

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. le colonel Henri Sowa, attaché de défense adjoint – attaché de l'air, et de M. l'ingénieur en chef de l'armement Cyril Crozes, attaché de défense adjoint – attaché d'armement, à l'ambassade de France à Rome, sur le thème : « la conduite des programmes d'armement en coopération »

Jeudi

23 mai 2013

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 37

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de M. Jean Launay,
co-rapporteur**



M. Jean Launay, président et rapporteur. Messieurs, nous vous remercions de nous avoir rejoints pour nous présenter les principaux programmes d'armement menés en coopération avec l'Italie, préciser les modalités de suivi de ces programmes par les services de notre ambassade à Rome et nous préciser les attentes de nos partenaires italiens en matière de défense.

M. le colonel Henri Sowa, attaché de défense adjoint - attaché de l'air à Rome et attaché de défense non-résident pour l'Albanie. Comme il en va pour toutes les relations bilatérales, les relations franco-italiennes en matière de défense présentent quelques spécificités, en raison d'héritages historiques différents de nos deux pays. Ainsi avons-nous eu un empire colonial alors que les possessions coloniales italiennes se limitaient à quelques pays autour de la Méditerranée. Par ailleurs, la débâcle du 8 septembre 1943 ayant profondément marqué les esprits, la Constitution, en son article 11, dispose que « l'Italie répudie la guerre ». Cette disposition oriente nombre de décisions en matière de défense. Enfin, à la suite du Plan Marshall, l'Italie a conservé un lien particulier avec les États-Unis – où vit par ailleurs une diaspora italienne très étendue, sur laquelle le pays s'appuie – et l'on y note un profond attachement à l'OTAN : pour l'Italie, l'Europe de la défense vient toujours après l'Alliance atlantique.

L'Italie tient à son rang et redoute de se voir écartée des coopérations internationales ; cela peut conduire à des réactions opportunistes. Avec la France, les relations sont ambivalentes : faute d'avoir elle-même une vision stratégique de long terme, l'Italie, quand il est question d'une coopération dans un domaine donné, s'interroge toujours sur ce que pourrait être notre stratégie « cachée », et il nous faut dissiper ces procès d'intention. D'une manière générale, l'Italie attend de la France une plus grande considération. Nos relations en matière de défense sont longtemps restées assez crispées ; une embellie a eu lieu à partir de 2010, à laquelle la crise libyenne a donné un coup d'arrêt. L'Italie a en effet considéré qu'en attaquant à la Libye on s'en prenait à son pré carré – un pays avec lequel elle avait signé un traité d'amitié et de coopération. Le sentiment de froissement s'estompe peu à peu, et depuis le dernier Sommet franco-italien de Lyon, les relations sont beaucoup plus constructives.

On constate généralement un manque de vision de long terme dans le domaine capacitaire et d'équipement des forces. L'Italie n'a pas de loi de programmation militaire et les seuls documents doctrinaux structurants émanent de l'état-major des armées. Ces documents ne procèdent pas cependant à une analyse aussi approfondie que celle de notre Livre blanc sur la défense. Le niveau d'ambition stratégique du pays est limité : l'Italie ne prévoit pas de s'engager seule, même s'il faut évacuer ses ressortissants. Elle souhaite toujours agir au sein d'une coalition, et en limitant ses interventions à la « Méditerranée élargie », pour reprendre le terme utilisé en Italie pour désigner le Proche-Orient jusqu'à l'Irak et l'Afghanistan, deux pays où elle a dépêché des forces aux côtés de l'allié américain.

Le corps des ingénieurs de l'armement n'existe pas en Italie. Ces fonctions sont occupées par des officiers des forces, qui peuvent être affectés au Secrétariat général de la défense – Direction nationale des armements (*Segredifesa*) avant de revenir dans les forces. Ces allers et retours créent des liens assez étroits entre l'industrie de l'armement et les officiers des forces, ce qui peut être un atout pour le soutien à l'exportation. L'interarmisation est encore balbutiante sinon dans quelques rares services de santé des armées. Enfin, l'organisation de *Segredifesa* rappelle celle de la direction générale de l'armement en France avant la création d'unités de management dotées d'un rôle transversal plus important.

