Dans l'organisation qui prévalait à la fin des années soixante au sein du ministère de la défense, les fonctions dites « étatiques », destinées en toute hypothèse à demeurer au sein de l'Etat et celles proprement « industrielles » étaient imbriquées dans des structures spécialisées par domaine : les poudres, l'armement terrestre, les constructions navales. Leur séparation, qui était un préalable à toute évolution ultérieure, s'est effectuée à des époques très différentes : il y a plus de 30 ans dans le secteur des poudres, de 1970 à 1980 pour l'armement terrestre, en 1997 seulement -et partiellement- pour les constructions navales.

Le statut des activités industrielles a connu quant à lui des évolutions différentes suivant les secteurs concernés :

- imposée par la suppression du monopole des poudres en application du traité de Rome, la création de la SNPE intervint dès 1970 ;
- la création de GIAT industries, possible dès la fin des années soixante-dix, a dû attendre 1990, faute de décision politique ;
- la transformation en société industrielle et commerciale du service à compétence nationale qui constitue la DCN aujourd'hui, pourtant unanimement reconnue comme nécessaire et urgente, vient d'être décidée dans son principe mais reste à effectuer concrètement ;
- enfin, le ministère de la défense semble pour l'instant considérer, contrairement à l'avis de la Cour, que le changement de statut des AIA n'est pas un dossier urgent.

Or, décaler exagérément les décisions nécessaires n'a, l'histoire le montre, que des inconvénients :

- la SNPE, créée très tôt, a pu en trois décennies d'existence, pallier la chute progressive de volume et de rentabilité de ses activités militaires grâce à un développement de ses activités civiles, qui, sans avoir encore atteint sa pleine maturité, leur laisse un avenir pleinement ouvert ;
- la société GIAT industries, créée seulement à la fin de la guerre froide, a vu son plan de charge décroître de façon régulière et durable, sans jamais réussir à adapter son potentiel productif à cette charge déclinante ; sa situation industrielle et financière rend difficile une alliance européenne ;
- la DCN, encore service d'Etat, et donc dans l'incapacité de nouer de véritables alliances industrielles, se trouve dans une situation identique : l'industrie navale militaire européenne est pourtant en pleine restructuration, sous la houlette, pour l'instant, des industriels allemands ;
- les AIA voient leur charge, et donc leur compétitivité, décroître régulièrement et de façon sans doute irréversible.

Le changement de statut des structures industrielles encore sous la main directe du ministre de la défense, conduisant à leur transformation en sociétés industrielles et commerciales, comme le principe vient d'en être arrêté pour la DCN, est donc nécessaire et urgent.

2. Le deuxième enseignement tiré de cette analyse des évolutions passées et de la situation actuelle est que ne doivent être apportées aux structures nouvelles, et maintenues dans celles-ci, que les capacités industrielles correspondant au cœur de métier et susceptibles d'être complètement utilisées dans le futur :

- cette règle a été respectée pour la SNPE à sa création : les poudreries dont le plan de charge futur était insuffisant avaient été fermées ou reconverties au préalable ;
- GIAT industries a été créée en 1990 avec le périmètre défini vingt ans auparavant, et qu'il aurait fallu revoir à la baisse. La résorption de ces moyens excédentaires n'a jamais pu être conduite avec l'ampleur et la célérité qui auraient été nécessaires pour permettre à la société de retrouver son équilibre. Force est de constater que l'Etat, dans ses diverses composantes, a répugné à accepter les décisions correspondantes, certes socialement difficiles. Aujourd'hui, c'est la survie même de cette entreprise qui est mise en cause par cet attentisme ;

- pour la DCN, la détermination des activités à maintenir dans le périmètre proprement industriel est en cours. Mais les considérations liées à la charge future des diverses installations sont insuffisamment prises en compte.

3. Le dernier enseignement qu'inspire l'histoire des anciens arsenaux est relatif au statut des personnels. Les divers avantages dont jouissent les personnels sous statut de fonctionnaires ou d'ouvriers d'Etat sont peu compatibles avec l'exercice d'un métier industriel dans des conditions de compétitivité suffisantes. Il est exclu que ces avantages puissent être supprimés sans compensation par une décision unilatérale de l'Etat employeur. Les expériences antérieures n'ont pas été vraiment satisfaisantes :

- les ouvriers d'Etat du service des poudres se sont vu offrir le choix entre le maintien de leur statut et le passage au régime des conventions collectives moyennant une indemnité compensatrice. Les conditions proposées ont fait que seuls les ouvriers les plus âgés ont choisi de changer de statut. La SNPE a ainsi conservé, sur plus de 25 ans, des personnels de statuts différents ;
- pour GIAT industries, le statut d'Etat des personnels ouvriers leur a été conservé, de même que la possibilité de refuser les propositions d'emplois publics susceptibles de leur être offertes. Cette situation constitue un handicap de l'entreprise en termes de compétitivité, et une contrainte lorsqu'elle essaye d'adapter son potentiel à la charge de travail.

Pour autant, ce problème difficile reste susceptible de recevoir une solution satisfaisante, que l'ensemble des personnels soient maintenus dans une structure interne du ministère de la défense, ou que des conditions suffisamment attractives pour eux accompagnent la proposition d'un changement de statut qui leur serait présentée.

En définitive, l'échec n'est pas inéluctable dans la mise en œuvre des évolutions des établissements à vocation industrielle du ministère de la défense. Le succès est lié à la volonté de prendre les décisions nécessaires dès qu'elles sont techniquement possibles. Et de les prendre, aussi bien pour le dimensionnement industriel que pour les questions liées aux personnels, avec la rigueur et l'audace qu'impose l'exigence de compétitivité des entreprises.

Annexe

Les opérations d'exportation de la DCN

La complexité de certaines opérations d'exportation de la DCN mérite qu'elles soient étudiées en elles-mêmes. Les trois chapitres qui suivent décrivent par quels mécanismes elles peuvent être cause de lourdes pertes.

1

La construction et la vente de trois sous-marins de type Agosta

Si le contrat Agosta de vente de trois sous-marins de type Agosta au Pakistan, signé en 1994 et s'étendant jusqu'en août 2002, a peut-être permis à la DCN de prendre pied sur le marché de l'exportation des sous-marins militaires, ce fut au prix de lourdes pertes financières.

Sur le plan technique, ce contrat se caractérise par un transfert de technologie en faveur des chantiers locaux, qui construiront les deux derniers sous-marins, et par le développement et la fourniture d'un système de propulsion anaérobie « MESMA », qui permet des durées d'immersion très supérieures aux possibilités habituelles des sous-marins classiques.

