

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Examen du rapport de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'équipement naval (MM. Bernard CAZENEUVE et Jean-Michel FOURGOUS, Rapporteurs)

Mercredi
13 février 2008
Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 62

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Didier Migaud,
*Président***



Le **Président Didier Migaud** a rappelé que la mission d'évaluation et de contrôle, mise en place le 25 juillet 2007 et présidée par MM. Georges Tron et David Habib, a adopté, comme premier thème de travail, le financement des projets d'équipement naval militaire. Associant majorité et opposition, ainsi que la commission de la Défense, cette MEC a conduit ses travaux sur un rythme soutenu puisqu'elle a procédé à dix auditions en moins d'un mois. Les choix des programmes d'équipement militaire ont des implications tout à fait considérables : sur le plan stratégique, sur la politique de la recherche et, naturellement, quant aux dépenses budgétaires.

Il s'agissait pour la MEC d'évaluer les méthodes de décision et de gestion des programmes d'équipement naval militaire par l'État, d'apporter à la représentation nationale un éclairage supplémentaire sur les enjeux stratégiques et industriels des choix qu'elle aura à faire et de dégager des propositions consensuelles. La mission a centré son travail d'analyse et d'évaluation sur trois grands programmes navals : celui des frégates européennes multi-missions FREMM, celui des sous-marins nucléaires d'attaque de nouvelle génération Barracuda et le projet de second porte-avions PA2.

M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur de la MEC, a rappelé que le bureau de la Commission des finances a souhaité que la mission d'évaluation et de contrôle examine les programmes d'armement qui représentent des enjeux financiers considérables, contribuent à la défense de la France et engagent le pays pendant des décennies. Les programmes d'armement naval, qui sont parmi les plus onéreux, ont été retenus. La MEC a examiné les trois plus importants : les sous-marins nucléaires d'attaque – SNA – Barracuda, les frégates FREMM et le deuxième porte-avions – PA2. Son rapport retrace, dans une première partie, ces trois programmes, tels qu'ils apparaissent à l'issue des auditions qui ont été menées puis, dans une seconde partie, les obstacles financiers et les difficultés de méthode relevés.

Les Barracuda sont destinés à remplacer les SNA *Rubis* dont la durée de vie a dû être prolongée. Le caractère indispensable de ce programme est évident : les SNA protègent les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, piliers de la dissuasion française, ils protègent le groupe aéronaval et mènent des missions autonomes. Pour en avoir au moins trois opérationnels en même temps, il convient de détenir six bâtiments. Les Barracuda seront plus volumineux, plus silencieux et plus performants que les Rubis. Pour autant, leur disponibilité, légèrement meilleure que celle de leurs prédécesseurs, ne permettra pas de diminuer leur nombre, à moins de réduire les missions et les ambitions de notre pays.

Il s'agit d'un programme très coûteux, à raison d'environ 1,3 milliard d'euros l'unité, qui inclut toutefois six années et demi d'entretien. Seul le premier bâtiment est, pour l'instant, financé. Pourtant, il convient de ne plus attendre : d'une part, les *Rubis* ne pourront être prolongés indéfiniment, d'autre part, les chantiers de Cherbourg vont bientôt achever le dernier sous-marin nucléaire lanceur d'engins – SNLE –, le *Terrible*, et seront en chômage technique si on ne commence pas la fabrication des Barracuda.

La mission considère que l'étalement dans le temps des programmes d'armement majeurs doit être évité. En effet, l'expérience montre que tous les programmes qui ont fait l'objet d'un décalage se sont avérés plus onéreux que prévu, notamment parce qu'il a fallu prolonger la durée de vie des équipements devenus obsolètes qu'ils étaient censés remplacer. S'inscrivant dans cette logique, la MEC propose que le calendrier de réalisation des Barracuda ne soit plus modifié. Toute mesure d'économie devra donc être envisagée sur un autre programme.

Pour autant, tenant compte des contraintes budgétaires du pays, la mission propose de ne plus engager de nouveaux programmes d'armement sans qu'aient été dégagées les ressources réelles correspondantes, dans le cadre d'une politique budgétaire soutenable.

