



N° 1954

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 mai 2019

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
SUR LE PROJET DE LOI (N° 1825) ADOPTÉ PAR LE SÉNAT,
*autorisant l'approbation de l'accord entre le **Gouvernement de la République française et**
le **Gouvernement du Royaume de Belgique** relatif à leur coopération
dans le domaine de la **mobilité terrestre**,*

PAR M. JEAN-CHARLES LARSONNEUR

Député

Voir les numéros :

Sénat : 314, 396, 397 et T.A. 82 (2018-2019)

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. DAVANTAGE QU'UNE VENTE D'ARMEMENT, UN VÉRITABLE PARTENARIAT STRATÉGIQUE | 7 |
| A. LE BESOIN DES BELGES : TROUVER L'APPUI D'UN PARTENAIRE STRATÉGIQUE POUR RECONSTRUIRE UNE CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DE HAUT NIVEAU | 7 |
| 1. La Belgique est engagée depuis 2016 dans un plan de réarmement concernant toutes les composantes de son armée..... | 7 |
| a. Des objectifs de construction d'une capacité blindée moderne, conforme aux standards de l'OTAN..... | 8 |
| b. Une capacité présentant aujourd'hui un fort besoin de régénération..... | 8 |
| 2. Pour moderniser sa capacité motorisée, la composante « terre » a choisi de s'appuyer sur un partenaire stratégique..... | 9 |
| a. Une pétition de principe de la Vision stratégique belge en faveur d'une coopération poussée avec un partenaire stratégique..... | 9 |
| b. Le choix de la France comme partenaire stratégique pour CaMo..... | 10 |
| B. L'OFFRE DES FRANÇAIS : UNE ASSOCIATION ÉTROITE ET COMPLÈTE DES BELGES À L'OPÉRATION SCORPION DE MODERNISATION DES CAPACITÉS BLINDÉES MÉDIANES | 11 |
| 1. La « bulle SCORPION » constitue le système terrestre de combat infovalorisé le plus avancé qui soit | 11 |
| a. Une opération de modernisation des forces terrestres qui marque l'entrée dans l'ère du combat collaboratif et infovalorisé | 11 |
| b. Un calendrier de livraisons à la Belgique qui s'articule parfaitement avec les commandes françaises | 13 |
| 2. La fourniture de matériels SCORPION est le vecteur d'un partenariat capacitaire et opérationnel d'une intensité sans équivalent | 14 |
| a. Un partenariat dans la conduite des programmes d'armement : le premier cas français de vente d'État à État suivant un schéma « mandant/mandataire »..... | 14 |
| i. Le recours à une formule de vente d'État à État répond à une demande de la Partie belge..... | 15 |

| | |
|---|-----------|
| ii. Avec le recours au schéma « mandant/mandataire », la France se dote d'un nouvel outil de soutien de l'État aux exportations d'armement | 16 |
| iii. L'exécution par la DGA du mandat confié par la Belgique ouvre droit à une rémunération fixée par l'accord intergouvernemental | 19 |
| iv. L'économie générale du mandat est réglée de façon à minimiser les risques auxquels s'expose l'État | 20 |
| v. Un seul industriel devrait être « chef de file » du contrat | 21 |
| b. Un partenariat dans le domaine capacitaire, fondé sur le choix d'une interopérabilité complète..... | 22 |
| i. L'interopérabilité avec les forces françaises est au cœur de l'expression de besoin des forces belges | 22 |
| ii. L'armée de terre appuiera la composante « terre » dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un « plan de développement capacitaire » complet | 23 |
| II. UN PARTENARIAT OUVRANT LA VOIE À DE NOUVEAUX PROGRÈS DANS LA STRUCTURATION DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE..... | 24 |
| A. L'ACCORD INTERGOUVERNEMENTAL ÉTABLIT LES BASES D'UN PARTENARIAT FRANCO-BELGE SANS CESSER PLUS APPROFONDI. | 25 |
| 1. Une gouvernance conjointe chargée à la fois de piloter et d'approfondir le partenariat franco-belge | 25 |
| 2. Une voie ouverte à une coopération dans le domaine du maintien en condition opérationnelle..... | 26 |
| 3. Des perspectives d'élargissement du partenariat à nombre d'équipements supplémentaires de l'écosystème SCORPION | 27 |
| 4. Des liens plus étroits avec l'industrie belge peuvent être fructueux pour les BITD des deux partenaires..... | 28 |
| B. UN PARTENARIAT AUTOUR DU STANDARD SCORPION POURRAIT RASSEMBLER UN NOYAU DE PAYS EUROPÉENS | 30 |
| 1. Le système SCORPION possède un potentiel d'exportation et pourrait devenir un standard commun à plusieurs Européens | 30 |
| 2. La formule du partenariat stratégique peut constituer un catalyseur d'engagements opérationnels communs | 31 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION..... | 33 |
| ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS | 49 |
| ANNEXE 2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES EN BELGIQUE | 50 |

INTRODUCTION

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à leur coopération dans le domaine de la mobilité terrestre, soumis à la ratification du parlement en application de l'article 53 de la Constitution, a pour objet d'instituer entre les armées de terre de ces deux États un « partenariat stratégique ».

Ce partenariat a pour point d'ancrage la fourniture à la Belgique de 442 engins blindés médians – 382 véhicules blindés multi-rôles (VBMR) Griffon et 60 engins blindés de reconnaissance et de combat (EBRC) Jaguar –, mais sa portée est en réalité bien plus profonde à plusieurs égards :

– pour la première fois, l'État agira comme mandataire d'un État étranger acquéreur d'armements pour l'acquisition des véhicules blindés précités. C'est donc notre direction générale de l'armement qui traitera, au nom et pour le compte de la Belgique, l'ensemble de ce programme d'armement belge, connu sous le nom de « capacité motorisée » (CaMo) ;

– l'accord intergouvernemental institue un dispositif pérenne de coopération militaire entre la « composante “terre” » de l'armée belge et notre armée de terre. Ainsi, les deux forces adopteront la même doctrine d'emploi des matériels et le même système de formation des militaires appelés à les opérer, garantie d'un niveau d'interopérabilité sans équivalent dans les partenariats militaires noués par la France.

C'est ainsi une nouvelle formule de soutien à l'exportation, particulièrement ambitieuse et respectueuse du droit communautaire, qui est mise en œuvre pour la première fois. Elle permet de nouer un partenariat franco-belge prometteur d'approfondissements successifs et susceptible d'inspirer d'autres démarches de même nature en Europe.

À ce titre, l'accord intergouvernemental ne doit pas être vu comme le support d'une opération d'exportation d'armement ; il marque une étape concrète, crédible et opérationnelle, dans la consolidation de l'Europe de la défense.

I. DAVANTAGE QU'UNE VENTE D'ARMEMENT, UN VÉRITABLE PARTENARIAT STRATÉGIQUE

Si l'accord intergouvernemental soumis à la ratification du Parlement prévoit la fourniture à la Belgique de 382 Griffon et de 60 Jaguar développés – entre autres matériels – dans le cadre d'une opération d'ensemble de renouvellement des capacités blindées médianes appelée SCORPION⁽¹⁾, ses stipulations se bornent en la matière à définir les termes du mandat que la Belgique confie à la France en vue de conduire, en son nom et pour son compte, le programme d'armement belge appelé CaMo.

Ainsi, le contrat d'acquisition des matériels sera conclu entre la direction générale de l'armement (DGA) et l'industriel qui sera retenu, et constituera donc un acte distinct du présent accord intergouvernemental et de ses annexes. Les stipulations de cet accord, en revanche, fixent en détail les objectifs et les modalités de la coopération nouée :

– entre l'armée de terre et la composante « terre » (*Land Component*) de l'armée belge, son homologue ;

– entre la DGA et son équivalent belge, la direction générale des ressources matérielles, communément appelée DGMR pour l'anglais « *Directory General for Material Resources* ».

A. LE BESOIN DES BELGES : TROUVER L'APPUI D'UN PARTENAIRE STRATÉGIQUE POUR RECONSTRUIRE UNE CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DE HAUT NIVEAU

Le choix d'un partenariat stratégique comportant une dimension capacitaire et opérationnelle, et pas seulement d'un contrat « classique » de fourniture d'armement, répond à une demande de la Partie belge, dont la composante « terre » avait besoin de pouvoir s'appuyer sur un partenaire stratégique crédible pour construire une capacité motorisée conforme aux objectifs quantitatifs et qualitatifs auxquels la Belgique a souscrit dans le cadre de l'OTAN.

1. La Belgique est engagée depuis 2016 dans un plan de réarmement concernant toutes les composantes de son armée

La Belgique a publié le 29 juin 2016 une « Vision stratégique pour la défense belge » qui marque une ambition claire de réarmement. Constatant que « *comme beaucoup de pays européens, la Belgique a perçu un dividende de la paix depuis la fin de la guerre froide* », elle reconnaît qu'« *à l'exception du Luxembourg, tous nos voisins fournissent aujourd'hui un effort de défense substantiellement plus important proportionnellement à leur PIB* » et conclut en

(1) Synergie du COntract Renforcé par la Polyvalence et l'InfovalorisatiON.

déclarant que « *le gouvernement a décidé de rompre la tendance budgétaire négative de la Défense* ».

Elle programme à cette fin une hausse des crédits de la défense, appelés à passer de 3,8 milliards d'euros en 2016 (soit 0,9 % du PIB) à 6,6 milliards d'euros en 2030 (soit 1,3 % du PIB) et planifie des investissements dans le renouvellement de capacités majeures, parmi lesquelles les plus emblématiques sont les avions de combat multi-rôles, les navires de lutte contre les mines, les frégates et la « capacité motorisée interarmes ».

a. Des objectifs de construction d'une capacité blindée moderne, conforme aux standards de l'OTAN

La stratégie de défense belge fait traditionnellement une part importante à l'OTAN. Or, au sein de l'Alliance, chacun des États membres souscrit des objectifs quantitatifs et qualitatifs de développement capacitaire dans le cadre du « processus de planification de défense de l'OTAN » – appelé *NATO Defence Planning Process* (NDPP) –, qui vise à assurer la cohérence des capacités de l'Alliance. Comme l'a expliqué au rapporteur pour avis le général Marc Thys, commandant la composante « terre » de l'armée belge, **l'OTAN demande ainsi à la Belgique de mettre sur pied une brigade mécanisée moderne**. L'enjeu, pour les Belges, est de **recréer une armée ayant une masse suffisante** – c'est une tendance d'ailleurs mise en avant également par le chef d'état-major de l'armée de terre français – et de la doter des appuis appropriés, tels les appuis-feu, le génie, la police militaire, ou un bataillon logistique.