Aujourd'hui sa réalisation, bien avancée, présente encore de nombreux risques, tant du côté du vendeur (respect des délais de livraison, performances des navires, mise au point du système de propulsion anaérobie), que de celui du client (retards de construction des sous-marins 2 et 3, insolvabilité du pays).

Sur le plan financier le contrat affiche une lourde perte pour le Ministère de la défense, connue dans son principe dès la signature du contrat en 1994.

La DCN a autofinancé sa part des coûts de développement du module MESMA pour un montant de 155 MF (23,63 M€), par le mécanisme des opérations d'adaptation industrielle (OAI). Enfin, dans le cadre d'un protocole d'accord conclu entre la DCN et les Chantiers de l'Atlantique (CA) en 1992, les CA reçurent à titre d'indemnisation pour des dépenses d'investissement et de prospection commerciale engagées sur ce marché une somme de 29 MF (4,42 M€). Ce protocole prévoyait également une rémunération conditionnelle dans le cas de vente de sous-marins dans les six ans suivant la signature du protocole, qui s'élève, dans le cadre du contrat Agosta, à 108 MF (16,46 M€), dont la moitié a déjà été versée. (Ce montant a été pris en compte dans le devis et est comptabilisé dans le déficit à terminaison).

Le déficit total peut donc être évalué aujourd'hui à 20 % environ du montant du contrat.

Objet de négociation entre le ministère de la défense soucieux de maintenir de la charge à l'arsenal de Cherbourg et le Ministère des finances, cet exemple illustre l'organisation dangereuse des circuits de décision industrielle au sein de l'Etat. Aucune directive émanant de la DCN ou d'une autorité du ministère n'a pu être produite, qui aurait fixé aux négociateurs la marge à l'intérieur de laquelle il leur était permis d'évoluer. Aucun document ne permet de savoir si les responsables de la DCN ou de DCN-I ont admis, à un instant quelconque des négociations, que le contrat allait être déséquilibré alors que la première offre reposait déjà sur un devis optimiste. Enfin, comme aucun document relatif à l'équilibre financier du contrat en cours de négociation, adressé au cabinet du ministre ou reçu de lui, n'a pu être trouvé ou fourni après demande, il s'avère impossible de savoir qui a décidé, et avec quelle connaissance du dossier, de signer un contrat à perte.

2

La construction et la vente de deux sous-marins de type Scorpène au Chili

Malgré un financement sur fonds propres et une exonération de frais généraux, ce programme affiche un déficit du fait d'un devis sous-évalué et de retards dans la mise en place des autorisations d'engagement.

I – Un navire développé exclusivement pour l'exportation

Le sous-marin Scorpène est un sous-marin à propulsion classique de nouvelle génération, développé par la DCN en coopération avec le chantier naval espagnol Bazan (devenu Izar). Il a été développé par la DCN, essentiellement sur ses fonds propres.

Le programme "Scorpène Chili" consiste en la fabrication, en collaboration avec Bazan, de deux sous-marins destinés à la marine chilienne, qui est, à l'été 2001, le seul client ferme de ce produit.

Signé le 17 décembre 1997, le programme doit se dérouler jusqu'en 2005, date des derniers essais à la mer. Les livraisons des deux navires sont prévues les 31 mars 2004 et 2005. Les établissements concernés de la DCN sont principalement DCN ingénierie Paris pour les études, DCN Cherbourg pour la construction, DCN ingénierie Sud et DCN Ruelle pour les systèmes de combat, et DCN Indret pour la propulsion.

Le partage avec Bazan est globalement de deux tiers/un tiers, au profit de la partie française; le développement étant partagé à raison de 70/30 (les études de conception préliminaires revenant entièrement à la DCN), la production et les approvisionnements à deux tiers/un tiers, tandis que le poste logistique est partagé par moitié.

La fabrication de sous-marins classiques pour satisfaire les besoins français ayant cessé en 1978, le développement d'un nouveau produit a mobilisé des ressources élevées, de l'ordre de 350 MF (53,36 M€) pour la partie française. Ce développement a été financé par le mécanisme des opérations d'adaptation industrielle (OAI), alimenté initialement par les

bénéfices provenant du programme de frégates Bravo, ainsi que par le fonds d'investissement de la DCN⁴⁴. La signature fin 1997 du contrat Scorpène a conduit à mobiliser toutes les ressources disponibles de ce fonds pour ce programme.

II – Les errements du programme Scorpène

La signature du contrat a été précédée d'une phase de double négociation, d'une part avec le client chilien, d'autre part avec Bazan.

Mais les chiffrages sous-tendant ces négociations au sein de la DCN, se sont avérés, au mieux, des approximations incomplètes et peu étayées, au pire ils étaient inexistantes. Ainsi, les devis « plate-forme » de DCN Cherbourg furent établis pour des sous-marins entièrement construits à Cherbourg⁴⁵ et manquaient de justifications solides, tandis qu'aucun devis véritable des prestations de DCN Ingénierie Sud pour la part « système de combat » n'avait été établi avant la signature du contrat.

Par ailleurs le devis de développement ne comportait aucune provision pour aléas et la provision pour risques et aléas du devis de réalisation n'était que de 3 %, ce qui est très insuffisant au début d'un projet, réalisé en coopération de surcroît. De plus, les premiers devis, bases des négociations commerciales, ne prenaient pas en compte le coût des heures d'encadrement.

Au sein même du "groupe DCN", le coût des prestations incluses dans le coefficient commercial de DCN-I et celui de l'intervention de la structure financière Sofranem n'ont pas été arrêtés avant la signature du contrat avec le client, mais peu après, à la suite de nouvelles négociations.

Ce n'est finalement qu'en janvier 1998 que DCN Cherbourg établissait un premier devis analytique complet de la partie plate-forme, lequel ne fut d'ailleurs jamais transmis officiellement à l'équipe parisienne de direction de projet. Quant aux premiers éléments concernant la partie système de combat, qui représente environ le quart du coût global de réalisation du projet, faute de désignation d'un responsable et des ressources nécessaires, ils ne furent fournis par DCN Ingénierie Sud qu'en octobre 1998, soit 10 mois après la signature du contrat.

44 Le conseil de gestion de la DCN a décidé en juin 1995 d'affecter 100 MF par an (15,24 M€) pendant trois ans à des études de recherche et développement.

45 Par exemple, les transports de pièces entre Cherbourg et Carthagène ont été mal anticipés.

Enfin, le devis initial intégrait des profits financiers découlant de la courbe de paiement favorable proposée à la marine chilienne, lesquels se sont en grande partie évanouis, la courbe des recettes étant finalement beaucoup moins favorable que prévu.

