Le rôle des marchés d'études dans l'armement et les télécommunications

Bernard Azoulay, François Jamet

▶ **To cite this version:**

Bernard Azoulay, François Jamet. Le rôle des marchés d'études dans l'armement et les télécommunications. Sciences de l'ingénieur [physics]. 1981. hal-01909916

HAL Id: hal-01909916
https://minesparis-psl.hal.science/hal-01909916

Submitted on 31 Oct 2018

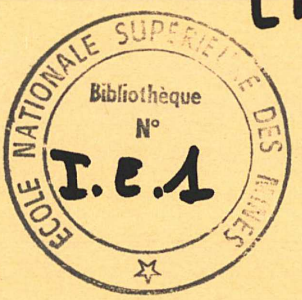
HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

B:57.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES DE PARIS

[124]



LE ROLE DES MARCHES D'ETUDES DANS L'ARMEMENT ET LES TELECOMMUNICATIONS : UN PREALABLE A LA QUESTION DES REDEVANCES

Mémoire proposé par M. Jean SYROTA, Directeur des Affaires Industrielles et Internationales à la Direction Générale des Télécommunications.

Directeur du mémoire : M. Emile JULIER, Chef du Service des Etudes et des Développements Externes de la DAII.

Pilotes du mémoire : MM. Michel BERRY, Directeur du Centre de Recherche en Gestion de l'Ecole Polytechnique et Jean-Pierre PONSSARD, Maître de Recherche au CNRS.

Consultation sur place

Bernard AZOULAY
François JAMET

Ingénieurs des Télécommunications
3ème année de formation des Corps Techniques de l'Etat

JUIN 1981

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES DE PARIS

LE ROLE DES MARCHES D'ETUDES DANS L'ARMEMENT ET LES TELECOMMUNICATIONS : UN PREALABLE A LA QUESTION DES REDEVANCES

Mémoire proposé par M. Jean SYROTA, Directeur des Affaires Industrielles et Internationales à la Direction Générale des Télécommunications.

Directeur du mémoire : M. Emile JULIER, Chef du Service des Etudes et des Développements Externes de la DAII.

Pilotes du mémoire : MM. Michel BERRY, Directeur du Centre de Recherche en Gestion de l'Ecole Polytechnique et Jean-Pierre PONSSARD, Maître de Recherche au CNRS.

Consultation sur place

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES
Bibliothèque
N°
I.E.1

[124]

Bernard AZOULAY
François JAMET

Ingénieurs des Télécommunications
3ème année de formation des Corps Techniques de l'Etat

JUIN 1981

PRELIMINAIRE

L'essentiel de notre travail ayant consisté en des entretiens avec des personnalités impliquées dans le sujet, nous voudrions remercier ici, pour l'aide qu'ils nous ont apportée :

M. BEGON	Union des groupements d'achats publics
M. BELVA	CCM
M. BENICHOU	DGA DPAI
M. BERRINGER	DGA DTCA
Mme BONNETBLANC	DGT DAII
M. BOUCHARD	Direction Générale de l'Industrie
M. BRIOIS	CNET
M. BUSTARRET	CNET BVI
M. CAREL	Service technique de la Navigation Aérienne
M. CARRIGUE	DGT DAII
M. CHABROL	DGA DTAT
M. COFFINET	Thomson CSF
M. DECOMTE	Contrôle Général des Armées
M. DE LAUBRIERE	CEA
M. DELIGNE	DGT DAII
M. DORIER	DGT DAII
M. DUNOGUE	DGT DAII
M. DURANTON	CCM
M. GAIDE	SNCF Direction du Matériel
M. GRENIER	DGT DAII
M. GUICHARD	SITTT
M. HUYGUES DESPOINTES	DGA DAI
M. JAUGEAT	DGT DAII
M. LABORDE	DGA DTCA
M. LACAS	SITTT

M. LACROIX	DGT DAII
M. LALANDE	DIELI
M. LESCAR	Direction des Relations Economiques Extérieures
M. LE STRAT	Thomson CSF
M. LEVINE	CNET
M. LONGCHAMP	CCM
M. MATHIEU	DGT DAII
M. MONNIER	Service Technique de la Navigation Aérienne
M. PILON	DGT DAII
M. PINON	DGT DAII
M. REVEL	DGT DAII
M. ROYER	CIT Alcatel
M. SCHLEMMER	SNCF
M. SELLES	DGA DTCA
M. SHERER	EDF
M. SIMON	CNES
M. SIX	CNPF
Mme TAUPIN	Service Technique de la Navigation Aérienne
M. TEXIER	DGT DAII
M. TOUTAN	SOFRECOM

Nous voudrions également remercier les membres (non déjà cités) de la Commission des mémoires de l'Ecole des Mines de Paris, pour l'aide qu'ils nous ont apportée :

M. BOUILLOT

M. OURY

M. PERIER

M. PISTRE

M. RIVELINE

SOMMAIRE

Introduction p. 1

I - Les marchés d'études de l'Administration et la question des redevances. p. 3

1) Les textes définissant le cadre juridique : redevances d'études et clauses de propriété industrielle. p. 3

2) La signification économique des textes. p. 6

II - Les achats du Ministère de la Défense : leur rôle à l'origine des textes et la place des redevances dans les relations Etat Industrie. p. 9

1) Les textes juridiques : origine et évolution. p. 10

2) Mise en oeuvre du système de redevances. p. 11

3) Le système des redevances dans le contexte des relations Etat Industrie. p. 15

III - Les pratiques diversifiées de quelques autres grands acheteurs publics. p. 20

IV - Un exemple de marché d'étude des Télécommunications : quelle politique de redevances pour le Télécopieur Grande Diffusion ? p. 24

1) Présentation du projet. p. 24

2) Le déroulement des études. p. 25

3) Comment appliquer les clauses de redevances ? p. 29

V - Analogies et différences entre les Télécommunications et la Défense. p. 31

1) Un contexte analogue de tutelle de fait sur l'industrie. p. 31

2) Différences dans le fonctionnement des marchés hors Administration. p. 32

3) Différences dans l'organisation interne des deux Administrations et les moyens dont elles disposent. p. 33

VI - Vers une politique de redevances prenant en compte les objectifs de politique industrielle. p. 35

1) Les solutions proposées. p. 37

2) Modalités pratiques de mise en oeuvre. p. 39

Conclusion p. 43

INTRODUCTION

Lorsque l'Etat a financé, pour ses besoins, le développement d'un matériel nouveau, au moyen d'un marché d'étude, et que celui-ci fait par la suite l'objet de ventes à d'autres clients, en France ou à l'étranger, il paraît naturel que l'Etat soit en partie remboursé de ses frais en récupérant, auprès de l'industriel qui a bénéficié de ces ventes, une partie des sommes qu'il a engagées.

C'est l'objet des redevances d'études qui figurent dans la plupart des contrats de marchés d'études à vocation industrielle passés par les administrations, sous forme d'une clause type fixant leur taux à 2 % du montant des ventes.

La Direction Générale des Télécommunications (DGT) a, jusqu'ici, introduit cette clause dans tous ses contrats d'études, à quelques rares exceptions près.

Si naturel que paraisse le principe de cette clause, son application ne va pas sans poser de problème aux Télécommunications, puisque les redevances ne sont pratiquement jamais perçues lorsque se présentent des ventes hors Administration.

L'enjeu financier a pu paraître assez faible pour l'Etat tant que les commandes hors Administration n'ont représenté qu'une part peu importante du chiffre d'affaires des industriels de télécommunications (1). Mais le sera-t-il encore avec le développement attendu de ces commandes ?

D'ailleurs la situation est aujourd'hui difficilement admise par les instances qui contrôlent les achats de la DGT : il s'agit de la Commission Spécialisée des Marchés d'électronique et de télécommunications (CSM), rattachée au Ministère de l'Economie et des Finances, qui veille au respect du Code des Marchés Publics dans la passation des marchés, mais aussi de la Cour des Comptes, qui peut exercer un contrôle a posteriori sur l'usage qui a été fait des fonds publics. La DGT peut en effet avoir à justifier sa politique de redevances devant ces organismes et à s'expliquer sur son application. Le Ministère de la Défense a d'ailleurs fait l'objet en 1969 de plusieurs référés de la Cour des Comptes sur ce point précis des redevances d'études.

.../...

(1) On est en effet naturellement conduit à comparer les sommes qui auraient pu être perçues (de l'ordre de 20 MF en 1979) au montant des marchés d'études que passe chaque année l'Administration (de l'ordre d'un milliard en 1979), dont les redevances peuvent être considérées comme un remboursement partiel.

Comment s'expliquer alors que, malgré ces pressions externes, la situation n'ait pas évolué aux Télécommunications ?

Exploitation abusive par les industriels des lacunes du système de perception ? Manque de motivation de l'Administration pour percevoir des redevances qui sont versées au Trésor et ne constituent pas pour elle des recettes supplémentaires ? Politique d'exonération volontairement très large mise en oeuvre par l'Administration pour tenir compte des effets de la redevance sur les prix des industriels et sur leur compétitivité face à la concurrence étrangère ? La situation actuelle peut trouver plusieurs explications partielles au travers des réponses aux questions précédentes.

Mais nous montrerons en fait que cette situation est surtout le résultat d'une politique d'achat qui prend de plus en plus compte des objectifs de politique industrielle, tout en restant prisonnière du cadre juridique du Code des Marchés Publics. La DGT a en effet été progressivement amenée à utiliser les marchés d'études, non plus seulement pour développer des matériels destinés à équiper son réseau, mais pour favoriser le développement de produits nouveaux, notamment dans le domaine de la télématique. Il s'agira donc de montrer comment la question ponctuelle des redevances s'insère dans le contexte des relations entre la DGT et ses fournisseurs industriels d'une part, entre la DGT et d'autres administrations (Ministère de l'Economie et organismes de contrôle) d'autre part.

La démarche qui sera suivie dans ce mémoire consistera tout d'abord à préciser le contexte juridique des clauses de redevances et leur signification économique. Nous nous intéresserons ensuite à la mise en oeuvre d'une politique de redevances par le ministère qui en a été l'instigateur, la Défense où le système semble fonctionner efficacement aujourd'hui. La situation de quelques autres grands acheteurs publics sera également présentée. Les exemples seront choisis parmi les entreprises ou établissements publics (EDF, SNCF, CNES, CEA), et ils montreront que, dès lors que ne s'impose plus le respect du Code des Marchés Publics, des pratiques très différentes peuvent être adoptées en ce qui concerne les marchés d'études et les clauses de redevances.

Sur l'étude d'un cas particulier de marché d'étude des Télécommunications, le Télécopieur Grande Diffusion (TGD), nous essaierons de mettre en évidence les difficultés de mise en oeuvre d'une politique de redevances, faisant ainsi apparaître les objectifs de politique industrielle qui sous-tendent l'emploi actuel des marchés d'études.

Enfin nous serons amenés à proposer une politique de redevances qui tienne compte du contexte particulier des marchés d'études de la DGT et qui ne se limite pas à une approche purement juridique.

.../...

I - LES MARCHES D'ETUDES DE L'ADMINISTRATION ET LA QUESTION DES REDEVANCES

1) Les textes définissant le cadre juridique : redevances d'études et clauses de propriété industrielle

Les achats des Administrations sont soumis aux règles contenues dans le Code des Marchés Publics. Celui-ci repose sur le principe de la concurrence et s'appuie sur le modèle économique libéral. Il vise à garantir l'accès des marchés, dans des conditions d'équité, à toutes les entreprises en mesure de répondre au besoin exprimé.