C'est afin d'atteindre les objectifs définis au sein de l'OTAN que la Belgique a publié 29 juin 2016 une « Vision stratégique pour la défense belge ». Le général Marc Thys a expliqué que le programme CaMo a été imaginé dès 2015, lors de la préparation de cette Vision stratégique de 2016. Les attentats ayant frappé Bruxelles et son aéroport le 22 mars 2016 ont également contribué à la formation d'un consensus autour d'un effort de réarmement.

b. Une capacité présentant aujourd'hui un fort besoin de régénération

Selon les explications du commandant de la composante « terre » belge, cette composante compte 9 000 hommes, son effectif devant être porté à 10 500 en 2024. En son sein, le segment médian de la force blindée belge est actuellement composé d'**une brigade de 6 000 personnels** environ, dont le général Marc Thys a d'ailleurs estimé qu'elle comptait trop d'unités au regard des standards de l'OTAN, indiquant qu'il avait **pour projet d'en créer une seconde**. La composante « terre » compte par ailleurs des forces spéciales, regroupées avec leurs appuis dans un ensemble organique identifié.

La composante « terre » est **engagée de façon intensive**. En effet, 800 militaires sont actuellement déployés en opération, en ce compris les 450 hommes engagés dans l'opération *Vigilant Guardian*, équivalent belge de l'opération Sentinelle. Les déploiements extérieurs se répartissent en une vingtaine

de théâtres, avec parfois un nombre d'hommes très réduit, comme par exemple en Irak. Les principaux efforts d'engagement terrestre des Belges sont dirigés vers l'Estonie – où est déployée une compagnie de 260 hommes –, le Mali – la Belgique contribuant à la MINUSMA par l'engagement d'un peloton de reconnaissance et à l'EUTM Mali pour quelques personnels –, l'Afghanistan – avec une unité de protection à Mazar-e-Charif – et le Niger, où une unité belge contribue à la formation des forces spéciales.

Mais, hormis un détachement de forces spéciales en alerte à 48 heures, qui pourraient assurer des missions d'urgence telles que des opérations d'évacuation des ressortissants, **la réactivité des forces est aujourd'hui jugée limitée** par le général Marc Thys. L'objectif de la composante « terre » consiste à disposer d'un bataillon d'alerte en permanence à partir de l'année 2024.

2. Pour moderniser sa capacité motorisée, la composante « terre » a choisi de s'appuyer sur un partenaire stratégique

a. Une pétition de principe de la Vision stratégique belge en faveur d'une coopération poussée avec un partenaire stratégique

La Vision stratégique fixe comme principe que **« des formes poussées de coopération avec d'autres partenaires de sécurité nationaux et internationaux seront recherchées »** dans deux buts explicites :

- le **« renforcement de l'efficacité de la Défense au niveau national »** ;
- **« en vue de soutenir une politique de défense plus européenne »**, étant précisé qu'il s'agit de **« tendre activement vers une défense plus européenne via un ancrage capacitaire »**.

Le choix des Belges en faveur d'**« une intégration poussée avec les capacités militaires des pays partenaires stratégiques »** repose donc à la fois sur un raisonnement pragmatique, suivant lequel la Belgique ne possède plus l'ensemble des moyens requis pour atteindre seule les objectifs capacitaires qu'elle se fixe, et sur une volonté politique affirmée de contribuer à la consolidation de l'Europe de la défense.

Le général Marc Thys a expliqué que, pour le cas de CaMo en particulier, les défis à relever étaient les suivants :

- **le nombre de matériels en service était clairement insuffisant** ;
- **l'intérêt politique pour la force terrestre était faible** ;
- la coopération paraissait alors la meilleure option pour la composante, **à l'instar des coopérations très réussies de la composante « mer »** avec les marines néerlandaise et française ou du **« club » des Européens utilisateurs du F16** ;

– la composante « terre » **manquait déjà en son sein des compétences nécessaires à l’élaboration d’une doctrine.**

Ainsi, le projet CaMo résulte d’une expression de besoin de la composante « terre » portant non seulement sur des matériels, mais surtout sur la **construction d’une capacité au sens plein.**

b. Le choix de la France comme partenaire stratégique pour CaMo

Le général Rudy Debaene, commandant la DGMR, a expliqué que l’armée belge avait étudié les possibilités de partenariat stratégique autour de CaMo avec six États : les Pays-Bas, l’Allemagne, la France, l’Espagne, les États-Unis et l’Italie.

Le choix par la Belgique de la France comme partenaire stratégique pour la construction d’une capacité motorisée s’explique par plusieurs facteurs :

– **l’urgence** qu’il y a à réarmer la composante « terre » de l’armée belge, marquée par un sous-investissement récurrent depuis vingt ans ;

– les **liens noués entre nos deux armées à l’occasion d’engagements conjoints depuis deux décennies** au Kosovo, en Macédoine, en Afghanistan, au Liban, au Mali et en Irak ;

– la **similitude des engagements opérationnels futurs** auxquels Belges et Français ont vocation, avec un accent sur les OPEX et le contre-terrorisme. D’ailleurs, la Belgique marque un intérêt accru pour l’Afrique : dans la foulée de son engagement dans les missions visant à gérer la crise causée par le virus Ebola, elle tend à rouvrir en Afrique plusieurs postes diplomatiques qu’elle avait fermés ces dernières années. Les Belges ont en outre pour ambition de pouvoir déployer une compagnie au sein du dispositif de l’opération Barkhane ;

– **l’intérêt des systèmes SCORPION**, tant du point de vue de la **qualité des équipements** que de son **calendrier**, qui s’articule parfaitement avec celui du renouvellement des capacités motorisées belges. Le général Rudy Debaene a d’ailleurs souligné « **la vision à très long terme qu’a la France de ses capacités terrestres** » et l’avance technologique que lui confère le programme SCORPION, « *qui met l’information au centre des capacités de combat* » ;

– la **proximité linguistique et géographique**, qui facilite les échanges dans le cadre d’un partenariat, ne serait-ce qu’en réduisant les distances à faire parcourir par des véhicules lourds pour des entraînements communs ;

– le très haut niveau opérationnel de l’armée de terre française, vu comme **permettant de « tirer vers le haut » les capacités belges.**

En outre, il ressort des entretiens du rapporteur pour avis à Bruxelles que le ministre belge de la Défense a pu trouver un intérêt politique à pouvoir mettre en avant le cadre de coopération européenne dans lequel s’inscrivait ainsi CaMo.

Une fois fait ce choix stratégique, les autorités belges ont engagé, selon le chef du bureau « bilatéral Nord » au sein de la division euratlantique de l'état-major des armées, **une démarche « très proactive »** en direction de leurs homologues français et il ressort de l'ensemble des travaux du rapporteur pour avis que les discussions entre autorités politiques et militaires françaises et belges ont été à la fois rapides et aisées. Le 22 juin 2017, le ministre belge de la Défense, après l'accord du Conseil des ministres, a ainsi approuvé la proposition d'entamer les négociations afin de lancer, en coopération avec la France, le rééquipement des unités belges de manœuvre, de « *combat support* » et de « *combat service support* », constituant la capacité motorisée terrestre interarmes. La volonté de construire ce partenariat a ensuite été matérialisée par la signature d'une déclaration d'intention par les deux ministres de la Défense le 29 juin 2017.

B. L'OFFRE DES FRANÇAIS : UNE ASSOCIATION ÉTROITE ET COMPLÈTE DES BELGES À L'OPÉRATION SCORPION DE MODERNISATION DES CAPACITÉS BLINDÉES MÉDIANES

Pour répondre à une demande expresse de la Partie belge, soucieuse de garantir le plus haut niveau possible d'interopérabilité entre sa brigade motorisée et notre armée de terre, la Partie française a élaboré un dispositif de partenariat stratégique reposant, d'une part, sur un mécanisme sans précédent de vente d'armement d'État à État – communément appelé « G2G » pour l'anglais *Government to Government* – et, d'autre part, sur un cadre de coopération militaire aussi profond dans ses modalités que large dans son champ d'application.

Il s'agit de partager avec les Belges non seulement les matériels SCORPION, mais aussi l'ensemble de la doctrine et de l'environnement de ces matériels, dont la plus-value réside précisément dans les capacités de mise en réseau des capteurs et des effecteurs. Afin de permettre un très haut niveau d'interopérabilité, la Belgique a en effet choisi de se doter de matériels strictement conformes aux équipements français et d'adopter la même doctrine et le même système de formation que la France pour cette capacité.

1. La « bulle SCORPION » constitue le système terrestre de combat infovalorisé le plus avancé qui soit

En choisissant d'adopter le système SCORPION, la Belgique a fait le choix du système de combat infovalorisé actuellement le plus avancé.

a. Une opération de modernisation des forces terrestres qui marque l'entrée dans l'ère du combat collaboratif et infovalorisé

Pour une présentation détaillée de l'opération d'ensemble SCORPION, le rapporteur pour avis renvoie à la partie thématique de l'avis présenté par notre collègue Thomas Gassilloud sur le projet de loi de finances pour 2018⁽¹⁾.

(1) Assemblée nationale, avis n° 277, tome IV, fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées par M. Thomas Gassilloud sur le projet de loi de finances pour 2018, 12 octobre 2017.

L'encadré ci-après présente les matériels développés dans le cadre de l'opération SCORPION.