Les frégates européennes multi missions – FREMM – sont construites en collaboration avec l'Italie : il est prévu d'en construire 17 au profit de la France et 10 au profit de l'Italie. Les 8 premières FREMM françaises ont déjà été commandées, la première est en chantier depuis quelques mois. Ces frégates sont de bons bateaux de défense anti-aérienne et de lutte anti sous-marine. Elles ne sont certes pas aussi sophistiquées que les frégates Horizon avec lesquelles elles travailleront lorsqu'il s'agira, par exemple, de protéger le porte-avions, mais elles constituent un bon compromis coût–efficacité.

Elles représentent à nos yeux l'exemple à suivre, la marine ayant su se satisfaire d'un matériel éprouvé et performant sans tomber dans le piège consistant à demander toujours plus de fonctions, pas toujours indispensables. Cela n'a pas forcément été le cas pour d'autres programmes pour lesquels la course aux « surspécifications » inutiles a tiré les prix vers le haut.

Au total, chaque FREMM coûtera environ 400 millions d'euros, contre plus de 900 millions d'euros pour les frégates Horizon et 625 millions d'euros pour les frégates allemandes F125.

Toutefois, le financement de ce programme n'a pas été prévu par la loi de programmation militaire – LPM. A l'époque, il était question de faire appel à un « financement innovant », un partenariat public-privé qui aurait eu pour conséquence d'alourdir un peu plus l'endettement du pays et qui a été finalement abandonné. L'État a mis en place un financement inspiré d'une pratique britannique : 6/19^{ème} du financement est apporté par le ministère de la défense et 13/19^{ème} par le ministère des finances, mais ces crédits, inscrits en loi de finances rectificative, ont été aussitôt gelés.

Le deuxième porte-avions – PA2 – est le programme emblématique de la marine nationale en même temps que le moins abouti. Il s'agit d'assurer la permanence à la mer du groupe aérien lorsque le *Charles-de-Gaulle* est en entretien.

Le bilan de la collaboration menée avec les Britanniques sur le PA2, qui devait se traduire par des économies et une meilleure interopérabilité, est pour le moins contrasté. La marine britannique utilise depuis les années 60 des avions à décollage et atterrissage vertical, alors que la marine française utilise des avions classiques, plus performants. Les deux marines ont des besoins techniques différents, les catapultes et brins d'arrêts n'étant que les éléments les plus visibles, et il apparaît que, sur le plan aérien, il n'y aurait pas d'interopérabilité entre les deux marines.

DCNS et la Direction générale de l'armement – DGA – estiment néanmoins que la France y a gagné deux années pour tout ce qui concerne le dessin de la coque et des parties communes et les Britanniques considèrent que ce sont les Français qui ont payé le dessin de leur porte-avions.

Pour autant, les coûts n'ont pas été réduits d'autant que, dans le cadre d'une restructuration de leurs chantiers nationaux, les Britanniques ne souhaitent pas mettre en commun la fabrication des coques. Chaque pays travaillerait séparément sur des plans d'inspiration commune.

Aussi, le coût du PA2, qui serait à propulsion classique, est aujourd'hui estimé à 3 milliards d'euros, soit à peu près autant que ce qu'a coûté le *Charles-de-Gaulle*, à propulsion nucléaire. Lors des auditions que la mission a réalisées, il a été admis que le coût final pourrait être plus proche de 3,5 milliards d'euros.

L'intérêt du porte-avions n'est plus à démontrer, même si le ravitaillement en vol, en permettant des missions de plus en plus longues d'avions basés à terre, l'a relativisé. Il reste à savoir s'il est souhaitable d'en acquérir un deuxième pour suppléer le *Charles-de-Gaulle*, disponible 70 % du temps et en entretien les 30 % restant. Outre le coût d'acquisition, le PA2 coûterait entre 125 et 135 millions d'euros de fonctionnement par an, soit plus de 5 milliards d'euros pendant sa durée de vie, estimée à 40 ans.

Une proposition du rapport, dans l'hypothèse où le PA2 serait construit, consiste à demander que soit incluses dans le contrat au moins six années d'entretien, de manière à sensibiliser le constructeur à cet aspect du programme.

M. Jean-Michel Fourgous a ensuite indiqué que la mission mettait également l'accent sur la nécessité de favoriser les exportations d'armements dans le double but de fournir de l'activité aux bassins d'emplois concernés, mais aussi de réduire les coûts de nos propres armements en augmentant les séries. Prendre en compte la nécessité d'exporter dès la conception même des matériels militaires est indispensable. La guerre mondiale actuelle est avant tout économique.