La procédure d'appel d'offres met en oeuvre le principe de concurrence dans le domaine des marchés industriels. La procédure des marchés négociés, par laquelle l'Administration négocie directement avec le titulaire de son choix, éventuellement après une consultation, constitue une alternative possible à l'appel d'offres mais elle doit être considérée comme du domaine de l'exception et n'est applicable que dans des cas précis définis par le Code (nécessités techniques d'investissements préalables importants, d'installations spéciales ou de savoir-faire imposant le choix d'un industriel, par exemple). La phase préalable de consultation permet à l'Administration de mettre en concurrence les industriels d'une manière très souple.

Ces procédures ont été conçues pour permettre à l'Etat de s'approvisionner aux meilleures conditions de prix et de qualité. Pourtant, contrairement à ce que pourrait laisser penser une lecture étroite du Code, l'utilisation des marchés publics à d'autre fins a été envisagée, dès octobre 1967, par la Commission Centrale des Marchés (CCM), qui est l'organisme rattaché au Ministère de l'Economie et des Finances chargé d'élaborer la réglementation des marchés publics. Dans un avis sur les "problèmes posés par les marchés de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises publiques en tant qu'éléments d'une politique économique", la section économique de la CCM précisait : "S'il n'y a aucune raison de principe conduisant à exclure les marchés publics des moyens de sa politique économique, une certaine prudence sera nécessaire dans l'utilisation de ce moyen particulier. Des grandes précautions doivent être prises lorsqu'un instrument d'action est détourné, même à juste titre, de la finalité première".

.../...

Ces observations s'appliquent en particulier aux marchés d'études, qui peuvent avoir un impact important sur l'orientation de la recherche et sur le développement de produits nouveaux dans l'industrie. Leur fonction première est cependant de permettre à l'Etat de faire développer par les industriels des matériels répondant à ses besoins, en leur payant le montant des frais d'études avant même que ne soient passés les marchés de fabrication.

Le principe de concurrence et les textes du Code s'appliquent aux marchés d'études, qui sont le plus souvent passés sous forme négociée, après consultation. D'autres textes viennent cependant en complément ; il s'agit essentiellement du Cahier des Clauses Administratives Générales applicables aux Marchés Industriels (CCAGMI), approuvé par décret, dont l'usage s'impose aux administrations acheteuses, et auquel font référence les contrats de marchés d'études. Des dérogations à ce texte peuvent toutefois être introduites sur des points particuliers, dans la rédaction des clauses administratives particulières au marché.

C'est au chapitre VII du CCAGMI que figurent les redevances d'études. Ce chapitre regroupe les clauses de propriété industrielle qui règlent l'utilisation des brevets, dessins et modèles et protègent leurs propriétaires. Les redevances portent sur la vente ou la location de matériels résultant des études effectuées au titre du marché (taux de 2 %) et sur les produits des concessions du droit de reproduire issu de ces études (taux de 30 %).

Lorsque les matériels ne résultent que partiellement des études financées par le marché, les redevances sont réduites en proportion. Le titulaire conserve la propriété industrielle, c'est-à dire qu'il peut librement utiliser les résultats de l'étude pour fabriquer et vendre en France ou à l'étranger, ou exploiter un brevet pris dans le cadre du marché, sous réserve du paiement des redevances. En contrepartie, l'Etat bénéficie du droit de reproduire, qui lui permet d'utiliser les résultats de l'étude pour ses besoins propres, ainsi que d'une concession gratuite de licence sur les brevets pris par le titulaire. C'est dire que l'Administration garde, en théorie, une complète liberté pour passer des marchés de fabrication à la suite des marchés d'études : elle n'est pas tenue, sauf droit de priorité explicitement précisé au contrat, de conserver le même titulaire.

Ces clauses organisent donc un partage équilibré des bénéfices du marché entre les deux contractants : l'Etat, qui investit des moyens financiers, et l'industriel titulaire, qui investit ses moyens techniques et son savoir-faire.

.../...

La redevance ne peut donc, dans ces conditions, être considérée comme une forme de "royalty" versée à l'Etat, puisque le titulaire du marché a la propriété industrielle. Elle constitue en fait une récupération, partielle ou totale, par l'Etat des frais d'études qu'il a avancés. Le montant cumulé des sommes perçues en redevances est d'ailleurs plafonné par le montant du marché, en calcul actualisé.

Les redevances prévues au CCAGMI s'appliquent "sauf stipulation particulière du marché", ce qui signifie qu'un marché qui les exclurait explicitement ne serait pas considéré comme étant, stricto sensu, en dérogation par rapport au CCAGMI. Par ailleurs, même si les redevances ont été inscrites au contrat, l'Administration peut en exonérer l'industriel, au cas par cas, partiellement ou totalement.

Dans son avis de 1967 déjà cité, la CCM indiquait à ce propos : "une position favorable aux études pourrait, dans les secteurs où cela serait justifié, se traduire notamment par une assez large exonération des redevances versées à l'Etat".

La CCM a de plus apporté récemment (1981) le commentaire suivant au texte du CCAGMI :

(...) "Il convient donc, lors de la mise au point du marché, d'étudier et de négocier cas par cas l'opportunité de prévoir des redevances en cas d'utilisation commerciale des résultats des prestations par le titulaire.

Dans la négative, il y aura lieu de spécifier dans le CCAP que l'utilisation commerciale des résultats des prestations par le titulaire ne donne pas lieu à redevance."

Les administrations peuvent donc mettre en oeuvre une politique de redevances très souple, sous réserve de pouvoir la justifier devant la CSM compétente, et de respecter les clauses contractuelles qu'elles ont signées.

.../...

2) La signification économique des textes :

La procédure du marché d'étude présente par rapport à d'autres modes de financement des études (notamment par autofinancement ou par amortissement sur les marchés de fabrication) un certain nombre d'avantages. Elle permet à l'industriel de financer des études souvent longues et coûteuses et de ne pas prendre de risque dans le cas où l'Etat ne s'engage pas à passer des commandes de séries.

Parallèlement, elle libère l'Etat de toute obligation d'achat vis à vis d'un industriel déterminé, obligation qui naîtrait des dépenses engagées par l'industriel pour les seuls besoins de l'Etat. Elle lui donne aussi la possibilité de choisir, pour la passation des marchés de fabrication, parmi un champ de fournisseurs beaucoup plus large.

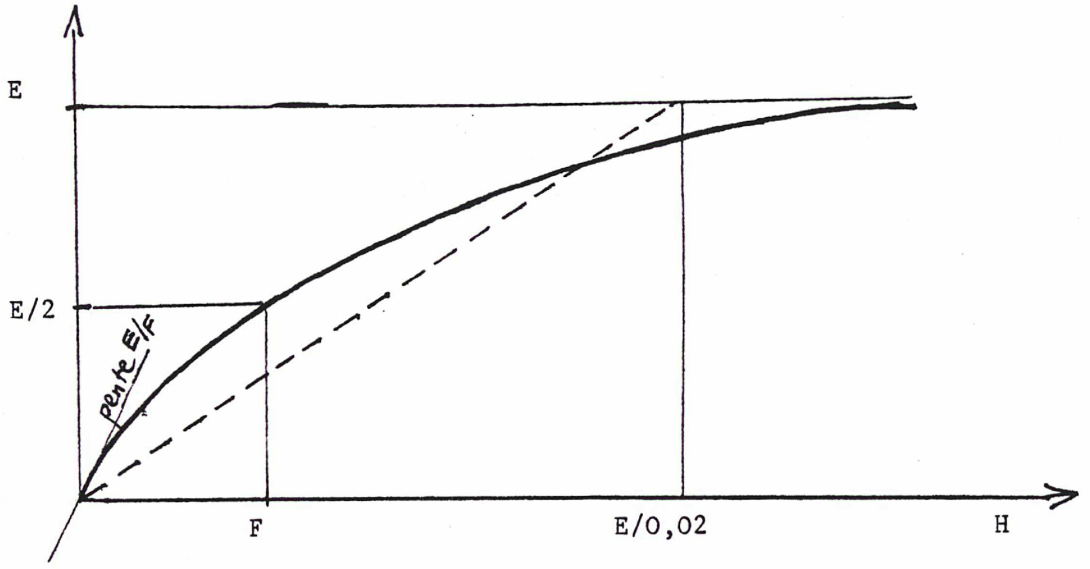
La formule du marché d'étude permet également à l'Etat d'imposer à l'industriel des spécifications très précises.

Cependant cette forme de paiement des études ne correspond au principe d'équité qui sous-tend le Code des Marchés Publics que dans la mesure où l'on est dans une situation où l'Etat est acheteur unique du matériel résultant des études. En effet si d'autres acheteurs se présentent, le fonctionnement du marché de ce matériel peut être faussé par l'absence de frais d'études à imputer sur sa fabrication, puisque ceux-ci ont déjà été payés par l'Administration. Si l'industriel n'inclut pas ces frais, déjà couverts, dans ses prix de vente, deux phénomènes se produisent : tout d'abord l'Etat français est, parmi tous les acheteurs, pénalisé d'avoir payé l'intégralité des frais d'études ; de plus les acheteurs privés français ou étrangers, se trouvent, de facto, subventionnés par l'Etat français du montant des études imputables à leurs achats. Si par contre l'industriel les inclut, c'est alors lui qui se trouve subventionné par l'Etat de la somme correspondante.

Le système des redevances vise en fait dans son principe à ce que l'industriel inclue effectivement les frais d'études dans ses prix mais rembourse à l'Administration la somme correspondante. Ainsi se trouve rétablie une situation plus conforme au modèle concurrentiel où chaque fournisseur prend en compte dans les coûts de fabrication de ses matériels les frais d'études qui leur sont afférents et où l'Etat paie sa "juste part" de ces frais d'études.

. .../...

L'idée qui nous est d'abord venue à l'esprit pour la mise en oeuvre d'un tel système consiste en une règle de remboursement de l'industriel à l'Etat sous forme de proportionnalité. Plus précisément, si le montant des frais d'études financés par l'Etat est E, si le montant des commandes de l'Administration et hors Administration sont respectivement F et H, la somme à verser à l'Etat serait $\frac{H}{F+H}$ E. Si l'on représente dans une telle hypothèse le montant cumulé des remboursements en fonction du montant cumulé des marchés hors administration, on obtient une courbe du type suivant :



Nota : En fait les textes prévoient une actualisation des sommes perçues ainsi que de E.

Ce système présente toutefois des inconvénients.

Il suppose que la part de l'Administration reste fixe dans le temps, c'est-à-dire que celle-ci ne repassera pas de commandes du même matériel ultérieurement (dans le cas contraire les parts de chaque acheteur seraient modifiées et l'Administration pourrait être amenée à rembourser à son tour l'industriel).

De plus le calcul des remboursements est rendu complexe lorsque plusieurs ventes hors Administration ont lieu de suite, les parts se trouvant modifées à chaque fois.

Le système adopté dans le CCAGMI, par simplification nous semble-t-il, est une droite de pente 2 %, représentée en pointillés sur la figure précédente.

On remarquera que le rapport entre un marché d'étude et les marchés de fabrication qui lui font suite étant en règle générale supérieur à 2 %, les remboursements sous forme de redevances restent inférieurs à la part des frais d'études qui seraient imputables aux marchés de fabrication hors Administration (on reste dans le domaine où la droite est située en dessous de la courbe de juste répartition). Il pourra paraître surprenant, par contre, que la droite puisse passer au-dessus de la courbe et que les remboursements atteignent le montant E. On en arriverait alors à la situation paradoxale où l'Etat n'aurait rien payé de sa propre étude, puisqu'il serait entièrement remboursé. Cela peut se justifier par le risque qu'a pris l'Etat de ne pas être "justement" remboursé.