L'absence initiale d'éléments clés du devis a ainsi conduit à signer ce contrat international sur la base d'estimations trop succinctes.

1 - Au conseil de gestion de la DCN, il a été prévu dès le 27 avril 1998, au vu des résultats prévisionnels, d'imputer le contrat exclusivement en coûts de production. Le montant prévisionnel des frais de structure ainsi non affectés est de l'ordre de 160 MF (24,39 M€), qui sont donc à répartir au premier chef, sur les prestations fournies à la Marine nationale.

2 - Le développement sur fonds propres doit être considéré comme un investissement stratégique. La direction des constructions navales considère en effet qu'il a permis "la conclusion d'un contrat à l'exportation, essentiel à l'activité et au maintien des compétences de la DCN dans ce domaine".

Il ne pourra cependant être apprécié et validé qu'à l'aune des succès commerciaux à l'exportation de ces sous-marins.

3 - Les autorisations d'engagement (AE) nécessaires à la DCN ont été mises en place le 26 novembre 1998, soit quarante-neuf semaines après la signature du contrat, et 8 mois après sa date d'entrée en vigueur (31 mars 1998).

Ce retard est attribué par la DCN au visa tardif par le contrôleur financier des contrats réfléchis dits « double achat-vente » entre DCN-I, SOFRANTEM et DCN qui sont une conséquence des montages complexes imposés à la structure étatique pour pouvoir déployer une action commerciale internationale (DCN-I), et gérer les flux financiers relatifs à un contrat particulier (Sofrantem).

Les conséquences de ce retard d'AE sont de trois ordres. Le démarrage tardif de l'industrialisation a désoptimisé celle-ci par rapport aux projets initiaux, (études faites au fur et à mesure et non à l'avance, utilisation d'équipes de nuits, déplacements en Espagne, décalage de certains achats) ; les délais raccourcis de négociation et les définitions plus tardives de besoins ont lourdement pénalisé le poste approvisionnements ; enfin, les délais plus serrés d'études et de fabrication augmentent les risques d'aléas, tel un retard de livraison du premier sous-marin, qui entraînerait le versement de pénalités au client.

Pour le contrat Scorpène, l'évaluation des conséquences de ces retards d'AE est estimée par la DCN à 53 MF (8,08 M€).

4 - En septembre 2000, le déficit à terminaison était estimé à 22 MF (3,35 M€), le contrat étant chiffré exclusivement en coûts de production.

La DCN affiche cependant un objectif de résultat à terminaison à l'équilibre, s'appuyant sur un plan d'actions correctrices qui concerne le suivi des coûts, la gestion des approvisionnements, des essais et celle des risques.

En l'absence d'un autre marché à l'exportation, ce déficit d'un contrat qui bénéficie, de plus, d'une coûteuse exonération "interne" de frais généraux, doit pour l'instant être rapproché d'un coût de développement annoncé de 350 MF, non inclus dans le contrat.

Le démarrage du programme Scorpène a été ainsi marqué par un grave manque de professionnalisme lors de l'élaboration initiale des devis, et par la très pénalisante mise en place tardive des autorisations d'engagement. Les seules conséquences de ce retard dans la gestion financière sont supérieures au déficit à terminaison du projet, tel qu'il a été évalué en septembre 2000.

La DCN a fait le choix de financer les développements de ce programme sur fonds propres, ne vendant à son premier client que la construction. Elle considère en effet que ce contrat à l'exportation est essentiel à l'activité et au maintien de ses compétences dans le domaine des sous-marins classiques, où elle espère réaliser 50 % de son chiffre d'affaires à l'exportation, en obtenant 25 à 30 % d'un marché mondial accessible estimé à 40 MdF (6,10 Md€) sur 10 ans.

3

Le programme de construction de deux plates-formes pétrolières SFX à Brest

Le projet SFX avait pour objet la construction de deux prototypes de plates-formes de forage semi-submersibles pour l'exploitation pétrolière offshore. Ces plates-formes, parmi les plus grandes et les plus lourdes de leur génération étaient destinées à opérer dans des mers chaudes et jusqu'à 2 500 m de profondeur.

Pour chacune d'elle, le contrat initial fut signé par DCN/DCN-International et la société Triton Holding Ltd le 5 décembre 1997. Ce projet entrait dans le cadre d'une politique de diversification civile de la DCN Brest engagée en 1995, qui s'était déjà traduite en 1997 par la réalisation d'un contrat de transformation d'une plate-forme pétrolière pour le même client. Il visait à obtenir une charge de travail pour compenser la diminution des commandes militaires.

Le déroulement de ce chantier a été marqué par de nombreuses évolutions des spécifications demandées par le client, conduisant le devis à évoluer notablement et ouvrant un contentieux qui ne fut réglé qu'en janvier 2001.

I – Les difficultés de réalisation et les décalages de calendrier

Les dates de livraison contractuelles initiales étaient octobre 1999 et janvier 2000, mais du fait de nombreux aléas, les plates-formes n'ont été livrées que les 29 juin et 27 juillet 2000.

L'établissement de Brest, maître d'œuvre, devait réaliser les études de conception détaillée, assurer la maîtrise des sous-traitances majeures, la réalisation des flotteurs tribord, l'assemblage des plates-formes, l'armement et les essais, tandis que DCN Lorient, sous-traitant, assurait la construction du flotteur bâbord de chaque plate-forme.

Initialement prévu pour assurer 3 490 milliers d'heures de travail (dont 1 630 à DCN Brest, 450 à DCN Lorient, et 1 410 en sous-traitance),

le projet a finalement exigé près de 80 % d'heures en plus, avec un total de 6 241 milliers d'heures, réparties entre les sites de Brest (4 600 milliers d'heures, dont 878 pour DCN Brest) de Lorient (533 milliers d'heures dont 340 pour DCN Lorient) et d'autres sites pour 1 108 milliers d'heures (en particulier 532 milliers d'heures aux chantiers de l'Atlantique de Saint-Nazaire).

Compte tenu de l'ampleur des travaux à réaliser, le chantier a été maintenu ouvert 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. Il a rassemblé sur le site de DCN Brest jusqu'à 2 500 intervenants divers.

Les causes des déficits prévisionnels, apparus dès le printemps 1998, sont variées : mauvaise connaissance par la DCN de ce type de produit et de marché, manque de compétitivité par rapport aux chantiers civils, inadaptation du processus d'établissement des devis, qui a affecté à la fois la part traitée par les établissements et celle confiée à la sous-traitance. Cette dernière, significative dès le début, a de plus constamment augmenté au fur et à mesure de l'avancement des travaux, pour atteindre environ 80 % de la charge des contrats.

