

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi

8 septembre 2015

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 98

– Audition de M. Louis Gautier, Secrétaire général de la Défense et de la Sécurité nationale, sur l'accord entre la France et la Russie relatif à l'annulation de la vente des bâtiments de type Mistral (projet de loi n° 3039). 2

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Présidence
de Mme Elisabeth
Guigou, *présidente*



Audition de M. Louis Gautier, Secrétaire général de la Défense et de la Sécurité nationale, sur l'accord entre la France et la Russie relatif à l'annulation de la vente des bâtiments de type Mistral (projet de loi n° 3039).

La séance est ouverte à quatorze heures trente.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Mes chers collègues, avant de commencer cette audition, je vous indique qu'il m'a paru nécessaire de créer, au sein de la commission des affaires étrangères, un groupe de travail sur les migrations, compte tenu de l'importance de ce sujet. Selon moi, c'est au sein de notre commission que nous pouvons appréhender le panorama dans son ensemble, en faisant le point tant sur notre système d'asile et nos procédures d'accueil que sur l'évolution de la situation internationale et sur la multiplication des crises, notamment au Sud, qui provoquent l'afflux de réfugiés que nous connaissons. Avant de faire cette annonce, j'ai consulté les vice-présidents de notre commission et les responsables des groupes politiques, qui ont tous estimé qu'il s'agissait d'une bonne idée.

Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, j'assurerai la présidence de ce groupe de travail. Nous pourrions retenir la même organisation que pour le groupe de travail sur la lutte contre le terrorisme, c'est-à-dire désigner un vice-président de l'opposition et deux corapporteurs, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition. Nous veillerons évidemment à ce que tous les groupes politiques soient représentés : nous pourrions imaginer, par exemple, que le groupe comprenne douze membres, sept de la majorité, cinq de l'opposition. Le rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » en sera membre de droit. Les membres du groupe de travail pourront être associés à ses auditions budgétaires s'ils le souhaitent.

Sur ce sujet, notre commission auditionnera plusieurs personnalités en séance plénière, notamment le ministre de l'intérieur. La date du 30 septembre avait été retenue pour cette audition, mais nous verrons s'il est possible de l'organiser plus tôt compte tenu du contexte.

M. Nicolas Dupont-Aignan. Les députés non-inscrits, dont je fais partie, pourront-ils être associés d'une manière ou d'une autre aux travaux de ce groupe ?

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Nous allons examiner cette question.

Nous accueillons cet après-midi M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, que nous avons déjà reçu pour un petit-déjeuner. M. Gautier a été le négociateur et le signataire pour la France de l'accord trouvé le 5 août dernier avec la Russie pour mettre fin au contrat sur les navires Mistral.

Avant de lui passer la parole, je vous rappelle le calendrier de l'examen du projet de loi tendant à autoriser l'approbation de cet accord : nous l'examinerons en commission mardi prochain, le 15 septembre, après le débat en séance publique sur la Syrie, qui aura lieu après les questions au Gouvernement, conformément à la décision prise ce matin par la Conférence des présidents. Initialement, il était prévu que notre commission auditionne le ministre des affaires étrangères ce jour-là à 16 heures 15, mais ce n'est plus possible en raison du débat dans l'hémicycle sur la Syrie. Je suis en train de voir si nous pouvons l'auditionner dans la foulée de ce débat, uniquement sur l'affaire des Mistral, juste avant que nous examinions le texte. Nous aurons très peu de temps pour ce faire, le texte devant être examiné en séance publique le jeudi 17 septembre au matin.

La semaine prochaine, nous aurons l'occasion de débattre de manière générale de nos relations avec la Russie et, si certains le souhaitent, de la politique des sanctions à l'égard de ce pays. Aujourd'hui, dans la mesure où nous recevons M. Gautier, je vous propose de nous concentrer sur l'accord lui-même et sur les nombreux points techniques qui s'y rapportent.

En fait, deux accords intergouvernementaux ont été signés à Moscou le 5 août. Le plus important est l'accord sous forme d'échange de lettres, qui fixe notamment le montant de l'indemnité : c'est lui qui sera soumis à notre approbation. L'autre protocole, intitulé « accord sur le règlement des obligations liées à la cessation de l'accord du 25 janvier 2011 », nous a été transmis pour information, car il n'a pas besoin d'autorisation parlementaire pour être ratifié. Le secrétariat de la commission vous a fait parvenir ces deux textes vendredi dernier par voie électronique. Enfin, je signale qu'un document de nature commerciale a été signé entre les deux entreprises française et russe principalement concernées pour mettre fin au contrat commercial qui les liait.

Monsieur le secrétaire général, les questions que nous nous posons portent d'abord sur les conditions de la négociation et de la conclusion de l'accord. Dans quelles conditions avez-vous été choisi pour représenter la France dans cette négociation ? Dans quel climat les discussions se sont-elles déroulées ?

S'agissant de l'accord lui-même, il me semble qu'il limite les coûts, qui auraient pu être considérables pour notre pays. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur les coûts qui ont été évités grâce à sa signature ? Cet accord amiable comprend aussi un certain nombre de garanties, notamment en matière de paix juridique – il garantit que les Russes n'introduiront pas de contentieux ultérieur –, de protection des technologies transférées et de droit pour la France de revendre les bâtiments sans que la Russie puisse s'y opposer. Vous nous direz comment nous sommes protégés sur ces différents points.

Cela étant, la clause concernant les tiers, selon laquelle « les préjudices à l'égard des tiers qui pourraient naître de l'application de la présente lettre n'ouvrent droit à aucune indemnisation », me laisse un peu perplexe : je ne vois pas comment, au regard des principes de notre droit, nous pourrions empêcher un tiers d'exercer un éventuel recours. Néanmoins, ainsi que le précise l'étude d'impact, la partie russe s'est engagée à indemniser ses entreprises, tandis que les entreprises françaises sont couvertes et seront indemnisées par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE). Pouvez-vous nous dire si cette couverture est intégrale ? Quel sera l'impact de cette affaire sur les entreprises principalement concernées, à savoir DCNS, STX et CNIM, et sur l'emploi en leur sein, à propos duquel les partenaires sociaux ont exprimé leur préoccupation ?

Plus généralement, quelles sont les perspectives économiques pour nos entreprises ? Pensez-vous que l'annulation du contrat Mistral pourrait ouvrir ou dégager d'autres perspectives, par exemple avec la Pologne ? Ou bien avons-nous manqué, ainsi que l'affirment certains industriels, un certain nombre de contrats qui auraient pu être conclus si nous avions livré les Mistral ? Enfin, s'agissant des deux bâtiments eux-mêmes, avez-vous une idée du prix auquel nous pourrions les revendre ? C'est de ce prix de vente que dépendra le coût éventuel de cette affaire pour les finances publiques.

Nous avons déjà eu l'occasion de nous entretenir sur ces questions cet été lorsque l'accord a été signé, mais nous avons besoin de ces précisions supplémentaires, et mes

collègues auront certainement d'autres questions à vous poser. Je vous remercie de votre présence parmi nous cet après-midi avec vos collaborateurs.

M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. Je vous remercie de m'accueillir au cours de la phase initiale de vos travaux d'examen du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et la Russie mettant fin au contrat sur les bâtiments de projection et de commandement (BPC) de type Mistral. Après avoir remis en perspective la négociation, je reviendrai sur les éléments de contexte, les engagements interétatiques et industriels souscrits avec la Russie, le déroulement de la négociation, la teneur de l'accord, ses conséquences en droit interne et en droit international, ainsi que sur la question des coûts que vous avez évoquée, madame la présidente.