.../...

On peut se demander maintenant pourquoi un taux de 2 % a été choisi. L'explication suivante est la plus souvent avancée : 6 % paraissant la marge bénéficiaire "normale" réalisée par l'industrie, en prendre deux laisse 2 % de profit à l'industriel, les deux autres passant en impôts. Dans le cas de la concession du droit de reproduire le taux de 30 % s'explique par une marge supposée de 90 %, les dix autres provenant de frais annexes forfaitaires. Il faut noter que cela fait appel à une autre conception de la redevance, qui traduit un partage des bénéfices entre l'industriel et l'Etat. Les valeurs du taux fixées par le CCAGMI résultent donc d'un compromis entre deux conceptions de la redevance. Ce compromis ne fait que traduire la nécessité de trouver un procédé de calcul simple des redevances qui rende le système opérationnel.

Quoi qu'il en soit, le système de redevances reste fondé sur l'idée que le montant du marché d'étude couvre l'intégralité des frais d'études réellement engagés par l'industriel. Or, l'Administration peut ne financer qu'une partie des études, par exemple lorsqu'elle veut soutenir, par une participation financière, la promotion d'un nouveau secteur industriel.

Un document officiel (l'instruction d'application du Cahier des Clauses Administratives Générales applicables aux Prestations Intellectuelles) traite de ce cas en précisant qu'un financement intégral du montant de l'étude doit être la règle générale, ce qui justifie donc l'explication précédente. Elle indique par ailleurs que ces "contrats ne sont pas des marchés au sens strict du Code des Marchés Publics" et que des stipulations particulières devront leur être appliquées.

La solution trouvée par l'Administration, dans un tel cas, est d'appliquer au taux de 2 % un coefficient d'ajustement (appelé "coefficient de dérivation") qui représente la part des frais d'études qu'elle a effectivement financés, la détermination de ce coefficient pouvant donner lieu à négociation.

Nous avons, dans ce chapitre, essayé de décrire un système administratif et sa signification économique. Les exceptions qui ont été envisagées à ce système suggèrent les difficultés que peut rencontrer son application systématique. Nous détaillerons par la suite ces difficultés dans le cas des Télécommunications, mais nous commencerons par décrire un système qui fonctionne, celui du Ministère de la Défense.

.../...

II Les achats du Ministère de la Défense : leur rôle à l'origine des textes et la place des redevances dans les relations Etat-Industrie

L'analyse des pratiques de redevances du Ministère de la Défense nous a paru un préalable nécessaire à la reflexion sur la situation des Télécommunications dans ce domaine.

La comparaison s'impose en effet parce que la Défense et les Télécommunications sont, parmi toutes les administrations, celles qui passent les marchés industriels les plus importants et que leurs politiques d'achat ont chacune un impact important sur tout un secteur industriel. Les situations semblent pourtant très différentes en ce qui concerne les redevances, la Défense donnant l'exemple d'un système bien rodé face à une DGT cherchant encore les moyens de mettre en oeuvre une politique efficace. Et l'on est donc conduit à rechercher les explications de cette opposition. Mais l'étude du cas de la Défense nous intéresse aussi parce qu'elle a joué, pour les redevances, un rôle de pionnier et que son expérience a été déterminante dans la mise au point des textes qui s'imposent aujourd'hui à toutes les administrations et en particulier aux Télécommunications. Les difficultés que connaît aujourd'hui la DGT reproduisent-elles, avec un certain décalage, celles qu'a connues la Défense à la mise en place de son système de redevances (illustrées de façon marquante par les référés de la Cour des Comptes) ? Ou viennent-elles du fait que les textes généraux qui s'imposent à elle, inspirés de l'expérience de la Défense, s'adaptent mal au contexte particulier des Télécommunications ?

L'examen de ces questions nous oblige à examiner en détail le contexte des marchés d'armement mais aussi l'historique et la mise en oeuvre du système de redevances sur ces marchés. Ce détour par l'étude du cas de la Défense pourra paraître un peu long mais il nous semble utile pour pouvoir par la suite cerner les différences présentées par le contexte des Télécommunications et pour voir dans quelle mesure l'expérience de la Défense lui est transposable.

.../...

1) Les textes juridiques : origine et évolution

Les diverses Directions Techniques regroupées au sein de la Délégation Générale pour l'Armement (DGA), sont chargées de définir et de faire développer des matériels qui répondent aux besoins de l'Etat Major, et elles sont amenées à passer de nombreux marchés d'études à l'industrie d'armement.

Les premières clauses de redevances ont été introduites dans les marchés d'études de matériels aéronautiques militaires, au début des années 1960, lorsque les exportations d'avions militaires ont commencé à se développer.

Le réglement "Air 1714", applicable à ces marchés, prévoit alors, pour les matériels développés, une redevance de 2 % sur les exportations et de 30 % sur les cessions de droits de fabrication, sauf stipulation particulière du contrat. Le montant total perçu n'est pas plafonné.

Cette disposition a été ensuite étendue à l'ensemble des marchés publics par son introduction en 1967 dans le titre VI du CCAGMI, traitant des marchés d'études et de la propriété industrielle (art. 89), et le Ministère de la Défense a été associé à la préparation de ce nouveau texte. La redevance devient alors applicable à l'ensemble des ventes hors Administration, y compris en France, et à toutes cessions de droits de fabrication (2 % et 30 % dans le silence du marché, c'est-à-dire lorsque le marché ne le précise pas explicitement) ; les redevances perçues au titre d'un marché d'études sont limitées à 80 % du montant non réévalué du marché. Comme le disposait déjà le réglement "Air 1714", l'Administration peut accorder une exemption totale ou partielle à l'industriel.

Les clauses de redevances n'ont reçu une application systématique au Ministère de la Défense qu'à partir de 1970, à la suite des référés de la Cour des Comptes. Le rapport public de la Cour sur l'année 1969 présente une analyse détaillée de la question. Il relève de nombreux retards et défauts de paiement et met en évidence les déficiences de la procédure de fixation des redevances (détermination du taux et de l'assiette) et les lacunes des procédures de recouvrement. Cette intervention a eu pour effet la mise en place de dispositions internes précises fixant les modalités de perception et définissant les responsabilités des services concernés. Un rapport interne (1) a fait le point en 1972 de l'application de ces nouvelles mesures. Depuis lors, le système des redevances semble fonctionner sans poser de problème particulier.

.../...

(1) Note sur les redevances d'études MM. DURAND et LACHAUD Mai 1972

Des modifications ont été apportées en 1978 au CCAGMI en ce qui concerne les redevances : introduction de pénalités en cas de retard de paiement, montant maximum exigible porté à 100 % du montant actualisé du marché. Elles n'ont pas eu d'incidence importante au Ministère de la Défense puisqu'une instruction interne préconisait déjà depuis 1974 l'introduction d'une clause de pénalité dans les contrats d'études et que le montant maximum était rarement atteint.

A l'occasion des travaux qui ont préparé cette révision du titre VI en 1978, la question s'est posée de fixer dans le texte du CCAGMI le taux applicable dans le silence du marché, ou de laisser à chaque contrat le soin de fixer le taux. Le Ministère de la Défense s'est prononcé pour la première solution, qui a été retenue.

L'expérience de la Défense semble donc avoir été déterminante dans l'évolution des textes sur les redevances qui ont été préparés par la CCM en collaboration avec les grands acheteurs publics.

2) Mise en oeuvre du système de redevances

a) Spécificités des marchés d'armement

Sauf peut-être pour les matériels peu sophistiqués, qui représentent une faible part des exportations, la concurrence, sur les marchés d'armement, porte plus sur la qualité et les performances des matériels que sur leur prix. Le client étranger est le plus souvent un Etat qui achète, pour sa défense, des matériels ou des systèmes complets, sans avoir, au préalable, fait rédiger des spécifications techniques détaillées et cherché à fractionner le marché pour faire jouer au maximum la concurrence sur les prix. Les industriels peuvent alors souvent fournir à l'exportation des matériels complets, tels qu'ils ont été mis au point dans le cadre des programmes développés pour les besoins de l'Armée française.

Cette spécificité des marchés d'armement s'observe bien, par exemple, dans le domaine des faisceaux hertziens où existent parallèlement un marché civil et un marché militaire aux caractéristiques très différentes, bien que les techniques soient voisines.

Les marchés d'armes ont de plus un caractère politique marqué. L'Etat français doit donner son accord à tout marché d'exportation et il apporte souvent un appui direct à l'industriel auprès du gouvernement étranger. Celui-ci peut aussi choisir a priori la nationalité de son fournisseur pour des raisons politiques, par exemple pour garder son indépendance vis-à-vis de certains Etats. L'élément prix est donc souvent secondaire et une augmentation du prix de 2 %,

.../...

par incorporation de la redevance, ne modifie pas la situation de concurrence, sauf exception pour laquelle le recours à l'exonération est possible.

b) L'enjeu financier

Les sommes engagées en marchés d'études pour le développement de nouveaux matériels représentent une part importante des commandes du Ministère de la Défense. Les études peuvent représenter l'équivalent de quantités fabriquées très importantes, surtout lorsqu'il s'agit de matériels sophistiqués comme en aéronautique : le coût de développement d'un avion atteint ainsi le prix d'une centaine de modèles. Pour l'année 1979 le montant total des marchés d'études était de 3,15 milliards pour l'ensemble des matériels d'armement (hors Force Nucléaire Stratégique), pour un montant de marchés de fabrication de 11,2 milliards (chiffres H.T. en francs 1978).

Bien qu'il soit difficile de déterminer la part des exportations d'armement qui est assujettie à la redevance, ne sachant pas précisément en quelle proportion les matériels exportés ont bénéficié de marchés d'études, les chiffres suivants, qui concernent la totalité des livraisons à l'exportation en 1979, donnent par excès, l'ordre de grandeur de l'assiette des redevances :

Aéronautique et engins	12,12
Armements terrestres	5,67
Constructions navales	0,54
Electronique isolée	2,12
	20,45 milliards

Le montant annuel de redevances perçu a augmenté depuis 1976 jusqu'à ces dernières années, pour se stabiliser aux environs de 200 MF (francs courants 1979), soit 1 % du montant total des exportations. Les chiffres suivants donnent d'autre part une indication sur l'usage qui est fait de la possibilité d'exonérer de redevance certains contrats : pour l'ensemble des matériels aéronautiques sur la période 1962-1976, 249 MF ont été effectivement recouverts sur un total exigible de 340 MF, soit un pourcentage d'exonération de 30 %. Il semble que ce pourcentage soit maintenant plus faible.
Les redevances perçues représentent donc un montant non négligeable, même rapportées au budget d'études dont disposent les Directions

.../...

Techniques (6 % du montant total des marchés d'études). L'enjeu est pour celles-ci d'autant plus motivant que les sommes perçues sont rattachées à leur budget. La DTAT (armements terrestres) et la DTCN (constructions navales), qui sont gérées en comptes de commerce, perçoivent directement les redevances en atténuation de dépenses. La DTAT (constructions aéronautiques) bénéficie, elle, d'un fonds de concours, créé par la loi de finances de 1957, qui permet le rétablissement des sommes perçues en autorisations de programmes et en crédits de paiement, au terme d'une procédure administrative et comptable complexe.

Cependant la valeur du taux de redevance fixée par le CCAGMI (2 %), qui est celle le plus souvent retenue dans les contrats, est telle que le plafond fixé au montant cumulé des versements est rarement atteint, malgré l'activité fortement exportatrice de l'industrie d'armement (8 cas cités dont celui des hélicoptères Alouette II et III, pour lesquels le plafond était fixé à 80 % du montant non réactualisé du marché, et des Caravelle). Le coût relatif des études par rapport au chiffre d'affaires des séries de fabrication, commandes de l'Etat et exportations confondues, reste en effet très supérieur à 2 % (3,15 milliards de marchés d'études en 1979, pour un C.A. total de l'ordre de 30 milliards).