La DCN estime que ce chantier a eu néanmoins des retombées positives en la confrontant à des exigences nouvelles, notamment du fait du contrôle exercé par la société de classification ABS, responsable de l'acceptation de la plate-forme et de l'émission du certificat de classe préalable à toute mise en exploitation d'un bâtiment, et en lui donnant l'accès à de nouveaux fournisseurs, comme en la contraignant à revoir ses procédures.

Cependant, l'analyse faite par la Cour du déroulement de ce programme au sein des deux établissements principalement concernés a mis en évidence l'absence de transparence dans les relations inter-établissements, caractérisée par la conservation de marges de manœuvres non déclarées et la non-contractualisation des relations.

II – Un lourd déficit

Le montant initial de chaque contrat s'établissait à 1 276,50 MF (194,60 M€), comprenant une part de construction proprement dite et une part d'approvisionnement des "Owner Designated Equipment", (ODE) ainsi réparties :

	SSFX 1	SSFX 2	Total
Construction (DCN)	526,5 MF (80,26 M€)	496,5 MF (75,69 M€)	1 023 MF (155,96 M€)
Appros. ODE (DCN-I)	750 MF (114,34 M€)	780 MF (118,91 M€)	1 530 MF (233,25 M€)
TOTAL	1 276,5 MF (194,60 M€)	1 276,5 MF (194,60 M€)	2 553 MF (389,20 M€)

A la part contractuelle dite de construction, correspondant à 1 023 MF (155,96 M€) de recettes pour la DCN, s'ajoutèrent des financements publics destinés à l'exécution de travaux annexes, pour un montant de 142 MF (21,65 M€). Le total des recettes attendues par la DCN pour la construction des deux plates-formes s'élevait donc initialement à 1 165 MF (177,60 M€).

Au contrat d'origine de 1 023 MF (155,96 M€) se sont ajoutés un « accord collatéral », signé fin août 1999 et chiffrant certaines modifications à 270 MF (41,16 M€), les coûts des « Variation Orders »⁴⁶ acceptés bilatéralement, soit 43,20 MF (6,59 M€), ainsi qu'un second accord intervenu en janvier 2001, soldant l'ensemble du contentieux entre DCN-I et THL au prix d'une soulte de 250 MF (38,11 M€) en faveur de DCN/DCN-I.

Compte tenu du déficit prévu dès juin 1999, de 272 MF (41,47 M€), la DCN décida de réduire globalement ses investissements et ses frais de fonctionnement de 250 MF (38,11 M€) sur les exercices 1998 et 1999 afin de compenser ces seules pertes nées du programme SFX.

Mais le bilan final, tel qu'il s'établit en avril 2001, compte tenu de diverses recettes annexes mineures (assurances, produits financiers), se traduit par un déficit global de 340 MF (51,83 M€) pour l'Etat, soit finalement près de 20 % des recettes (subventions encaissées comprises). Bien entendu, les pertes évoquées ci-dessus étant relatives aux seuls coûts directs, aucune charge fixe n'a été absorbée par ce contrat.

L'inexpérience de DCN dans le domaine très particulier de l'off-shore a ainsi très lourdement affecté la réalisation des contrats " Sedco Express " et " Sedco Energy ".

⁴⁶ Dans le domaine de l'off shore, le donneur d'ordre peut imposer au constructeur des modifications techniques, exprimées par des « variation orders », qui s'imposent à celui-ci, les modalités contractuelles étant négociées par la suite.

La politique d'exportation et de diversification de la DCN avait été présentée comme poursuivant trois objectifs : maintenir la compétence, assurer de la charge et couvrir les frais de fonctionnement. Aucun de ces objectifs n'a, dans le cas d'espèce, été finalement atteint. En effet, ce contrat a peu contribué au plan de charge des établissements de la DCN, puisque 80 % de la charge a été sous-traitée. Il est peu probable que la compétence acquise dans le domaine de l'off-shore trouve de nouveau à s'employer à court terme. Le programme n'a en rien contribué à alléger les frais de fonctionnement de l'établissement de Brest, non plus que ceux du siège.

**Réponses des administrations
et des organismes intéressés**

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

Je tiens à saluer le travail réalisé par la Cour dans son rapport sur les industries d'armement de l'Etat, dont les éléments d'analyse et de proposition sont particulièrement utiles.

Comme le souligne le rapport, à côté des grandes entreprises du secteur (EADS, Thalès, SNECMA), dans lesquelles l'Etat détient des participations significatives, les industries d'armement de l'Etat sont aujourd'hui à des étapes différentes de leur transformation : SNPE et GIAT industries sont des sociétés commerciales alors que le service de la maintenance aéronautique et la direction des constructions navales constituent des services dont les opérations commerciales s'imputent sur des comptes de commerce.

Je partage la conclusion de la Cour selon laquelle le statut de celles de ces industries qui ont vocation à fonctionner comme de véritables entreprises mérite d'être banalisé, car seule une structure de société commerciale permet d'obtenir la souplesse et la réactivité nécessaires à une activité industrielle.

Dans ce contexte, j'ai pris connaissance avec intérêt des réflexions de la Cour sur les enseignements des évolutions industrielles passées, tant en matière de moyens de production, de périmètre des activités que de statut des personnels. Le rappel des expériences de SNPE et de GIAT industries permet d'éclairer utilement les recommandations de la Cour sur l'évolution future de la DCN et le cas échéant du SMA.

Le gouvernement a annoncé le 6 juillet 2001 sa décision de transformer la DCN en société publique avant le 1^{er} janvier 2003. Cette réforme permettra de donner à la DCN les moyens d'assurer son développement interne et international et de conduire des projets communs avec ses partenaires industriels. Les dispositions législatives nécessaires seront présentées au Parlement dans les meilleurs délais. Le gouvernement a décidé de mettre en place un comité de pilotage de cette réforme. Ce comité veillera à ce que toutes les dispositions soient prises pour permettre à DCN de relever ce défi dans les délais impartis. La direction de DCN a d'ores et déjà identifié douze chantiers pour la conduite du projet. Sont notamment concernées la politique industrielle, la stratégie d'alliances, les ressources humaines, la certification des comptes.

Dans ce cadre, les éléments de méthode suggérés par la Cour me paraissent particulièrement intéressants : clarification préalable des missions et activités confiées à chaque établissement, détermination du périmètre en fonction des perspectives de marché, statut du personnel préservant la compétitivité mais aussi l'acceptabilité sociale de la réforme. Enfin, je partage l'avis de la Cour sur la nécessité de poursuivre l'amélioration des

modes de gestion de DCN et de la doter à cette fin des moyens humains nécessaires, à la fois au travers de ressources internes et externes.