Le 3 septembre 2014, à l'issue d'un conseil de défense et de sécurité nationale, le Président de la République a constaté que les conditions n'étaient pas réunies pour la livraison du premier BPC à la Russie, qui devait intervenir à partir de la mi-octobre, dans la mesure où la situation à l'est de l'Ukraine dégenérait. S'est alors posée assez rapidement la question de l'expertise des conséquences industrielles, économiques, diplomatiques et juridiques, d'abord en franco-français, de la suspension de l'accord. Le 4 décembre 2014, le Premier ministre a confié au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) un premier mandat : procéder à une instruction interministérielle du dossier. Celle-ci a conclu assez naturellement à la formulation d'une recommandation : rechercher d'ores et déjà à établir un contact et une discussion avec les Russes pour expliquer les conditions de la suspension de l'accord et, dans l'hypothèse où cette décision serait confirmée, celles de la non-livraison des deux BPC. D'autre part, à la suite de cet échange interministériel, il a finalement été décidé de poursuivre la construction du second BPC. Donc, pour répondre à une des questions que vous avez posées, l'interruption de ce contrat n'a pas eu de conséquences industrielles ou économiques, ni pour les entreprises – DCNS et ses deux sous-traitants, STX et CNIM – ni pour le bassin d'emploi.

En janvier 2015, à la suite d'un échange entre le Président de la République et M. Vladimir Poutine, s'est dégagée l'idée de pourparlers sur ce sujet entre la France et la Russie. Les deux présidents ont désigné leurs émissaires pour cette négociation, respectivement le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et M. Dimitri Rogozine, vice-président du gouvernement russe. Le choix du SGDSN pouvait s'expliquer par le rôle qu'il avait joué dans l'instruction interministérielle préalable. Il se justifiait aussi du fait des compétences du SGDSN en matière de contrôle des exportations d'armement. La première conséquence du refus de livrer les BPC a d'ailleurs été, en droit interne, la suspension de la délivrance des licences d'exportation. La désignation d'émissaires *ad hoc* répondait à la volonté de distinguer cette négociation d'autres dossiers diplomatiques importants sur lesquels nous étions en discussion avec la Russie, non seulement les pourparlers concernant la situation dans l'est de l'Ukraine, mais aussi, entre autres, le dossier iranien. Compte tenu des enjeux et des défis internationaux auxquels nous étions confrontés, ces dossiers exigeaient d'être traités sans interférence avec la question particulière des BPC, que nous avons en quelque sorte mise de côté.

Je rappelle le contexte international et diplomatique dans lequel est intervenue la décision de ne pas livrer ces bateaux : l'annexion de la Crimée en mars 2014, la poursuite des affrontements dans le Donbass, le lancement de pourparlers sur ce sujet à l'été dans le format « Normandie », la destruction en vol du Boeing de la Malaysia Airlines, les premiers résultats des discussions avec le protocole de Minsk en septembre 2014, dont on sait que l'application

n'a commencé à être effective qu'à partir de février 2015. Par ailleurs, l'Union européenne a alors pris une série de décisions, dont un embargo sur les ventes d'armes et de biens à double usage. Décidé à la fin du mois de juillet 2014, celui-ci ne s'est appliqué qu'à partir du 1^{er} août 2014 et, donc, juridiquement, ne concernait pas les contrats signés antérieurement. Mais, politiquement, il pesait de manière très forte, compte tenu notamment de la position commune que nous avons prise avec nos partenaires et alliés sur la crise ukrainienne. Je rappelle que cet embargo s'impose encore et qu'il en est tenu compte dans toutes les décisions sur des demandes d'exportation vers la Russie.

Quels étaient les engagements contractuels et interétatiques ? Pour la fabrication des deux BPC, un contrat avait été conclu entre DCNS et un homologue industriel russe, Rosoboronexport (ROE), pour un montant initial de 1,12 milliard d'euros, assez vite porté à 1,2 milliard du fait de commandes accessoires, notamment de chalands de débarquement. Cet accord industriel était adossé à des engagements interétatiques : un accord intergouvernemental signé le 25 janvier 2011 et une lettre de confort du Premier ministre de juin 2011. Ces engagements visaient surtout à consolider une série d'accords réciproques courants dans de tels projets de coopération, notamment des autorisations, ainsi que des exonérations fiscales et douanières. Ils créaient à la charge de l'État français une série de garanties de bonne fin, notamment dans le transfert de la technologie et des équipements qui devaient être fournis à la Russie. S'agissant de la lettre de confort, elle indiquait que le gouvernement français « mettrait tout en œuvre » pour que DCNS respecte ses engagements, y compris en matière de paiements et d'éventuels remboursements ou pénalités. C'est sur le fondement du contrat de 1,2 milliard d'euros et des garanties données par les engagements interétatiques que les Russes ont établi leur première approche de négociation.

Afin d'être le plus clair possible, je reviens en arrière pour expliquer la succession des décisions du point de vue juridique. Dès lors que les accords intergouvernementaux ne comprenaient aucune clause dont nous aurions pu exciper, prévoyant, par exemple, une inexécution automatique du contrat en cas de dégradation du contexte international ou au vu des circonstances, nous ne pouvions nous appuyer sur ces accords pour ne pas exécuter le contrat. Dans ces conditions, le refus opposé à l'industriel d'exporter ces bâtiments constituait le fait générateur du sinistre industriel et pouvait créer un préjudice que l'État français devait indemniser. Dans le cas du premier BPC, ce refus a été implicite, l'absence de réponse pendant neuf mois à une demande de licence d'exportation valant rejet. La demande d'autorisation ayant été déposée le 24 septembre 2014, l'échéance tombait le 25 juin 2015, ce qui vous permet de comprendre quel était notre calendrier de négociation. Dans le cas du second BPC, la livraison a été refusée de manière explicite, peu avant la signature des accords.

En l'état de la situation internationale, des engagements entre les parties et du droit interne en matière de la délivrance des licences d'exportation, quels étaient les contentieux prévisibles en cas de rupture du contrat ? L'accord intergouvernemental prévoyait un arbitrage international à l'issue de six mois de pourparlers infructueux. D'autre part, le contrat industriel conclu entre DCNS et ROE prévoyait le déclenchement automatique d'un arbitrage au bout de douze à quatorze mois après la naissance d'un différend ou la notification par l'industriel français d'un acte expliquant pourquoi il n'était pas en mesure d'exécuter le contrat – cas de figure dans lequel il aurait invoqué la force majeure pour être indemnisé par la COFACE. Notre pays était donc confronté au risque d'un double arbitrage international, portant l'un sur l'inexécution par la France des engagements interétatiques qu'elle avait souscrits, l'autre sur l'inexécution par DCNS du contrat industriel qu'elle avait passé avec ROE. D'ores-et-déjà, DCNS s'exposait au risque de devoir payer à son cocontractant russe

des pénalités qui s'élevaient à 0,2 % du montant des lots en retard par semaine, dans la limite de 5 % du montant total de ces lots. Du point de vue juridique, notre position *ab initio* n'était donc pas favorable. Dans les conditions diplomatiques et internationales que j'ai rappelées, la résiliation amiable était la solution qui s'imposait. Le Président Hollande et le Président Poutine en sont alors convenus.

Pourquoi les Russes ont-ils, eux aussi, préféré cette solution ? Sans doute pour les mêmes raisons que l'État français, à savoir éviter de s'exposer à deux contentieux longs et coûteux. Dans la mesure où ils souhaitaient conserver un rapport de partenariat avec la France ou, en tout cas, faire en sorte que celle-ci reste un interlocuteur possible, ils avaient plutôt intérêt à ce que cette question soit résolue et ne vienne pas interférer avec le reste des relations diplomatiques avec notre pays. Enfin, ainsi que l'ont montré les conditions qu'ils ont exposées par la suite au cours de la négociation, ils recherchaient plutôt un paiement immédiat. Or celui-ci aurait pu être différé longtemps, les procédures d'arbitrage pouvant être longues du fait non seulement du travail des arbitres, mais aussi des parties en cause, qui peuvent jouer de la procédure en apportant des éléments au dossier.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. J'ai aussi entendu dire qu'une partie des responsables militaires russes avaient contesté, à l'origine, le principe même d'un achat de ces navires à la France. Cela a-t-il été le cas ? Et, à votre avis, cela a-t-il joué un rôle ?