À titre personnel, M. Jean-Michel Fourgous a regretté le manque de culture entrepreneuriale de la DGA et a appelé de ses vœux une réforme de cette administration dont le processus décisionnel, selon lui, n'est plus adapté aux lois du marché et qui manque cruellement d'une « culture d'exportation ».

Présentant les perspectives à l'exportation des programmes examinés par la mission, M. Jean-Michel Fourgous a indiqué que les sous-marins Barracuda n'étaient pas directement exportables mais permettaient à DCNS d'acquérir un savoir-faire utile pour exporter des sous-marins à propulsion classique, les Scorpènes, déjà vendus à plusieurs pays. Les FREMM sont directement exportables : en raison de leurs qualités et de leur coût modéré par rapport à leurs concurrentes, elles devraient logiquement trouver des acquéreurs étrangers. Seul le PA2 n'offre pas de perspective d'exportation directe, même s'il contribue au savoir-faire et à l'excellence de DCNS.

M. Bernard Cazeneuve, Rapporteur de la MEC, a déclaré qu'il souhaitait apporter des éléments complémentaires permettant d'appréhender la totalité des sujets traités par la Mission d'évaluation et de contrôle.

En premier lieu, il a souligné la part importante des investissements de défense qui représentent environ la moitié de la totalité des investissements de l'État. Dans ce cadre, les programmes d'équipement naval militaire sont considérables.

Le rapport de la MEC s'inscrit dans un contexte particulier, puisque les conclusions de la commission du Livre blanc, qui devraient préfigurer les prochains choix en matière de défense, sont attendues pour mars ou avril 2008. D'ores et déjà, la revue générale des politiques publiques comme la revue générale des programmes au sein du ministère de la défense laissent présager des arbitrages sur plusieurs composantes du budget de la Défense.

La Mission a pris en considération différents impératifs : le financement des programmes d'armement s'inscrit dans un contexte budgétaire contraint, compte tenu notamment de l'endettement de la France ; sur le plan industriel, la réforme de DCNS est un succès mais la remise en cause de programmes majeurs de construction navale serait susceptible de mettre en péril la pérennité de l'entreprise ; enfin, toute proposition doit préserver les impératifs opérationnels et stratégiques. Il convient d'assurer entièrement la sécurité nationale.

Le rapport comportera donc les conclusions suivantes :

En premier lieu, les lois de programmation militaire, qui avaient pour but d'aboutir à la réalisation du projet d'armée 2015, ont connu des difficultés d'élaboration. Leur déroulement ne constitue pas une réussite si l'on considère que les premiers travaux de la commission du Livre blanc font le constat de la remise en cause de ce modèle.

Les lois de programmation militaire sont affaiblies dans leur portée par d'importantes lacunes techniques, dès leur conception. Elles sont en effet fondées sur une enveloppe financière déterminée selon les coûts d'objectifs fixés par l'État et non selon les coûts prévisionnels arrêtés après discussion avec les industriels. Le décalage, qui peut porter jusqu'à 30 % du montant inscrit dans la LPM, doit impérativement être réduit, pour l'élaboration des prochains projets d'équipement militaire. Le financement des LPM est également insuffisant au regard du coût des facteurs des programmes d'armement qui évoluent de façon plus dynamique que le budget de l'État.

La mission a par ailleurs réfléchi à la question de la mutualisation des coûts de développement des programmes d'armement par l'allongement des séries au moyen des exportations, de la réalisation de programmes en coopération ou de concentrations industrielles. Elle souhaite que les perspectives d'exportation soient prises en considération en amont des programmes d'armement mais elle insiste sur la nécessité d'expertiser l'intérêt réel des exportations. En effet, la rentabilité des exportations d'équipements militaires navals n'est pas évaluée rigoureusement, comme l'a montré la vente de deux sous-marins Scorpène au Chili, puisque le marché est déficitaire. Par ailleurs, les exportations comportent généralement des clauses de transferts de technologies, comme en témoignent les demandes actuelles du Brésil et le contrat de sous-marins Scorpène vendus à l'Inde. La France risque donc de disséminer ses savoir-faire et de favoriser l'émergence de concurrents.