Comme le montrent les précédents de GIAT industries et de SNPE, la transformation d'un service de l'Etat en société commerciale est un chantier lourd et difficile, compte tenu des enjeux sociaux, économiques, industriels et budgétaires qu'il implique. L'objectif du gouvernement, s'agissant de DCN, est de parvenir à la création d'une société économiquement viable, dotée de l'outil industriel et des compétences nécessaires compte tenu des perspectives d'activité et des évolutions prévisibles du secteur.

Dans le cas de SNPE, le gouvernement soutient le projet de regroupement des activités de propulsion solide de SNPE et SNECMA au sein de la société Herakles. J'estime qu'il est également de l'intérêt de SNPE de mener à terme les négociations européennes engagées à la fois dans le domaine de la propulsion des missiles tactiques et dans celui des poudres et explosifs militaires. Le développement de l'entreprise dans les activités chimiques devra également être soutenu en tenant compte du contexte nouveau créé par la catastrophe survenue le 21 septembre dernier à Toulouse, ville près de laquelle SNPE dispose de nombreuses capacités de production.

Dans le cas de GIAT industries, il me semble que les différentes tutelles de l'entreprise sont conscientes de la nécessité de s'inscrire dans l'esprit du plan stratégique, économique et social qui s'achève en 2002. Une réflexion sur le format de l'entreprise devra le cas échéant être effectuée en fonction des perspectives d'activité, notamment celles liées à de nouveaux contrats à l'exportation. Elle devra également tenir compte des perspectives d'alliances industrielles auxquelles les efforts d'ores et déjà consentis mettent GIAT industries en mesure de participer.

REPONSE DU MINISTRE DE LA DEFENSE

L'analyse faite par la Cour des comptes de l'évolution au cours de ces dernières années de SNPE, du SMA (service de maintenance aéronautique), de GIAT industries et de DCN n'appelle pas d'objections majeures, en dehors de quelques observations particulières. En revanche, les perspectives tracées par la Cour dans ses conclusions ne paraissent pas, du point de vue du ministère de la défense, comme les seules possibles ni toujours les plus opportunes.

SNPE

Alors que le rapport souligne la pertinence de la politique industrielle suivie par SNPE au cours des trente dernières années, les conclusions tirées par la Cour laissent entrevoir que l'entreprise pourrait être menacée d'éclatement du fait des rapprochements ou alliances qu'il lui faut envisager et qu'elle prévoit d'ailleurs déjà. Or, une telle interprétation de la situation de SNPE serait infondée.

En effet, SNPE n'est pas un "petit groupe" à l'échelle européenne, comme le mentionne le rapport. Il est au contraire en position de leader sur un ensemble de lignes de produit et dispose de deux pôles d'excellence :

- les matériaux énergétiques et la propulsion solide ;
- la chimie fine.

Les restructurations et rapprochements en cours devraient consolider chacun de ces pôles de compétences, en faisant accéder la société, pour le premier pôle, au premier rang en Europe et, pour le second pôle, au cinquième rang mondial.

Par ailleurs, même si les synergies entre les deux pôles ont tendance à diminuer du fait que, dans chacun de ces domaines, les applications se développent sur des axes de spécialisation de plus en plus diversifiés, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit dans l'un et l'autre cas du même métier, avec des préoccupations techniques ou des façons de faire qui restent communes.

L'avenir de SNPE passe par la poursuite d'une politique de développement d'un ensemble industriel conservant une unité dans le réseau d'alliances qui est en train de se former.

Le Service de Maintenance Aéronautique (SMA)

Le rapport porte un jugement extrêmement sévère sur la situation du SMA et estime nécessaire une transformation de la structure actuelle. Laissant entendre que, sur les trois ateliers industriels de l'aéronautique constituant le SMA, il y en aurait au moins un de trop, il prend position en

faveur de la constitution d'un pôle intégré de maintenance aéronautique autour d'un industriel constructeur.

Même si l'on peut comprendre la logique de cette option, le ministère de la Défense considère que le rattachement actuel à l'utilisateur que sont les armées offre comparativement de très nombreux avantages. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si des pays tels le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne ou les Etats-Unis ont fait le choix délibéré de maintenir, voire de créer récemment, des structures similaires à l'organisation française.

Le maintien du SMA au sein du ministère de la Défense est une garantie de réactivité et d'optimisation de la politique de maintenance des matériels qui équipent les forces armées : les opérations extérieures récentes en ont d'ailleurs démontré toute la pertinence.

Le SMA constitue, de plus, un moyen de dialogue utile dans les relations économiques avec des constructeurs. De ce point de vue en effet, il ne serait pas conforme à la réalité de laisser entendre que le SMA est une structure qui accumulerait des pertes et ne serait pas compétitive. Les données rassemblées ci-après permettent de donner un éclairage différent et de présenter un diagnostic réaliste de la situation actuelle.

En effet, la baisse conjuguée de l'activité et des effectifs reste maîtrisée et n'a pas affecté l'efficacité du service. De 1980 à 2000, les AIA ont toujours maintenu des résultats de gestion équilibrés, en assurant systématiquement l'adéquation entre leur charge et leur capacité.

Sur une période plus récente, l'examen des résultats du SMA témoigne de la maîtrise des performances économiques des AIA. Pour chaque exercice de la période 1997 – 2000, le SMA a dégagé un résultat net positif qui a été obtenu malgré une stabilité des prix de vente en francs courants et une baisse d'activité de l'ordre de 2 % par an. Cette performance témoigne de la capacité des AIA à dégager des gains de productivité substantiels.

Si le rapport signale deux sources différentes d'appréciation prospective du plan de charge du SMA -l'une fournie par le service, l'autre présentée au conseil général de l'armement faisant apparaître une activité prévisionnelle plus faible-, il convient de souligner que les deux estimations ont été élaborées dans des contextes distincts et à des périodes différentes. Les données de l'étude présentée au conseil général de l'armement datent en effet d'avril 2000, alors que celles qui ont été fournies à la Cour sont postérieures d'un an. Entre-temps, le plan de charge du SMA s'est précisé sur un certain nombre de programmes, en particulier sur le Rafale, le Puma et les moteurs PT6. Ainsi, les données actuelles du SMA, bien qu'elles soient établies de manière prudente, prévoient à l'horizon 2008 une baisse d'activité qui s'inscrit dans la tendance générale observée dans le secteur et dont les conséquences ont été bien prises en compte dans l'évaluation des capacités à venir du service.

