

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 Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

La conduite des programmes d'armement en coopération

- Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement

Mercredi

4 avril 2013

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 19

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de M. Alain Claeys,
président**



M. Alain Claeys, président. Monsieur le délégué général, nos questions sont simples. Comment les programmes d'armement naissent-ils ? À quels besoins répondent-ils ? La mutualisation des financements et des capacités industrielles permet-elle, *in fine*, de réaliser des économies, sachant que la coopération est bien souvent la condition même de la réalisation de ces programmes ?

La DGA jouant un rôle majeur en la matière, nous souhaitons vous interroger sur la manière dont sont prises les décisions « en interne », sur vos relations avec les forces armées et avec les organisations européennes de coopération et sur le sens même de la politique de coopération, c'est-à-dire sur son but et sur ses partenaires.

M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement. Les programmes d'armement en coopération occupent maintenant une place importante dans notre politique d'acquisition d'équipements militaires, notre principal partenaire en la matière étant le Royaume-Uni. Les investissements réalisés en coopération représentent, ainsi, environ 30 % du total de nos investissements dans l'armement, hors force de dissuasion.

Le champ des coopérations n'est pas limité et permet une gestion plus économique d'un argent public devenu rare. Mais la coopération exige des concessions et provoque parfois des frustrations.

Le flux annuel de paiements correspondants s'élève à environ 1,5 milliard d'euros, inscrits au programme 146 (Équipement des forces) de la mission Défense. Il est confié, pour 1,3 milliard, à l'Organisation conjointe pour la conduite des programmes d'armement en Europe (OCCAr) et, pour le reste, à la NAHEMA, l'agence de l'OTAN chargée de la conduite du programme d'hélicoptères NH90. Quelque 17 à 18 % de nos paiements s'effectuent dans le domaine de la recherche et de la technologie (R&T). Les quelques grands exemples de coopération sont : l'A400M, le Tigre, le NH90, le système de défense antiaérienne Météor.

Après le traité de Lancaster House de 2010, qui comportent un volet nucléaire, la coopération avec le Royaume-Uni continue de progresser. Nous collaborons aussi avec d'autres pays, notamment ceux du triangle de Weimar, spécialement la Pologne.

Une réunion commune des ministres de la défense des différents ensembles régionaux européens s'est tenue récemment. La transparence progresse, les malentendus s'estompent.

La coopération multilatérale se pratique d'abord dans le cadre de l'OTAN. Elle porte sur la défense antimissile balistique et la gestion de l'espace de défense aérienne en mettant en commun des outils de communication et de contrôle. Elle s'exerce ensuite au sein de l'Agence européenne de défense (AED).

Seule la coopération nous permet d'accéder à un certain nombre de capacités, qui seraient impossibles à développer seuls en raison de leur coût de recherche et développement. C'est le cas, par exemple, pour l'A400M.

Notre collaboration avec le Royaume-Uni porte non seulement sur les équipements mais aussi sur les technologies. Nous travaillons ensemble à un missile antinavire léger (ANL), à un système de lutte antimines qui remplacera nos vieux chasseurs de mines, à des drones tactiques – dont le contrat fut signé à la fin de 2012 et qui font

maintenant l'objet d'une évaluation à Istres – à des drones de combat, à un démonstrateur de guerre des mines, à la rationalisation industrielle des missiles présents des deux côtés de la Manche et à la qualification de petits équipements.

L'Italie représente un autre partenaire historique : dans le domaine maritime, avec les frégates multi-missions et Horizon ; dans le domaine spatial, avec le programme Hélios ; pour le développement des missiles sol-air Aster 15 et 30, utilisés par l'armée de terre comme par la marine ; enfin dans le domaine électronique avec la radio tactique.

La coopération avec l'Allemagne constitue un champ d'espoirs. Les réalisations tardent mais nous discutons de l'observation de la terre, des drones MALE, des systèmes terrestres...

Le démonstrateur de drone de combat nEUROn donne lieu à un mode de coopération particulier. Nous avons demandé à Dassault Aviation, tout en conservant 50 % des parts, de réunir des industriels européens qui devront eux-mêmes motiver leurs gouvernements, ce qui a donné de bons résultats. Le premier nEUROn a ainsi volé à la fin de l'année dernière et ouvre d'importantes perspectives.

La réduction générale des budgets militaires en Europe conduit à une diminution des programmes en coopération. Les ajustements financiers ont été assez forts dans certains pays. Même les Britanniques ont procédé à quelques coupes. L'Espagne a quasiment disparu du champ des discussions, sauf sur quelques sujets marginaux. La collaboration s'est également restreinte avec l'Italie. L'Allemagne, engagée très tôt dans une politique de résorption du déficit budgétaire, a sauvegardé son effort de défense tout en se montrant très prudente à l'égard de la coopération, du fait de la professionnalisation de son armée et de l'attente des prochaines élections générales.