M. l'ingénieur en chef Cyril Crozes attaché de défense adjoint – attaché d'armement à Rome. Je traiterai plus spécifiquement de la coopération avec l'Italie en matière de d'armement. L'Italie mène la très grande majorité – 70 % – de ses programmes d'armement en « coopération », que ce soit sous la forme de véritables collaborations, d'achats « sur étagère » de matériel étranger, ou de fabrication sous licence en Italie de matériels conçus à l'étranger. La France est d'assez loin le premier partenaire de l'Italie en nombre de programmes. Cette relation étroite, qui date des années 1990-1991, est particulièrement soutenue dans les secteurs naval, avec les frégates Horizon et FREMM ; spatial, avec les systèmes d'observation Helios 2 et MUSIS, et, conformément à l'accord de Turin, au travers d'ORFEO ; et dans les systèmes d'armes, avec la famille de missiles Aster ou le programme Meteor. Mais cette coopération très large se traduit aussi dans d'autres domaines : les hélicoptères NH90 par exemple ou encore la radiologique Essor.

Ces coopérations reposent aussi sur des réalités industrielles. Il peut s'agir d'entreprises très intégrées comme MBDA, de joint-ventures telles que les filiales communes de Thales et de Finmeccanica dans le cadre de la *Space Alliance*, ou encore de GIE *ad hoc* comme par exemple pour les torpilles ou pour la famille des systèmes surface-air à base Aster.

Les autres partenaires privilégiés de l'Italie sont les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Que les liens de l'Italie avec les États-Unis – notamment pour les matériels relevant de l'armée de l'air – soient très affirmés n'a pas empêché, dernièrement, quelques déconvenues, les Américains ayant abandonné certains programmes ; cela peut être un élément important du dialogue franco-italien.

Le poids lourd industriel italien en matière de défense est Finmeccanica. Le groupe, qui a de nombreuses filiales – AgustaWestland pour les hélicoptères, AleniaAermacchi pour l'aéronautique, Selex Electronic systems dans l'électronique de défense... –, se place au huitième rang mondial des industries de défense. Son chiffre d'affaires est de l'ordre de 17 milliards d'euros, dont quelque 60 % sont réalisés dans le secteur de la défense, le reste relevant du secteur civil et de la sécurité. Finmeccanica a trois marchés « domestiques ». Le principal est l'Italie, mais il y a aussi le Royaume-Uni par le biais de sociétés créées en joint-ventures puis rachetées, et les États-Unis, depuis l'acquisition en 2008 de DRS Technologies, entreprise spécialiste des systèmes électroniques de défense. Pour financer cet investissement de 5,2 milliards de dollars, Finmeccanica s'est considérablement endettée, ce qui est à l'origine de problèmes endémiques. Le deuxième employeur industriel d'Italie après Fiat éprouve des difficultés de différents ordres. Elle connaît des difficultés sur ses marchés intérieurs parce que les budgets baissent ; elle en a aussi parce que sa compétitivité est insuffisante, le groupe ayant été beaucoup alimenté sans que l'on s'interroge réellement sur sa rentabilité. Outre cela, Finmeccanica est impliquée dans plusieurs affaires qui ont conduit au renouvellement de nombreux cadres. Le groupe s'en trouve fragilisé.

Les autres industriels de la défense notables en Italie sont Fincantieri pour la construction navale – la défense comptant pour 20 à 25 % de son chiffre d'affaires, le reste provenant des paquebots de croisière ; Avio, dont l'activité de moteurs pour l'aéronautique est en cours de rachat par General Electrics, et qui fabrique aussi des lanceurs, dont le lanceur européen Vega ; Iveco pour les véhicules terrestres, la défense ne représentant que 7 % de son chiffre d'affaires.

Le reste de la production est assuré par un millier de petites, voire très petites, entreprises essentiellement familiales, comme il en est pour le reste du tissu industriel de la deuxième puissance industrielle européenne.

Comme cela vous a été dit, l'Italie, se voit comme le quatrième membre du club des pays qui comptent en matière de défense dans l'Union européenne. Elle veut être tenue par ses pairs pour ce qu'elle est, et redoute d'être marginalisée. Alors même que l'Italie discutait avec le Royaume-Uni d'une coopération en matière de drones, elle a pris connaissance avec amertume de la conclusion du traité de Lancaster House, les Britanniques n'ayant pas donné suite aux discussions engagées. À côté du couple dominant franco-allemand en matière économique se constituait un couple dominant franco-britannique en matière de défense, et l'Italie s'est sentie isolée.

