

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   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

Recettes budgétaires exceptionnelles de la Défense

- Audition de M. Philippe Jost, directeur des plans, des programmes et du budget à la direction générale de l'Armement (DGA)

Mercredi

7 avril 2010

Séance de 17 heures 15

Compte rendu n° 30

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence  
de M. David Habib,  
Président**



**M. le président David Habib.** Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur le directeur. La Mission d'évaluation et de contrôle a engagé une réflexion sur un certain nombre de recettes budgétaires exceptionnelles du ministère de la Défense – c'est à ce titre que nous avons tout à l'heure auditionné le général Puget. À la suite de ces auditions, nos deux rapporteurs, M. Louis Giscard d'Estaing et Mme Françoise Olivier-Coupeau, rédigeront un rapport inspiré de leur expérience et de leurs convictions.

Nous serons assistés au cours de cette audition par plusieurs membres de la Cour des comptes qui, comme le prévoit la nouvelle organisation de nos travaux, pourront s'exprimer à tout moment. Il s'agit de Françoise Saliou, conseiller maître, président de section à la deuxième chambre, Antony Marchand, conseiller référendaire, et Laurent Jannin, rapporteur.

Je vous propose de nous dresser un tableau complet du processus de décision concernant l'aliénation des fréquences des satellites militaires et de nous préciser le rôle de la direction générale de l'armement en la matière.

**M. Philippe Jost, directeur des plans, des programmes et du budget à la direction générale de l'Armement.** La direction générale de l'Armement est en charge de la maîtrise d'ouvrage des opérations d'armement en général et, pour ce qui nous concerne aujourd'hui, des systèmes de communication à finalité opérationnelle militaire. À ce titre, elle dispose depuis de nombreuses années de programmes de télécommunications spatiales.

Dans le cadre des travaux de préparation du Livre blanc et de la loi de programmation militaire 2009-2014, nous avons examiné un scénario de cession d'usufruit des satellites de télécommunications actuellement en service opérationnel. Ce scénario avait deux objectifs : le premier, non dissimulé, était d'obtenir des recettes extrabudgétaires à échéance aussi proche que possible afin de conforter les ressources de la loi de programmation militaire en début de période, le second d'établir un schéma d'achat et de location de services, dans un domaine où il paraît souhaitable et économiquement intéressant de passer d'une logique patrimoniale à une logique d'acquisition de services.

Cette évolution était envisagée de longue date pour la génération qui suivra Syracuse, à un horizon ultérieur à 2015, mais il a alors été décidé de l'appliquer, sous la forme originale de cession d'usufruit, aux satellites de l'actuelle génération, qui sont des possessions patrimoniales de l'État. La DGA a ainsi entrepris une démarche d'acquisition relativement originale, qui consiste à la fois à céder l'usufruit d'une propriété patrimoniale de l'État et à acquérir des services.

Se sont posées d'emblée des questions juridiques très précises qui ont amené les directions juridiques du ministère de la Défense et des ministères financiers à étudier ensemble les moyens de mener à bien cette opération, tout en demeurant dans un cadre constitutionnel. Ce travail conjoint les a amenées à envisager la possibilité d'aliéner le domaine public de l'État à travers une cession d'usufruit. Une disposition législative fut intégrée à cette fin dans la loi de finances pour 2010, complétée par un décret d'application qui confèrera au ministère de la Défense, en lieu et place des Domaines, la capacité de procéder lui-même à la cession de l'usufruit et de déterminer – à partir de l'étude que nous menons actuellement – le prix qu'il proposera aux entreprises susceptibles d'offrir le service et d'acquérir l'usufruit. Ce projet de décret vient d'être soumis au Conseil d'État.

Cette opération repose sur le pari qu'il y a un intérêt économique à agir de la sorte. L'une des composantes de la procédure consiste donc à établir un scénario susceptible de dégager un intérêt économique pour l'État et une valeur ajoutée pour le ministère de la Défense, en termes de services et de recettes extrabudgétaires.

**M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur.** Vous évoquez la cession d'usufruit des satellites Syracuse mais celle des fréquences hertziennes nous intéresse tout autant. Nous savons que vous n'êtes pas en première ligne sur ce sujet, mais la cession des équipements Félin pourrait avoir un impact sur les matériels et les équipements.

S'agissant des satellites, pouvez-vous nous confirmer que la DGA est l'interface entre le ministère de la Défense et les éventuels repreneurs ?