L'opération SCORPION

L'opération d'ensemble SCORPION comprend :

– un programme d'engin blindé de reconnaissance et de combat (EBRC), appelé Jaguar. Son coût unitaire s'établit à six millions d'euros. Armé d'une tourelle équipée d'un canon de 40 millimètres, de missiles de moyenne portée (MMP) et d'un tourelleau téléopéré (TTOP) portant une mitrailleuse de 7,62 millimètres, il pourra recevoir divers kits additionnels. Mû par six roues motrices, il pèsera 24,7 tonnes. Il remplacera l'AMX 10 RC, l'ERC 90 Sagaie et le VAB HOT ;

– un programme de véhicule blindé multi-rôles lourd, appelé Griffon, dont le coût unitaire ne dépasse pas 1,5 million d'euros. Destiné au transport de troupes pour sa version la plus courante, il est armé d'un TTOP portant une mitrailleuse de 12,7 millimètres, voire d'un lance-grenades de 40 millimètres et d'une mitrailleuse de 7,62 millimètres. Il pourra également recevoir divers types de kits additionnels. Avec six roues motrices et un poids de 24,5 tonnes, il doit remplacer une large partie des VAB. Griffon et Jaguar ont été développés de façon à ce qu'une grande partie de leurs pièces et composants soient identiques, en vue de simplifier le maintien en condition opérationnelle de ces deux véhicules ;

– un programme de VBMR léger, appelé Serval. Véhicule de 15 tonnes à quatre roues motrices, le Serval pourra embarquer jusqu'à dix soldats équipés du système FELIN. Il pourra recevoir un TTOP portant une mitrailleuse de 12,7 millimètres, voire un lance-grenades de 40 millimètres et une mitrailleuse de 7,62 millimètres. Il complétera le parc de Griffon pour remplacer les VAB et aura aussi pour fonction de doter l'échelon national d'urgence d'une capacité plus protégée que ses actuels véhicules légers de reconnaissance et d'attaque (VLRA) ;

– la mise en service, pour l'ensemble des véhicules concernés par cette opération d'ensemble, d'un seul et même « système d'information du combat SCORPION » (SICS) ;

– un programme de rénovation de 200 chars Leclerc, pour 900 000 euros chacun. Cette revalorisation vise, d'une part, à améliorer la protection du char et à le préparer à recevoir des TTOP et divers kits prévus dans la deuxième étape du programme, ainsi que, d'autre part, à le rendre compatible avec le SICS, ce qui suppose d'y installer une radio Contact et de renouveler ses « interfaces intérieures », notamment ses écrans ;

– le développement d'un système de préparation opérationnelle (SPO) s'appuyant notamment sur la simulation embarquée, consistant pour les personnels à simuler des missions directement dans leurs véhicules, de façon interconnectée avec les autres moyens de simulation disponibles « en salle », tant dans leur régiment que dans d'autres unités ;

– un programme de revalorisation des VBCI qui sera conduit après 2025, afin de leur intégrer le SICS, ainsi qu'un programme de modernisation du système de fantassin à équipements et liaisons intégrés ;

– l'acquisition de nouvelles capacités nécessaires pour équiper les brigades interarmes des moyens de transmissions nécessaires au « combat collaboratif » ;

– des programmes d'infrastructures dans toutes les unités.

Comme l’a souligné le capitaine de vaisseau Fabrice Coheleach, chef du bureau « bilatéral Nord » au sein de la division euratlantique de l’état-major des armées, la plus-value du programme SCORPION réside dans l’infovalorisation. Ainsi, le système d’information de SCORPION est couplé à la « vétronique » – c’est-à-dire l’architecture électronique embarquée des véhicules – et commun à l’ensemble des armes, appuis compris – on citera par exemple l’infanterie, la cavalerie, le génie, l’artillerie ou l’aviation légère de l’armée de terre. L’infovalorisation peut donc être considérée comme un progrès dans l’exploitation des technologies numériques, prenant la suite de la « numérisation de l’espace de bataille ».

Nos concurrents américains, pourtant pionniers en matière de numérisation de l’espace de bataille, ne semblent pas à ce jour avoir atteint le même niveau d’avancement technologique que la France avec SCORPION.

b. Un calendrier de livraisons à la Belgique qui s’articule parfaitement avec les commandes françaises

L’annexe 2 à l’accord intergouvernemental, définissant le « plan de développement capacitaire » de la capacité motorisée belge, présente l’articulation dans le temps des commandes françaises et belges sous la forme d’un tableau reproduit ci-après.

**CALENDRIER PRÉVISIONNEL DE MONTÉE EN PUISSANCE
DES CAPACITÉS SCORPION ET CaMo**

| | France | Belgique | Phase |
|------------------|--|---|---------|
| 2014 | Signature du marché EBMR | | Phase 1 |
| 2018 | Signature Accord | | |
| 2019 | Livraison 1 ^{re} capacité SCORPION | Début de transformation LC (BEL) Appui à la transformation AdT (FRA) | |
| 2021 | 1 ^{re} GTIA projetable | Initiation des activités de préparation opérationnelle suivant le modèle français | |
| 2023 | 1 ^{re} Brigade Inter Armes projetable | Poursuite des activités de préparation opérationnelle suivant modèle français | |
| 2025 | Poursuite des livraisons | Livraison 1 ^{re} capacité Renforcement des activités de préparation opérationnelle suivant le modèle français | Phase 2 |
| 2027 | | 1 ^{re} SGTIA projetable | |
| 2029 | | 1 ^{re} GTIA projetable | |
| 2030 | | LC transformée | |
| 2033 | | FOT transformée | |
| A partir de 2034 | Régime stabilisé | | Phase 3 |

Source : accord intergouvernemental, annexe 2.

Les dirigeants des trois principaux industriels français attributaires du marché passé pour la France – Nexter Systems, Thales et Arqus – ont assuré le

rapporteur pour avis que **l'enchaînement des commandes françaises et belges est tout à fait compatible avec les capacités industrielles**, sans même que les Belges aient eu à faire quelque concession. En effet, ceux-ci ne semblent avoir exprimé à aucun moment de besoin de livraisons avant 2025, tandis que la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025, qui a accéléré le calendrier du programme SCORPION, a anticipé une part significative des livraisons françaises avant 2025, facilitant *ipso facto* l'insertion des commandes belges dans le plan de charge de l'outil de production pour la période postérieure à cette date.

En outre, **la fabrication des matériels français ne semble pas prendre à ce jour de retard de nature à déséquilibrer l'enchaînement des commandes françaises et belges**. Notre armée de terre s'est donnée pour objectif explicite de pouvoir projeter un groupement tactique interarmes équipé de matériels SCORPION dès 2021 ; le général Charles Beaudouin, sous-chef d'état-major chargé des plans et des programmes, a rappelé que le simple fait de fixer un tel objectif opérationnel constitue en soi une nouveauté dans la conduite des programmes d'armement français. Bien qu'il n'ait pas valeur d'obligation contractuelle pour les industriels, il a orienté et permis de concentrer les efforts de tout l'écosystème.

L'exécution du contrat SCORPION a certes connu certains aléas, dont le général Charles Beaudouin a souligné qu'ils n'avaient rien d'exceptionnel pour des programmes aussi ambitieux du point de vue technologique – notamment en matière de vétronique – que calendaire. Il a d'ailleurs assuré le rapporteur pour avis que les délais prévus par le contrat français restent tenus et souligné que rarement un contrat d'armement de cette ampleur n'aura été exécuté dans un calendrier aussi proche des prévisions initiales. Le groupement momentané d'entreprises formé par les trois industriels précités s'est engagé à livrer en 2019 les 92 Griffon prévus.

2. La fourniture de matériels SCORPION est le vecteur d'un partenariat capacitaire et opérationnel d'une intensité sans équivalent

La fourniture de véhicules de la gamme SCORPION est le point d'ancrage d'un partenariat portant sur une large gamme de champs de coopération, de la conduite des programmes d'armement à la construction d'une capacité militaire au sens plein.

a. Un partenariat dans la conduite des programmes d'armement : le premier cas français de vente d'État à État suivant un schéma « mandant/mandataire »

À la demande de la Partie belge, l'État se voit confier un mandat pour passer au nom et pour le compte de la Belgique un contrat relatif à l'acquisition par celle-ci des matériels fournis par l'industriel. Cette forme de vente d'État à État repose sur une formule juridique innovante, qui complète la gamme des outils

de soutien de l'État aux exportations d'armement tout en minimisant les risques encourus par celui-ci.

- i. Le recours à une formule de vente d'État à État répond à une demande de la Partie belge

Considérant que la formule des accords intergouvernementaux – à l'instar des *Foreign Military Sales* (FMS) américaines – constitue un **puissant catalyseur non seulement d'exportations, mais aussi de coopération**, le général Marc Thys a expliqué avoir plaidé d'emblée en faveur d'une formule de « G2G » pour le contrat CaMo. Ce choix répond donc avant tout à une demande belge. Selon les précisions du général Rudy Debaene, **le recours à l'accord intergouvernemental s'explique ainsi par la volonté de construire une capacité et pas seulement d'acquérir un équipement**. Le schéma de référence de la DGMR était alors l'intégration très profonde des marines belge et néerlandaise depuis cinquante ans.

Le général Marc Thys a en effet souligné **la profondeur des synergies qu'a permises l'accord intergouvernemental** : des officiers belges ont été insérés au commandement des forces terrestres, à l'état-major de l'armée de terre ainsi que dans la chaîne française de formation militaire. L'intérêt d'une association aussi étroite est d'éviter tout doublon, que les effectifs de la composante « terre » ne permettent d'ailleurs pas. Le général Marc Thys a d'ailleurs fait valoir que les Belges ont une longue habitude de la coopération, notamment au sein du Benelux ou de l'OTAN. D'autres cadres de coopération en matière de doctrine existent, le général citant notamment le Benelux ou FINABEL (rassemblant vingt-deux Européens), qui a servi de cadre à des acquisitions communes : les radars dans un passé récent, les véhicules de reconnaissance dans un futur proche.