Or, avec un budget d'investissement en équipements de défense qui varie, selon les années de 4 à 6 milliards d'euros, Rome est un acteur important du paysage de défense européen, dont elle ne veut pas être exclue. Ce budget a une double source de financement : les crédits d'investissement du ministère de la défense, mais aussi les budgets spécifiques du ministère du développement économique qui alimentent toute la filière aéronautique et même les frégates FREMM italiennes. Ces lignes de crédit *ad hoc* sont parfois difficiles à retracer dans le budget de l'État.

L'Italie, membre fondateur de l'Union européenne, est un pays europhile et européiste qui a aussi, en permanence, un réflexe transatlantique très marqué, en matière de défense en particulier. Ses relations, ambiguës, avec la France vous ont été décrites : une certaine admiration pour la structuration de notre réflexion stratégique, assortie d'une suspicion latente qui peut compliquer le dialogue. À cela s'ajoute une rivalité à l'export, pour les hélicoptères, dans le domaine naval et dans l'électronique de défense. On peut aussi mentionner un certain pragmatisme parfois peu rationnel. Ainsi l'Italie a-t-elle investi dans deux systèmes de défense aérienne et antimissiles : le MEADS réalisé en coopération avec l'Allemagne et les États-Unis, et le SAMP/T avec la France. L'un équipe l'armée de l'air, l'autre l'armée de terre. Dans un contexte de budget contraint, on peut s'interroger sur la pertinence de ces financements parallèles, mais ils permettent à l'Italie de participer à deux programmes de défense et d'être présente auprès de grands partenaires.

J'en viens aux perspectives de coopération entre l'Italie et la France. Les programmes existants sont nombreux ; que faire de plus ? La question des drones est perçue de manière particulièrement critique par nos partenaires italiens, très perturbés par le traité de Lancaster House. Fin 2011, l'Italie a en réaction signé une lettre d'intention avec l'Allemagne, mais cela n'a pas abouti à ce stade à de grandes réalisations. L'Italie craint que son industrie aéronautique ne risque un déclassement si elle ne participe pas à un programme européen. Le pays disposant de drones Predator et Reaper, il s'agit d'une priorité industrielle plus que d'une priorité capacitaire : derrière les drones, il y a les avions de combat, et l'Italie souhaite conserver sa capacité de maîtrise d'œuvre en construction d'aéronautique de défense.

Nous avons l'opportunité de poursuivre une coopération en matière de défense antibalistique, notamment en faisant évoluer le programme SAMP/T B1 vers le B1 NT ; un dialogue soutenu et positif est en cours à ce sujet. On peut également envisager une coopération dans le domaine de la surveillance maritime, particulièrement en Méditerranée, ainsi que la poursuite de la coopération dans le domaine de la radiologique.

Nous avons aussi exploré la piste des pétroliers ravitailleurs, soutien logistique pour la marine, sans succès à ce stade.

En résumé, l'Italie est pour la France un partenaire majeur et fiable – exception faite de l'Airbus A400 M duquel l'Italie s'est désengagée –, avec lequel les programmes parviennent

à bonne fin. En dépit d'un contexte économique difficile, le pays cherche à maintenir un haut niveau d'investissement dans la défense. Il dispose pour cela d'un tissu industriel de qualité, capable de productions de très haute technologie. Ainsi, le deuxième tir du lanceur Vega, dont le financement est pour 65 % italien et la maîtrise d'œuvre assurée par ELV Spa, a été parfait, comme l'avait été le tir inaugural – et bien peu nombreux sont les lanceurs dont les deux premiers tirs sont réussis.

L'Italie, qui a découvert cette éventualité au dernier moment, a très mal perçu les discussions relatives à une fusion entre BAE et EADS, redoutant de se trouver complètement isolée dans un paysage européen de la défense en recomposition. Cela explique les contacts soutenus noués avec plusieurs industriels pour ne pas subir un déclassement industriel redouté.

M. Jean Launay, président et rapporteur. Je vous remercie, messieurs, pour ces précisions qui, après que nous avons entendu vos homologues des ambassades de Londres et de Berlin, complètent notre aperçu général. Vous avez mentionné plusieurs fois une certaine suspicion à notre égard ; la tenez-vous pour réelle ou pour tactique ?

M. l'ingénieur en chef Cyril Crozes. Je pense qu'il s'agit d'un réflexe premier, et le soupçon que nos propositions puissent cacher un piège complique le dialogue.