La nature même de l'activité du SMA, dimensionnée par le format des forces armées, lui permet d'avoir, à périmètre constant, une vision réaliste de son plan de charge à cinq ans, voire à plus long terme, et donc de gérer ses évolutions et leurs conséquences, notamment en termes d'effectifs.

Le SMA dispose d'outils et de méthodes lui permettant de corréler les besoins en ressources aux prévisions pluriannuelles d'activité. L'évolution des effectifs, planifiée depuis plusieurs années, est en particulier conduite pour conserver à terme les compétences nécessaires à l'activité du SMA. L'optimisation de l'organisation du travail et le développement des synergies possibles ont permis, et permettront, un abaissement du poids relatif des charges de structure de manière à maintenir la performance économique du SMA dont la compétitivité a pu être vérifiée à diverses occasions. Ainsi, pour la transformation du standard K1 en standard K2 du Mirage 2000, le prix payé par le client au SMA a été inférieur à la moitié du devis présenté par le constructeur. Cette performance économique est d'ailleurs vérifiée par le marché puisque les industriels constructeurs font appel au SMA comme sous-traitant de certaines de leurs opérations à l'exportation.

GIAT industries

- Sur le programme majeur d'armement Char Leclerc

Même si "le Char Leclerc a été conçu dans le contexte de l'affrontement potentiel en Europe des forces de l'Alliance atlantique et de celles du pacte de Varsovie" et si après la fin de la guerre froide les conditions d'emploi des unités de l'armée de terre ont été profondément modifiées, le char reste un outil de défense indispensable, comme l'ont démontré les événements récents. Il serait impensable, compte tenu de la variété des crises ou des conflits auxquels la France pourrait être confrontée, de ne pas disposer d'un système d'armes comme le char Leclerc.

Les prix unitaires mentionnés dans le rapport sur le coût d'acquisition du char Leclerc correspondent à un coût complet supporté par l'armée de terre française, incluant les frais d'investissement occasionnés par le démarrage du programme, ces frais ayant d'autant plus pesé sur les coûts unitaires que la série initiale a été fortement réduite. C'est pour cette raison qu'il n'est pas d'usage de calculer le prix moyen d'un matériel d'armement en amortissant tous les frais fixes et la logistique sur la série. En effet, en cas de réduction de cible (de 1 400 à 406 pour le char Leclerc) le prix moyen fait un bond brutal alors qu'il n'y a pas réellement de dérive de conception ou de fabrication...

- Sur la situation générale de l'entreprise et son avenir

Le ministère de la défense partage globalement le constat effectué sur la situation de l'entreprise et la nécessité de continuer à l'adapter à ses perspectives d'activité.

Toutefois, la rédaction du rapport laisse entendre que le retour à l'équilibre financier, avec un resserrement des capacités industrielles et des effectifs, conditionne la participation de GIAT industries à des opérations de restructuration à l'échelle européenne, alors qu'en réalité il est déjà en discussion avancée avec des partenaires industriels.

S'il est juste, comme c'est déjà le cas, de "se poser... le problème de la taille optimale que la société doit avoir pour retrouver une rentabilité", cette question ne prend tout son sens que par rapport à un projet industriel visant à renforcer les pôles d'excellence à conserver. Les restructurations à opérer en interne et les alliances à nouer en externe sont directement dépendantes de cet objectif.

Dans l'état actuel où se trouve l'entreprise, la poursuite de l'adaptation de son organisation, de son mode de fonctionnement et de son outil industriel permet de préserver, au très haut niveau qu'exige la satisfaction de nos futurs besoins de défense, les compétences nécessaires à l'activité de systémier et au maintien en condition opérationnelle du parc de blindés.

DCN

La situation décrite par la Cour n'est pas seulement imputable aux rigidités et aux insuffisances de son mode de gestion mais également à des circonstances exceptionnelles.

Il convient, en effet, de rappeler que DCN a été à l'origine de réalisations industrielles et techniques de premier plan et qu'il a du faire face, au cours des dernières années, à de nombreuses contraintes dans un contexte particulièrement défavorable. L'adaptation de notre outil de défense s'est traduite par une diminution du chiffre d'affaires, de plus de 50 % en 7 ans, qui s'est répercutée sur le plan de charge des établissements. Cette diminution a conduit DCN à adapter ses effectifs, avec des marges limitées pour gérer cette adaptation. Au total, les effectifs de DCN ont diminué de 30 % en cinq années seulement, alors que le statut d'administration imposait des contraintes inhabituelles pour une activité industrielle, non seulement pour la gestion des ressources humaines, mais également en matière financière et d'achats.

Néanmoins, DCN a entrepris depuis plusieurs années un ensemble d'actions destinées à adopter un comportement d'entreprise de plein exercice : charte de gestion imposant à DCN le strict respect du plan comptable et la contractualisation de ses relations avec le client étatique ; mise en place d'un conseil stratégique, d'un comité d'audit et de suivi, et d'un contrôle financier déconcentré ; modernisation des outils comptables ; création d'un service d'audit interne ; réforme structurelle des services achats ; spécialisation des établissements ; organisation de la production en trois branches spécialisées.

Ces efforts portent leurs fruits et ont conduit à des progrès substantiels. Ainsi, DCN est-il sur le point de produire, pour la première fois, des comptes issus du nouveau système de gestion et élaborés dans le cadre d'une structure comptable unifiée.

Quant à la recherche de marchés à l'exportation, elle est indispensable pour maintenir DCN dans une sphère d'activité compétitive par rapport aux autres acteurs industriels européens.

L'activité d'exportation, qui représente aujourd'hui entre 20 % et 30 % de l'activité totale de DCN selon les années, apporte une contribution très significative à son équilibre global.

Le ministère de la défense partage l'analyse de la Cour pour limiter le périmètre des immobilisations de la future société au strict nécessaire. C'est pour la même raison que les personnels seront maintenus au sein de l'Etat et mis à la disposition de la société.

Il est néanmoins clair que DCN comme son client principal ont un intérêt tout particulier à ne pas séparer les activités nationales de l'activité export, les gains de productivité et la stimulation industrielle apportés par celle-ci bénéficiant aux commandes nationales.

Dans la suite logique des efforts substantiels de modernisation engagés depuis plusieurs années, le gouvernement a décidé le 6 juillet 2001 de transformer DCN en société détenue par l'Etat pour lui donner les moyens d'assurer son développement interne et international et de développer des projets communs avec des partenaires européens.

Cette importante évolution donnera à DCN la réactivité inhérente au statut d'entreprise tout en tirant pleinement profit des effets des réformes mises en œuvre depuis l'intervention de la séparation entre les fonctions industrielles et les fonctions étatiques en 1997. Elle lui permettra également de conclure les alliances qui s'avèrent nécessaires pour le sortir de son isolement et assurer son développement dans un marché de plus en plus concurrentiel.