Redynamiser la politique de coopération exige de regarder au-delà de l'Europe. Hormis la Russie et la Chine, qui annoncent régulièrement de très grands programmes d'armement, et avec lesquels il sera difficile de collaborer au-delà des bâtiments de projection et de commandement (BPC), des pays émergents se lancent aujourd'hui dans d'importants efforts de défense : la Malaisie a accru son budget militaire de 20 % entre 2010 et 2011, l'Inde de 13 %, la Corée du Sud de 10 % et le Brésil de 9 %. Ces pays, traditionnels clients pour nos exportations, vont devenir des partenaires dans un nouveau type de coopération. Ils demandent en effet des transferts de technologies en échange de l'adoption de matériels français, ce qui doit nous inciter à investir massivement dans l'innovation, faute de quoi nous serions évincés du paysage.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. Fait-on vraiment tout ce qu'il faut pour développer la coopération ? Ou faut-il aller plus loin ?

Comment concevez-vous le rôle de la DGA ? De quelle façon évolue-t-il ? Servez-vous plutôt de conseiller technique aux états-majors des armées ou bien de conseil politique au gouvernement, par exemple sur la situation des États émergents en dehors de l'Europe ? Êtes-vous outillés pour cela ? Comment vous adaptez-vous à l'évolution de la donne internationale et travaillez-vous avec vos homologues étrangers ? Jusqu'où peut-on aller dans le transfert de technologies ? Certains modèles extérieurs, parmi les homologues de la DGA, peuvent-ils vous servir ?

M. Jean Launay, rapporteur. Vous limitez-vous au suivi technique, industriel et financier des principaux programmes d'armement ou êtes-vous « à la manœuvre », pour initier des programmes ?

Comment s'établissent vos relations avec l'OCCAr ?

M. Jean-Jacques Bridey, rapporteur. On nous annonce, après sept ou huit ans de silence à ce sujet, un Conseil européen de défense pour la fin de l'année. La DGA, et les directions équivalentes en Europe, sont-elles impliquées dans sa préparation ? Peut-on faire avancer l'éternelle question de l'Europe de la défense, qui prend une importance renouvelée avec le repositionnement stratégique des États-Unis, le débat sur le rôle de l'OTAN, la diminution quasi générale des budgets militaires et, peut-être, l'inconscience de certains gouvernements après plus de cinquante années de paix sur notre continent ?

M. Laurent Collet-Billon. La conduite de certains programmes d'armement en coopération, comme l'A400M ou le NH90, a souffert de retards montrant les limites de l'exercice et les améliorations à apporter, notamment dans les méthodes de conduite et de gestion de ces programmes.

Cela provient en partie du fait que les règles encadrant la réalisation des programmes sont très variables selon les pays. Par exemple, les pénalités de retard sont plafonnées en Allemagne. On en a mesuré les conséquences avec le Tigre.

Par ailleurs, il en va de même du comportement des administrations. En effet, la DGA discute en continu avec les industriels sur les spécifications techniques et sur les conditions d'avancement d'un programme, ce qui n'est pas le cas dans les autres pays, sauf au Royaume-Uni.

Il faut évidemment aller plus loin dans la coopération internationale, ne serait-ce qu'en raison des prévisions économiques. Nous avons engagé un renouvellement massif du parc d'équipement de nos armées, notamment de toute la gamme de nos blindés moyens (véhicule de l'avant blindé, cher AMX10-RC...) Devons-nous le faire seul ou en coopération européenne ?

M. le président Alain Claeys. Qui pilote la coopération ?

M. Laurent Collet-Billon. Le ministre de la défense, bien sûr. Dans les faits, la DGA est à la source de la plupart des projets de coopération.

Les discussions menées avec les Britanniques dans le cadre des traités de Lancaster House, balayent un champ très large de thèmes, comparant nos projets de programmation militaire, confrontant nos savoir-faire techniques, considérant les concordances possibles de nos calendriers respectifs et de nos financements, examinant les possibilités de coopération industrielle, comme dans la guerre des mines pour laquelle est en cours un travail de convergence technique, calendaire et financière. Il ne s'agit là que de procédures très classiques de conduite des programmes, menées avec un autre État plutôt qu'avec nos seuls états-majors.

Le lien avec les besoins opérationnels peut s'établir de deux façons : soit les opérationnels discutent entre eux de façon constructive et on aboutit à des spécifications communes (*Common Staff Targets*), soit chaque « DGA » de chacun des pays se charge de convaincre son état-major d'adopter telle ou telle spécification.