M. le colonel Henri Sowa. De plus, le manque de planification à long terme en matière de défense prive l'Italie d'orientations fermes, et nous avons parfois des difficultés à faire appréhender les nôtres.

M. Jean Launay, président et rapporteur. En ce cas, la publication de notre nouveau Livre blanc devrait rassurer vos interlocuteurs : il décrit une ligne directrice affichée et montre que rien n'est caché.

M. l'ingénieur en chef Cyril Crozes. Probablement. Cependant, la méfiance surgit vite quand on aborde les questions de manière plus détaillée que ne le fait le Livre blanc. De plus, la recherche de l'intérêt industriel est toujours très présente.

M. Jean Launay, président et rapporteur. La participation de l'Italie au groupe Weimar Plus est-elle de nature à lever l'inquiétude née de la signature des accords de Lancaster House ? Des initiatives ont-elles déjà été lancées par l'état-major dans ce cadre ?

M. le colonel Henri Sowa. Que l'Italie se soit sentie « exclue » par la signature du traité de Lancaster House est certain. L'Italie a aussitôt essayé de le compenser par un accord signé avec l'Allemagne. Le sentiment d'exclusion est aussi l'une des motivations qui a conduit l'Italie à pousser pour l'élargissement du Triangle de Weimar. Je n'ai pas encore observé de déclinaison véritablement concrète de Weimar Plus au ministère de la défense, ni dans les états-majors.

M. l'ingénieur en chef Cyril Crozes. La concomitance entre la signature du traité de Lancaster House et l'élargissement du Triangle de Weimar n'est sans doute pas fortuite. L'Italie a été heureuse d'être associée au forum Weimar Plus, mais l'on ne discerne pas encore d'action quotidienne dans ce cadre. L'Italie entretient des relations privilégiées avec la Pologne, qui a de grandes ambitions en matière de défense ; les Italiens ont d'ailleurs racheté un hélicoptériste polonais. Appartenir au groupe Weimar Plus est peut-être aussi pour l'Italie une manière d'éviter que la Pologne ne dérive trop vers l'Allemagne et la France.

M. Jean-Jacques Bridey, rapporteur. Vous avez souligné que nos amis italiens sont très amateurs de coopérations, mais aussi très attentifs au juste retour industriel, ce qui peut entraver les objectifs de la coopération internationale. Quelle opinion ont-ils de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr) ? Par ailleurs l'instabilité politique du pays et la très sérieuse crise budgétaire et financière qui l'affecte ont-elles une incidence sur la politique d'investissement en matière de défense, le dimensionnement des armées et la vision stratégique ?

M. l'ingénieur en chef Cyril Crozes. L'Italie a, pour l'essentiel, les moyens industriels et technologiques pour mener à bien seule des programmes d'armement, comme le montrent le lanceur Vega ou encore le M346, avion d'entraînement évolué. Les capacités existent donc, mais de nombreux facteurs militent en faveur de la coopération. En premier lieu, elle permet, en partageant les coûts de développement, un investissement moindre pour disposer de produits de premier ordre. Cependant, le fort attachement de l'Italie au « juste retour » est une contrainte forte qui peut effectivement compliquer les discussions lorsque l'on veut établir un partage industriel qui repose sur des compétences respectives avérées. Ensuite, développer un produit de concert évite de se faire concurrence à l'export – ce n'est pas tout à fait le cas pour la FREMM, j'en conviens, et il faudra à l'avenir savoir mieux anticiper, en parallèle, la logistique et l'exportation. Dans la coopération, l'Italie trouve aussi la satisfaction d'œuvrer aux côtés des États-Unis ou du Royaume-Uni. Sans doute est-il également positif pour l'Italie d'appartenir à un environnement coopératif lui permettant de s'appuyer sur l'expertise d'autres nations, dont la France, non seulement pour la conception des produits mais aussi pour les essais. Enfin, l'Italie s'assure, par ces coopérations, le respect des standards OTAN, question fondamentale pour un pays qui souhaite l'interopérabilité avec les États-Unis.

L'Italie, qui est l'un des membres fondateurs de l'OCCAr, a toujours porté une appréciation positive sur l'Organisation, même si elle craint aujourd'hui de ne pouvoir totalement maîtriser l'outil et y imposer ses positions nationales. L'Italie se dit très satisfaite de l'action menée par Mme Claude-France Arnould à la tête de l'Agence européenne de la défense mais attend de l'Agence davantage de résultats opérationnels.