**M. Philippe Jost.** En effet, la DGA est l'acteur principal des contractualisations pour l'acquisition de services mais elle interviendra aussi en tant qu'entité cédant l'usufruit du satellite.

**M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur.** Nous avons auditionné deux industriels candidats à la reprise de l'usufruit – Thales Alenia Space et EADS Astrium. Aucun d'entre eux ne peut dire avec précision qui pilote l'opération, entre le cabinet du ministre de la Défense, la DGA, la DGSIC – direction générale des Systèmes d'information et de communication – et la DIRISI – direction interarmées des Réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la Défense. Pouvez-vous nous confirmer que le pilote de cette opération est bien la DGA ?

**M. Philippe Jost.** Tout à fait, la DGA étant l'interface avec le monde industriel. Nous avons engagé un processus de candidature, suivi d'une mise en compétition qui nous permettra d'évaluer les meilleures offres, avant de contractualiser. Cela dit, cette opération innovante implique depuis dix-huit mois de nombreux acteurs de l'État, en particulier le ministère du Budget, qui est largement intervenu dans les débats et qui est toujours notre interlocuteur – certains, au sein de l'État, n'étant pas indifférents à l'éventualité d'une déconsolidation.

**M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur.** Pour un processus innovant de ce type, disposez-vous au sein de la DGA des expertises juridiques nécessaires ou faites-vous appel à des conseils extérieurs ?

**M. Philippe Jost.** Ce processus étant nouveau pour nous, nous faisons pleinement appel aux expertises que nous offrent les services de l'État, en particulier les directions des affaires juridiques des ministères concernés. En ce qui concerne la déconsolidation, nous sommes en relation, via la direction du Budget, avec les bureaux qui travaillent régulièrement avec Eurostat et qui, à ce titre, connaissent bien les critères.

En dehors des ressources de l'État, nous prévoyons de recourir à une assistance juridique et financière et nous avons engagé une procédure pour sélectionner un expert de type cabinet d'avocats spécialisés.

**M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur.** Actuellement, le ministère de la Défense utilise 100 % des capacités de transmission et de communication des satellites Syracuse. Quel sera le pourcentage des capacités résiduelles et de celles qui seront cédées ?

**M. Philippe Jost.** Cette question n'a pas reçu de réponse précise lorsque nous avons commencé à examiner le projet en 2008, les utilisateurs ayant tendance à vouloir préserver un maximum de ressources.

À l'issue des discussions, l'état-major des armées, l'EMA, a considéré qu'en conservant 90 % de la capacité du satellite Syracuse, il pouvait satisfaire ses besoins, y compris en temps de crise. Il est donc disposé à laisser à l'opérateur la libre utilisation de 10 % de la capacité – et ce sans exiger de droit de préemption. Mais nous envisageons de proposer aux industriels de leur allouer un peu plus de ces 10 % moyennant un droit de rappel, afin de conserver la libre disposition de 90 % de la ressource.

**Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse.** Quelle garantie avez-vous qu'en cas de crise ces 90 % seront disponibles pour le ministère de la Défense ?

**M. Philippe Jost.** Ce point sera spécifié dans la consultation. Nous en examinerons les modalités en étudiant les réponses qui nous seront faites.

**Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse.** Il n'existe donc pas de garantie contractuelle ?

**M. Philippe Jost.** Nous aurons la garantie que nous aurons accès à 90 % de la ressource. Ceux qui sont en charge de l'expression du besoin pensent que les 90 % sont suffisants.

**Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse.** Nous ne sommes pas en mesure, aujourd'hui, de vous poser ce genre de question.

**M. Philippe Jost.** Avec l'EMA, nous avons examiné l'évolution de nos besoins à échéance de quelques années : même avec une option de crise, il nous est apparu que nous pouvions céder 10 % de nos capacités.

**M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur.** Les opérateurs éventuellement intéressés font valoir que plus l'on attend, plus la durée de vie résiduelle des deux Syracuse actuellement en orbite se réduit, moins le prix d'acquisition de leurs capacités sera élevé. Pouvez-vous nous communiquer le calendrier des appels d'offre ? Avez-vous établi un prix de réserve, et si oui est-il compatible avec les recettes exceptionnelles inscrites en loi de finances initiale ?

**M. Philippe Jost.** Il est clair que plus nous attendons, plus le prix de cession que nous pouvons espérer obtenir diminue.