Ainsi, ce système de redevances ne semble pas aboutir, compte tenu de la valeur du taux, à une situation de juste répartition des frais d'études entre l'Etat et les clients étrangers conforme au modèle théorique précédemment exposé. D'autant qu'il faudrait en fait tenir compte, pour la définition du point de juste répartition, de tous les frais de développement annexes que l'Etat prend à sa charge, en dehors du marché d'étude, en particulier le coût des essais, effectués le plus souvent par la DGA pour les industriels. On notera, à cette occasion, que certains outillages spécifiques sont payés par l'Etat, qui en est propriétaire et les met à disposition de l'industriel. Ils peuvent faire l'objet d'une redevance, selon des règles analogues à celles qui s'appliquent aux redevances d'études.

c) L'organisation du système et les procédures

Les modalités de détermination et de perception des redevances datent de 1970 et font suite aux référés de la Cour des Comptes. Un nouveau texte, qui reprend, pour l'essentiel, les dispositions de 1970, est en préparation. Les principaux services concernés sont les Directions Techniques et la Direction des Affaires Internationales (DAI).

.../...

- Détermination de la redevance

Le taux étant fixé par le contrat ou par le document auquel il fait référence, la question qui se pose est la détermination de l'assiette. Le "coefficient de dérivation" qui permet son calcul à partir du montant des ventes doit être fixé avant la mise sur le marché du matériel par un "accord liminaire" défini entre l'industriel et la Direction Technique concernée et il vaut pour toutes les ventes dont ce matériel fera l'objet.

Les demandes d'exonération, pour un contrat d'exportation particulier, doivent en principe être adressées à la DAI avant remise de l'offre au client. L'exonération est accordée par le Ministre, ou par le Délégué Général pour l'Armement après visa du Contrôle Général des Armées. Par les moyens de contrôle très poussés dont il dispose sur la comptabilité de ses fournisseurs (Commissaires du Gouvernement) le Ministère de la Défense peut, dans une certaine mesure, apprécier la marge dont bénéficie l'industriel compte tenu du prix de l'appel d'offres et fonder sa décision sur cette appréciation.

- Recensement et suivi des redevances

L'exportation des matériels de guerre est soumise à l'autorisation du Ministère de la Défense et celle-ci est subordonnée à la production d'une déclaration de redevances. Après notification d'un contrat d'exportation, l'industriel doit adresser à la DAI, jointe à une copie du contrat, une déclaration des redevances qui seront dues. Cette procédure permet un recensement des redevances, sauf pour ce qui concerne les petits matériels dispensés de l'autorisation d'exportation. Pour les ventes à des clients civils français, il n'existe pas de moyen de contrôle systématique. Mais la DGA dispose d'un service de surveillance industrielle de l'armement (SIAR) qui contrôle sur place les fabrications et permet de vérifier les déclarations des industriels.

Le suivi comptable et la perception sont assurés par les Directions Techniques, en coordination avec la DAI. Elles reçoivent des industriels des relevés trimestriels des redevances dues, correspondant aux encaissements effectifs sur ventes, et engagent alors la procédure de mise en recouvrement.

L'ensemble de cette procédure semble fonctionner maintenant de façon satisfaisante et les industriels en acceptent les règles. Le montant annuel perçu témoigne, très schématiquement, d'un minimum d'efficacité du système.

.../...

3) Le système de redevances dans le contexte des relations Etat industrie

Lorsqu'il s'agit de déterminer le taux à inscrire dans le contrat ou d'accorder l'exonération pour un marché d'exportation, les redevances font l'objet d'une négociation entre l'Administration et l'industriel. Mais la question ne se traite pas indépendamment du contexte des relations entre les deux parties sur le programme considéré, et les autres éléments de la négociation : part des études financée par l'Etat, engagements d'achat par l'Administration, droit de propriété accordé à l'industriel pour la fabrication des premières séries, etc... C'est pourquoi il est utile d'envisager maintenant certains aspects des relations entre l'Etat et l'industrie d'armement.

La DGA a en fait une double fonction : elle doit à la fois organiser et négocier les achats du Ministère de la Défense, et exercer la tutelle de l'industrie d'armement. Son rôle de tutelle s'étend d'ailleurs à l'industrie aéronautique, civile et militaire par délégation du Ministère des Transports. Les mêmes services, regroupés au sein de la DGA, doivent donc en même temps se comporter en acheteurs exigeants pour fournir aux Etats Majors les meilleurs matériels au meilleur prix, et assumer leur responsabilité de tutelle en aidant l'industrie à maintenir ou même à développer son activité, dans les meilleures conditions.

Les marchés d'études sont destinés à développer des programmes répondant aux besoins de l'Etat Major. Il n'est pas exclu que ces marchés prennent en compte, dans leur définition, des contraintes étrangères à ces besoins, touchant par exemple à l'exportabilité de matériels. Il semble pourtant qu'ils soient assez strictement réservés à leur fonction première. Cela tient d'abord aux caractéristiques des marchés d'armement, pour lesquels on peut souvent proposer un matériel unique à plusieurs acheteurs étrangers sans avoir à l'adapter à des spécifications contraignantes propres à chacun, s'agissant d'un système complet répondant à un besoin type. Les besoins en études de développement de matériels destinés à l'exportation ou d'adaptation à l'exportation de matériels déjà existants se trouvent donc réduits et peuvent alors être pris en charge par les industriels euxmêmes. Ceux-ci bénéficient d'ailleurs sur les marchés de fabrication passés par la Défense, d'une marge dite "d'études libres" (3,5 % du prix de revient pour l'aéronautique, 8 % pour l'électronique) qu'ils peuvent affecter à des études de leur choix, sous réserve que celles-ci ne se rapportent pas à une commande de fabrication particulière.

.../...

Le Ministère de la Défense dispose par ailleurs, dans le cadre de sa fonction de tutelle de l'industrie d'armement, d'outils spécifiques pour aider au développement de matériels n'intéressant pas directement l'Armée française ou pour participer à l'adaptation à l'exportation de matériels dont il est déjà acheteur :

- Dans le domaine des programmes aéronautiques civils, la DGA gère l'attribution des aides sur fonds publics accordées sur des crédits du Ministère des Transports, qui lui sont délégués. Il n'est qu'exceptionnellement fait appel à des marchés d'études (Concorde, Caravelle). Le procédé habituel est la convention d'avance remboursable. L'avance est remboursée en francs courants, par une redevance sur les ventes dont le taux augmente avec l'avancement de la série.

- Pour les matériels d'armement, la DGA dispose essentiellement de la procédure dite de "l'article 90" (art. 90 de la loi de finances de 1968) qui lui permet d'accorder des avances remboursables pour participer au développement de matériels destinés à l'exportation. Ces avances sont en principe réservées à des dépenses d'industrialisation, mais elles peuvent exceptionnellement couvrir des dépenses relatives à des stades de développement antérieurs. Le principe de l'avance est celui d'un partage du risque entre l'Etat et l'industriel, le financement public (provenant d'un compte spécial du Trésor) n'étant que partiel. Le remboursement n'intervient qu'en cas de succès et est lié aux ventes réalisées.

- On peut citer aussi la garantie dite de "l'article 29", par laquelle l'Etat s'engage à racheter des matériels mis en fabrication pour l'exportation, au bout d'une durée déterminée, si les ventes n'ont pu être réalisées.

Les exportations d'armement bénéficient par ailleurs de toutes les procédures d'aide à l'exportation et de toutes les garanties gérées par des organismes extérieurs au Ministère de la Défense (COFACE).

Il apparaît donc qu'à la dualité des fonctions, achat et tutelle, correspond une dualité des moyens. Les marchés d'études constituent un outil privilégié pour la réalisation des programmes d'achat. Les actions menées dans le cadre de la tutelle font appel à des outils propres, le recours à des marchés d'études étant exceptionnel.

.../...

On peut même voir derrière ces outils différents des services différents. Les trois principaux agents concernés par les problèmes industriels, à la DGA, sont les Directions Techniques d'une part, qui dirigent les programmes et passent les marchés d'études et de fabrications, la DAI, qui anime et contrôle les exportations d'armement, d'autre part, et enfin la Direction des Programmes et des Affaires Industrielles (DPAI), organisme de synthèse chargé de coordonner les programmes et de déterminer la politique industrielle applicable aux industries travaillant pour la Défense.

Ainsi, très schématiquement, les Directions Techniques assurent la fonction d'achat, les fonctions de tutelle étant confiées à la DPAI d'une part, pour la définition de la politique industrielle, et à la DAI d'autre part, pour tous ses aspects internationaux. Une étroite coordination est bien sûr indispensable, lorsqu'il s'agit par exemple de prévoir le plan de charge des entreprises et de programmer les commandes de l'Etat en tenant compte des commandes à l'exportation. Mais les responsabilités sont assez clairement réparties et les trois Directions ont des moyens d'action qui leur sont propres : marchés d'études et de fabrications pour les Directions Techniques, moyens d'aide spécifiques pour la DPAI et la DAI.

Dans le contexte qui vient d'être décrit, la redevance se rattache à la fonction d'achat remplie par les Directions Techniques. Elle a la signification économique sous-jacente aux textes juridiques qui a été présentée précédemment et elle est principalement l'affaire des Directions Techniques, qui négocient l'assiette et assurent le suivi et la perception.

La procédure d'exonération, qui fait intervenir la DAI, fait entrer dans le système des considérations qui se rattachent plus à la fonction de tutelle et de soutien à l'exportation, mais elle reste exceptionnelle et ne modifie pas sa logique.

Parallèlement au système français, les administrations militaires étrangères ont des pratiques extrêmement diverses - le tableau suivant les résume :

.../...

PAYS	R.F.A.	Grande BRETAGNE	ETATS-UNIS
Plafond de recouvrement	106,5% des frais d'études, hors maquettes et outillages	---	---
Montant perçu par l'Etat à l'occasion d'une exportation de matériel.	Dans le silence du marché d'études : 5 % du prix de vente	Gros contrats : partage 50/50 des bénéfices (à partir d'un minimum) Petits contrats 7,5 %	Les frais de recherches, de développement et d'outillages sont amortis de façon identique que le matériel soient destiné aux armées nationales ou à l'étranger. Le prix de chaque matériel exporté inclut donc une "récupération des frais d'études". Le montant à percevoir s'obtient en divisant: Les frais exposés ou à exposer pour les recherches, le développement et l'outillage, par le nombre total de matériel produits ou à produire (y compris pour le Department of Defense - cette estimation est faite par l'Administration).
Montant perçu par l'Etat à l'occasion d'une cession de licence	Dans le silence du marché d'études : 50 %	33 1/3 %	Raisonnement identique

On remarque que la RFA adopte une politique analogue à la politique française (avec toutefois des taux de redevances plus élevés), mais que la Grande-Bretagne organise un véritable partage des bénéfices entre l'Etat et l'Industrie.

Cela illustre que, dès lors que le Code français ne s'impose pas, les procédures retenues peuvent être très diverses, chacune reflètant une relation Etat Industrie particulière.

Le chapitre suivant développera la même idée en envisageant cette fois le cas des solutions adoptées par d'autres grands acheteurs publics français.

.../...