M. Louis Gautier. Il est apparu, dans la discussion, que la partie russe n'avait pas une position uniforme. Avec mon interlocuteur désigné, M. Dimitri Rogozine, les relations ont été franches, parfois rudes, mais toujours extrêmement cordiales.

J'ai lu dans la presse que cette négociation durerait très longtemps. Tel n'a pas été le cas : elle s'est étalée sur un peu moins de cinq mois, avec environ deux mois consacrés à une discussion qui a permis de dégager les grands paramètres de l'accord et deux mois qui ont été utilisés pour négocier le contenu technique des textes, non seulement en franco-russe, mais aussi en franco-français, notamment sur les aspects relatifs à la COFACE. Cette durée n'avait rien d'extravagant s'agissant d'une négociation portant sur deux grands équipements militaires de cette nature, engageant des montants de cette importance et ayant des conséquences industrielles. Il est logique que l'on s'intéresse à tous les détails de tels accords, qui font plusieurs pages.

D'autre part, la discussion s'est déroulée dans un climat d'ouverture. Mon interlocuteur et moi avons l'obligation de proposer une solution à nos présidents respectifs. Nous revenons d'ailleurs régulièrement vers nos autorités pour faire valider les avancées de la négociation. Celle-ci s'est évidemment tenue dans un très grand degré de confidentialité, et nous avons voulu que les délais soient les plus brefs possibles.

Comme vous le savez, M. Rogozine n'était pas, à l'origine, très favorable à ce projet. Il a commencé par me rappeler, au cours d'une discussion un peu abrupte, qu'il ne souhaitait pas, pour sa part, cette coopération, que les chantiers russes étaient, selon lui, tout à fait capables de construire de tels BPC et qu'ils n'avaient d'ailleurs pas passé la commande optionnelle des deux autres BPC, qui devaient être construits en Russie dans le cadre de la coopération nouée par le contrat initial. Son point de vue était donc plutôt celui d'un opposant à l'exécution du contrat. Néanmoins, des représentants d'autres ministères siégeaient autour de la table.

Ces positions ont-elles joué dans les résultats que nous avons obtenus ? Je l'ignore. Je constate seulement que, dès le mois de mai, après cinq allers-retours en Russie, nous sommes parvenus à définir les bases d'un accord possible : une résiliation à l'amiable, l'abandon de tout contentieux, le fait que la France serait pleinement propriétaire de ces bâtiments dès lors qu'elle aurait remboursé les sommes dues à la Russie et restitué un certain nombre de matériels considérés comme des matériels de souveraineté – les GFX – et, enfin, qu'elle serait libre d'exporter lesdits navires, son seul engagement étant d'en informer la partie russe.

Au départ, le montant demandé par les Russes était beaucoup plus élevé. J'ai évoqué le chiffre de 1,2 milliard d'euros ; or nous aboutissons à une somme de 949,7 millions que je détaillerai tout à l'heure. Les Russes exigeaient aussi que la possibilité de réexporter soit soumise à leur accord. Ces deux points ont été finalement clarifiés et, à partir du mois de mai, nous avons travaillé dans le cadre de groupes de travail plus techniques, qui ont associé plus étroitement les représentants des industriels, notamment de DCNS.

Nous avons abouti à l'architecture que vous avez présentée, madame la présidente : un accord intergouvernemental, un échange de lettres valant accord intergouvernemental qui fait l'objet du projet de loi qui vous est soumis, un avenant industriel, ainsi que divers textes de nature unilatérale émanant notamment de la partie russe, indiquant que celle-ci fera son affaire de l'indemnisation de l'ensemble des sociétés russes qui ont été associées à la réalisation de ce projet de coopération. Les deux accords ont été signés simultanément le 5 août 2015. L'accord intergouvernemental est, au fond, un document général, qui abroge l'accord de 2011 et qui reconnaît à la France la pleine propriété des bâtiments dès lors qu'elle aura payé son dû et restitué à la Russie ses matériels. L'échange de lettres précise les choses en affichant le montant de la transaction, en indiquant très clairement que la réexportation sera soumise à une simple obligation d'information, et non à une autorisation préalable, et en prévoyant l'extinction des contentieux.

Quant à la clause limitant les possibilités de contestation par un tiers, elle ne s'applique qu'à l'échange de lettres, et non à l'accord intergouvernemental. L'échange de lettres porte sur l'indemnisation par la France du préjudice subi par la Fédération de Russie et ne contient donc rien qui puisse faire grief à un tiers. Quant à l'accord intergouvernemental, il prévoit les règles de propriété, qui pourraient éventuellement être contestées par des industriels français ou russes ayant été associés à cette opération, étant entendu cependant que, d'une part, les Russes ont donné l'assurance qu'ils feraient leur affaire de l'indemnisation de leurs sociétés et que, d'autre part, pour faire valoir leurs droits à indemnisation, les entreprises françaises se fondent non pas sur l'accord international, mais sur le refus de délivrer les licences d'exportation qui les empêche d'exécuter leur contrat et qui constitue le fait générateur du sinistre.

S'agissant de l'avenant entre DCNS et ROE, il constate une situation de droit nouvelle, à savoir que la Fédération de Russie a été indemnisée et qu'elle fait son affaire des débours de la société russe et que, dès lors, il n'y a plus de question de droit financier entre les deux industriels. En outre, ce protocole prévoit la mainlevée des garanties bancaires et organise la restitution des équipements militaires GFX, en précisant les pénalités qui pourraient s'appliquer en cas de non-restitution ou de contentieux concernant cette restitution.

J'en viens à la question des coûts. J'ai lu beaucoup de choses à ce sujet dans la presse et, souvent, les journalistes ont additionné des chiffres hétérogènes. En réalité, ce qui

restera supporté par le budget de l'État et ce qui restera supporté par la COFACE sont des montants différentiels.

La somme de 949,7 millions d'euros ne comporte ni frais financiers, ni pénalités, ni indemnisation. Rien que sur ce point, nous avons obtenu un résultat satisfaisant. Dès le départ, nous avons rejeté un certain nombre de demandes reconventionnelles des Russes, qui demandaient que l'on finance l'aménagement des quais de la base d'Ouliss à Vladivostok pour accueillir les BPC ou encore la navalisation des hélicoptères Kamov qui devaient être embarqués à bord. Nous avons dit aux Russes que nous étions disposés à rembourser les 893 millions d'euros qu'ils avaient versés à DCNS au moment de la conclusion de l'accord, ainsi que 56,7 millions d'euros correspondant aux frais de formation de leurs équipages pour les rendre opérationnels sur les BPC et aux coûts de développement de matériels spécifiques qu'ils avaient fournis gratuitement pour équiper les BPC. Nous nous sommes engagés à restituer ces matériels qu'ils considèrent comme des équipements de souveraineté, mais dont ils n'auront toutefois pas l'usage en l'absence de BPC. Il était normal que nous restituions les 893 millions avancés par les Russes dès lors que nous ne leur livrions pas les bâtiments. En réalité, seuls les 56,7 millions d'euros constituent une charge nouvelle.

Concernant les bâtiments, il s'agit d'un actif, qui figure dans les comptes de la DCNS et, pour partie, dans ceux de la COFACE – dans les opérations de cette nature, la COFACE est usufruitière des actifs, les industriels en gardant la pleine propriété. Là encore, il s'agit d'un montant différentiel. Par ailleurs, de manière exceptionnelle, les charges liées à la construction de ces bâtiments ont été « cofacées » à hauteur de 100 %, contre 95 % généralement, de façon à ce que tous les industriels soient indemnisés, y compris les sous-traitants.