En outre, d'après la DGMR, si l'objet du marché s'était borné à l'acquisition de matériels, une mise en concurrence des industriels aurait été inévitable cette option présentant le risque pour les Belges de ne pas pouvoir acquérir des matériels strictement identiques à ceux des Français, ce qui aurait pu entraver la recherche de la plus grande interopérabilité possible entre les forces. Les directives européennes et le droit belge des marchés publics permettent de déroger aux règles des marchés publics dans le cadre d'un contrat de type « G2G », à condition que le recours à cette formule soit justifié. Plusieurs éléments de justification ont été avancés par la DGMR devant les autorités de contrôle belges, y compris les exigences d'interopérabilité, le soutien à la construction d'une capacité et l'insertion adéquate des fournitures belges dans le plan de charge industriel de Nexter.

- ii. Avec le recours au schéma « mandant/mandataire », la France se dote d'un nouvel outil de soutien de l'État aux exportations d'armement

- *Un système de mandat confié à la France par l'État importateur*

M. Joël Barre, délégué général pour l'armement, a souligné que le contrat CaMo représente le **premier cas d'emploi de la formule de soutien aux exportations dite de « contrat de partenariat gouvernemental »**, c'est-à-dire une exportation d'armement dans laquelle la DGA, au nom et pour le compte de l'État client, passe un contrat selon les règles nationales françaises dans le respect du droit de l'Union européenne et assure le pilotage du programme au nom et pour le compte de l'État client en vertu d'un **mandat** donné par celui-ci et **assortie d'un partenariat stratégique** incluant une coopération approfondie entre les deux armées et entre les deux agences d'acquisition. Le partenariat franco-belge couvre ainsi un champ très large, des matériels à la coopération opérationnelle en passant par la coopération entre agences d'acquisition. L'encadré ci-après précise le rôle de la DGA dans l'exécution par la France, mandataire, des obligations découlant du mandat que lui confie la Belgique.

Le rôle de la DGA dans le schéma « mandant/mandataire »

Le point 7 de l'article 1^{er} de l'accord intergouvernemental définit la DGA comme l'« **autorité en charge du contrat dans le cadre du mandat** » confié à la République française par le Royaume de Belgique. C'est à la DGA que reviendra la charge des obligations de la Partie française au titre de ce mandat, énumérées de façon limitative au **point 1 de l'article 4** et consistant à mettre en œuvre au nom et pour le compte de la Partie belge :

– la **négociation** avec le fournisseur industriel des stipulations du contrat, étant entendu que la Partie française est seule compétente pour négocier les termes et conditions du contrat répondant aux conditions agréées dans le protocole de fourniture ;

– la **rédaction des pièces constitutives du contrat** ;

– la **conclusion** et la **notification** du contrat ;

– **toute modification non substantielle** du contrat à la demande de la Partie belge, notamment en vue de l'acquisition de matériel supplémentaire, sous réserve de l'engagement de la Partie belge à endosser les coûts supplémentaires induits par ces demandes de modification ;

– le **suivi technique, administratif et financier** de l'exécution du contrat

Ainsi, c'est la DGA qui sera chargée d'assurer, au nom et pour le compte de la Partie belge, l'essentiel des fonctions d'une agence de programme dans le cadre de l'acquisition par la Belgique de la première capacité du programme CaMo.

- *Un nouvel outil de soutien aux exportations*

C'est à l'occasion de la réflexion interministérielle engagée sur les contrats d'État à État autour de la négociation de CaMo qu'a été établie une **doctrine française interministérielle sur les modes de soutien de l'État aux exportations d'armement**. Le « contrat de partenariat gouvernemental » vient **s'ajouter aux autres schémas d'accapement étatique existants**. Le choix

d'un schéma plutôt que d'un autre a vocation à être régi par un principe de **subsidiarité** ; dans ce cadre, les critères cumulatifs retenus pour permettre le choix du « contrat de partenariat gouvernemental » sont en particulier les suivants :

- une **demande explicite** du pays client acceptée par l'État français ;
- l'existence d'un **partenariat stratégique** entre la France et ce pays ;
- une **opération de grande ampleur** portant sur des **matériels connus et utilisés par les forces françaises, technologiquement et industriellement matures** ;
- une coopération qui **dépasse la fourniture de matériel de guerre**, pour inclure d'autres champs de partenariats, entre les armées voire entre les agences de programmes ;
- un **volume financier** important, comme l'a dit le délégué général pour l'armement, « *on n'engagerait pas un contrat de partenariat gouvernemental pour un contrat de dix millions d'euros* ».

Ainsi, cette formule de « contrat de partenariat gouvernemental » **pourrait trouver à s'employer de nouveau** avec d'autres partenaires que la Belgique, y compris hors de l'Union européenne.

Si la formule « mandant/mandataire » est présentée comme une « FMS à la française », **elle est en réalité loin d'être une simple réplique de la formule américaine**, dans la mesure où la dimension partenariale des FMS est très réduite. L'idée d'un dispositif répliquant la formule américaine des FMS a d'ailleurs été écartée pour les raisons suivantes :

- la situation géostratégique de la France n'étant pas comparable à celle des États-Unis, la France n'aurait pas le « poids » militaire et économique nécessaire pour imposer à ses clients les mêmes conditions que les États-Unis, comme le versement d'acomptes très importants afin de réduire les risques auxquels s'expose le Gouvernement fédéral ;
- le volume de l'outil de production français et celui des stocks des armées françaises ne permettent pas d'alimenter des FMS par d'importants stocks nationaux, contrairement à ce qui est le cas aux États-Unis ;
- les paiements d'États étrangers et les engagements attachés à toute opération seraient pris en compte dans la comptabilité « maastrichtienne », ce qui constituait un obstacle dirimant pour l'administration.

Si l'on devait trouver une analogie, elle serait davantage avec le Framework Nation Concept (FNC) que promeut particulièrement l'Allemagne dans le cadre de l'OTAN. Cette formule diffère également de l'économie générale de l'accord qui avait accompagné le contrat spatial Perusat avec le Pérou, car cet

accord intergouvernemental prévoyait la rétrocession des droits et obligations de l'État à un industriel qui se substituait ainsi à l'État en tant qu'interlocuteur privilégié du gouvernement péruvien. Un schéma contractuel comparable a été employé pour la vente des Rafale à l'Inde.

En somme, on pourrait esquisser pour les formes de soutien de l'État aux exportations d'armements la typologie suivante :

– l'exportation « classique » négociée par un industriel, avec un soutien de différents services de l'État dans le prospect mais sans engagement contractuel de l'État ;

– l'exportation « classique » adossée à un instrument international, tel un accord intergouvernemental ou un arrangement technique, portant sur le soutien des forces de l'État client, par exemple en matière de formation ou de doctrine ;

– le schéma retenu pour la vente de satellite d'observation au Pérou ou du Rafale à l'Inde, dans lequel l'État s'engage dans un partenariat stratégique par un accord intergouvernemental avec rétrocession, dès signature de l'accord, des droits et obligations de l'État à l'industriel, mais où, *in fine*, c'est l'industriel qui négocie le contrat de vente de matériel avec l'État client ;

– le schéma franco-belge dit de « contrat de partenariat gouvernemental », où le partenaire stratégique de la France est représenté par la DGA, qui agit en son nom et pour son compte.

- *Un outil apprécié de toutes les parties intéressées*

Cette nouvelle forme d'accompagnement étatique paraît donner satisfaction aux industriels. Comme l'a fait valoir M. Emmanuel Levacher, président – directeur général d'Arquus, le fait de traiter avec la DGA, dont les industriels connaissent bien les procédures, peut constituer un avantage.

M. Stéphane Mayer, président–directeur général de Nexter Systems, a néanmoins estimé que même dans le contexte d'un partenariat stratégique, il convient de laisser l'industriel autonome et responsable de l'appréciation des risques qui s'attachent au contrat et, partant, de la négociation de ses tarifs. Certes, lorsqu'elle agit au nom et pour le compte d'un autre État que la France, la DGA connaît les prix facturés au client français et la comparaison des prix à l'exportation peut constituer une attente – même implicite – du client étranger. On notera que le délégué général pour l'armement a précisé que dans le cadre du partenariat institué par l'accord intergouvernemental, « *la DGA n'a pas pour mission de veiller à l'identité des prix français et belges mais de veiller à la convenance des prix* ».

- iii. L'exécution par la DGA du mandat confié par la Belgique ouvre droit à une rémunération fixée par l'accord intergouvernemental

Le soutien de la DGA à la Partie belge fait l'objet d'une rémunération dont le principe est établi au point 2 de l'article 6 de l'accord intergouvernemental et dont les modalités sont définies précisément par l'annexe 3 à cet accord. Le point 1 de cette annexe prévoit que cette rémunération du soutien apporté par la France (annexe 3 à l'accord) se compose de la façon suivante :

– une « *contribution financière ferme* » de **40 millions d'euros** hors taxes au titre de la part ferme initiale du contrat, versée selon un échéancier d'appel de fonds qui prévoit cinq tranches annuelles de cinq millions d'euros chacune de 2019 à 2023, puis huit tranches annuelles de 1,875 million d'euros de 2024 à 2031 ;

– une « *provision pour évolutions et aléas* » versée sous la forme d'une contribution financière de 3 % du montant de chaque commande émise et destinée à financer, le cas échéant, des dépenses ou prestations à caractère aléatoire qui ne peuvent être prévues à la date de notification du contrat ;

– une contribution de 3 % du montant de chaque **commande additionnelle de matériel « sur catalogue »**.

Selon les explications de M. Joël Barre, la rémunération de la DGA prévue par l'accord intergouvernemental a été calculée sur la base de l'expérience de la conduite des programmes d'armement et de prévisions selon lesquelles le pilotage de CaMo occupera environ **treize équivalents temps plein** en moyenne pour la durée du contrat prévue entre 2019 et 2031. Le résultat de la négociation de cette rémunération n'est à ses yeux au détriment d'aucune des Parties.