III - LES PRATIQUES DIVERSIFIES DE QUELQUES AUTRES GRANDS ACHETEURS PUBLICS

L'étude du cas du Ministère de la Défense nous a permis d'examiner un système de redevances conforme au CCAGMI et cohérent avec la mise en oeuvre d'une politique d'achat qui se double d'une politique industrielle.

Avant d'en arriver à la situation des Télécommunications, nous nous proposons de compléter cet exemple par celui de quelques entreprises ou établissements publics qui figurent parmi les acheteurs ayant un impact industriel significatif, par l'importance de leurs marchés de fabrication (EDF, SNCF) ou par leur apport à l'industrie en innovation technologique à l'occasion de leurs marchés d'études (Centre National d'Etudes Spatiales, Commissariat à l'Energie Atomique).

L'intérêt de ces exemples pour l'analyse de la situation des Télécommunications tient à ce que l'activité de la DGT s'apparente à celle d'une entreprise publique, au point que l'idée d'une modification de son statut a pu être évoquée. Les exemples cités pourront donc éclairer par la suite en quoi les contraintes propres à son statut d'administration (respect du Code des Marchés Publics, contrôle des marchés par une CSM) peuvent infléchir la politique d'achat de la DGT et sa pratique des marchés.

Le tableau suivant résume, sur quelques points, les pratiques des entreprises publiques retenues :

./...

	SNCF	CNES	CEA	EDF
Part des commandes de l'acheteur public dans l'activité de ses fournisseurs	60 %	inférieure à 25 % dans tous les cas inférieure à 10 % dans la plupart des cas		inférieure à 20 % en général (exception importante : Framatome)
Paiement des études par le marché d'étude	intégral	intégral	participation	intégral
Textes appliqués pour la rédaction des contrats de marchés d'études	propres à la SNCF	Code des Marchés Publics et CCAGMI	Convention type BREVATOME	Propes à EDF, mais proches du CCAGMI en général
Contrôle des marchés	Commission interne	Commission interne + CSM		interne
Clauses de propriété industrielle	SNCF propriétaire des plans et des brevets résultant des études	clauses CCAGMI	brevets pris au nom du CEA en règle générale, gérés par BREVATOME	le titulaire du marché est propriétaire des plans et des brevets qui en résultent
Clauses de redevances	"Royalties", au taux de 2 % le plus souvent	redevances CCAGMI	les membres de BREVATOME versent des redevances à BREVATOME, pour l'utilisation d'un brevet. Elles sont versées au CEA et au titulaire	pas de redevances

./...

De cette comparaison, il ressort que, dès que le Code des Marchés Publics et ses annexes ne s'imposent plus (CEA, EDF, SNCF), des pratiques très diverses sont mises en oeuvre dans le domaine de la propriété industrielle et des redevances d'études.

Les deux pratiques extrêmes sont celles d'EDF et de la SNCF. Dans le cas d'EDF, les clauses de propriété industrielle reposent sur une idée d'indépendance des fournisseurs par rapport à l'acheteur public. Les titulaires des marchés d'études sont propriétaires des plans et brevets qui en résultent et ne doivent rien à EDF lorsqu'ils les utilisent. EDF ne fait qu'acheter un prototype ; elle n'intervient pas dans les utilisations qui peuvent résulter ultérieurement des études.

Dans le cas de la SNCF au contraire, les clauses des marchés d'études mettent l'industriel en situation de dépendance. La SNCF est propriétaire des plans et des résultats des études, et l'industriel ne peut les utiliser que moyennant le paiement d'une royalty, fixée en général à 2 %, mais différente dans son principe de la redevance prévue au CCAGMI.

Ces clauses différentes à EDF et à la SNCF reflètent bien, en fait, la différence de position des fournisseurs par rapport à l'acheteur public, telle qu'elle apparaît au travers de la part des commandes publiques dans leur activité. Les fournisseurs de matériel ferroviaire dépendent en effet à 60 % des commandes de la SNCF, alors que ce taux est de 20 % dans le cas d'EDF (sauf cas de FRAMATOME).

Les pratiques du CNET et du CEA peuvent être considérées comme intermédiaires entre celles d'EDF et de la SNCF.

Les clauses de propriété industrielle, conformes au CCAGMI, que le CNES inscrit dans ses contrats d'études donnent la propriété industrielle au titulaire du marché d'étude, comme dans le cas d'EDF, mais prévoient le paiement de redevances pour l'utilisation des résultats de l'étude, comme dans le cas de la SNCF.

./...

Quant au CEA, il a mis en place une structure très particulière, la société BREVATOME, qui l'associe aux principales sociétés qui mènent des études et des recherches pour son compte. Les études sont menées dans le cadre d'une véritable association entre le CEA et l'industriel, qui participent conjointement au financement et se partagent le produit éventuel de l'utilisation des brevets par des tiers. Cette formule permet au CEA de contrôler l'utilisation des brevets, ce qui est indispensable dans le domaine nucléaire, mais elle permet en même temps d'intéresser le titulaire des études à leur valorisation, par un partage des risques financiers (1).

Laquelle des formules qui viennent d'être présentées serait la plus adaptée au cas de la DGT, si celle-ci pouvait s'affanchir du cadre juridique du Code des Marchés Publics ?

La formule type SNCF est caractéristique d'une relation de quasi sous-traitance entre l'acheteur public et ses fournisseurs. Elle implique un très fort dirigisme de la part de l'acheteur. Elle serait donc assez cohérente avec le contexte actuel des Télécommunications où l'industrie est encore dans les faits très dépendante des commandes publiques (63 % de son activité).

La formule de partage des risques illustrée par le cas du CEA pourrait être également bien adaptée à certains types de marchés d'études de la DGT. Elle permettrait à la DGT d'apporter son soutien à des projets et de laisser à l'industriel une part du risque, en n'accordant qu'un financement partiel des études (Cette formule a d'ailleurs déjà été pratiquée par la DGT).

---

(1) Les études font l'objet d'une convention signée par le CEA, le titulaire et BREVATOME. Dans le cadre de cette convention, les brevets sont pris au nom du CEA, si celui-ci estime qu'il s'agit de brevets à application nucléaire. Les membres de BREVATOME peuvent utiliser ces brevets mais doivent verser des redevances qui sont partagées entre le CEA (2/3) et le titulaire (1/3). La licence à laquelle a droit le titulaire est non exclusive et non gratuite (il verse au CEA la part 2/3 qui lui revient). Si le CEA estime au contraire qu'il ne s'agit pas d'un brevet à application nucléaire, le brevet est pris au nom de l'inventeur avec droit d'usage gratuit pour le CEA pour ses propres besoins.

./...

IV - UN EXEMPLE DE MARCHE D'ETUDE DES TELECOMMUNICATIONS : QUELLE POLITIQUE DE REDEVANCE POUR LE TELECOPIEUR GRANDE DIFFUSION ? -

Il reste à voir maintenant si le système de redevances qui existe à la Défense peut servir de modèle pour la DGT. Le mieux pour s'en apercevoir consiste à envisager sur un exemple les difficultés qui peuvent se présenter concrètement.

Nous avons choisi de décrire les marchés d'études qui ont porté sur le Télécopieur Grande Diffusion (TGD) car ils illustrent particulièrement bien, nous semble-t-il, les différences qui existent avec la Défense en ce qui concerne les objectifs des marchés d'études. Assez représentatif de la politique de lancement de produits nouveaux actuellement menée par la DGT, cet exemple fera apparaître les difficultés qu'il y aurait à mettre en oeuvre une politique de redevances qui soit identique à celle de la Défense.

1) Présentation du projet

La télécopie est la transmission d'un document graphique par le réseau téléphonique. Un service de télécopie fonctionne déjà en France mais son étendue est limitée (7 000 télécopieurs fin 1979) et il reste coûteux, en raison du prix élevé des terminaux et de la faible vitesse de transmission (pour le terminal S 360 par exemple, le prix du télécopieur est de 27 000 FF et le temps de transmission et de 3 mn pour un format A4). La plupart des terminaux (80 %) sont d'origine étrangère. L'Administration a décidé en 1977 de lancer le développement d'un service de télécopie de "grande diffusion", reposant sur un terminal qui soit à la fois performant et très bon marché et qui fasse appel à une technologie avancée. On s'est donc orienté vers un télécopieur à technologie numérique qui permette la transmission d'un format A4 en moins de 2 mn et présente des facilités d'emploi assez nombreuses (réception automatique, identification de l'appelé, photocopie locale).

L'objectif - ou le pari - étaient de parvenir à une production de masse et à un prix très bas (de l'ordre de 2 000 FF, prix usine en série stabilisée, en francs 1977). Bien que cela n'ait jamais été officiellement écrit, il semble qu'était visée, au moment de la consultation initiale, une production de 5 M de télécopieurs d'ici 1990, reposant sur un marché domestique. Sans que cela ait fait non plus l'objet d'une clause contractuelle, l'Administration prévoyait d'être elle même acheteuse des terminaux, dont elle assurerait la commercialisation, c'est du moins ce dont elle avait assuré les industriels. Elle finançait donc l'étude du terminal pour l'installer sur son réseau et offrir aux usagers un service de télécopie moderne de grande diffusion. Sur le plan industriel, le développement du télécopieur permettait non seulement d'éviter la conquête du marché français, en forte croissance (+ 15 % par an), par des produits étrangers, mais aussi de pénétrer sur les marchés d'exportation, où l'avance technologique ouvrirait des créneaux.

Les marchés export auxquels pouvait s'adresser le télécopieur étaient ceux des pays développés, et plus particulièrement celui des USA et celui du Japon, qui sont les plus importants (250 000 télécopieurs aujourd'hui aux USA) et qui sont en forte croissance.

Pour favoriser la percée du télécopieur à l'exportation, l'Administration a, parallèlement à son action de développement du produit, cherché à orienter la normalisation internationale en fonction de ses propres spécifications.

2) Le déroulement des études

Pour développer le nouveau télécopieur, la DGT a procédé à une consultation suivie de marchés d'études négociés. Elle a pu ainsi faire jouer la concurrence sur les propositions des industriels, choisir parmi ces propositions et faire développer aux candidats retenus les matériels de son choix. L'idée de départ était de retenir plusieurs industriels pour l'attribution de marchés d'études de manière à pouvoir les mettre en concurrence pour les marchés de fabrication, en fonction des prototypes réalisés.

a) Une phase de concurrence : la consultation

La consultation est très ouverte : l'Administration ne définit ses besoins qu'en termes de spécifications fonctionnelles, laissant aux industriels le soin de proposer une technologie. Dix industriels répondent à la consultation et les technologies proposées sont très diverses. L'Administration s'attache à organiser une véritable concurrence et à donner leur chance à tous les projets : certains industriels ayant fait des propositions intéressantes mais trop imprécises sont invités à faire de nouvelles propositions et se voient accorder un délai de 6 mois.

Le choix qui intervient à la fin de la consultation, après négociation des propositions initiales avec les industriels, fait intervenir des critères techniques, mais aussi des critères de prix (marchés d'études et prix de série), de délai de mise en fabrication, et sans doute aussi de perspectives de commercialisation, bien que celles-ci ne puissent être qu'indicatives. Quatre industriels sont finalement retenus. Si leurs propositions techniques sont très difficilement comparables, il apparaît que leurs réponses sur les points les plus facilement quantifiables sont, après la négociation menée par l'Administration, assez proches : les prix de série s'étagent entre 1300 et 1500 FF (pour une production de 10 000 appareils par mois, aux conditions économiques de 1977), les délais de sortie d'une présérie allant de 24 à 33 mois.

./...