Ensuite, j'entends parler des marges. Sur ce point, il y a une discussion entre DCNS et la COFACE, qui relève du secret des affaires. Je suppose que vous recevrez le président-directeur général de DCNS. La COFACE pourra sans doute indemniser comme frais généraux une partie de la marge de DCNS liée à son rôle en tant qu'architecte de système. En revanche, elle n'indemniser pas la marge commerciale, laquelle n'est jamais assurée dans les mécanismes de la COFACE. Là aussi, j'ai vu que l'on ajoutait des éléments qui n'avaient pas à l'être.

Le montant « cofacé » est non pas de 1,2 milliard d'euros, montant initial du contrat, mais de 865 millions. À cela, la COFACE va ajouter l'indemnisation des frais de gardiennage, soit 1 million par mois pour chaque bateau, et l'indemnisation des frais généraux, qui est aujourd'hui objet de discussion avec l'industriel. Au total, le coût de la garantie de la COFACE pourrait atteindre 1 milliard d'euros. Mais il ne s'agit pas là du montant du sinistre éventuel, qui ne sera constaté qu'au moment de la revente des bâtiments par DCNS. Là encore, c'est un montant différentiel : la COFACE défalquera le prix de revente – qui sera public – du montant indemnisable en fonction de l'accord initial passé avec l'industriel.

On dit que cette opération va impacter le budget de l'État, la COFACE bénéficiant elle-même d'une contre-garantie de la part de l'État. Cependant, cela va l'impacter non pas comme une dépense, mais comme une moindre recette, au titre des sommes excédentaires que la COFACE reverse chaque année à l'État. Cette moindre recette ne sera supportée que lorsque la revente aura été effectuée et que le sinistre aura été constaté, peut-être en 2016 ou en 2017.

Enfin, je souhaite apporter des précisions concernant les sommes qui font l'objet de l'échange de lettres. Le programme 146 de la mission « Défense » a été ponctionné pour payer les Russes, mais il a été recredité dans les trois jours des 893 millions que DCNS avait reçus et sera réabondé en fin d'année des 56,7 millions restants. L'opération est donc neutre pour le budget du ministère de la défense. En revanche, elle ne l'est pas pour le budget général de l'État, qui reste sollicité à hauteur de 56,7 millions cette année.

Les accords sont entrés en vigueur au moment de leur signature. Le même jour, nous avons signé l'accord intergouvernemental, l'échange de lettres, la mise en paiement et l'avenant industriel – les Russes ayant donné à ce moment-là la garantie que leurs sociétés seraient indemnisées, sans quoi ROE n'aurait pas signé ledit avenant. En droit interne, l'accord s'inscrit dans l'architecture de textes que vous avez évoquée, madame la présidente.

Le reste, ce sont des commentaires spéculatifs. Je rappelle que cet accord amiable a été recherché autant par les Russes que par les Français. Je suis assez satisfait de ce résultat et des équipes qui ont travaillé pour l'obtenir. Je mesure aussi que lorsqu'on signe un accord, on est deux : l'un des objectifs de la négociation était de faire en sorte que cette question ne devienne ni un irritant ni un facteur bloquant dans la relation franco-russe. Si les Russes ont signé l'accord, avec les conditions qu'il prévoit, c'est qu'ils ont considéré qu'ils étaient convenablement traités au regard de leurs intérêts étatiques et de la juste indemnisation du préjudice qu'ils auraient pu subir.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Je vous remercie vivement, monsieur le secrétaire général, pour ces premières précisions que vous avez bien voulu nous donner.

Le Gouvernement souhaite que l'accord sous forme d'échange de lettres signé le 5 août soit examiné rapidement. Notre commission désignera son rapporteur seulement le 15 septembre, après la réunion du groupe majoritaire qui aura lieu ce jour-là. Le rapporteur pressenti est M. Michel Vauzelle.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Il a déjà pu commencer ses travaux et sera donc en mesure de présenter son rapport aussitôt après sa nomination. Je précise qu'aucune disposition du Règlement n'impose de délai entre la nomination d'un rapporteur et la présentation de son rapport. Il n'est pas dans nos habitudes de procéder dans une telle précipitation, mais beaucoup d'autres commissions nomment un rapporteur le jour même de la discussion d'un texte législatif. Je remercie Michel Vauzelle d'avoir bien voulu commencer à approfondir cette importante question avant sa nomination effective. Je le remercie également de me remplacer à la présidence de cette séance.

Présidence de M. Michel Vauzelle, vice-président de la Commission

M. Michel Destot. Merci, monsieur le secrétaire général, d'avoir précisé, avec beaucoup de pertinence, les conditions dans lesquelles cet accord a été signé. Permettez-moi d'ouvrir le champ de notre échange en évoquant les exportations sur les marchés dits sensibles. Le succès commercial des satellites, du Rafale, peut-être du Mistral, des missiles, de la cybersécurité et même de nos avions civils dépend de la capacité d'innovation et, donc, de l'indépendance de l'industrie française. Or nous connaissons malheureusement, en France

et en Europe, des difficultés dans la filière électronique, en particulier des micro- et des nanotechnologies, avec Alcatel, Nokia ou encore STMicroelectronics. De ce fait, nous risquons d'être soumis au veto de pays tels que les États-Unis avant même de conclure des contrats, à plus forte raison en cas de contentieux. Rappelons que, parmi les nombreuses raisons pour lesquelles la filière électronucléaire française avait été mise en avant, il y avait la volonté d'indépendance stratégique nationale. Le Mistral est-il concerné par ce problème ? N'est-il pas nécessaire pour la France – votre rôle de conseiller peut être décisif en la matière – d'opérer un redressement dans le domaine de l'électronique, notamment des micro- et des nanotechnologies, soit pour elle-même, soit pour l'Europe ?

Mme Odile Saugues. Je salue la volonté des deux parties d'éviter que leurs relations ne s'enveniment. L'accord sous forme d'échange de lettres contient une clause qui conditionne les éventuels transferts des savoir-faire et des technologies reçus par une partie en application de l'accord du 25 janvier 2011 à l'accord préalable écrit de l'autre partie. Mais comment peut-on s'assurer que ces transferts n'ont pas déjà eu lieu ?

M. Pierre Lellouche. Monsieur Gautier, vous êtes un personnage considérable au sein de la République, au parcours brillantissime, de la Cour des comptes à la Fondation Pierre Bergé en passant par différentes attributions dans de grands journaux. Vous assurez en outre la présidence du conseil d'administration de l'École nationale des chartes, ce qui n'est pas la moindre de vos fonctions. Vous me permettrez donc de m'étonner de la légèreté de votre propos. (*Exclamations de plusieurs commissaires de la majorité.*)

Je me pose une série de questions. Dans cette affaire, vous avez choisi un « divorce pour faute », puisque vous reconnaissez avoir causé un préjudice à la Russie et que vous vous mettez en position d'indemniser ce préjudice – telle est l'expression que vous avez utilisée à plusieurs reprises. Si la non-livraison de ces bateaux tient à la France, il y a en effet préjudice. Mais chacun sait que, selon les termes même du Président de la République, les conditions de la livraison n'étaient pas réunies, et que la cause de la non-livraison est le « fait du prince », en l'espèce du prince Poutine avec l'invasion de la Crimée : pour la première fois depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, un État souverain a été envahi par un État membre de la grande famille européenne. Donc, s'il y a une faute qui a conduit à l'annulation des licences d'exportation, elle est du côté russe. Dès lors, il n'y a rien à indemniser, des procédures d'arbitrage étant prévues entre les États et entre les entreprises.

D'ailleurs, il est impossible pour l'opposition de se prononcer sur ce texte tant que nous n'aurons pas communication de la totalité des pièces, à savoir, entre autres, du contrat commercial, notamment des clauses d'arbitrage et d'indemnisation prévues – les contrats commerciaux prévoient toujours, surtout en matière de vente d'armes, des conditions d'interruption, notamment en cas de fait du prince. Si la faute est celle de l'autre, il faut aller à l'arbitrage. Or, en acceptant d'indemniser, vous vous placez dans l'hypothèse où c'est notre faute, ce que je ne comprends pas politiquement. D'autant que, juridiquement, cela entraîne une série de conséquences, y compris financières, sur lesquelles je vais revenir.