Concernant l'instabilité politique, l'Italie y est en quelque sorte habituée... En matière économique, la situation est difficile, mais la balance primaire est positive et, hors dette, les fondamentaux ne sont pas mauvais, si l'on exclut la problématique du chômage des jeunes. Les Italiens ont engagé des efforts budgétaires considérables, qui leur permettront de retrouver une marge de manœuvre un peu plus importante. Enfin, le nouveau ministre de la défense a souligné que, indépendamment des besoins capacitaires, l'investissement en matière de défense était crucial pour le tissu industriel et la recherche et développement ; il n'est pas remis en cause actuellement.

M. le colonel Henri Sowa. Le ministre de la défense sortant, l'amiral Giampaolo de Paola, a repris le dossier de la réforme et de la restructuration des forces armées, laissé en l'état depuis dix ans, lançant un plan de rationalisation des effectifs qui se traduira par une réduction de 30 000 postes à l'échéance de 2025. Les missions génériques, les domaines et les modes d'action des armées italiennes demeureront ce qu'ils étaient. Le processus de décision pour l'engagement des forces armées est plus complexe et moins réactif. Il faut du temps pour obtenir l'aval du Parlement et du Gouvernement – et parfois pour ne pas l'obtenir, nous en avons fait l'expérience récemment en essayant d'obtenir un soutien direct à l'opération Serval.

Les mêmes besoins capacitaires peuvent produire une meilleure synergie. Elle peut s'obtenir en harmonisant les besoins capacitaires et opérationnels pour développer un système en commun. On peut aussi, à l'inverse, engager une démarche industrielle commune qui facilitera la synergie dans l'emploi des matériels considérés.

M. Bruno Rémond, magistrat à la Cour des comptes. La coopération en matière de défense entre la France et l'Italie concerne tous les sujets et prend de nombreuses formes, dont l'une est unique en son genre : un GIE commun, EUROTORP. Mais certaines de ces « coopérations » – ainsi des frégates Horizon et FREMM – sont aussi des trompe-l'œil. L'Italie s'intéresse à l'OCCAr. Cela étant, pour l'instant, l'OCCAr n'est pas en mesure de créer et de piloter des programmes d'armement en coopération : il se limite à la gestion de programmes lancés avant sa création, et la diversité des processus fait que l'on ne retire toujours pas les avantages attendus d'une coopération internationale. Il faudrait sortir de cette période d'une coopération engagée de manière désordonnée, chaque État privilégiant la notion de « juste retour », ce qui a eu pour effet que nous nous trouvons à présent devant un patchwork de programmes d'armement assez dense et très enchevêtré, sans bénéficier ni de l'effet positif qu'apporterait l'uniformité des matériels, ni de la baisse des coûts qui en résulterait.

M. Jean Launay, président et rapporteur. Messieurs, considérez-vous aussi que certaines coopérations ne sont qu'en trompe-l'œil ? Vous ferez-vous les avocats de l'OCCAr ?

M. l'ingénieur en chef Cyril Crozes. Il faut, me semble-t-il, distinguer les frégates Horizon et les FREMM. Les quatre frégates franco-italiennes Horizon sont à 95 % communes ; le programme est véritablement mené en coopération, les bâtiments sont communs et les deux marines ont récemment fait ensemble des exercices remarquables au large de Toulon. Ce n'est pas tout à fait le cas pour les FREMM, où on se trouve devant deux produits assez différents.

L'OCCAr a les moyens que les États membres veulent bien lui allouer. Avec un effectif de quelque 240 personnes – ce qui est peu au regard du nombre des programmes considérés –, c'est une toute petite structure, qui reçoit les programmes préparés par les nations ou par l'Agence européenne de la défense. L'OCCAr offre malgré tout un cadre normatif qui permet d'éviter de devoir systématiquement réinventer la conduite des programmes en coopération. De plus, l'Organisation aide à la formation de consensus en s'efforçant à la neutralité vis-à-vis des nations. Mais, ayant moi-même travaillé au sein de l'OCCAr, peut-être suis-je à la fois juge et partie ...

M. Jean Launay, président et rapporteur. Messieurs, nous vous remercions pour vos contributions à nos travaux.