Le point de départ de la procédure a été reporté principalement en raison de la complexité du parcours juridique de l'opération. Dans un contexte aussi concurrentiel, le processus devait être particulièrement solide, les compétences du ministère de la Défense et de la DGA clairement définies et l'environnement constitutionnel parfaitement clarifié. Tout ceci nous a menés au début de l'année 2010.

S'est ajoutée, *in extremis*, une réflexion sur la manière de donner suite à une demande de notre partenaire italien d'envisager cette opération en coopération franco-italienne. Compte tenu de notre longue coopération avec l'Italie en matière de télécommunications spatiales, nous avons décidé de laisser la porte entrouverte à nos partenaires italiens en leur donnant le temps de conforter leur approche et d'étudier la façon de concrétiser ce rapprochement.

Nous engageons donc une procédure de consultation en direction d'un petit nombre d'industriels français. Une fois qu'ils se seront déclarés intéressés, nous passerons à l'étape suivante, à savoir la transmission du cahier des charges, prévue pour le mois d'avril.

Vous semblez dire que les industriels souhaitent aller rapidement. Nous en sommes d'autant plus heureux que certains d'entre eux se sont empressés de nous demander des délais supplémentaires, ce qui ne peut que ralentir le calendrier...

Tous ces retards nous amènent à envisager la clôture de l'opération en 2011. En toute sincérité, son caractère novateur ne nous permet pas aujourd'hui de dire combien d'étapes seront nécessaires pour arriver au but. Si les offres sont satisfaisantes d'emblée, nous pourrions nous satisfaire d'un tour, mais nous n'y croyons guère et nous n'excluons pas de devoir procéder à trois tours. Ce sont ces incertitudes qui nous empêchent d'affirmer avec certitude que l'opération sera achevée courant 2011. Mais, si nous ne croyons plus que la rentrée budgétaire pourra intervenir en 2010, nous ferons tout notre possible pour qu'elle ait lieu en 2011.

Le montant de 400 millions d'euros découle d'une estimation que nous avons faite en 2008 et des échanges que nous avons eus alors avec les industriels. Il est lié à la durée de vie des satellites, au pourcentage de capacités cédées, mais également à l'appréciation des prix du marché par les industriels. À l'heure où je vous parle, ce montant n'est donc en aucun cas une certitude. Bien sûr, c'est une somme importante et, les liquidités étant devenues plus rares et plus chères, il est probablement plus difficile aujourd'hui qu'il y a deux ans pour un industriel d'effectuer un versement de 400 millions d'euros. Mais n'oublions pas que nous lui céderons 10 % de nos capacités pour une durée de sept à huit ans. Nous avons choisi d'être prudents : certes, notre objectif est d'obtenir 400 millions d'euros, mais nous nous laissons la possibilité de faire une offre à une valeur différente.

Ce choix est déterminé par un autre facteur : si la redevance pour la location de services était trop élevée, l'intérêt économique de l'opération serait moindre. Il faut donc trouver un équilibre entre le montant de cette redevance et la recette extrabudgétaire.

**Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse.** Quel est le montant de la recette inscrite au budget ?

**M. Philippe Jost.** 400 millions d'euros.

**Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse.** Comme dans l'appel à candidatures.

**M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur.** J'en viens à Sicral. Est-il judicieux et financièrement avantageux de lier la cession d'usufruit des deux satellites Syracuse avec la cession d'usufruit d'un satellite qui n'est pas encore lancé et qui fait l'objet de discussions avec notre partenaire italien ? Outre que l'industriel devrait assumer une partie du risque inhérent au lancement, l'un des candidats n'a pas d'intérêt direct dans le projet, ce qui crée une distorsion de concurrence. Qui plus est, la cession porterait sur une période bien plus longue, Sicral étant appelé à prendre le relais des Syracuse à l'issue de leur durée de vie. Dans ces conditions, ne serait-il pas opportun de dissocier les opérations ?

**M. Philippe Jost.** Même si l'option Sicral est retenue, nous ne prévoyons pas de faire porter à l'industriel les incertitudes liées au lancement d'un satellite, pas plus que tout ce

qui pourrait arriver dans le cadre de la réalisation de cette opération. Nous souhaitons simplement avoir la possibilité, le moment venu, d'ajouter une cession d'usufruit du répéteur hébergé par le satellite Sicral, donc des communications correspondantes. Au total, je peux vous rassurer : nous ne lions pas de manière impérative la cession d'usufruit des Syracuse à celle de Sicral.