Cela suggère que la concurrence sur les prix joue de façon efficace, dès ce stade du développement. Mais on peut bien sûr s'interroger sur la valeur des engagements pris par les industriels sur les prix des séries de fabrication, à un moment où leur seule préoccupation immédiate est d'obtenir un marché d'étude. La seule sanction de ces engagements est une clause de pénalité qui leur serait appliquée, s'ils n'étaient pas en mesure de les confirmer à la fin de la première phase d'études.

b) Une phase plus volontariste : la réalisation des marchés d'études

Dès lors que les titulaires de marchés d'études ont été choisis, la concurrence est suspendue et l'Administration peut avoir une attitude plus volontariste et guider le déroulement de chaque programme d'études dans le cadre d'une relation bilatérale avec le titulaire. Cette suspension n'est cependant que provisoire, puisque l'Administration ne prend pas d'engagement d'achat auprès de chaque industriel et se réserve la possibilité de mettre en concurrence les prototypes proposés, pour l'attribution des marchés de fabrication. Compte tenu du marché envisagé il faut d'ailleurs s'attendre à ce que certains industriels soient éliminés.

L'étude est divisée, pour chaque industriel, en deux phases aboutissant, pour la première, à une maquette et pour la seconde, à un prototype. La passation du second marché est conditionnée par les résultats obtenus sur maquette mais il n'y a pas, à ce stade, remise en concurrence. Un premier constructeur est retenu pour la deuxième phase dès la présentation de sa première maquettte ; les maquettes proposées par les autres constructeurs ne sont pas satisfaisantes mais de nouvelles propositions leur sont demandées et sont finalement acceptées. La maquette d'un constructeur, qui se révèle inadaptée pour un marché grande diffusion, est acceptée et réorientée vers un marché semiprofessionnel. On constate donc la volonté de l'Administration de poursuivre toutes les études jusqu'à leur terme. Celle-ci s'assure d'autre part, par une clause inscrite dans les contrats, que l'industriel s'engage à poursuivre l'étude par un marché de deuxième phase, si elle le souhaite.

./...

L'Administration manifeste aussi une attitude assez volontariste lorsqu'elle cherche à inciter les industriels à arriver à un prix de série très bas et à se préparer à l'exportation, par des clauses de pénalités attachées à un engagement sur un prix de série et sur un volume minimum d'exportation dans les premières années de fabrication.

Les prix de série fournis par les industriels à la fin de la première phase confirment et même, pour certains, révisent en baisse les premiers engagements pris dans les réponses à la consultation. Il est cependant difficile, tant qu'il ne s'agit pas de prix effectifs, d'interpréter cela comme un effet positif de la concurrence ou des clauses de pénalités.

Sans qu'il soit possible de porter un jugement sur l'efficacité des méthodes retenues par l'Administration pour mener le développement du télécopieur, on peut donc observer que celles-ci se placent, par certains aspects, dans un cadre de concurrence mais qu'elles sont révélatrices, par d'autres aspects d'une attitude volontariste de l'Administration.

La place de l'Administration dans le projet TGD a évolué pendant le déroulement des études, puisqu'elle s'est désengagée pour l'achat des séries et qu'elle a fait savoir aux titulaires, à la fin de la première phase d'études, qu'il leur appartiendrait de commercialiser les télécopieurs. C'est d'ailleurs à cette époque qu'ont été indiquées des prévisions de marché : le rapport de présentation à la CSM d'un marché de deuxième phase fait état des résultats d'une étude de la Direction Commerciale de la DGT concluant à un marché d'un million d'appareils en 10 ans.

On peut voir dans ce changement de position, une justification de la formule du marché d'étude. Outre qu'elle lui permet d'avoir le contrôle de la définition du matériel, cette formule dispense l'Administration de prendre des engagements de fabrication. Mais on peut au contraire y voir un changement de nature de l'action de l'Administration, qui ne cherche plus à développer un matériel destiné à équiper son réseau mais cherche à développer une production industrielle nouvelle sur un créneau stratégique.

./...

Cette distinction paraîtra un peu artificielle si l'on considère qu'il s'agit de toute façon de développer un service public de télécommunications complet et moderne et que peu importe la méthode de commercialisation pour l'usager, qui bénéficie du même service final. La distinction est cependant importante pour l'industriel, qui n'affronte pas, selon les cas, les mêmes risques. L'industriel aurait d'ailleurs peut-être préféré, si la DGT avait, dès le départ, indiqué qu'elle ne s'engageait pas à acheter de télécopieurs, ne pas utiliser ses équipes d'étude pour ce projet. Il aurait pu choisir de garder la liberté de définition de son produit, quitte à perdre le financement de l'Administration.

Il se produit un glissement sensible de la fonction du marché d'étude, qui évolue d'une pure logique d'achat vers une logique d'incitation ou de soutien au développement industiel. La procédure du marché d'étude reste efficace malgré ce glissement de la fonction. Elle permet à l'Administrationn de tirer certains bénéfices de la mise en concurrence, tout en ayant la maîtrise des spécifications et le moyen de contrôler les résultats obtenus et l'utilisation faite par l'industriel des sommes qui lui sont versées. Bien que l'on sorte de la logique d'achat sur laquelle repose le Code des Marchés Publics, le cadre juridique que celui-ci définit semble rester adapté à l'action menée

.../...

3) Comment appliquer les clauses de redevances ?

Sur le point précis des redevances cependant, le glissement de fonction du marché d'étude peut rendre les clauses contractuelles inadaptées. En effet la redevance, telle qu'elle a été présentée jusqu'ici et telle qu'elle s'applique au Ministère de la Défense, perd sa justification, puisque la DGT ne prévoit plus d'acheter les télécopieurs : il ne s'agit donc pas pour elle de récupérer la part de l'amortissement des frais d'études afférente aux matériels vendus hors Administration puisque ces matériels seront pratiquement en totalité vendus hors Administration. On peut alors considérer que le paiement des études constitue une aide ou une incitation au développement d'un nouveau secteur industriel. Cette aide se rapproche alors beaucoup plus des procédures mises en place par l'ANVAR (Agence Nationale de Valorisation de la Recherche) qui visent à aider le financement des programmes de recherche et de développement industriels. Une redevance dans ce contexte ne peut dès lors relever que d'une conception de remboursement en cas de succès de l'avance faite sous forme de marché d'étude.

Mais la DGT peut-elle réclamer ce type de remboursement en inscrivant dans ses marchés d'études des clauses de redevances qui n'ont de légitimité que celle liée à la logique d'achat définie précédemment ? La nécessité de respecter la forme du Code des Marchés Publics pousse la DGT à le faire et par conséquent la place dans une position difficile vis à vis des industriels. La DGT rencontre en effet des difficultés à appliquer une procédure de redevance s'inscrivant dans une logique d'achat à une situation relevant davantage d'une volonté d'aide au développement d'un nouveau secteur industriel. Les industriels savent très habilement jouer de cette situation en déclarant que la DGT donne d'une main ce qu'elle reprend de l'autre ou encore que les obliger à augmenter leurs prix à l'exportation risque de leur faire perdre beaucoup de marchés et va à l'encontre de la volonté affichée de la DGT d'aider l'industrie.

.../...

Mais que penser de cette dernière argumentation, fondée sur l'idée qu'une redevance de 2 % va grever leurs prix au point de mettre en péril leur compétitivité ?

Sur certains marchés, il existe d'importantes différences entre les produits proposés par les industriels soummissionnaires et l'acheteur peut donc être amené à faire passer les qualités d'un produit devant un surcoût de 2 %.

De plus, les fonctionnaires de la DGT, familiers des négociations de prix avec les industriels, répondent que ces derniers s'alignent généralement sur les offres concurrentes lorsque l'écart de prix est inférieur à 5 %. Bien sûr, les industriels n'acceptent pas si facilement une telle assertion ; mais si l'on examine de plus près les fluctuations des changes et les taux préférentiels de financement lorsqu'ils existent, des variations de prix de 2 % paraissent peu significatives. La réponse est donc nette : sur un marché donné, il est très rare que 2 % fasse perdre un contrat.

Mais il est toutefois certain qu'un vendeur a moins de marge de liberté si le prix à partir duquel il négocie est majoré de 2 % par la redevance. De plus, si la plupart des marchés nécessitent une amputation de 2 % de la marge de l'industriel, c'est sa compétitivité à long terme qui risque d'être affectée (manque de capacités d'autofinancement notamment).

L'argument avancé par les industriels est-il donc un prétexte à ne pas payer les redevances ? Cela dépend finalement des marchés visés mais il est certain que sur le plan économique une redevance systématique ne peut qu'aller vers un affaiblissement de leur position.

Ce n'est finalement pas là que réside le coeur du problème des redevances ; il s'agit plutôt d'un problème qui ne peut se traiter de manière isolée de l'ensemble des relations entre la DGT et ses fournisseurs. Il illustre, sur un point précis, les difficultés que la DGT peut rencontrer à mener une politique industrielle avec pour seul instrument d'aide les marchés d'études.

Nous voyons apparaître ici une différence importante avec le Ministère de la Défense où les actions d'aide et d'achat passent par deux outils bien distincts. Bien sûr le cas qui a été présenté où la DGT n'est pas acheteuse et où donc le problème des redevances apparaît de la manière la plus frappante, n'est pas le cas le plus fréquent. Il a été cependant choisi à dessein comme particulièrement illustratif.

Nous analyserons dans le chapitre suivant l'ensemble des analogies et différences entre le Ministère de la Défense et les Télécommunications afin de voir si le système du premier peut-être transposé au second.

.../...

V - ANALOGIES ET DIFFERENCES ENTRE LES TELECOMMUNICATIONS ET LA DEFENSE -

1) Un contexte analogue de tutelle de fait sur l'industrie

Si l'on examine la répartition du chiffre d'affaires de matériels militaires et de télécommunications civiles de l'industrie française, on a les pourcentages suivants en 1979 :

Matériels militaires		Matériels de Télécommunications	
Commandes des Armées	: 50 %	Commandes PTT	: 63 %
Exportation	: 50 %	Secteur privé France	: 26 %
		Exportation	: 11 % (1)

L'importance des commandes publiques est donc fondamentale et place la DGT, tout comme la Défense, dans une situation de tutelle de fait de l'industrie.

Ces deux Administrations jouent également un rôle important par la référence qu'elles apportent à leurs fournisseurs : le label de fournisseur de l'Etat est extrêmement utile pour l'obtention de certains contrats à l'exportation.

Enfin elles jouent un rôle important dans la définition des matériels par le biais des marchés d'études : ceux-ci leur permettent en effet d'exercer une orientation et un contrôle très précis de l'effort de Recherche-Développement de l'industrie.

Le poids de la DGT est renforcé par son pouvoir monopolistique de normalisation et d'agrément ainsi que par l'existence d'une structure de recherche technique qui lui est propre, le Centre National d'Etudes des Télécommunications (CNET), ce qui rend ses orientations et son contrôle beaucoup plus précis.

./...

---

(1) Ces pourcentages devraient évoluer dans le sens d'une diminution de la part des commandes publiques, avec le développement des terminaux commercialisés par les industriels eux-mêmes et avec celui des exportations.

2) Différences dans le fonctionnement des marchés hors Administration

Nous avons montré, rappelons-le, que les matériels d'exportation d'armement ne sont pas sensiblement différents des matériels français et que la concurrence sur les prix n'a, en général, qu'une importance secondaire devant des considérations politiques. De plus le marché privé en France pour de tels matériels est réduit.

En ce qui concerne les Télécommunications, il faut remarquer que deux grandes familles de produits se distinguent par les caractéristiques très différentes des marchés auxquels elles s'adressent.

Ce sont d'abord les équipements de commutation, les câbles et les équipements de transmission et ensuite les terminaux et produits nouveaux.