Lors de sa conférence de presse hier, le Président de la République a fait un exposé intéressant et intelligent sur la situation en Ukraine et sur le processus de Minsk, entamé en janvier de cette année. Or il a été décidé de suspendre le contrat au moment même où commençait ce processus qui devait conduire à un apaisement de la situation en Ukraine. Si tout se passe bien, M. Porochenko va obtenir les instruments juridiques qui permettront de calmer le jeu et de trouver une issue positive à l'ensemble des contentieux avec la Russie, militaires et économiques – je pense notamment aux sanctions prises par la Russie qui

affectent notre agriculture. Sur le plan politique, permettez-moi de m'étonner : pourquoi fusiller le contrat Mistral au moment où apparaît une perspective de sortie de crise ? Pourquoi maintenant ? Et pourquoi en reconnaissant avoir causé un préjudice à la Russie, alors que c'est nous qui en subissons un du fait de la Russie ?

Les aspects juridiques sont, eux aussi, un peu étonnants. Encore une fois, il nous est très difficile de nous prononcer – notamment à moi, en tant que juriste – sans avoir lu la totalité des textes. Les deux textes très courts que vous nous présentez, l'échange de lettres et le protocole, ne règlent en rien les questions de fond sur le plan du droit. J'ai besoin de savoir qui compense qui, et où est l'indemnité. Vous affirmez que l'opération est neutre sur le plan budgétaire. Cependant, les Russes ont payé 893 millions d'euros non pas à l'État français, mais à une entreprise, qui les a encaissés et les a probablement déjà dépensés pour construire les navires. En outre, vous dites que ces bâtiments sont un actif qui ne sort pas du budget de l'État et qu'il est compensé. Or il n'en est rien : l'argent n'est pas là ! C'est un tour de passe-passe ! Cela ne coûte, selon vous, que 57 millions, mais où est, dès lors, la réparation du préjudice ? Il y a un loup quelque part, que je ne vois pas, car je ne dispose pas de la totalité des pièces.

Enfin, monsieur Gautier, je suis surpris de la façon un peu expéditive dont tout cela est vendu à l'Assemblée nationale. Premièrement, nous avons besoin de la totalité des pièces pour nous prononcer et pas seulement de ces deux courts papiers qui sont le résultat d'un accord. Deuxièmement, je m'interroge sur l'opportunité politique de signer un tel accord aujourd'hui. Troisièmement, de deux choses l'une : ou bien ce sont les Russes qui sont responsables de la suspension des licences d'exportation et, dans ce cas, c'est à eux d'en supporter le coût, et il n'y avait pas à rembourser quoi que ce soit ; ou bien c'est nous qui acceptons de rembourser un préjudice, et nous nous mettons alors en faute pour quelque chose qui n'est pas de notre fait. Pardonnez-moi, je vous le dis comme je le pense : votre « package » est invendable en l'état.

À l'époque, ainsi que je l'ai déclaré publiquement, il était en effet impossible de vendre ces bateaux conformément au contrat qui avait été signé à Saint-Petersbourg en présence de M. Medvedev et de moi-même. Mais c'était non pas de notre fait, mais du fait de l'action des Russes. Dès lors, pourquoi nous mettre dans cette position aujourd'hui ? C'est complètement incompréhensible ! Et les conséquences juridiques et financières en découlent.

Monsieur le secrétaire général, cette question mérite un examen beaucoup plus approfondi, sur la base de la totalité des pièces. J'espère que le rapporteur en aura communication et qu'il voudra bien partager ces informations avec les autres députés, faute de quoi, selon moi, la plupart de mes collègues de l'opposition ne pourront pas voter ce texte.

Je me félicite que la présidente de notre commission ait choisi d'organiser cette audition, et vous remercie de vous y être prêté, monsieur le secrétaire général. Les choses s'étant précipitées à la sortie des vacances, nous avons besoin de cette clarification. Ces premiers éléments d'information, précieux mais sans doute encore insuffisants, à tout le moins aux yeux de certains collègues, nous permettront de mieux aborder la discussion en commission des affaires étrangères. .

Parfois, ainsi que Molière et d'autres l'ont dit, un mauvais accord vaut mieux qu'un bon procès. Du reste, je ne suis pas persuadé que cet accord soit mauvais. Les deux parties sont convenues de mettre un terme à ce différend d'une façon qui leur a paru équitable – ce que nous aurons à apprécier. Cela démontre que les rapports entre la France et la Russie

ne sont pas conflictuels, contrairement à ce que l'on entend parfois. Les deux pays peuvent avoir des points de vue différents, mais il y a un respect mutuel et, ainsi que l'a souligné Odile Saugues, une volonté de ne pas envenimer les relations, voire de dépasser les différends. C'est sans doute ce qu'il faut retenir.

Reste que les questions qui sont à l'origine des sanctions ne sont pas encore traitées. Pour autant, ce n'était pas une raison pour laisser traîner ce dossier car, avec le temps, la situation n'aurait fait que se dégrader. De l'accord, je retiens que la France se réappropriera les bâtiments, ce qui n'est pas neutre dans le débat, et que l'on évite un certain nombre de contentieux qui nous mèneraient aux calendes grecques – je concède que l'adjectif est mal choisi.

Pouvez-vous nous en dire plus sur les États susceptibles d'être intéressés par ces navires, dont il a été question dans la presse ? L'accord sous forme d'échange de lettres précise que la France ne pourra pas les revendre « sans en avoir informé préalablement par écrit la partie russe ». Quel est le sens de cette expression ? S'agit-il essentiellement d'une forme de courtoisie ou cela peut-il aller plus loin ?

M. Nicolas Dupont-Aignan. Monsieur le secrétaire général, vous déployez beaucoup de talent pour faire passer une décision scandaleuse et honteuse, comme s'il s'agissait d'une simple promenade de santé !

Je ne reviens pas sur le gâchis financier, si ce n'est sur le fait qu'il faudra bien remplacer les équipements russes par d'autres pour revendre les bateaux. Quel est le montant de cette remise aux normes ? Il ne doit pas être négligeable.

Vous n'avez pas évoqué le gâchis industriel. Personne ne parle un instant des ouvriers de nos chantiers navals qui ont construit ces navires et qui voient ainsi leur travail gâché. Ces femmes et ces hommes ne sont que de la main-d'œuvre ! Cela n'intéresse pas les autorités et ne compte pas dans les décisions !

Plus grave encore, c'est un gâchis de politique étrangère considérable. C'est le symbole de la soumission de notre pays et de sa politique étrangère. La France ne vaut pas plus que les pays baltes et la Pologne qui l'ont sifflée ! Le Président de la République et son gouvernement s'inclinent, alors même que le Président a reconnu hier que la situation s'améliorait en Ukraine. Comment peut-on jeter 1 milliard d'euros par la fenêtre à un moment où les Français paient tant d'impôts, simplement pour obéir à un coup de sifflet de Bruxelles et des États-Unis ? C'est, je le répète, une honte !

Au-delà, cela décrédibilise la parole de la France, notamment aux yeux des pays émergents. Les signatures de contrats, qui permettent justement à notre pays et à nos industriels de se différencier des États-Unis, seront désormais soumises aux ordres des Américains. C'est un argument commercial fondamental que le Président de la République et son gouvernement ruinent.

Enfin, c'est un gâchis de la relation franco-russe. Le mérite de cette vente, c'était de lancer une coopération technologique avec la Russie, de travailler avec ce grand pays dont nous avons besoin. Mais nous avons bien compris que vous préférez l'Ukraine à la Russie !