Conclusion

L'évolution depuis dix ans, décrite par la Cour elle-même, témoigne de la ferme volonté des pouvoirs publics d'adapter les modes de gestion. Qu'il faille accélérer les réformes et adopter des structures souples pour tenir compte des changements permanents qui interviennent, est incontestable ; mais d'ores et déjà des résultats positifs sont constatés, avec l'évolution de SNPE, la mise en place du service de maintenance aéronautique, les efforts continus de rationalisation des moyens de GIAT industries, et le changement de statut en cours de DCN.

Le choix des activités retenues par la Cour ne donne pas une vision exacte de la réalité du rôle efficace joué par l'Etat-entrepreneur dans le

domaine de l'armement : le nucléaire avec le CEA – militaire, les constructions aéronautiques avec principalement Aérospatiale⁴⁷ et SNECMA ont correspondu, ou correspondent encore, à des secteurs qui ont atteint le niveau de développement qui leur est reconnu dans un cadre étatisé d'entreprise. Le fait de ne pas avoir pris en compte ces activités influence certainement le jugement que la Cour porte sur le secteur étatique de l'armement.

⁴⁷ Maintenant intégré dans le leader européen EADS.

*REPONSE DU PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL DE LA SOCIETE
NATIONALE DES POUDRES ET DES EXPLOSIFS*

La SNPE n'a pas d'observation à faire sur le bilan qui est conforme à ce qu'ont été les 30 premières années de SNPE.

SNPE souhaiterait toutefois apporter quelques compléments qui éclaireront mieux l'ampleur des efforts consentis par le groupe pour réussir sa reconversion et préserver l'emploi.

Dans le chapitre II consacré à l'évolution de la société depuis sa création, le paragraphe B mériterait d'être complété par un point spécifique sur les trois établissements dont l'apport a été décidé dans un deuxième temps et réalisé entre 1973 et 1975.

L'établissement de Toulouse a été et demeure la principale plateforme de développement de la chimie dans le groupe avec des effectifs qui sont passés de 322 au moment de l'apport à 471 fin 2000.

L'établissement d'Angoulême, spécialisé dans les fabrications de poudres traditionnelles, est en voie de fermeture en raison de l'effondrement des commandes et ne compte plus que 155 personnes fin 2000.

L'établissement de Pont-de-Buis, qui ne figure plus dans le périmètre du groupe SNPE, mais qui abrite deux sociétés dans lesquelles SNPE a détenu des participations importantes :

- Sofisport qui exerce ses activités dans la chasse occupe 150 personnes et,
- la société Livbag spécialisée dans les générateurs de gaz pour airbags, qui emploie plus de 1 000 personnes (dont un partie d'anciens poudriers).

Globalement, le site emploie près de 1 200 personnes contre 600 personnes lors de l'apport.

Ces emplois, tous créés dans les années 90, améliorent significativement le bilan de SNPE en matière de création d'emploi.

Dans le chapitre II paragraphe C, l'appréciation des résultats financiers ne peut pas ne pas tenir compte de l'ampleur des coûts de restructuration supportés par le groupe.

Au seul titre des plan sociaux, SNPE a engagé 553 MF (84,30 M€). A cela, il convient d'ajouter tous les coûts indirects ainsi que les pertes liées aux périodes de transition. Ainsi, c'est environ 800 MF (121,96 M€) MF que SNPE a pris en charge durant les années 90, ce qui revalorise d'autant la

performance financière. Ces charges sont à l'origine d'une partie significative de l'endettement.

Enfin, il est évoqué plusieurs fois dans le rapport un déclin des synergies entre activités militaires et activités civiles.

Ce n'est pas le vécu de l'entreprise même si l'accent a été mis dans la communication externe sur le développement autonome de la chimie civile ces dix dernières années. Et il ne faut pas s'en étonner car les deux domaines d'activités du groupe ont été construits autour du savoir-faire de chimiste de la Défense : par exemple, les réactions de nitration sont au cœur des deux activités.

Ces synergies demeurent bien réelles en raison de l'unicité du métier. Les deux grandes matières premières de base des matériaux énergétiques de Défense Espace, perchlorate d'ammonium et coton-poudre, sont produites par deux unités opérationnelles de la chimie, à Bergerac et à Toulouse. De même les nouveaux composants de ces matériaux, CL20, PAG, butacène, ADN, hétérocycles azotés, etc... sont typiquement des produits de chimie fine.

Les savoir-faire industriels, les procédés mis en œuvre, la nature et le pilotage des projets de développement, les pratiques de sécurité, parfois même les installations industrielles sont communs ou présentent de nombreuses similitudes. Les discussions relatives à Herakles ont bien mis en évidence les difficultés qui en découlaient pour définir la frontière entre SNPE et sa filiale et la nécessité de faire souvent des choix de compromis (alors que ce problème n'existe pas entre SNECMA et HERAKLES).

Parmi les exemples récents de synergies, les interventions de SNPE concernant l'élimination des stocks anciens de munitions explosives ou chimiques fondées sur les deux volets du métier ne seraient plus possibles en cas de séparation des deux domaines.

Il est certain enfin que la quasi-totalité des progrès futurs des matériaux énergétiques de Défense et d'Espace, en performances, en fiabilité, en sécurité, en nuisances, en coûts, reposeront – comme toujours depuis Lavoisier – sur les savoir-faire chimiques.

*REPONSE DU PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL
DE GIAT INDUSTRIES*

J'adhère globalement à l'analyse présentée dans le rapport public. Toutefois, j'aimerais apporter quelques commentaires de compléments pour ce qui concerne la politique de diversification, le coût des produits et le statut public de l'entreprise.

1. La Cour estime à 52 MF (7,93 M€) les pertes engendrées par les activités de diversification de l'entreprise menées jusqu'en 1995. Il s'agit là des seules pertes imputables aux participations de la société Gitech SA - aujourd'hui toutes soldées. Elles n'englobent pas les pertes occasionnées par les diversifications gérées directement par GIAT industries, telles que les supports de miroir du grand télescope européen, les chariots de supermarché en plastique, les véhicules de lutte contre l'incendie... Ces pertes beaucoup plus importantes sont estimées à 250 MF (38,11 M€). Plusieurs facteurs en sont la cause : méconnaissance des marchés civils, non-compétitivité des coûts de fabrication, difficulté de tenue des délais contractuels, par exemple.