Cependant, **cette rémunération contractuelle ne peut pas en l'état actuel des règles budgétaires abonder le budget alloué aux dépenses de rémunération des personnels dites « titre 2 »** ; elle abondera cependant les crédits de la DGA en tant que recettes non fiscales pour des dépenses de nature différente, notamment des essais techniques ou des frais de fonctionnement. C'est le ministère du Budget qui aujourd'hui fait obstacle à ce que des recettes non fiscales soient affectées à des dépenses de titre 2 ; les discussions interministérielles sur ce point, qui durent depuis six mois, n'ont pas encore abouti.

Le délégué général pour l'armement a souligné que le contrat CaMo illustre bien les **besoins d'effectifs que crée le SOUTEX** pour la DGA. L'adéquation entre la charge de travail de la DGA et de ses capacités constitue un point d'attention dans la gestion de la direction générale, dans la mesure où sa charge de travail doit croître de 30 % en moyenne pendant la durée de la programmation militaire en cours, tandis que les 500 effectifs supplémentaires qui lui ont été accordées au titre de la LPM représentent une hausse d'effectifs de l'ordre de 5 % seulement. Pour réconcilier ces tendances il conviendra en tout état

de cause d'écarter la « **fausse bonne idée** » **d'une séparation des effectifs de la DGA consacrés aux programmes nationaux et de ceux consacrés au SOUTEX**. Les équipes chargées du contrat CaMo pourront ainsi faire fond sur l'expérience qu'elles auront acquise avec l'opération SCORPION.

iv. L'économie générale du mandat est réglée de façon à minimiser les risques auxquels s'expose l'État

- *Des règles visant à minimiser les risques financiers pris par l'État*

L'accord intergouvernemental règle la procédure de paiement par la Partie belge des équipements qui lui sont destinés et pour l'acquisition desquels la Partie française assure en son nom et pour son compte les opérations de contractualisation.

L'article 5 stipule que la Belgique doit ouvrir un compte auprès d'un **établissement financier établi en France**. Son point 2 précise que c'est sur ce compte que doivent être versés l'ensemble des fonds dus par la partie belge au titre de l'acquisition des matériels de la première tranche du programme CaMo, des provisions pour aléas et pour commandes supplémentaires, des coûts afférents aux évolutions des matériels – c'est-à-dire leurs configurations successives –, des coûts résultant de demandes de modification du contrat, ainsi que des coûts afférents au non-respect, à la dénonciation ou la résiliation du contrat par la Belgique.

L'article 6 établit le principe de la prise en charge par la Belgique des mêmes types de frais notamment pour l'évolution de ces matériels en configurations nouvelles.

Selon les explications de M. Alban Hautier, sous-directeur de la 3^e sous-direction de la direction du Budget, avec le montage prévu, l'État se protège ainsi de deux types de risques :

– un risque financier de premier rang, en tant que participant au contrat ;

– un risque de voir l'industriel se retourner vers l'État au titre des garanties de droit commun des opérations commerciales extérieures. Le schéma mandant/mandataire est en effet compatible avec le droit commun des garanties d'exportation. Cependant, l'industriel n'a pas sollicité de telle garantie, estimant peut-être que l'accord intergouvernemental et l'identité du client réduisaient suffisamment les risques pesant sur lui.

L'objectif était donc de **s'assurer que l'État disposera d'un compte bancaire alimenté suffisamment et en temps utile** pour que la DGA puisse régler les factures présentées par l'industriel au fur et à mesure de l'exécution du contrat. Le choix d'un établissement financier français s'explique par le souci de permettre à l'État d'ordonner à une banque d'effectuer rapidement des versements, ce qui est plus aisé avec un établissement français que belge. C'est en effet à

l'État, en tant que mandataire, qu'il revient de gérer les mouvements du compte sur lequel seront versées les sommes destinées à l'industriel.

- *Des stipulations visant à minimiser les risques d'engagement de la responsabilité de l'État*

Les points 5 à 8 de l'article 6 définissent également le régime de responsabilité applicable dans le cadre du mandat. Ces règles **excluent toute garantie de bonne fin ou engagement de résultat** pour la Partie française :

– le point 5 écarte toute responsabilité de la Partie française à raison de l'exécution du contrat par le fournisseur industriel, le point 6 prévoyant une exclusion de même nature au profit de la Partie belge ;

– le point 7 écarte toute responsabilité de la Partie française en cas de défaillance de la Partie belge ;

– le point 8 prévoit que l'industriel ne pourra pas rechercher la responsabilité de la Partie française dans l'exécution du contrat, dont il précise que seule répondra la Partie belge.

Ainsi, l'accord intergouvernemental ne prévoyant pas, d'une part, de **garantie de bonne fin** ou **d'engagement de résultat** s'agissant de la fourniture des véhicules et prévoyant, d'autre part, des stipulations **encadrant la mise en cause de la responsabilité de l'État**, Bercy a pu voir l'accord comme sécurisant pour l'État. Sur ce point, la France s'est d'ailleurs inspirée dans les grandes lignes des FMS américains, qui excluent toute obligation de résultat pour le Gouvernement des États-Unis.

v. Un seul industriel devrait être « chef de file » du contrat

Contrairement au programme SCORPION, pour lequel la DGA a passé des contrats avec les trois membres du groupement momentané d'entreprises précité, l'accord intergouvernemental ne mentionne l'attributaire du marché CaMo qu'au singulier. Il a en effet été décidé de recourir à un **maître d'œuvre unique** – un *prime contractor*, dans le langage des affaires – ayant des compétences d'intégrateur et d'architecte général du système.

Selon le délégué général pour l'armement, ce changement d'architecture contractuelle s'explique par une différence fondamentale entre les contrats SCORPION et CaMo : SCORPION comprenait d'ambitieux développements technologiques – par exemple en matière de vétronique –, qui justifient une relation étroite entre la DGA non seulement avec Nexter, mais aussi avec Thales et avec Arquus, alors que pour vendre des matériels déjà développés, l'intégrateur des systèmes d'armes paraît le mieux placé. En effet, le fait que les Belges choisissent de s'aligner sur la configuration française des véhicules réduit très fortement les besoins de développements spécifiques.

b. Un partenariat dans le domaine capacitaire, fondé sur le choix d'une interopérabilité complète

- i. L'interopérabilité avec les forces françaises est au cœur de l'expression de besoin des forces belges

Les autorités militaires belges ont insisté sur leur intention de pousser aussi loin que possible l'interopérabilité entre notre armée de terre et leur composante « terre ».

Dans cette optique, le général Marc Thys a mis en exergue plusieurs aspects de la coopération :

– en vue de mutualiser toujours plus de moyens, **la Belgique propose d'installer sur son sol un centre d'entraînement du type CENZUB ou CENTAC**, où l'accent serait mis sur les opérations « de type OTAN ». Un tel centre d'entraînement aurait vocation à accueillir des unités françaises, dont les garnisons peuvent d'ailleurs se trouver plus proches des camps belges que de Mourmelon ou de Canjuers ;

– des exercices conjoints de grande ampleur sont envisagés tous les ans ou tous les deux ans, afin de développer l'interopérabilité des forces. **L'objectif est qu'une compagnie française et une compagnie belge soient « nativement pluggables »** – c'est-à-dire parfaitement interopérables sans préparation spécifique – **dans un bataillon belge ou une brigade française** sans qu'il y ait besoin pour cela de structures ou de personnels de liaison ;

– il a aussi souligné les avantages de **l'adoption d'une seule et même doctrine**, qui permet de **développer des appuis à un niveau de « granularité » assez avancé**. L'expérience du déploiement en Estonie, où les Belges suivent la même doctrine que les Français, a confirmé l'intérêt de cette approche.

La coopération franco-belge ne trouve vraiment d'équivalent que dans l'association germano-néerlandaise autour des forces terrestres. En effet, selon lui, le commandant de la composante « air » relève que même la coopération autour du F16 est moins poussée que celle dont le projet CAMO établit les bases.

Le général Rudy Debaene a d'ailleurs expliqué que si la Belgique a voulu s'en remettre aux services de la DGA, c'est afin d'obtenir exactement le même équipement que celui destiné aux forces françaises.

Dans ces conditions, comme l'a fait valoir le général Charles Beaudouin, le principal risque pesant sur le partenariat opérationnel franco-belge tiendrait à une divergence dans la configuration des matériels français et belges, qui pourrait être motivée par exemple par les nécessités particulières d'un théâtre d'opérations. Pour limiter ce risque, l'accord intergouvernemental prévoit une gestion conjointe des configurations successives des engins, sans pour autant interdire à l'une ou l'autre des Parties de faire des choix différents de son partenaire.

- ii. L'armée de terre appuiera la composante « terre » dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un « plan de développement capacitaire » complet

L'accord intergouvernemental établit une coopération franco-belge en matière de capacité de mobilité terrestre non seulement dans ses dimensions « *technologiques, juridiques, programmatiques et industrielles* »⁽¹⁾ —, mais **en premier lieu dans ses dimensions « doctrinale, organisationnelle, ressources humaines, soutien en service, formation et entraînement ainsi qu'infrastructure »**⁽²⁾. Ces dimensions correspondent, très schématiquement, à des champs compétences « organiques » qui relèvent pour la plupart de la responsabilité de l'état-major de l'armée de terre pour la Partie française.

Le point 2 de l'article 3 précise, de façon non limitative, le champ de cette coopération dite « *opérationnelle* » entre l'armée de terre et son équivalent belge, appelée « composante terre ». Il comprend « *les grands jalons opérationnels* », la « *cohérence capacitaire* », « *l'organisation et interopérabilité entre les armées* », la « *cohérence doctrinale* », la formation et l'entraînement, le soutien en service et l'infrastructure. Des échanges de personnels sont prévus et d'ores et déjà mis en œuvre. De façon générale, il est prévu que les échanges et prestations s'inscrivent dans cette coopération « *reposent sur un principe de réciprocité globale* ». Pour le cas particulier de la doctrine, il est prévu une « *transposition de la doctrine SCORPION dans la doctrine belge* ».