Je remarque d'ailleurs que les sanctions sont totalement inefficaces : les exportations américaines à destination de la Russie ont augmenté. Ainsi, celui qui donne

l'ordre ne se prive pas d'exporter, comme il le faisait d'ailleurs en Iran, alors que les exportations françaises vers la Russie s'effondrent et que nos agriculteurs le paient très cher. À Moscou, les fromages suisses ont remplacé les fromages français. Bien évidemment, l'embargo est une invention de l'Union européenne et une obligation imposée par elle.

Vous faites ce que l'on vous demande de faire, mais cette décision restera en travers de la gorge de nos compatriotes et, surtout, va casser l'indépendance de notre pays. C'est un très mauvais signal. J'aimerais avoir une réponse sur le coût de la remise aux normes des bâtiments, étant entendu que vous ne pouvez pas me répondre sur le reste, puisque vous en êtes solidaire.

M. Paul Giacobbi. Je souhaite revenir sur la chronologie des faits. Le 24 juillet 2014, Laurent Fabius avait lui-même rappelé la règle *pacta sunt servanda* – les accords doivent être honorés – en ce qui concerne le contrat sur les Mistral, en toute connaissance de cause, c'est-à-dire malgré les difficultés sur le dossier ukrainien à ce moment-là et face à la position du gouvernement américain, qui avait ouvertement regretté que Paris n'ait pas décidé une suspension du contrat.

Dans un deuxième temps, il a été décidé de suspendre, puis, finalement, de résilier le contrat. Enfin, troisième acte, le Président de la République a déclaré hier qu'il proposerait une réunion sur la situation en Ukraine avec les dirigeants russe, allemand et ukrainien avant la session de l'Assemblée générale des Nations unies, en indiquant qu'il « plaiderait pour la levée des sanctions » si le processus de Normandie aboutissait favorablement. Je vous le dis franchement : j'ai du mal à suivre !

S'agissant du prix, nous savons compter et nous ne pouvons pas gober que cela ne coûte que 57 millions ! À quel prix réussirons-nous à refourguer – passez-moi l'expression – ces deux bateaux ? Je l'ignore, mais je doute fort que nous les revendions au même prix. En tout cas, pour le moment, le différentiel que vous avez évoqué est de 1 milliard. En comptabilité publique comme privée, lorsque l'on établit une provision, on doit tenir compte de la pire des situations, à savoir, en l'espèce, de l'éventualité de voir cet actif nous rester sur les bras !

D'autre part, pourriez-vous être plus précis sur le coût du démontage et du transport des équipements russes, puis de leur remplacement par des éléments normalisés ?

Surtout, il y a le prix du ridicule et la question de la crédibilité en tant que vendeur, à laquelle faisait allusion Laurent Fabius. Une semaine après avoir déclaré qu'il serait inconcevable que la France livre les Mistral, un ministre allemand a estimé, lors d'un déplacement à New Delhi, qu'il serait absurde que l'Inde achète des Rafale à la France, car on voyait bien qu'elle n'était pas un partenaire fiable en matière de livraison d'armes ! J'ai d'ailleurs communiqué cette information au ministre concerné.

Au moment de la vente des Mistral, en 2011, nous connaissions déjà la nature du régime russe et les difficultés qu'il pouvait créer tant sur le plan intérieur que sur le plan international. Nous ne l'avons pas découvert à l'occasion de la crise ukrainienne ! Peut-être avions-nous mal évalué les choses à l'époque, une telle évaluation étant par nature très difficile. Quoi qu'il en soit, dès lors que nous vendons des équipements militaires à des pays qui peuvent créer des difficultés dans quelques années, nous risquons de nous retrouver dans une situation analogue : avoir soit à honorer un contrat dans des conditions difficiles, soit à le rompre avec toutes les conséquences qui en découlent.

M. Axel Poniatowski. Pour examiner ce projet de loi, nous devons porter notre attention essentiellement sur les aspects financiers, techniques et juridiques, ainsi que vient de le faire excellemment Pierre Lellouche. Mais, au-delà, la réalité de cette affaire pitoyable, c'est un formidable gâchis politique et, finalement, une dégradation de notre politique étrangère depuis maintenant trois ans. Nous en avons eu la démonstration hier lors de la conférence de presse à l'Élysée : il est tout de même extraordinaire d'entendre le Président de la République adopter sur la Syrie un point de vue qui est exactement l'inverse de ce qu'il nous avait expliqué il y a un an ! Comment croire qu'il puisse avoir raison en ce qui concerne nos relations avec la Russie, lorsque, à l'évidence, il prend le contre-pied de ce qu'il a dit et fait jusque-là sur la Syrie ?

Je vois dans cette affaire, je le répète, un formidable gâchis politique. Selon moi, nous avons complètement tort depuis le début dans notre relation avec la Russie. Nous n'avons pas fait ce que nous aurions dû faire. Notre diplomatie n'a pas été assez active ni assez pragmatique au début de la crise, au moment des événements en Crimée, voire avant. Nous aurions pu mener des actions diplomatiques pour éviter ce qui s'est passé par la suite, en particulier dans l'est de l'Ukraine. Nous avons laissé faire, nous nous sommes contentés d'être des témoins dans cette affaire, alors que, lors de la crise géorgienne, nous avons pris des initiatives qui avaient évité le pire. Nous assistons à une dégradation continue de notre relation avec la Russie. Ceux qui pensent que cette relation n'est pas conflictuelle se trompent de manière patente.

Qui plus est, dans toute cette affaire, la France aura finalement été la principale si ce n'est la seule victime de l'embargo. Aucun pays anglo-saxon n'en a subi les conséquences, ou si peu ! Mais le plus grave, c'est l'impact sur notre image aux yeux du monde : la signature de la France est aujourd'hui profondément dégradée. Vu notre attitude à l'égard de la Russie, qui peut croire que nous tiendrons nos engagements ? Tout cela nous amènera soit à rejeter le projet de loi, soit à nous abstenir.

Pour que nous ayons une vue complète de ce dossier, monsieur le secrétaire général, il faut que vous nous disiez quel est l'état des discussions en cours avec un certain nombre de pays – on entend beaucoup de choses à propos du Brésil, du Canada, de l'Égypte, de l'Arabie saoudite – et quelles sont les perspectives en ce qui concerne la revente de ces bâtiments. Vous nous avez dit, brillante démonstration à l'appui, que cette opération ne coûterait rien à la France. Mais cela pourra lui coûter assez peu comme cela pourra lui coûter 1 milliard ! Car plus le temps passera, plus ces bateaux perdront de la valeur.

Mme Marie-Louise Fort. Merci pour votre exposé, monsieur le secrétaire général. Le coût que vous avez estimé prend-il bien en compte tous les frais annexes liés à l'annulation de cette opération ? Vous en avez déjà énuméré quelques-uns : les frais d'aménagement du port de Vladivostok, l'adaptation des trente-deux hélicoptères Kamov, la formation de 400 marins russes pendant un an, de la marge escomptée par DCNS, les frais de maintenance – à distinguer du gardiennage – des navires et, enfin, leur « dérusification ».

Au-delà de la querelle de chiffres, ces éléments techniques me conduisent à m'interroger sur les possibilités réelles de rachat des deux bâtiments. Ainsi qu'Axel Poniatowski y a fait allusion, des discussions sont en cours notamment avec le Canada, qui souhaite renouveler sa flotte, et avec l'Égypte, qui a déjà conclu plusieurs contrats d'armement avec la France. Eu égard à la configuration des bâtiments, aux systèmes d'armes spécifiques initialement embarqués, aux possibilités d'interopérabilité de ces systèmes, sans oublier l'obligation d'informer les autorités russes de la vente par écrit, quelles sont, d'après

vous, les options les plus probables ou, à tout le moins, les plus souhaitables techniquement pour la revente de ces bâtiments ? Si nous ne les revendions pas, le préjudice serait beaucoup plus important pour la crédibilité tant de nos technologies que de nos engagements en matière d'exportations d'armement.