Quant aux éventuelles disparités entre les candidats, il y en a toujours : les candidats ne disposent jamais du même historique ni de la même expérience, dans des domaines variés. Nous n'avons donc pas d'autre choix que d'ouvrir la concurrence et de donner à chacun ses chances, en particulier en faisant en sorte, à travers les documents que nous mettrons à leur disposition, d'établir une parité, pour ce qui est de notre ressort.

**Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse.** Les armées ne louent-elles pas déjà à des opérateurs les 10 % de capacités qu'elles n'utilisent pas ?

**M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur.** Certainement, en vertu de la convention Astel-S.

**M. Philippe Jost.** La convention Astel-S correspond plutôt à l'acquisition de capacités. Cela dit, nous louons déjà à l'OTAN une part des capacités de transmission que nous possédons de façon patrimoniale.

**Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteur.** Vous avez donc une expérience en matière de recettes.

Savez-vous par ailleurs dans quelle mesure le marché peut absorber ces capacités ? Avez-vous effectué une comparaison entre les recettes britanniques et celles que nous offrent nos capacités résiduelles ? Quels avantages un partenaire privé comme Skynet présente-t-il en termes d'efficacité économique et de capacités commerciales ?

**M. Philippe Jost.** Les capacités de télécommunications qui seront mises à disposition étant localisées dans des bandes militaires, nous pensons que les utilisateurs seront des militaires. Nous n'avons pas le sentiment qu'un opérateur privé serait bien plus efficace que nous face à des utilisateurs comme l'OTAN, mais il pourrait en trouver d'autres car il y a bien un marché.

Nous n'avons pas souhaité procéder à des simulations précises, laissant cela aux industriels qui répondront à notre offre. Il est possible que l'équilibre économique de l'opération soit atteint de justesse : nous ne prévoyons pas de réaliser des marges considérables, nous veillons simplement à ce que l'opération présente un intérêt économique pour l'État. Dans les mois qui viennent, nous étudierons les hypothèses des opérateurs et l'intérêt économique de leurs propositions.

**M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur.** En somme, selon vous, cette opération présente un triple intérêt : les deux premiers, à court et moyen terme, pour les finances de l'État, le troisième étant d'améliorer la qualité du service. Mais est-ce réellement un objectif ? Existe-t-il des marges de progression, que les exemples étrangers vous permettraient d'escompter ?

**M. Philippe Jost.** La consultation nous permettra d'explorer la possibilité non seulement de céder des capacités de transmission et d'en récupérer 90 % en location, mais

aussi d'externaliser l'exploitation des satellites et du réseau. Cette opération devrait améliorer le rapport coût-efficacité.

En ce qui concerne le service de transmission à proprement parler, nous ne prétendons pas faire porter par l'opérateur le risque de la perte du satellite, qui peut survenir à tout moment, mais dans le cas de pertes de transmission, nous envisageons de lui demander une compensation partielle par la mise à disposition d'autres capacités de transmission. La flexibilité du service ouvre donc des pistes intéressantes.

**Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse.** Nous allons vendre deux bandes hertziennes, dont l'une est associée aux équipements Félin – au total 20 000 équipements doivent être acquis, auprès de Sagem pour la partie transmissions –, qui ne seront ainsi plus utilisables. Nous voulons donc être certains que les 118 millions d'euros que coûtera l'achat des nouvelles radios et des relais désormais nécessaires sera bien pris en compte dans de frais de dégageant.

Par ailleurs, si un délai est prévu pour que les troupes puissent continuer à utiliser ces fréquences dans des périmètres qui ne sont pas destinés aux opérateurs de téléphonie mobile sur le territoire national, les choses sont très différentes dans le cadre des Opex. Combien de temps encore pourra-t-on continuer à utiliser les équipements Félin actuels sur des bandes appartenant à l'OTAN ? Les troupes, qui s'entraîneront bientôt avec de nouveaux équipements, devront-elles revenir aux anciens si elles sont envoyées en Afghanistan ? Comment comptez-vous rendre compatibles les deux dispositifs Félin ? Comment sera assuré le MCO, le maintien en condition opérationnelle, des anciennes radios ?