C'est dans cette optique que l'état-major de l'armée de terre contribuera à **la mise en œuvre et, le cas échéant, à la mise à jour du « plan de développement capacitaire » détaillé par l'annexe 2**, qui planifie les mesures à mettre en œuvre en vue d'un « *état final recherché* » consistant à « *générer des groupements tactiques interarmes (GTIA) et des sous-groupements tactiques interarmes (SGTIA), belges et français, interopérables ab initio* ». Comme le précise le point 3 de cette annexe, le développement du partenariat stratégique s'articule autour des principes suivants :

– adoption d'ici 2025 de **procédures et schémas équivalents d'entraînement et reconnaissance mutuelle des certifications**, notamment opérationnelles, acquises auprès de l'une ou l'autre des Parties ;

– recherche d'un **maximum de synergies dans tous les domaines** et notamment, en matière de formation, de validation des formations acquises auprès de l'une ou l'autre des Parties, de logistique (y compris de maintien en condition opérationnelle) « *en vue de favoriser les économies d'échelle lors d'entraînements ou de déploiement conjoints* » ;

– « *appui mutuel maximum* » lors de la **transformation** des unités respectives des deux armées ;

(1) Aux termes du b) du point 1 de l'article 3.

(2) Aux termes du a) du même point 1 de l'article 3.

– « *recherche systématique de convergences* » dans l'expression des besoins pour accompagner l'évolution des matériels et logiciels, ainsi que le développement de nouveaux matériels, dans « *une logique continue d'interopérabilité* ».

Le général Charles Beaudouin a indiqué que la doctrine d'emploi des matériels fournis à la Belgique et la formation des personnels belges font d'ores et déjà l'objet de travaux approfondis. **Dès à présent, des officiers belges sont insérés dans les états-majors français**, afin d'élaborer les évolutions doctrinales *ab initio* de façon conjointe et de mettre sur pied un système de formation des personnels français et belges.

Selon lui, **l'ensemble de ce système de formation sera en place fin 2019 pour les Français tout d'abord, puis les Belges dans un deuxième temps**. Le programme Cerbère, qui tend à la modernisation des équipements d'entraînement de Mailly-le-Camp et de Sissonne, est adapté à SCORPION et il est prévu que les Belges y soient accueillis. Vers 2022 et 2023, ces camps connaîtront un surcroît d'activité résultant de la nécessaire formation des unités françaises à leurs nouveaux matériels SCORPION. Pour la suite, le plan d'activité des camps intègre non seulement les six brigades françaises, mais aussi la brigade belge. Ainsi, en pratique, pour le système de préparation opérationnelle le programme CaMo se traduit par une septième brigade SCORPION à entraîner. Inversement, des unités françaises pourront aller s'entraîner en Belgique, ce qui contribuera à équilibrer l'emploi des camps de manœuvre.

Dans le domaine de la formation, **le développement de dispositifs d'équivalence ou d'homologation des diplômes**, brevets, titres et certificats d'aptitude techniques et militaires constituent l'une des priorités de la coopération. Les travaux conjoints portent d'abord sur les qualifications décernées à l'issue de la formation initiale des militaires : « *l'objectif est que les titres délivrés à l'issue de Saint-Cyr et de l'École royale militaire soient reconnus équivalents, et qu'il en soit de même pour Saint-Maixent et le Campus Saffraanberg* ». De même pour les écoles d'application, notamment celle de l'arme du matériel à Bourges et de son équivalent à Tournai, ainsi que celles des transmissions à Rennes et de l'infanterie à Draguignan.

II. UN PARTENARIAT OUVRANT LA VOIE À DE NOUVEAUX PROGRÈS DANS LA STRUCTURATION DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE

Le dispositif de partenariat prévu par l'accord intergouvernemental s'inscrit dans une dynamique d'intensification des coopérations européennes à deux égards : d'une part, il se présente comme un cadre ouvert à de nouvelles coopérations franco-belges, dans une optique d'approfondissement ; d'autre part, il offre un modèle susceptible d'être attractif pour d'autres partenaires potentiels, notamment parmi les Européens, dans une logique d'élargissement de la

coopération européenne à un « noyau » d'armées « volontaires et capables » de s'engager comme le fait la France.

A. L'ACCORD INTERGOUVERNEMENTAL ÉTABLI LES BASES D'UN PARTENARIAT FRANCO-BELGE SANS CESSER PLUS APPROFONDI

Comme l'ont fait valoir à la fois le général belge Marc Thys et le général français Charles Beaudouin, l'architecture même de l'AIG permet d'étendre le champ de la coopération franco-belge à de nouveaux domaines.

1. Une gouvernance conjointe chargée à la fois de piloter et d'approfondir le partenariat franco-belge

L'article 8 de l'accord intergouvernemental établit une gouvernance conjointe du partenariat franco-belge destinée non seulement à piloter les projets de coopération d'ores et déjà prévus, mais aussi à imaginer de nouvelles coopérations tendant à approfondir ce partenariat. L'encadré ci-après présente les instances de cette gouvernance.

La gouvernance du partenariat stratégique franco-belge

Le dispositif de gouvernance conjointe du partenariat stratégique sur :

1° Un **comité directeur** coprésidé, pour la Partie française, par les représentants du chef d'état-major des armées et du délégué général pour l'armement et, pour la Partie belge, par les représentants du chef de la défense (CHOD) et du DGMR. Le point 1 de l'annexe 1 investit ce comité d'une double mission générale :

- l'orientation, le pilotage et la coordination du partenariat stratégique ;
- la supervision de l'exécution du programme CaMo.

À ce titre, ce comité est chargé de la coordination générale des administrations concernées, de la résolution des difficultés éventuelles, de l'élaboration des amendements éventuels à l'accord intergouvernemental, du pilotage et de la supervision de la mise en œuvre de cet accord, ainsi que de statuer sur les propositions de modifications contractuelles de caractère technique ayant une incidence financière ou calendaire. Il est précisé que ce comité exercerait les mêmes compétences dans le cadre de tout nouveau contrat d'acquisition d'une capacité supplémentaire du programme CaMo par la Partie belge.

2° **trois comités de pilotage binationaux** intitulés respectivement « Partenariat Armement », « Capacitaire » et « comité de pilotage de programme ». Le point 1 de l'annexe 1 précise que ces comités adressent au comité de pilotage des rapports bimensuels.

Selon le point 2 de cette annexe, le **comité de pilotage « Partenariat Armement »** a pour mission d'assister la Partie belge dans le pilotage du programme CaMo et des activités associées au partenariat stratégique, « *dans ses dimensions technologiques, juridiques, programmatiques, financières et industrielles* » et ce, est-il précisé, sans préjudice du rôle « *d'architecte d'ensemble* » de l'industriel. À ce titre, ce comité est chargé d'identifier les opportunités de coopération en matière de programmes d'armement terrestre, de R&D dans ce domaine, ou de conduite de programme (par exemple en mutualisant des capacités d'expertises et d'essais). Il est coprésidé par le sous-directeur chargé de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord de la direction du développement international de la DGA et par le chef de la division des systèmes de la DGMR.

Le point 3 de la même annexe règle les missions et le fonctionnement du **comité de pilotage « Capacitaire »**. Le point 3 de la même annexe charge en effet celui-ci d'identifier les possibilités de coopération capacitaire entre les deux Parties, c'est-à-dire les coopérations ou partenariats envisageables en matière de doctrine, d'organisation, de ressources humaines, de soutien en service, de formation et d'entraînement ainsi que d'infrastructure, « sur la base des travaux d'ores et déjà réalisés pour le programme SCORPION ». Cela consiste notamment à étudier les besoins capacitaires des forces, à suivre les évolutions possibles du « plan de développement capacitaire » qui, selon l'annexe 2, organise les modalités de montée en puissance de la capacité motorisée belge à travers le partenariat stratégique franco-belge, intégrant non seulement les matériels du programme CaMo, mais aussi la mise à niveau de capacités antérieures. Ce comité est coprésidé par l'officier général « adjoint maintenance et soutien logistique » du sous-chef « plans et programmes » de l'état-major de l'armée de terre et par le chef de l'équipe projet pour la capacité motorisée du commandement opérationnel de la composante « terre » belge.

Le point 4 de l'annexe 1 institue un **comité de pilotage de programme CaMo** qui a pour mission, sous la coprésidence du directeur des opérations de la DGA et du chef de la division des marchés publics de la DGMR, de superviser les travaux du « bureau de programme commun CaMo », lui-même créé par le point 5 de la même annexe.

3° Ce « **bureau de programme commun CaMo** » est chargé d'assurer le pilotage de l'activité contractuelle associée à la première capacité du programme CaMo et hébergé à la DGA. L'annexe précise qu'il est piloté par un directeur du programme CaMo de la DGA, assisté d'un adjoint détaché auprès de la DGA par la DGMR pour toute la durée de l'accord intergouvernemental. Le paragraphe 6 définit avec précision les missions de cet officier belge, qui est chargé de veiller aux intérêts de son État et de passer au nom de celui-ci les actes habituels dans la conduite d'un programme : signature des procès-verbaux de constatations, des actes de gestion de configuration associés et des décisions de réception, tous actes qui auront été visés préalablement par la Partie française.

2. Une voie ouverte à une coopération dans le domaine du maintien en condition opérationnelle

L'organisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels SCORPION n'est pas réglée par l'accord intergouvernemental. En effet, elle est encore en cours de discussion entre la composante « terre » et la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT), l'organisme interarmées compétent en la matière pour la Partie française. Selon le général Marc Thys, ces discussions pourraient aboutir à plusieurs scénarios :

– « un “copier-coller” » des dispositifs prévus pour d'autres pans de la coopération franco-belge ;

– un mode coopération *ad hoc* ;

– des dispositifs nationaux autonomes, mais coordonnés.

La DGA et la SIMMT, qui sont chargées de contractualiser le MCO des matériels français, pourraient trouver intérêt à exploiter l'effet d'échelle – plus 30 % – que crée CaMo. En outre, fait valoir l'état-major des armées, la

mutualisation de la maintenance en opération permet, de façon avérée, de réduire le poids – toujours très lourd – de la chaîne logistique en OPEX.

Une des difficultés dans ces discussions tient cependant au fait que si **la brigade belge est autonome en matière de MCO**, avec un bataillon logistique, les brigades françaises ne le sont pas.