M. Philippe Baumel. Merci, monsieur le secrétaire général, pour votre exposé très précis. Pouvez-vous nous donner plus de détails sur le coût d'entretien des bâtiments, ainsi que sur celui du démontage des équipements russes, que vient d'évoquer Marie-Louise Fort ?

S'agissant des conséquences de l'annulation de ce contrat, j'ai lu il y a quelques semaines dans différents journaux nationaux que d'autres contrats d'achat de navires français lui étaient liés. Je pense notamment à des navires câbliers et à deux ravitailleurs franco-russes qui pouvaient être commandés dans un deuxième temps. Ces commandes sont-elles remises en cause ? Quelle est leur ampleur financière ?

Enfin, quels sont les clients possibles pour le rachat de ces bateaux et dans quelles conditions ? Quel est l'état d'avancement des négociations, compte tenu des conditions dégradées de la revente ?

M. François Rochebloine. Merci pour votre intervention, monsieur le secrétaire général, qui nous a éclairés sur la situation autrement que ne le font les médias. Je reviens sur la question du respect des contrats, soulevée par Axel Poniatowski : quelle est la crédibilité de la France dès lors qu'elle n'a pas honoré un tel contrat avec un pays aussi important ? Quelles peuvent être les conséquences sur nos relations ultérieures ?

Vous avez indiqué que nous devons informer les autorités russes en cas de revente. Celles-ci pourront-elles s'opposer à une exportation vers tel ou tel pays ? Ou bien maîtrisons-nous le processus ?

Enfin, et c'est sans doute le point le plus important, quelles sont les perspectives de rachat de ces bâtiments ? Ce n'est pas quelque chose que l'on peut mettre en vente sur Le Bon Coin ! Ce sera probablement très difficile, ce n'est sans doute pas pour demain – vous avez évoqué 2016 ou 2017 – et le coût d'aménagement des navires en fonction des demandes des éventuels acheteurs risque d'être relativement élevé.

M. Alain Marsaud. Je souhaiterais que l'on fasse la différence entre deux notions héritées du droit romain : le *lucrum cessans* – le gain manqué – et le *damnum emergens* – la chance perdue. Le gain manqué ayant été évoqué, je m'intéresse plus particulièrement à la chance perdue. Monsieur le secrétaire général, existe-t-il réellement des prospects ? Au moment de la rupture du contrat, nous avons entendu des responsables politiques évoquer toute une liste de pays susceptibles d'être intéressés par lesdits bateaux : il ne manquait que le Zimbabwe... Or il ne s'agit pas de n'importe quels bateaux, et on ne peut pas les vendre à n'importe qui ni n'importe comment. Il nous arrive de recevoir des chefs d'état-major étrangers qui sont intéressés par un produit et font des promesses, mais celles-ci sont rarement suivies de propositions sérieuses. Pouvez-vous dire devant les membres de la commission des affaires étrangères si vous avez réellement un ou deux clients sérieux avec qui négocier ? Ou bien allons-nous être obligés de brader ces bâtiments ?

Mme Valérie Fourneyron. Ma question s'adresse à vous, monsieur le président : dans la mesure où il y a à la fois un accord intergouvernemental et un avenant commercial, ne serait-il pas souhaitable que notre commission auditionne la DCNS ?

M. Michel Vauzelle, président. Je recevrai M. Guillou dans le bureau de la présidente. Si certains d'entre vous souhaitent participer à cette réunion, je ne peux qu'y être favorable .

M. Pierre Lellouche. Le rapporteur est-il donc nommé ?

M. Michel Vauzelle, président. Le rapporteur n'a pas encore été nommé.

M. Pierre Lellouche. Quelle est alors votre légitimité pour recevoir le président-directeur général de DCNS ?

M. Michel Vauzelle, président. Tout député, en tant que représentant de la Nation, peut recevoir qui il entend recevoir.

M. Pierre Lellouche. Nous souhaitons avoir les mêmes droits ! Soit M. Guillou s'exprime devant l'ensemble de la Commission, soit vous le recevez en tant que rapporteur. Or vous n'avez pas été nommé rapporteur !

M. Michel Vauzelle, président. Je note votre intérêt pour cette audition. Nous allons voir comment nous organiser.

M. Louis Gautier. Dans le cadre de cette audition, j'interviens en tant que secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale au titre du mandat qui m'a été donné. Il ne m'appartient pas de commenter la politique du Gouvernement, ni de débattre avec la représentation nationale de l'ensemble de la politique étrangère de la France. Je crois savoir que vous avez un programme d'auditions ministérielles, à l'occasion desquelles ce débat pourra rebondir.

Je n'ai pas, c'est vrai, l'habitude de parler à la légère, et j'ai même eu l'impression de vous lasser en donnant beaucoup de précisions techniques. Je vais devoir revenir sur un certain nombre d'entre elles.

Il faut toujours revenir aux textes comme le suggère l'un d'entre vous qui a évoqué l'École des chartes. Les textes que nous présentons à la représentation nationale ne sont pas de nature différente de ceux qui avaient été signés en 2011, ni dans leur économie générale, ni par le nombre de leurs articles, ni même par leur teneur. Les accords intergouvernementaux peuvent comporter plusieurs dizaines d'articles ou bien, comme en 2011 et dans le cas présent, une dizaine ou une quinzaine.

J'ai évoqué le risque de préjudice en cas de naissance d'un contentieux. C'est justement pour éviter la naissance d'un contentieux et d'un préjudice que nous avons choisi la procédure de résiliation à l'amiable. Et si les Russes ont écrit avec nous : « Le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Fédération de Russie, ci-après dénommées les Parties, prenant en considération les circonstances signalées par la Partie française comme faisant obstacle à l'exécution de l'Accord de coopération du 25 janvier 2011, etc. » ; « tenant compte du souhait commun, etc. » ; « les Parties contribuent au règlement, etc. », c'est qu'il s'agit non pas d'un « divorce pour faute », mais d'un accord par consentement mutuel.

M. Pierre Lellouche. C'est vous qui avez parlé d'indemnisation du préjudice et du fait que la France doit « payer son dû ». Les mots ont un sens !

M. Louis Gautier. Je suis désolé, peut-être n'ai-je pas été suffisamment précis. J'ai parlé de risque de préjudice lié au contentieux si l'on avait laissé jouer les règles d'arbitrage sans aller vers une négociation et une résiliation à l'amiable. Un arbitre aurait forcément constaté un préjudice. C'est ce que nous avons voulu éviter. Et c'est ce à quoi aboutit ce texte.

Il n'y a pas de « gâchis industriel », au contraire. Ainsi que je l'ai dit d'entrée de jeu, les deux BPC ont été construits. Les sociétés françaises sous-traitantes sont allées au terme de l'exécution du contrat et le bassin d'emploi a été préservé.

S'agissant des éléments de coût, j'ai bien distingué deux choses : le sinistre indemnisable par la COFACE, dont on ne connaîtra le montant qu'au moment de la revente, et l'impact pour le budget de l'État. Ainsi que cela apparaît dans les documents budgétaires, DCNS a restitué dans les trois jours au budget de l'État sur le programme 146 les 893 millions d'euros qu'elle avait reçus des Russes. Dans la mesure où elle bénéficie d'une garantie de la COFACE, elle n'allait pas conserver ces sommes en surplus. En outre, afin que l'opération soit neutre pour le budget de la défense, le programme 146 sera réapprovisionné à hauteur de 56,7 millions d'euros en fin d'année, selon un mécanisme qui reste à déterminer, peut-être dans le cadre de la loi de finances rectificative. *In fine*, il reste un peu moins de 57 millions d'euros à la charge du budget général de l'État, donc du contribuable français. Cette somme ne correspond pas à un préjudice. Ce terme ne figure d'ailleurs pas dans le texte des accords, qui prennent simplement acte du fait que la partie russe avait engagé des frais en surplus que nous lui avons remboursés.