**M. Philippe Jost.** L'ensemble de l'équipement Félin présente de nombreux constituants, dont la radio, qui est un matériel susceptible d'évoluer, pour un montant important mais limité au regard de l'ensemble de l'opération. Le dégageant de la bande sera organisé de façon à perturber aussi peu que possible l'équipement des régiments, qui ne seront pas dotés avant 2013 d'équipements radio fonctionnant sur la nouvelle bande de fréquence.

L'état-major des armées et l'armée de terre ont toutefois jugé intéressant, dans la mesure où l'armée de terre intervient très souvent en dehors du territoire national, de conserver un certain nombre de postes radio Félin fonctionnant sur l'ancienne bande de fréquences. Le moment venu, il faudra acquérir des radios équipées de la nouvelle bande de fréquence, pour un montant de 118 millions d'euros, mais rien n'oblige à se défaire de la totalité des postes radio fonctionnant sur l'ancienne fréquence. Si l'armée de terre souhaite conserver tout ou partie de ces postes, c'est que la portée de l'ancienne bande de fréquence est plus favorable que celle de la nouvelle bande. À l'horizon 2015-2020, l'armée de terre disposera de 18 000 postes Félin dotés de la nouvelle bande de fréquence et utilisables en France, et de quelques milliers de postes, livrés entre 2010 et 2013, dotés de l'ancienne bande de fréquence, qui pourront être employés avantageusement en Opex ou dans des zones où les contraintes ne seront pas celles qui pèsent sur notre territoire. Il reste à déterminer le nombre de radios d'ancienne génération qu'il sera judicieux de conserver. Je pense que l'armée de terre, qui décidera probablement d'équiper quelques régiments de quelques milliers de postes de la génération précédente, saura ainsi limiter les inconvénients de ce qu'elle vit aujourd'hui comme une contrainte.

S'agissant de l'entraînement des troupes, en dépit de particularités liées aux nouvelles fréquences, l'interface des postes radio ne doit pas être très différente.

**Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse.** Pouvez-vous nous confirmer que ces 118 millions d'euros seront bien financés par l'opérateur, en dehors de toute négociation ?

**M. Philippe Jost.** Je ne suis pas la personne la plus compétente pour vous éclairer sur ces circuits financiers. Ces 118 millions d'euros proviendront des opérateurs et ne seront donc pas disponibles pour des recettes extrabudgétaires. La loi de programmation militaire, dans sa prévision de recettes extrabudgétaires, a intégré le fait que le fonds de réaménagement du spectre disposerait de 118 millions destinés à rembourser les dépenses engagées. Cette somme ne viendra donc pas en déduction des recettes extrabudgétaires prévues pour abonder la loi de programmation.

**M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur.** La DGA a-t-elle déjà testé la nouvelle génération des postes émetteurs Félin sur les bandes qui devront désormais être utilisées ?

**M. Philippe Jost.** Il nous est impossible de tester en grandeur réelle un équipement qui n'est pas encore développé. Les radios équipées des nouvelles fréquences ne seront disponibles qu'en 2013. Mais nous ne sommes pas inquiets quant au résultat, car les conditions de propagation radioélectrique sont connues et prévisibles.

**M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur.** Il semble que la bande des 800 MHz soit très recherchée : on l'appelle la « bande en or »... Cela signifie aussi que les autres bandes sont moins intéressantes.

**M. Philippe Jost.** Elle présente en effet certains avantages, c'est la raison pour laquelle elle avait été choisie par la Défense mais aussi pour laquelle elle est tellement convoitée... Les autres bandes ont une portée moindre. Puisque nous ne pouvons pas augmenter la puissance d'émission, nous subirons une perte de portée, mais cette caractéristique a été assumée.

**M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur.** À propos de Syracuse, vous avez évoqué la possibilité pour un industriel de rechercher des clients. Les industriels connaissent-ils les contraintes liées à la vente des capacités de transmission ? Les procédures sont-elles plus souples en Angleterre ?

**M. Philippe Jost.** Il est naturel qu'un opérateur essaie de vendre des capacités de transmission à des utilisateurs militaires étrangers. Il reste à établir la manière dont nous exercerons notre contrôle. Nous ferons preuve de pragmatisme dans notre dialogue avec les opérateurs, mais nous n'entendons pas renoncer à nos principes. Cela dit, je ne vois pas en quoi nos procédures pourraient entraîner une forte distorsion de concurrence avec le Royaume-Uni.

**M. le président David Habib.** Je vous remercie.