Pour la première famille, les marchés s'apparentent à ceux de la Défense : très importants par leur coût, les matériels s'adressent surtout à de gros acheteurs étrangers, publics le plus souvent. Ces marchés qui sont, pour plus de 50 %, concentrés en Afrique et au Moyen-Orient présentent d'ailleurs deux caractéristiques :

- une assistance politique de l'Etat français par le biais de l'intervention de la DGT ou de contacts diplomatiques, ou parfois même de ventes d'armes parallèlement aux marchés des Télécommunications ;

- une assistance financière par des prêts à taux bonifiés aux acheteurs étrangers. La concurrence repose alors davantage sur les différents financements que proposent les Etats des industriels soumissionnaires.

Dans le domaine des produits nouveaux, il s'agit surtout de marchés grand public et l'on notera l'importance croissante des marchés privés français. L'Administration ne prévoit pas en effet, en règle générale, de commercialiser elle-même ces produits, même si elle en a favorisé le développement (c'est le cas en particulier des terminaux). A côté de ce marché intérieur, les marchés d'exportation seront pour la plupart très concurrentiels et difficiles, parce qu'ils s'adresseront à des pays développés (notamment le marché américain) où seule l'avance technologique permet de déstabiliser de solides positions acquises, ces pays ayant en effet d'importants

./...

marchés intérieurs qui les rendent moins dépendants de l'exportation. Cette avance technologique suppose en amont d'importants investissements auxquels l'Administration participe par ses marchés d'études, nous l'avons vu, mais également par ses marchés de fabrication, sur lesquels l'industrie peut amortir une partie de ses dépenses d'industrialisation et de recherche.

On peut noter à ce sujet une différence entre les commandes publiques des Télécommunications et celles de la Défense, que nous n'avons pas pu chiffrer, mais qui est souvent soulignée par les industriels. Il s'agit du fait que les marges dégagées seraient beaucoup plus importantes sur les marchés d'armement que sur les marchés de télécommunications, en raison de la mise en concurrence qui est de plus en plus pratiquée par la DGT. Cela expliquerait l'existence apparente de capacités d'autofinancement d'études plus importantes chez les industriels d'armement que chez ceux de télécommunications.

3) Différences dans l'organisation interne des deux Administrations et les moyens dont elles disposent

Revenons tout d'abord au cas du Ministère de la Défense : rappelons schématiquement que la DPAI définit les grandes lignes de la politique industrielle, que les directions techniques passent effectivement les commandes en fonction des besoins de l'Etat-Major et des directives de la DPAI et que la DAI contrôle et aide les exportations. C'est cette dernière qui donne son avis, après l'examen du marché, sur l'exonération éventuelle des redevances. Et ce sont le Ministre ou le Délégué Général à l'Armement qui signent cette exonération.

L'interlocuteur privilégié des industriels est donc la Direction Technique. Celle-ci est légitimée à réclamer des redevances, car elle doit assurer l'économie des fonds publics. Il y a non seulement séparation des fonctions des marchés d'études (elle est due, nous l'avons vu, à la structure très particulière des marchés d'exportation d'armement) mais séparation des interlocuteurs, entre ceux qui aident, ceux qui achètent, ceux qui conseillent sur l'exonération et ceux qui exonèrent effectivement.

Si l'on examine maintenant le cas des Télécommunications, c'est la Direction des Affaires Industrielles et Internationales (DAII) qui à la fois définit les grandes lignes de la politique industrielle (en étroite collaboration avec le Ministère de l'Industrie), mène pratiquement les achats (en fonction des besoins de la Direction de la Production), examine les marchés à l'exportation pour une exonération éventuelle et accorde cette exonération.

./...

Il y a donc concentration des pouvoirs dans les mêmes mains et un seul interlocuteur possible pour les industriels. C'est au travers de cette relation DAII-Industrie que se traduit de la manière la plus aiguë pour l'Administration la difficulté de vouloir à la fois encourager l'exportation et réclamer des redevances sur ces exportations.

Parallèlement à cette organisation interne très différente, les moyens d'action sont également différents. Ainsi le Ministère de la Défense dispose, lorsqu'il veut apporter une aide à l'industrie, d'outils spécifiques qui sont bien distincts des marchés d'études : procédure de l'Article 90 et de l'Article 19. La DGT ne peut utiliser que ses seuls marchés d'études lorsqu'elle veut aider l'industrie à pénétrer un nouveau secteur industriel qui lui ouvrira les portes des marchés internationaux. Ce point très important a été illustré par l'étude de l'exemple du TGD. De plus, comme les produits de télécommunications nécessitent souvent des adaptations pour les rendre conformes aux normes des pays vers lesquels ils sont exportés, seul un marché d'étude permettra à la DGT d'aider l'industriel à financer les frais d'études supplémentaires : il s'agira alors d'un "marché d'adaptation export" pour lequel, là encore, une redevance sera difficile à mettre en oeuvre dans la logique précédemment définie.

Il apparaît donc de très importantes différences entre le Ministère de la Défense et les Télécommunications, qui résultent essentiellement du rôle accordé aux marchés d'études dans chacun des cas. Cela explique comment un système peut fonctionner dans un cas mais pas dans l'autre.

Mais serait-il possible de transposer ce qui existe à la Défense en l'adaptant au contexte particulier des Télécommunications ? Ce sera l'objet du chapitre suivant.

./...

VI - VERS UNE POLITIQUE DE REDEVANCES PRENANT EN COMPTE LES OBJECTIFS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE -

L'étude de l'exemple du TGD a essayé de mettre en évidence comment un marché d'étude pouvait être mis à la disposition de certains objectifs de politique industrielle de la DGT. Il a également montré les difficultés que l'on rencontre à vouloir appliquer à ce type de marché d'étude des procédures de redevances conçues dans une logique d'achat.

Mais peut-être serait-il possible d'introduire des clauses de redevances conçues comme des clauses de remboursement en cas de succès. Il paraît bon, en effet, du point de vue d'une saine gestion des fonds publics, que l'Etat récupère au moins une partie de son argent si cela ne nuit pas à l'efficacité de son action, jugée par rapport aux objectifs qu'il s'est fixé.

Pour cela il faudra étudier de manière précise les marchés potentiels que le TGD pourra conquérir. Forte de cette étude de marché, la DGT pourra, s'il est nécessaire, supprimer les clauses de redevances ou mettre en place un système de remboursement de l'avance consentie. Elle aura aussi éventuellement les moyens de contester l'argumentation des industriels lorsque ceux-ci affirment que leur compétitivité serait mise en péril par des redevances.

Mais, comme nous l'avons dit précédemment, l'exemple du TGD est un cas extrême, dans la mesure où la DGT n'est pas acheteuse. Les marchés d'études assument en fait les deux fonctions d'achat et d'aide, dont l'importance relative varie selon les cas, et le problème risque donc de se présenter fréquemment.

Une autre raison pousse à clarifier la situation des redevances : il s'agit des problèmes que cette situation entraîne pour la politique de valorisation des brevets du CNET. Celui-ci réclame en effet lui aussi des redevances pour l'utilisation par l'industrie de certaines de ses inventions. Il peut s'agir de l'utilisation de brevets pris par le CNET ou de transfert de technologie du CNET vers l'industrie (logiciels le plus souvent). Ces redevances, parfaitement légitimes, sont ajoutées dans les contrats de marchés d'études aux redevances dont il a été question précédemment. Dans la mesure où ces dernières ne sont pas perçues, le CNET trouve des difficultés à réclamer les siennes ; il dispose pourtant d'un fonds de concours qui lui permet de réaffecter directement les sommes perçues à son budget. L'assimilation entre les différents types de redevances est en effet facile pour les industriels, qui trouvent là un moyen de ne rien payer au CNET.

./...

Pour clarifier la situation, il s'agira de bien cerner les objectifs ou les fonctions qui sous-tendent un marché d'étude donné.

Ces objectifs peuvent être très précis : il en est ainsi lorsque des déclarations officielles fixent pour l'industrie de télécommunications un objectif d'exportation de 30 % de la production en 1982 et 50 % en 1985. Dans certains cas même, l'Administration peut fixer, pour un produit donné, un prix et une part de marché objectifs.

Il faut noter ici ce qui semble toucher à des considérations de politique industrielle rejoint l'intérêt des Télécommunications car la promotion d'un produit ou d'une technique nouvelle (comme dans le cas TGD) entraîne une augmentation des services fournis par le réseau téléphonique et du trafic qu'il génère : on peut ainsi mieux rentabiliser le réseau.

Comme l'a montré l'étude de l'exemple du TGD, ce n'est qu'en ayant cerné les objectifs ou fonctions du marché d'étude que pourra être définie une politique de redevances cohérente avec ces objectifs. Mais la nécessité de déterminer, dès la signature du contrat d'étude, quelle sera la politique de redevances à adopter lors des ventes qui n'interviendront qu'ultérieurement nécessite l'analyse précise des marchés potentiels des produits qui feront suite aux études. Une étude de marché (même sommaire) devrait donc accompagner tout marché d'étude.

Ces suggestions vont, semble-t-il, un peu à l'encontre de l'esprit des clauses de redevances tel qu'il émane du Code des Marchés Publics. Cependant nous avons vu précédemment que la Commission Centrale des Marchés considère la possibilité d'introduction de clauses particulières comme ne faisant pas dérogation au Code : elle est d'ailleurs toute disposée à les voir figurer, pour peu que les critères d'analyse précédemment définis soient clairement explicités.

Cette souplesse acceptée et même recommandée par la CCM permet de définir maintenant les axes d'une politique de redevances ; celle-ci pourra recouvrir plusieurs formes qui ne s'excluent pas toutes mutuellement. Ce pourra être soit le système de redevances tel qu'il émane du Code (à taux éventuellement modulé), soit un système de remboursement en cas de succès, soit l'absence pure et simple de redevances. Des clauses de pénalités en cas d'échec pourront également compléter les solutions précédentes ou les remplacer.

./...

1) Les solutions proposées

a) Clauses de redevances sur les ventes hors Administration

C'est la procédure qui correspond à la logique émanant du Code des Marchés Publics ; elle pourra être adoptée pour la plupart des produits traditionnels (commutation et transmission), ceux pour lesquels une analyse du marché et des procédures d'accompagnement et de financement qui s'appliquent dans les pays concernés, montrera que les exportations sont possibles.

Cependant le taux de 2 % qui figure dans le Code n'est qu'indicatif. Il pourra très bien être dépassé lorsqu'on prévoira des marchés très rémunérateurs, ou être inférieur dans des configurations plus difficiles.

Enfin la procédure d'exonération pourra s'appliquer au cas par cas devant un marché non conforme aux prévisions.

b) Clauses de remboursement en cas de succès

Il s'agit d'un système permettant d'accorder une aide à l'industrie, mais d'en récupérer une partie si cela n'entre pas en contradiction avec les objectifs fixés à l'aide.

Le remboursement peut se faire sous forme d'un pourcentage des ventes réalisées (pouvant dépasser 2 %). Il peut n'intervenir qu'au delà d'un montant minimum de ventes à l'exportation ou au secteur privé, c'est-à-dire à partir d'un certain montant considéré comme seuil de succès.

Par rapport au système de redevances du CCAGMI, cette formule permet d'éviter des problèmes techniques :

- décisions d'exonération : l'Administration et l'industriel conviennent du seuil de succès au delà duquel la redevance est perçue systématiquement.