Il ne m'appartient pas d'apprécier – j'ignore d'ailleurs qui pourrait réaliser cette pesée – les effets de la résiliation de ce contrat acceptée d'un commun accord sur l'ensemble de la politique commerciale de la France en matière d'armement. Je ne vais pas faire la liste de tous les contrats d'armement qui ont été signés depuis lors. Cependant, un certain nombre de chiffres parlent d'eux-mêmes : la France a vendu à la Pologne cinquante hélicoptères Caracal pour un montant compris entre 2,5 et 3 milliards d'euros. Je ne pense pas que cet achat aurait eu lieu si nous avions livré le premier BPC à la Russie à l'automne.

C'est non pas au regard de la situation d'aujourd'hui qu'il faut examiner les choses, mais au regard de celle qui prévalait le 15 octobre 2014 : les accords de Minsk, dont l'encre était à peine sèche, n'étaient pas encore appliqués. La France a alors pris la décision de ne pas procéder à la livraison du BPC et s'est donc exposée, d'un point de vue contractuel, à des revendications russes. Ainsi que je l'ai indiqué, si les accords intergouvernementaux nous avaient permis d'invoquer les circonstances pour déroger à nos obligations, nous aurions saisi cette possibilité. Mais cette possibilité n'existait pas.

Deux d'entre vous m'ont interrogé sur les transferts de technologie. Sur ce point, il y a un effet d'aubaine car l'accord intergouvernemental signé le 5 août 2015 vient combler un vide. Il protège en effet mieux la propriété intellectuelle des industriels français, notamment de DCNS, que dans le cadre précédent. Aux termes de l'accord de 2011, les Russes auraient conservé la pleine propriété sur les transferts de technologie qui leur avaient été consentis, d'autant qu'existait la perspective de réaliser deux autres BPC, option qu'ils ont décidé de ne pas exercer, en 2013. Avec l'accord de 2015, nous ne remettons pas en cause ces transferts de technologie, les Russes ayant eux-mêmes participé à la fabrication des bâtiments

dans le cadre de cette coopération. En revanche, nous leur interdisons de transférer les licences et les connaissances qu'ils ont accumulées à l'occasion de ce travail en commun.

Pour ce qui est des prospects, je n'ai pas mandat sur la revente des navires. Cela relève de la compétence du ministère de la défense et de son délégué général pour l'armement. Ainsi que la presse s'en est fait l'écho, des démarches sont en cours avec Singapour, l'Égypte, l'Inde et le Canada. Certaines sont informelles, d'autres sont plus avancées. Il y aurait une certaine facilité à revendre les BPC aux Égyptiens ou aux Indiens – s'ils persévèrent dans leurs intentions – compte tenu du standard de leur flotte et de leurs habitudes de coopération avec la Russie. En effet, si le coût de la « dérussification » est faible, de l'ordre de 2,5 millions d'euros, celui de la remise aux normes des bâtiments peut être plus ou moins élevé en fonction du standard de la flotte du pays auquel nous allons les vendre : il sera moindre s'il s'agit d'une flotte dont le standard est proche ou compatible avec les exigences techniques russes que s'il s'agit d'un standard de type OTAN.

La facture finale dépendra des coûts de gardiennage, du coût de démontage – faible, donc –, du coût d'adaptation au standard du client – variable, ainsi que je viens de l'expliquer – et de la décote éventuelle – mais non certaine – lors de la revente, que certains d'entre vous ont évoquée. C'est en déduisant l'ensemble de ces coûts du montant « cofacé » que l'on constatera l'importance du sinistre.

M. Alain Marsaud. Qui vous paraît le client le plus sérieux ?

M. Louis Gautier. Ce sont les Égyptiens qui ont montré le plus d'intérêt, à différents niveaux. Le ministre de la défense sera mieux à même de vous répondre sur ce point.

Mais il y a encore loin de ces marques d'intention à la concrétisation éventuelle d'une revente des bâtiments. L'opération de résiliation à l'amiable avec la Russie a pris quelques mois. La revente prendra nécessairement, elle aussi, plusieurs mois.

M. François Rochebloine. La Russie peut-elle s'y opposer ?

M. Louis Gautier. Non, les Russes n'auront pas de pouvoir de veto sur la vente. C'est précisément ce que nous avons négocié avec eux.

M. François Rochebloine. Quel que soit le pays ?

M. Louis Gautier. Oui. Au cours de la négociation, nous avons assuré aux Russes que leurs intérêts de sécurité seraient pris en compte. Cela étant, les pays que j'ai cités au titre des prospects ne sont pas ceux à l'égard desquels la Russie pourrait avoir des objections. De toute façon, je le souligne, la Russie ne pourrait formuler que des objections politiques. Du point de vue juridique, nous n'avons qu'une seule obligation, celle de l'informer préalablement par écrit. Nous n'avons pas à recueillir un accord préalable. Nous avons donc l'entière liberté de revendre les BPC à qui nous voulons. Mais il y aura naturellement un accompagnement politique, quel que soit le pays acheteur.

En ce qui concerne les frais annexes, seuls demeurent ceux que j'ai mentionnés tout à l'heure lorsque j'ai évoqué le sinistre indemnisable par la COFACE. Mais il s'agit d'un sujet franco-français. Vis-à-vis des Russes, nous sommes quittes : nous avons signé l'accord et payé immédiatement. Nous ne leur devons plus rien d'un point de vue financier. La seule chose que nous leur devons encore, c'est un certain nombre de matériels militaires qu'ils

avaient installés à bord des navires et que nous nous sommes engagés à leur restituer très rapidement – les accords prévoient un délai maximal de six mois. Les équipes russes sont d'ores et déjà à pied d'œuvre pour assister à ce démontage et le contrôler.

M. François Rochebloine. Bravo pour avoir trouvé un accord en si peu de temps. Mais la rupture du contrat n'arrange-t-elle pas d'une certaine manière les Russes ? Ainsi que vous l'avez dit, votre interlocuteur ne semblait pas très favorable à l'accord signé en 2011 entre la France et la Russie.

M. Louis Gautier. Monsieur le député, je ne sonde pas les cœurs et les reins de mes homologues russes. Ils étaient divers : autour de la table, certains étaient plus attachés que d'autres à la réalisation du contrat.

Pour ma part, en tant qu'émissaire français, j'ai négocié en fonction des intérêts de la France, j'ai essayé de réduire l'exposition du budget de l'État et de faire en sorte que notre pays retrouve la propriété de ces bâtiments sans aucune entrave.

On peut bien sûr spéculer sur la nature des intérêts russes. Selon moi, l'intérêt principal des deux pays était que cette question ne vienne pas polluer des dossiers diplomatiques majeurs, notamment le règlement de la crise ukrainienne et la question des négociations avec l'Iran.

M. Michel Vauzelle, président. Je vous remercie vivement, monsieur le secrétaire général, pour la qualité de votre exposé et de vos réponses aux membres de la Commission.

La séance est levée à seize heures quinze.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 8 septembre 2015 à 14 h 30

Présents. - M. Christian Bataille, M. Philippe Baumel, M. Gwenegan Bui, M. Guy-Michel Chauveau, M. Jean-Louis Destans, M. Michel Destot, M. Jean-Pierre Dufau, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Jean-Paul Dupré, Mme Marie-Louise Fort, Mme Valérie Fourneyron, M. Hervé Gaymard, M. Paul Giacobbi, Mme Élisabeth Guigou, Mme Chantal Guittet, M. Pierre Lellouche, M. Bernard Lesterlin, M. François Loncle, M. Jean-René Marsac, M. Alain Marsaud, M. Jean-Claude Mignon, M. Axel Poniatowski, M. François Rochebloine, Mme Odile Saugues, M. François Scellier, M. Michel Terrot, M. Michel Vauzelle

Excusés. - Mme Nicole Ameline, M. Pouria Amirshahi, M. Jean-Paul Bacquet, M. Jean-Luc Bleunven, Mme Marie-Line Reynaud, M. Boinali Said, M. Guy Teissier