Les programmes en coopération doivent également donner lieu à des expertises rigoureuses : dans le cas du projet de second porte-avions PA2, la coopération avec les Britanniques avait été justifiée par la perspective d'une mutualisation des coûts et la réalisation d'une véritable interopérabilité. Dans les faits, les seules parties communes aux projets français et anglais sont sous la ligne de flottaison et le coût du PA2 à propulsion classique devrait être aussi élevé que le coût actualisé du porte-avions Charles de Gaulle à propulsion nucléaire. Cela étant, cette observation est à relativiser si l'on considère que sur le cycle de vie complet d'un bâtiment, le maintien en condition opérationnelle est infiniment plus coûteux en cas de propulsion nucléaire qu'en cas de propulsion classique.

En dernier lieu, les perspectives de concentration industrielle en Europe, évoquées notamment par l'Amiral Alain Oudot de Dainville, alors chef d'état-major de la Marine, et par les dirigeants de DCNS, se heurtent aux conflits d'intérêts d'entreprises qui sont souvent en concurrence sur le terrain des exportations. C'est ainsi que DCNS, après avoir développé avec l'Espagnol Navantia le sous-marin Scorpène à l'exportation, doit maintenant affronter la concurrence de son partenaire qui propose un autre sous-marin, le S80, développé grâce aux savoir-faire acquis dans le cadre de cette coopération.

En conclusion, M. Bernard Cazeneuve a considéré que la France devait conserver une maîtrise parfaite de son outil de défense. Il s'est félicité de la convergence de vues des rapporteurs sur le contenu des conclusions, alors que ceux-ci avaient exprimé sur de nombreux points des différences d'appréciation.

M. David Habib, Président de la MEC, a constaté que la mission a mis en évidence que les gouvernements successifs n'ont pas soutenu un effort de hiérarchisation dans la conduite des programmes d'armement. Le rapport s'inscrit dans le cadre de la réflexion sur la stratégie de défense de la France menée notamment par la Commission du Livre blanc et doit favoriser cet effort de hiérarchisation des priorités à mener par ministère de la Défense comme par les autres responsables politiques et les militaires. Une plus grande vérité des coûts des investissements est indispensable. Le travail de programmation doit s'appuyer sur les coûts prévisionnels et non sur les coûts d'objectifs, comme cela a été le cas jusqu'à présent. Il doit également établir les coûts de possession prévisionnels, sur le cycle de vie entier des bâtiments qui, actuellement, sont mal connus et mal pris en compte par les autorités politiques avant le lancement d'un projet d'équipement. En outre, l'absence de véritable politique européenne de la défense ne permet pas de réaliser les économies d'échelle qui pourraient résulter d'une mutualisation des moyens et des programmes. Il faut donc exiger une plus grande transparence de l'information sur les programmes d'équipements navals. L'effort des deux rapporteurs pour parvenir à des conclusions communes doit être salué. Il s'inscrit parfaitement dans l'esprit de consensus qui inspire les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle. Un courrier adressé à M. Philippe Séguin, Premier Président de la Cour des comptes, pourrait également saluer la collaboration des deux conseillers maîtres qui représentaient la Cour, et qui ont grandement contribué à la qualité des travaux de la mission par leur participation aux auditions.

M. Bernard Cazeneuve, Rapporteur de la MEC, a souhaité que le rapport soit présenté devant la commission de la Défense.

Le **Président Didier Migaud** a approuvé cette suggestion puis il s'est interrogé sur le sens de la proposition n° 17 du rapport qui suggère d'« intégrer, dès le début du processus décisionnel relatif à tout programme d'armement, la dimension exportation ». Des équipements militaires tels que l'avion de combat Rafale, le sous-marin Barracuda ou le second porte-avion PA2 sont très spécifiques et l'on peut douter de la possibilité réelle de les exporter.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a demandé quelle était la formalisation de l'engagement de l'Italie dans le déroulement du projet de frégates FREMM. Il a considéré également comme essentiel d'obtenir une plus grande transparence de l'information sur les coûts des programmes d'armement. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, les documents budgétaires devraient comporter une présentation triennale des crédits qui pourrait faciliter une meilleure application des lois de programmation grâce à leur adéquation plus fine

avec les moyens budgétaires. Jusqu'à présent, il n'existait que des lois de programmation sectorielles qui ont leur logique propre, parfois distincte des dotations ouvertes dans le cadre budgétaire annuel. La programmation pluriannuelle du budget de l'Etat fait d'ailleurs partie des réformes proposées par MM. Didier Migaud et Alain Lambert.