M. Henri Guaino. Quels sont les exemples, depuis vingt ans, des coopérations à succès, et selon quels critères ?

M. Laurent Collet-Billon. Indiscutablement le Tigre, fabriqué par Eurocopter en coopération avec l'Allemagne, est un succès. Mais les spécifications du même matériel ne sont pas identiques de part et d'autre du Rhin, et les démarches vis-à-vis des industriels sont différentes entre la DGA et la BWB. La DGA a par exemple accompagné l'industrie privée dans l'amélioration de l'hélicoptère. Au final, cela s'est traduit dans le fait que cet appareil n'a pas pu être utilisé de la même façon en Afghanistan selon qu'il était allemand ou français...

Les frégates multi-missions (FREMM), excellents bateaux, et les frégates Horizon, en coopération avec l'Italie, sont aussi des réussites même si ces programmes n'ont pas été menés à 100 % en coopération.

Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur l'A400M, dont on attend la première livraison, qui a subi un accident industriel majeur, Airbus Military ayant mal mesuré la complexité des développements nécessaires.

La version terrestre du NH90 est excellente, comme sa version marine même si elle a pris du retard.

D'une façon générale, le principal défaut des coopérations internationales est qu'elles prennent beaucoup trop de temps. Le franchissement des jalons successifs impose en effet de recueillir à chaque fois une unanimité préjudiciable à la bonne conduite des programmes. Les discussions, en 2009 et 2010, sur les aménagements du contrat A400M ont ainsi nécessité dix-huit mois.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. Quels sont les points forts et les points faibles de notre coopération avec les Britanniques ?

Le missile antinavire léger (ANL) n'était qu'une priorité relative, pour la DGA comme pour les états-majors : le pouvoir politique a-t-il ainsi disposé d'un éclairage suffisant pour prendre les bonnes décisions ? Pourquoi le dossier est-il monté jusqu'au niveau le plus élevé de l'exécutif, aussi bien en France qu'au Royaume-Uni ?

Comment s'organise la coopération avec les pays non européens ?

M. Jean Launay, rapporteur. La coopération bilatérale avec le Royaume-Uni permet-elle de surmonter les inconvénients que vous avez signalés dans la coopération multilatérale ?

L'ANL est-il bien adapté aux besoins des deux pays ?

M. Laurent Collet-Billon. Le dialogue avec les Britanniques fonctionne bien. Il touche aux domaines des missiles, des drones de combat futurs et de la guerre maritime des mines, qui représente un saut technologique par l'utilisation de drones navals. Nous pourrions déminer en toute sécurité non seulement les abords de Brest mais également, si nécessaire, le détroit d'Ormuz.

L'ANL est une facette du projet « one MBDA », société unique transmanche facilitant les transferts des biens, des personnels comme des savoir-faire, en simplifiant

notamment les contraintes posées par les réglementations CIEEMG et douanière. Ce projet est indispensable pour l'émergence d'un groupe missilier plus structuré que MBDA, avec des actions de rationalisation des pôles technologiques de chaque côté de la Manche. Rappelons cependant que ce dernier est l'un des rares industriels européens à jouer sur le plan mondial aux côtés des deux groupes américains (Lockheed Martin et Raytheon) s'agissant des missiles. C'est une position à préserver. Rappelons encore que l'exportation de plates-formes aériennes navales, depuis la France ou le Royaume-Uni, ne peut se faire que grâce à une offre autonome en matière de missiles. Ce qui milite encore pour un approfondissement de notre collaboration et fait du projet « one MBDA » un projet important.

L'ANL n'embarque qu'une charge explosive modeste, à la différence des Exocet, de façon à assurer des frappes mieux ciblées. Il ne représente pas un besoin prioritaire pour les armées mais j'ai le sentiment qu'il y a une place pour ce missile, par exemple pour immobiliser, au large d'Aden, un pétrolier piraté, en tirant un ANL dans son gouvernail, plutôt que de le faire exploser avec un Exocet au risque de provoquer une marée noire. Les Britanniques ont proposé d'en supporter le financement à court terme, décalant notre prise en charge vers 2017 et au-delà. Ils en font probablement un test pour la solidité de notre coopération et la main qu'ils nous tendent peut difficilement être refusée.

M. François Cornut-Gentile, rapporteur. Et en dehors de l'Europe ?

M. Laurent Collet-Billon. La coopération internationale est en plein bouleversement. Pour s'y adapter, la DGA est organisée en deux directions complémentaires, couvrant d'une part la zone Europe et l'OTAN, et d'autre part le reste du monde, classiquement « grand export », essentiellement l'Asie, dont l'Asie centrale, et l'Amérique Latine, et avec une supervision générale des coopérations technologiques et industrielles. La relation est à la fois multilatérale, dans les cadres OTAN et Union Européenne, et bilatérale pour les autres pays, parfois avec des volets de coopération, qui ont vocation à se développer. Cette évolution va également impliquer fortement les états-majors.