Devant l'ampleur de ces pertes - au demeurant répréhensibles au regard du droit de la concurrence - cette politique a été abandonnée. Toutefois, si la vocation première de GIAT industries est la conception et la fabrication de systèmes militaires, certains produits, savoir-faire industriels et d'études, ainsi que des actifs fonciers peuvent être exploités sur les marchés civils afin de maintenir ou de créer des emplois. A cette fin, GIAT industries déploie des ressources financières, techniques, humaines de la manière suivante :

- La Sofred (notre société de reconversion dotée d'un capital de 300 MF, soit 45,73 M€) finance l'implantation d'activités nouvelles à proximité de nos sites. Elle a contribué à créer de l'ordre de 5 000 emplois depuis 1995. C'est ainsi qu'à Rennes, au Mans, les emplois créés sont supérieurs en nombre à ceux qui ont disparu suite à la restructuration de GIAT industries.

- Les centres industriels de GIAT industries s'efforcent de compléter leur plan de charge par des sous-traitances portant en général sur des produits sophistiqués (train d'atterrissage d'Airbus, plancher de rames ferroviaires...). Ces activités de haut niveau technologique sont compatibles avec les coûts de GIAT industries et font l'objet de devis très précis afin de ne pas engendrer de pertes. Ces activités de "commerce direct usine" viennent compenser partiellement les placements de charge à l'extérieur qui apparaissent parfois plus avantageux que la fabrication sur place.

- GIAT industries a créé la SDPI (Société de Développement et de Participations Industrielles dotée d'un capital de 100 MF, soit 15,24 M€) afin

de détenir les participations dans des sociétés qu'elle a créées en partenariat avec d'autres industriels. C'est ainsi que les activités d'abris techniques de Rennes font l'objet d'une société commune avec le britannique Hunting, que 66 % de Cime-Bocuze ont été repris par l'autrichien Plansee et que des projets sont en cours pour assurer le développement en partenariat d'autres activités du portefeuille de GIAT industries (par exemple : NBC, Optique, Syegon...). Ces partenariats sont essentiels pour combler le manque de compétences commerciales de GIAT industries dans ces marchés civils. L'exemple le plus frappant est celui de la société SPRIA (association de GIAT industries et de l'espagnol Dalphimétal) qui créera, à partir des savoir-faire techniques de pyrotechnie de GIAT industries, une activité de générateurs de gaz pour coussins de sécurité dont la partie commerciale sera confortée par les relations déjà établies chez les grands constructeurs automobiles par Dalphimétal.

Ainsi cadrées et sécurisées par des partenariats, les activités de développement peuvent jouer un rôle important à l'égard de la revitalisation des bassins d'emplois touchés par la restructuration de GIAT industries. Mais elles ne seront pas d'un volume suffisant pour régler la totalité des problèmes d'emploi du Groupe, contrairement aux souhaits véhéments exprimés par les syndicats souvent relayés par les élus locaux.

2. La Cour considère que le char Leclerc " produit phare de GIAT industries " est " très performant, mais cher ". Peut-être apparaît-il ainsi, quand on lui impute la totalité des programmes d'étude et de Recherche et Développement préalables, engagés par l'Etat avant le lancement du programme - au demeurant prévu à hauteur de 1 200 unités au lieu d'une dotation de 406 finalement fixée par l'Armée de Terre. Mais le prix de vente aujourd'hui pratiqué avec une marge raisonnable s'ajoutant aux frais de production, d'étude et de commercialisation est bel et bien compétitif. L'ouverture des plis sur deux offres successives en Grèce a montré que le Leclerc est au même prix que l'Abrams US ou le Challenger britannique. Si l'offre allemande est légèrement plus basse (entre 10-15 %), il faut savoir qu'elle comporte des matériels d'occasion faisant l'objet d'un important rabais – voire de dons. Il faut savoir aussi rappeler que le Leclerc offre des fonctionnalités plus élaborées et n'exige que trois hommes d'équipage au lieu de quatre, ce qui vient significativement abaisser son coût de possession.

D'une manière plus générale, le catalogue de GIAT industries, qui montre une gamme parmi les plus modernes du monde, contient des produits nouveaux dont le prix a été calibré pour s'adapter aux restrictions budgétaires qui se généralisent. C'est ainsi que le système d'artillerie Caesar (automoteur de 155 mm sur camion) est vendu au tiers du prix du nouvel obusier allemand PZH 200. L'obus " intelligent " Bonus est quant à lui proposé à un prix inférieur de 30 % à celui du SMART allemand.

3. La Cour souligne le handicap que constitue le statut d'entreprise nationale de GIAT industries dans la recherche d'alliances structurelles avec

d'autres industriels, français ou étrangers. Elle mentionne à juste titre, l'impact négatif de ses résultats comptables. Il faut ajouter à ces difficultés le statut très particulier de la moitié des effectifs (ouvriers sous décret ou fonctionnaires détachés).

C'est ainsi que le projet de rapprochement avec TDA initialisé par la DGA a buté sur le refus des actionnaires de TDA d'intégrer des personnels sous statut, que les négociations avec des partenaires anglais, américains, puis allemands ont échoué malgré l'attrait exercé sur eux par les technologies de GIAT industries.

La seule voie envisageable désormais est de constituer des filiales par segments de marché – blindés lourds – blindés légers – armes et munitions – dotées du strict nécessaire en terme de parc industriel et de ressources humaines afin de rendre envisageable un dialogue avec ses partenaires potentiels. Ces entités, qui ne doivent pas porter le poids du contrat EAU, ni celui des sureffectifs et sur-moyens planifiés encore aujourd'hui, sont économiquement viables et peuvent jouer leur rôle dans les restructurations européennes ou mondiales d'ores et déjà lancées.

Des difficultés juridiques subsisteraient toutefois, comme le montre la circulaire du 15 mars 2001 du ministère de l'Emploi, qui fait l'objet d'un recours contentieux auprès du tribunal administratif, ainsi que d'une requête pour excès de pouvoir auprès du Conseil d'Etat que GIAT industries a été contraint de déposer pour qu'il soit bien établi que c'est bien le droit du travail qui s'applique aux ouvriers sous décret en dehors des domaines explicitement mentionnés dans la loi n° 89-924 du 23 décembre 1989 ou dans le décret n° 90-582 du 9 juillet 1990.

Ce type de contentieux, s'ajoutant à l'étroite tutelle en matière de fixation des salaires, à la procédure d'acceptation des prix de vente des principales offres, etc... tend à prouver combien la gestion d'une entreprise nationale comme GIAT industries reste encore trop éloignée du droit commun et que du chemin reste à faire pour que sa responsabilité de gestion soit clairement établie aux yeux des tiers.