M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur de la MEC, a indiqué que l'Italie avait procédé à la commande ferme de deux frégates sur les dix prévues. Il faut développer en France une culture de service du client et de soutien des projets à l'exportation. DCNS participe à la restructuration du secteur industriel naval de défense français. Les mentalités doivent évoluer. Le marché potentiel mondial de l'armement représente 1 200 milliards d'euros environ. Les États-Unis sont les premiers avec 40 % du marché et la France est 4^{ème} avec 8,4 % du marché. Il faut donc mener une véritable réflexion ayant pour fin d'augmenter les parts de marché de l'industrie de la défense, tout en préservant l'indépendance nationale.

Le **Président Didier Migaud** a demandé si les équipements exportés étaient vendus au prix coûtant.

M. Bernard Cazeneuve, Rapporteur de la MEC, a souligné que, compte tenu de leurs caractéristiques, la plupart des équipements ne sont pas exportables. A titre d'exemple, l'exportation du sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda, parce qu'il est propulsé au moyen d'une chaufferie nucléaire, est interdite par les accords internationaux. Néanmoins, ce type de bâtiment offre des opportunités d'améliorations technologiques, applicables à d'autres produits qui sont eux exportables. Les avancées en matière de discrétion acoustique des Barracuda servent à d'autres sous-marins eux-mêmes exportables : les prochaines générations de sous-marins classiques proposés par DCNS offriront de meilleures performances technologiques et seront donc mieux positionnées à l'exportation. Un contrat non rentable pris isolément peut ainsi s'avérer intéressant sur le long terme. C'est le cas du premier marché d'exportation de sous-marins Scorpène, vendus au Chili. L'audition des dirigeants de DCNS a montré que ce contrat déficitaire avait ouvert la voie à des exportations de Scorpène dans d'autres pays et permis d'atteindre un équilibre global en termes de rentabilité.

Les documents budgétaires transmis au Parlement sont insuffisants. Le projet annuel de performance de la mission *Défense* n'apporte à la représentation nationale aucune information claire sur le financement des programmes d'équipement militaire. Par exemple, le ministère de la Défense a procédé en gestion 2006 à un redéploiement d'autorisations d'engagement entre les dotations du PA2 et celles des sous-marins Barracuda, sans que la représentation nationale en soit informée. Autre exemple, le financement des FREMM a, dès l'origine, posé problème : non prévu dans le cadre du budget par la LPM, il a d'abord donné lieu à un projet baroque, vite abandonné, de financement dit innovant, en fait par un emprunt extrabudgétaire. Il a ensuite été décidé d'en financer une petite fraction dans le cadre de la loi de finances initiale, la plus grande part des crédits afférents aux FREMM devant faire l'objet d'ouvertures de crédits par la loi de finances rectificative – LFR – de fin d'année. Dans les faits, les crédits ouverts en LFR, nécessairement reportés, ont été mis en réserve en gestion et non utilisables. Ce mode de financement s'est donc révélé inopérant et, qui plus est, les ouvertures de crédits n'ont pas été toujours effectuées. Elles ont par exemple manqué en loi de finances rectificative pour 2007. Aucun intervenant n'a évoqué cette anomalie lors du débat budgétaire, la plupart ne disposant même pas de cette information. La présentation pluriannuelle des moyens budgétaires devrait apporter plus de transparence et une meilleure appréciation de la compatibilité des moyens ouverts dans le cadre du budget avec la mise en œuvre de la loi de programmation militaire.

Le **Président Didier Migaud** a constaté l'accord de la commission des Finances pour la publication du rapport et il a proposé que les deux rapporteurs de la MEC en fassent la présentation devant la commission de la Défense. Plusieurs commissaires des finances pourraient également être utilement présents.

Sur sa proposition, la Commission a *autorisé* la publication du rapport de la MEC sur le financement des programmes d'équipement naval militaire.