3. Des perspectives d'élargissement du partenariat à nombre d'équipements supplémentaires de l'écosystème SCORPION

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, l'intention qu'a la Belgique d'atteindre les objectifs capacitaires élaborés par l'OTAN la conduit à envisager de nouvelles acquisitions. En effet, **disposer d'une brigade mécanisée suppose de posséder non seulement une capacité blindée de segment médian, mais aussi un ensemble cohérent de capacités terrestres** incluant par exemple des appuis d'artillerie – le général Marc Thys évoquant les canons CAESAr – et des équipements de fantassins – le général évoquant le système FELIN. Selon l'officier belge détaché à l'état-major de l'armée de terre, le programme d'investissement de la Belgique court jusqu'en 2030 et prévoit des investissements dans nombre de capacités terrestres, non seulement en matière de mobilité, mais aussi d'appuis. Ainsi, par exemple, la Vision stratégique envisage de convertir entre 2027 et 2029 une partie des unités d'artillerie de la composante « terre » en *« une batterie d'appui-feu de précision indirecte, à longue portée, équipée de véhicules à roues aérotransportables »*.

Pour ces investissements à venir, **le choix de matériels de la gamme SCORPION serait cohérent avec ce qui fait la plus-value de cette gamme : l'interconnexion des équipements par les moyens d'infovalorisation** qui permettent notamment le combat collaboratif. Le général Charles Beaudouin a souligné à ce titre que le choix par les Belges d'acquérir le SICS devrait les inciter à choisir des équipements qui s'y raccordent, ce système d'information devant nécessairement dialoguer avec ceux du niveau supérieur au GTIA et ceux équipant les appuis. Ainsi, bien que les Belges n'aient pas acquis le système d'information des armées, qui équipe les états-majors de brigade, leur choix du SICS ouvre la voie à d'autres prospects. La composante « terre » pourrait être intéressée par différents matériels français tels que le canon CAESAr pour son artillerie, le véhicule blindé d'aide à l'engagement (VBAE) – pour lequel la France lance un programme –, le mortier de 120 millimètres embarqué sur Griffon – auquel la France travaille –, ou encore le véhicule blindé multi-rôles léger Serval.

M. Marc Darmon, directeur général adjoint de Thales, a d'ailleurs fait observer qu'à tout le moins, les Belges pourraient éprouver le besoin de mettre à niveau l'électronique de véhicules autres que leurs futurs Griffon et Jaguar, notamment les Pandur, afin de les intégrer dans le « cœur SCORPION / CaMo » et de tirer ainsi le meilleur profit des possibilités du combat collaboratif.

Réciproquement, la Belgique possède de sérieux atouts dans le secteur de l'armement, notamment dans les armes à petit calibre. Certains observateurs avertis plaident ainsi en faveur d'un partenariat franco-belge pour le jour où la France renouvellera une part importante de ses mitrailleuses, qui permettrait de mettre en œuvre une sorte de réciprocité de CaMo.

M. Joël Barre a indiqué que le **comité de pilotage « Partenariat armement »** doit permettre d'identifier les futurs incréments du partenariat CAMO, en lien avec les états-majors. Lors de sa première réunion en avril 2019, les possibilités d'élargissement du partenariat franco-belge aux développements futurs du programme SCORPION ont déjà été identifiés, par exemple pour le CAESAr ou le VBAE. C'est désormais à la Partie belge qu'il revient de faire connaître à la Partie française quels matériels elle souhaite acquérir et suivant quel calendrier. Il a précisé que, pour l'heure, **la DGMR n'a pas manifesté auprès de la DGA d'ambition de conduire des développements communs** avec la Partie française. La simplicité du schéma « mandant / mandataire » paraît donc convenir à toutes les Parties.

4. Des liens plus étroits avec l'industrie belge peuvent être fructueux pour les BITD des deux partenaires

Les aspects commerciaux et industriels du programme CaMo n'entrant pas dans le champ du présent accord intergouvernemental, le rapporteur pour avis n'a pas à commenter les aspects industriels de ce partenariat. Il relève néanmoins que les discussions qui l'entourent ont constitué une occasion pour l'industrie française de se rapprocher de l'armée belge, et pour l'industrie belge d'intensifier ses contacts avec la BITD française.

D'ailleurs, de façon générale, les représentants de l'industrie belge de l'armement ont reconnu que l'organisation d'un marché européen de l'armement intégré et d'une BITD européenne consolidée constitue la meilleure garantie de pérennité pour les industriels belges. En effet, si cette industrie possède des points forts et une dimension duale garantissant son implantation locale, en revanche, elle ne peut pas s'appuyer sur une demande intérieure suffisante pour assurer son équilibre.

La BITD belge comprend des équipementiers de haut niveau, comme CMI et FN Herstal – que présente l'encadré ci-après –, mais pas d'intégrateur de système entiers comme par exemple Nexter, à l'exception de FN Herstal pour des armements portables.

Les deux fleurons de l'industrie belge de l'armement terrestre

● FN Herstal

Selon les explications de MM. Thierry Jacobs, directeur des études et des relations stratégiques de FN Herstal et Vincent Verleye, directeur des opérations, FN Herstal est l'un des plus anciens manufacturiers d'armes d'Europe.

Après l'éclatement du conglomérat appelé Générale de Belgique, FN Herstal s'est trouvée privée d'adossment à une banque et sa trésorerie a pâti en conséquence de fortes tensions. C'est dans ce contexte que, placée en liquidation judiciaire, elle a été rachetée par GIAT Industries en 1991. Le groupe français a alors fait des choix stratégiques encore structurants – concentration des capacités de production de fusils et de mitrailleuses chez FN Herstal, qui en possède ainsi une gamme complète, la manufacture de Saint-Étienne n'assurant plus dès lors que le programme de FAMAS ; redéploiement des capacités de production des munitions, modernisation de la chaîne de production d'armes légères. Depuis sa vente par GIAT Industries en 1997, FN Herstal est détenue par la région de Wallonie, qui l'avait racheté à titre de portage capitalistique temporaire, mais qui l'a conservée depuis lors.

FN Herstal réalise 560 millions d'euros de chiffre d'affaires par an en moyenne au titre de son activité de défense et de sécurité, soit trois fois plus qu'Heckler & Koch par exemple. 99 % de ce chiffre d'affaires est lié à l'export. D'ailleurs, font-ils valoir, ne pas avoir de marché captif d'office constitue un *stimulus* pour l'innovation.

L'offre de FN Herstal est très large pour l'ensemble de l'armement dit léger, optronique comprise, dans les trois milieux. FN Herstal possède des capacités industrielles complètes dans le segment de marché des pistolets et des fusils, ainsi que dans celui des mitrailleuses.

Si FN Herstal est depuis toujours fabricant d'armes, le groupe a diversifié ses productions dans le secteur des munitions, puis dans celui des systèmes d'armes, et aborde aujourd'hui les marchés sous l'angle de capacités à part entière, intégrant non seulement des systèmes d'armes, mais aussi des munitions ainsi que des prestations de formation et de maintenance – y compris prédictive.

● Cockerill Maintenance & Ingénierie (CMI)

Comme l'ont rappelé M. Bernard de la Croix, directeur adjoint des ventes de Cockerill Maintenance & Ingénierie et M. Henri Art, conseiller du président, CMI a près de deux siècles d'existence ; le groupe est présent dans plusieurs domaines industriels, dont la défense, qui représente près de 500 millions d'euros de chiffre d'affaires par an. Son capital est détenu par une famille ainsi que, pour une part minoritaire, par son *management*.

CMI n'est pas seulement un intégrateur, il est aussi fabricant de composants critiques et sous-traitant d'intégrateurs de plateformes blindées, comme *General Dynamics* ou *Textron* aux États-Unis. Le groupe s'est spécialisé dans le segment des blindés légers ; il est bien connu pour ses canons – jusqu'à 120 millimètres de calibre – et pour ses tourelles, CMI ayant toujours misé sur des performances supérieures à la concurrence (à calibre égal) en matière de létalité et s'imposant d'ailleurs comme *leader* mondial dans le segment de 90 millimètres. Le groupe assure à la fois la conception et la production des systèmes ; les plus petits armements sont acquis auprès de sous-traitants, mais les armes des calibres les plus importants sont fabriquées en interne. En outre, une de ses filiales offre des prestations de maintenance et de remise à niveau.

CMI est partenaire d'ECA pour les équipements de simulation dans le programme de guerre de mines remporté par Naval Group et ses partenaires.

En France, CMI possède un site de production de canons dans l'Est, l'ancienne caserne de Commercy, reconvertie pour des activités de formation, ainsi qu'une capacité de simulation d'équipements militaires basée près de Paris, tant pour des activités de simulation de maintenance que de simulation opérationnelle.

Dans un contexte où le secteur européen de l'armement terrestre semble promis à des mouvements de consolidation, l'industrie belge peut compter. Les représentants de FN Herstal ont d'ailleurs estimé qu'en matière d'armes légères et de munitions, un axe franco-belge est pertinent pour ne pas laisser une industrie nationale particulière en position trop dominante en Europe.

En tout état de cause, dans la foulée du partenariat franco-belge, la DGA étudie avec la DGMR des projets dont les Belges et les Français pourraient prendre l'initiative en vue de solliciter un soutien de l'Union européenne au titre de ***l'European Defence Industrial Development Programme*** (EDIDP), auquel sont alloués 500 millions d'euros, devant être engagés d'ici 2020. Parmi les projets proposés par la France, le délégué général pour l'armement a indiqué que les premiers échanges ont permis de confirmer l'intention de la Belgique d'en rejoindre deux :

– le projet *Beyond line of sight*, qui a pour objet de doter le missile de moyenne portée d'une capacité de recalage de cible en vol par des moyens externes, par exemple un drone. Compte tenu des règles européennes d'éligibilité au soutien du Fonds européen de défense, ce projet devrait être conduit en coopération avec la Belgique et Chypre ;

– le projet Euras-GEODE, qui vise à réaliser des développements technologiques autour de l'exploitation par les systèmes de défense des données de navigation émises par les satellites Galileo, se construisant dans un cadre multilatéral élargi incluant la Belgique.