M. Jean-Jacques Bridey, rapporteur. Les états-majors travaillant sur des schémas directeurs à horizon de 30 ou de 35 ans, ceux-ci doivent être partagés dans le cadre de la coopération internationale. Les industriels développent de leur côté des programmes dont la durée totale, depuis les premières études jusqu'à la fin de vie des matériels, est encore plus longue. Comment concilier ces deux visions ? Quel rôle joue la DGA en la matière ?

La France, il y a vingt ans, a apparemment manqué le rendez-vous des drones, peut-être en voulant préserver son industrie aéronautique classique. Comment éviter de reproduire les mêmes erreurs et comment la DGA peut-elle y contribuer ?

M. Jean Launay, rapporteur. La satisfaction de l'ingénieur pèse-t-elle, et de quelle façon, sur les décisions politiques ? Si oui, quel est le mécanisme de dialogue ?

M. Laurent Collet-Billon. La DGA est évidemment impliquée dans la préparation des schémas directeurs, dont elle discute régulièrement avec les états-majors, y apportant notamment ses connaissances sur les évolutions technologiques à long terme.

Mais je sais, par expérience, que trente ans, c'est bien long ! Des variations de toutes sortes se produisent à bien plus court terme.

Le partage des schémas directeurs avec nos partenaires européens soulève deux problématiques. Il faut, en premier lieu, rappeler que nous sommes les seuls, avec les Britanniques – et peut-être demain avec les Allemands – à posséder une approche capacitaire globale et à fournir un important effort de défense, dont un apport à la défense de l'Union Européenne, ce qui limite le dialogue avec les autres pays. En second lieu, il faut savoir qu'il est presque impossible de discuter à 26 ou à 27. Les séances de l'Agence européenne de défense (AED) montrent que la principale préoccupation des pays membres réside dans l'espoir de retours industriels en faveur de leur économie nationale. Tous, sauf Chypre, adhèrent à l'OTAN et aucun ne respecte la norme fixée par l'Alliance atlantique, de 2 % du PIB consacré à la défense.

Je ne crois donc qu'à l'efficacité d'un noyau dur de quelques pays européens, lui-même variable en fonction de la conjoncture financière et de la volonté de consentir un effort de défense. La Pologne y accorde, par exemple, une grande importance car elle raisonne désormais selon un schéma similaire à la France qui lie cet effort à l'industrie nationale, à la compétitivité et à l'emploi.

Nous avons, en effet, manqué le virage des drones il y a, à peu près 25 ans, malgré la coopération franco-allemande alors initiée et qui a échoué. L'Europe a besoin de drones MALE, mais sans offrir de marché correspondant à l'industrie. Les prévisions d'achat de drones MALE par la France, le Royaume-Uni ou l'Allemagne sont négligeables comparativement au marché domestique américain. L'analyse économique met en évidence qu'il n'est donc pas choquant d'acheter des drones aux États-Unis, pays allié, comme nous leur avons déjà acheté des avions AWACS, E2C ou C135, plutôt que de consacrer des investissements importants à développer un système national et à produire des équipements difficiles à vendre par la suite.

M. Stéphane Jourdan, magistrat à la Cour des comptes. Existe-t-il des exemples de coopération dont les inconvénients l'emportèrent sur les avantages ?

M. Laurent Collet-Billon. Oui : le radar de contreatterie Cobra, réalisé en collaboration avec l'Allemagne dans le contexte de la guerre froide : on ne sait pas quoi faire maintenant des treize ou quatorze exemplaires que nous possédons ! Les menaces ont fortement évolué.

M. François Cornut-Gentile, rapporteur. Comment prenez-vous en compte les nécessaires restructurations industrielles dans la hiérarchisation des programmes d'équipement ?

M. Laurent Collet-Billon. Nous entendons, avant tout, préserver la prééminence en Europe de l'industrie française d'armement, qui contribue à ce que la France soit aujourd'hui dans les cinq premiers exportateurs mondiaux. Sur les dix premières entreprises d'armement européennes, cinq sont françaises. Des rapprochements sont néanmoins possibles avec les pays souhaitant développer leur industrie de défense. C'est pourquoi, par exemple, nous encourageons Eurocopter et MBDA à collaborer avec les Polonais, dans des ateliers ou des usines.

L'industrie de défense européenne est encore en phase de structuration : aux États-Unis, plusieurs consortiums réalisent plus de 30 milliards de dollars de chiffre d'affaires par an et disposent donc de capacités d'autofinancement très supérieures à celles des industries françaises et européennes. Une réorganisation en profondeur de celles-ci pourrait

constituer l'un des sujets du conseil européen de la fin de l'année, mais il faudrait la faire précéder par une évolution en France. Ainsi, plusieurs projets, comme le rapprochement de Thales et de Safran, sont à l'ordre du jour. De même, nous encourageons régulièrement des industriels de taille plus modeste à s'engager dans cette voie.

M. Alain Claeys, président. Nous vous remercions.