- détermination du coefficient de dérivation : l'assiette est contractuellement constituée par le montant intégral des ventes, quelles que soient les dépenses d'études autofinancées par l'industriel pour le développement du matériel. Le coefficient de dérivation est donc conventionnellement égal à un.

c) Absence de redevances ou de remboursements de quelque nature que ce soit en cas de vente à l'extérieur de l'Administration

Cette solution supposera un marché d'étude portant sur un produit ou service nouveau pour lequel une étude aura mis en évidence le caractère durable d'un marché très concurrentiel. Elle supposera également une attitude très volontariste de l'Administration (objectifs précis et importants d'exportation) la conduisant à vouloir accorder une subvention à l'industriel soit de l'intégralité des frais d'études (si elle n'est pas acheteuse) soit de l'amortissement des frais d'études afférents aux ventes hors Administration (si elle est acheteuse, comme il a été expliqué précédemment).

.../...

d) Clauses de pénalités en cas d'échec

Ces clauses ont pour but d'inciter les industriels à tenir les objectifs fixés pour justifier l'aide qui leur a été accordée. C'est la procédure qui est appliquée systématiquement par la Direction des Industries Electroniques et de l'Informatique (DIELI) du Ministère de l'Industrie lorsqu'elle accorde des aides à l'industrie. Les pénalités pourront consister en un remboursement total ou partiel du marché d'étude.

Cette procédure, qui n'est pas exclusive des formules précédentes, s'inscrit encore une fois dans une approche volontariste de l'Administration. Mais des clauses incitatives paraissent moins indispensables dans le cas d'un marché d'étude, puisque le versement financier de l'Etat est lié à la réception du résultat des études (maquette ou prototype conforme aux spécifications).

Rappelons également, dans l'approche volontariste des deux types de clauses précédents, qu'un financement partiel de l'étude par l'Administration est peut-être une des solutions les plus incitatives à la réussite pour l'industriel, puisqu'il est financièrement impliqué dans les frais d'études.

Toutes ces solutions devraient être parfaitement recevables par la Commission Centrale des Marchés.

Mais il est évident que la détermination précise des redevances ne se fera finalement que lors de la négociation entre l'industriel et l'Administration portant sur le marché d'étude et qu'elle fera appel à tout le contexte de leurs relations (historique, flux financiers...).

Envisageons maintenant les modalités pratiques de mise en oeuvre de telles procédures. Il ne s'agira pas ici de proposer une procédure administrative détaillée pour la détermination et la mise en recouvrement des redevances mais de voir quels problèmes essentiels se posent.

./...

2) Modalités pratiques de mise en oeuvre

a) Détermination du montant des redevances

Le taux étant fixé dans le contrat, ce sont les règles de détermination de l'assiette qui sont à définir.

Le montant de base, tel qu'il est précisé par le CCAGMI est le "prix de réglement hors TVA départ usine, emballage exclu".

Pour compléter cette définition on pourra préciser que seront déductibles du montant du contrat :

- les frais de transport et d'emballage
- les frais d'assistance technique et de formation, dès lors qu'ils apparaissent de façon identifiée au contrat.

Les frais commerciaux ne seront pas déductibles. En ce qui concerne les indemnités COFACE, seules seront à inclure dans l'assiette des redevances les indemnités pour risque de change (les indemnités pour risques économiques ne le seront pas).

Mais ce montant de base doit être affecté d'un "coefficient de dérivation" qui représente la part de la valeur du matériel résultant des études financées par l'Administration. Ce coefficient fera l'objet d'une négociation entre l'industriel et le service de l'Administration qui a passé les marchés d'études, le Service des Etudes et des Développements Externes (SEDE).

La négociation interviendra si possible avant la mise sur le marché du matériel et permettra de convenir d'un coefficient applicable à toutes les ventes à venir du matériel.

Elle pourrait a priori reposer sur deux méthodes d'analyse différentes. La première consisterait à rechercher une évaluation des frais supportés par l'industriel pour le développement du matériel en complément du marché d'étude. Mais elle suppose que l'Administration a les moyens de contrôler la comptabilité des industriels, ce qui n'est plus le cas aux Télécommunications depuis que le système de contrôle des prix a été supprimé.

./...

L'autre méthode consiste à analyser la valeur du produit, en le découpant en éléments ou fonctions. Pour chaque fonction, la négociation dira si elle résulte, et pour quelle part, d'un marché d'étude. Il pourra s'agir du marché d'étude par lequel l'Administration a fait développer le produit dont est dérivé le matériel analysé, mais aussi de marchés d'études antérieurs dont on a réutilisé certains résultats. La valeur qui sera attribuée à chaque fonction pour calculer le coefficient de dérivation sur l'ensemble du produit sera convenue en fonction des prix du marché, lorsque c'est possible. Dans leur comptabilisation, les redevances seront ventilées selon les marchés d'études auxquelles elles correspondent, pour que la clause de plafonnement à 100 % du montant du marché soit applicable.

Cette méthode n'est malheureusement pas simple d'emploi et ses conclusions ne peuvent pas être considérées comme absolues. Une expérience récente, concernant un appareil dérivé du TGD destiné à l'exportation, en a d'ailleurs montré les limites. Elle doit être prise comme un outil pour la négociation du coefficient de dérivation avec l'industriel.

En ce qui concerne l'exonération, les éléments de décision que pourra retenir l'Administration ont déjà été évoqués. Les demandes formulées par les industriels pourraient être adressées au Service des Affaires Internationales de la DAII, si possible avant la remise de l'offre au client. Elle devrait réunir une décomposition du prix de l'offre, et le maximum d'informations sur la situation de concurrence. Si le matériel en cause est proche d'un modèle déjà acheté par les Télécommunications, le prix de vente à l'Administration sera indiqué. L'avis de sociétés d'ingénierie proche de l'Administration (SOFRECOM) ayant l'expérience du marché concerné sera sans doute utile dans certains cas.

2) Perception et fonds de concours

La première difficulté est de recenser les redevances exigibles, et donc de contrôler les exportations et les ventes au secteur privé en France. Il paraît, dans l'immédiat, difficile de faire mieux que de se fier aux déclarations des industriels. Un contrôle par les services des Douanes, pour les exportations, supposerait la mise au point d'une nomenclature beaucoup plus précise que celle dont on dispose actuellement.

./...

Les industriels peuvent cependant trouver avantage, indépendamment de la question de redevances, à faire état de toutes leurs ventes. Dans le cas du TGD, par exemple, l'engagement sur un volume minimum d'exportations pris par certains industriels est assorti de pénalités. Plus généralement les performances commerciales, notamment à l'exportation, sont, pour la DGT, un critère important d'appréciation de la qualité de leurs fournisseurs.

La règle générale qui peut être retenue, pour préciser le CCAGMI, est de lier l'exigibilité des redevances aux encaissements effectifs en provenance du client ou des organismes prêteurs. Dans le cas de marchés comportant une sous-traitance, il doit être précisé, à l'occasion du marché d'étude, si le maître d'oeuvre paiera ou non les redevances pour ses sous-traitants.

La procédure de fonds de concours permet, au sein du budget annexe, d'affecter directement certaines recettes à des dépenses particulières. Dans le cas qui nous intéresse elle permettrait d'affecter les redevances au budget du SEDE et de créer une sorte de recyclage des sommes consacrées aux marchés d'études. On peut en attendre un effet de motivation du service chargé du recouvrement, qui trouverait dans les redevances des moyens d'action suplémentaires et n'y verrait plus seulement l'obligation de satisfaire à une contrainte juridique et administrative. Cet effet de motivation ne pourrait qu'aller croissant, dans la mesure où les sommes en jeu (20 MF) sont appelées à augmenter avec le développement des exportations.

Le même effet pourrait jouer aussi du côté des industriels, qui accepteront mieux de payer les redevances s'ils peuvent en attendre, collectivement, un certain retour.

Le système gagnerait donc en rigueur dans l'application des clauses signées, mais aussi en efficacité dans l'usage des fonds publics, dans la mesure où le recyclage d'une partie des sommes transférées à l'industrie permet de mieux "finaliser" ces transferts et de mieux utiliser les sommes disponibles au service des programmes qu'on veut voir développés par l'industriel.

./...

Sur le plan juridique, la procédure du fonds de concours a été instituée, dans son principe, par l'ordonnance du 2 Janvier 1959 : "Des décrets pris sur le rapport du Ministre des Finances peuvent assimiler le produit de certaines recettes à caractère non fiscal à des fonds de coucours pour dépenses d'intérêt public". Un fonds de concours pour les redevances d'études pourrait donc être créé par un décret. Un arrêté du Ministre des PTT définirait ensuite la procédure de rattachement des sommes perçues à un chapitre budgétaire particulier.

Il n'est pas lieu ici d'entrer dans le détail de la procédure qui mène à la création de ce fonds de concours et qui fait intervenir le Ministère du Budget. On peut cependant noter que, l'effet de motivation attendu du fonds de concours sera meilleur si la procédure de rattachement permet l'affectation des sommes perçues à la fois en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Il faut toutefois noter que certaines de nos propositions supposent, de la part de la DGT, la mise en place de moyens d'expertise accrus, qui lui permettent de déterminer l'assiette et le coefficient de dérivation et de prendre des décisions fondées pour l'exonération des redevances. La mise en place de ces moyens serait sans doute coûteuse pour l'Administration mais risque aussi de développer un excès d'interventions tâtillonnes de cette dernière.

./...

CONCLUSION

L'objectif de notre étude était de rechercher une solution au problème des redevances qui soit acceptable par la Commission Centrale des Marchés et ses Commissions Spécialisées. Nous avons été ainsi amenés à définir un système qui est une adaptation au contexte des Télécommunications de celui mis en oeuvre au Ministère de la Défense, ce dernier pouvant sembler être un modèle d'application des textes.

Les nombreuses différences qui existent entre les secteurs des télécommunications et de l'armement ont rendu difficile cette adaptation. Compte tenu des différences dans les caractéristiques des marchés hors-Administration de ces deux secteurs industriels, et surtout des différences dans les fonctions des marchés d'études passés par ces deux Administrations, nous avons dû proposer un système qui tienne compte non seulement de la spécificité des produits de télécommunications par rapport aux matériels militaires, mais également des objectifs qui sous-tendent les marchés d'études. Outre la nécessaire création d'un fonds de concours, nous avons proposé des clauses de redevances plus souples que celles figurant dans le CCAGMI. Les difficultés de mise en oeuvre d'un tel système tiennent au fait que ce qui est le fondement du problème des redevances, à savoir la double fonction des marchés d'études, reste bien présent. Ne serait-il pas alors envisageable que la DGT, comme la Défense, soit dotée de moyens d'aides clairement distingués des marchés d'études ?

En fait nous avons pris le parti, dans toutes nos propositions, de rester dans la logique actuelle des rapports entre la DGT et ses fournisseurs. Ceux-ci se caractérisent par un volontarisme de la DGT qui oriente la stratégie des industriels, notamment dans le domaine des produits nouveaux (objectifs importants d'exportation fixés par l'Administration, études de marché et définitions techniques des produits faites par la DGT). Les marchés d'études sont l'outil essentiel de ce volontarisme.

D'un strict point de vue industriel, un désengagement de l'Administration serait envisageable dans le domaine des produits nouveaux (terminaux). Il se caractériserait par une plus grande initiative laissée aux industriels dans la définition et le développement de ces produits et par une réduction du financement par marchés d'études de la DGT dans ce domaine. La question des redevances ne se poserait plus alors.

Mais les industriels disposeraient-ils, sans les marchés d'études, des capacités de financement nécessaires à la recherche et au développement de ces produits ? Compte tenu de la part importante que représentent aujourd'hui les commandes publiques dans l'activité de l'industrie des télécommunications, cela pose la question du niveau des prix pratiqués sur les marchés publics de fabrication et des capacités d'autofinancement qui en résultent.