B. UN PARTENARIAT AUTOUR DU STANDARD SCORPION POURRAIT RASSEMBLER UN NOYAU DE PAYS EUROPÉENS

1. Le système SCORPION possède un potentiel d'exportation et pourrait devenir un standard commun à plusieurs Européens

Le programme CaMo marquera un progrès dans l'interopérabilité des forces terrestres européennes. Certes, l'OTAN a élaboré des normes d'interopérabilité, mais celles-ci ne concernent pas les niveaux hiérarchiques inférieurs à la brigade. Or l'interopérabilité à des niveaux moins élevés revêt un enjeu de plus en plus crucial sous l'effet de deux tendances :

– la numérisation croissante des moyens de combat terrestre ;

– la fréquence des opérations conduites en coalition avec agrégation de forces nationales de format réduit, particulièrement pour les missions de l'Union européenne, dont le volume dépasse rarement celui d'un GTIA.

C'est pourquoi, selon le général Charles Beaudouin, **l'armée de terre plaide en faveur d'une norme d'interopérabilité** qui prévoit des passerelles à des niveaux hiérarchiques inférieurs à celui de la brigade. À cet égard, **l'accord franco-belge peut être vu comme créant un standard d'interopérabilité à un niveau inférieur au GTIA.**

L'avance technologique prise par la France dans le domaine de l'infovalorisation, comme le fait que SCORPION enregistre un premier succès à l'exportation avant même son déploiement au sein des forces françaises, donnent en effet toutes ses chances à ce système pour être retenu comme le standard du combat collaboratif parmi un nombre significatif d'Européens.

Parmi les États potentiellement intéressés par tout ou partie de la gamme SCORPION, on cite le plus souvent les Pays-Bas et le Luxembourg, en raison des liens étroits qui les unissent à la Belgique, ainsi que l'Espagne, au moins pour les radios CONTACT, exportées sous le nom de Synapse. En effet, comme l'a fait valoir M. Marc Darmon, l'existence de nombreux producteurs nationaux de véhicules en Europe constitue un frein aux perspectives d'exportation des véhicules SCORPION, mais les capacités de combat collaboratif peuvent intéresser nombre d'États, particulièrement ceux dont les armées ne disposent pas nécessairement d'un grand nombre d'engins, mais souhaitent en tirer le plus d'effet opérationnel possible.

2. La formule du partenariat stratégique peut constituer un catalyseur d'engagements opérationnels communs

Nombre d'observateurs estiment que la possession des mêmes matériels, l'application de la même doctrine et le suivi des mêmes formations devraient favoriser l'engagement opérationnel des Belges aux côtés des Français, les deux États partageant en la matière une culture plus développée que d'autres Européens.

Aux yeux du rapporteur pour avis, une profonde interopérabilité des équipements, à des niveaux inférieurs au GTIA, peut en effet rendre davantage « capables » (*able*) d'engagements aux côtés de la France certains Européens qui en sont déjà « volontaires » (*willing*) pour le faire. C'est en cela que l'offre française de partenariat stratégique est parfaitement cohérente avec l'initiative européenne d'intervention, qui vise précisément à développer parmi les Européens qui le souhaitent une culture d'engagement opérationnel.

En somme, face au pouvoir d'attraction des Allemands en matière de coopération militaire, illustré par le succès du concept de nation-cadre (*Framework Nation Concept*) qu'ils ont promu au sein de l'OTAN et mis en œuvre dans le domaine terrestre, notamment avec les Néerlandais, la France présente une offre de coopération différente. C'est en réalité un **choix politique et stratégique** que d'opter pour l'une ou l'autre de ces deux puissances comme partenaire de référence. Les partenariats que peut offrir la France ont davantage pour finalité l'engagement opérationnel d'unités interopérables *ab initio*, ce qui

implique un plan de développement capacitaire au sens large – incluant la doctrine, la formation, l’entraînement et la maintenance. Pour des États dont la stratégie est axée plutôt sur une contribution plus diffuse à un dispositif collectif de défense emportant des engagements moins immédiats, d’autres choix de partenariat peuvent être pertinents. La France, elle, est « *combat proven* » : elle constitue un partenaire de premier choix pour un État mettant en œuvre une stratégie qui conduit à s’engager en opérations. Avec le présent accord intergouvernemental, c’est ce que fait le Royaume de Belgique.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine pour avis, sur le rapport de M. Jean-Charles Larssonneur, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à leur coopération dans le domaine de la mobilité terrestre (n°1825), au cours de sa réunion du mercredi 22 mai 2019.

M. le président Jean-Jacques Bridey. L'ordre du jour de notre commission appelle l'examen pour avis, ouvert à la presse, du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à leur coopération dans le domaine de la mobilité terrestre (n° 1825).

Je vous propose d'entendre immédiatement l'avis de notre rapporteur, M. Jean-Charles Larssonneur, sur ce contrat dit CaMo qui ouvre une phase extrêmement intéressante d'approfondissement de la coopération de défense entre la France et la Belgique.

M. Jean-Charles Larssonneur, rapporteur pour avis. Avant tout, je tiens à vous remercier de m'avoir désigné, mardi dernier, rapporteur pour avis de ce projet de loi d'approbation de l'accord franco-belge de coopération dans le domaine de la mobilité terrestre. La semaine dernière, j'ai procédé aux auditions du délégué général à l'armement, du sous-chef « plans programmes » de l'état-major de l'armée de terre, des trois industriels français les plus impliqués dans le programme SCORPION, du chef du bureau compétent de l'état-major des armées, ainsi que du sous-directeur compétent de la direction du Budget. Par souci d'efficacité, j'ai conduit l'ensemble de ces auditions conjointement avec le rapporteur de la commission des Affaires étrangères, saisie au fond, notre collègue Jacques Maire. J'ouvre ici une parenthèse pour souligner devant vous que ce travail en commun m'a confirmé dans la conviction que les approches « défense » et « affaires étrangères » ont chacune leur utilité, leur plus-value ; elles sont complémentaires, mais bel et bien différentes, et également utiles.

Surtout, j'avais eu l'occasion de me rendre à Bruxelles avec notre collègue Thomas Gassilloud, au titre de nos fonctions de rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances, et ce déplacement a été très instructif. Ainsi, je me suis attaché, dans des délais contraints, à faire le tour d'horizon le plus complet possible des enjeux de l'accord intergouvernemental qui est soumis à notre approbation.

Ces enjeux vont bien au-delà d'une exportation d'armements, c'est-à-dire de l'acquisition par la Belgique de 442 engins blindés multi-rôles, dont 382 Griffon et 60 Jaguar, des modèles développés par la France dans le cadre du programme SCORPION.

Bien entendu, on ne peut que se féliciter de ce succès de notre BITD, qui enregistre ainsi une commande d'un milliard et demi d'euros, ce qui est loin d'être

négligeable. Ce succès intervient remarquablement tôt dans la vie du programme SCORPION. Je rappelle en effet que les premières livraisons de série ne sont attendues pour la France que cette année et que, par conséquent, les matériels choisis par la Belgique ne sont pas encore en dotation dans nos forces. Cette exportation, en elle-même, représente donc déjà un très beau succès.

Néanmoins, à mes yeux, la portée de ce succès va beaucoup plus loin, à deux égards au moins. D'une part, c'est la première fois que l'État agira comme mandataire d'un État étranger acquéreur d'armements français. Le recours à cette formule de vente d'État à État, que l'on appelle souvent « G2G » pour l'anglais *Government to Government*, est une première pour nous. On ne peut pas vraiment parler de « *Foreign Military Sale* “à la française” », j'y reviendrai, mais avec CaMo, la France s'est dotée d'un nouvel outil de soutien aux exportations qui pourrait servir de support à d'autres partenariats. D'autre part, l'accord institue un dispositif de coopération militaire, d'une intensité à ce jour inégalée, entre la « composante “terre” » de l'armée belge et notre armée de terre. Les deux forces utiliseront les mêmes matériels, appliqueront la même doctrine, suivront les mêmes formations et, tout cela, afin de permettre la plus grande interopérabilité possible entre elles.

L'interopérabilité maximale, c'était vraiment la première demande de la Partie belge, et c'est ce qui justifie un partenariat stratégique entre États plutôt qu'un simple contrat commercial de fourniture de matériels.

En effet, les Belges étaient placés devant un défi de taille : remettre sur pied une brigade mécanisée moderne, conformément aux engagements qu'ils ont souscrits auprès de l'OTAN, alors qu'ils partaient d'une situation très dégradée par des années de sous-investissement sous couvert de « dividendes de la paix ». Les militaires belges nous l'ont dit très clairement : sans l'effort de réarmement programmé en 2016 par l'équivalent belge de la Revue stratégique, appelé Vision stratégique, la composante « terre » allait au-devant des plus grandes difficultés. Son commandement a estimé que l'option la plus réaliste pour reconstruire une capacité militaire résidait dans une association étroite avec une puissance voisine, à l'instar de ce que font déjà les Belges avec les Néerlandais pour leur marine.

Ainsi, le recours à un partenariat stratégique, portant non seulement sur la fourniture de matériels mais aussi sur le pilotage des programmes d'armement, la formation, l'organisation des forces et la doctrine résulte de la demande des Belges eux-mêmes ; c'est là un point important à relever. Pour eux, il ne s'agit pas seulement d'acquérir du matériel, il s'agit surtout de construire une capacité militaire au sens plein, qui soit de premier plan. Et, pour cela, il ne faut pas seulement trouver un fournisseur, il faut surtout s'associer à un partenaire.

Élément intéressant à noter : parmi les partenaires potentiels que les Belges avaient envisagés, ils ont retenu la France pour deux principales raisons : d'une part, l'avancement technologique de la gamme SCORPION, qu'ils ont jugé comme étant ce qui se fait de mieux au monde en la matière et, d'autre part, les

liens tissés entre nos armées au fil de deux décennies d'engagements opérationnels conjoints sur différents théâtres.

Venons-en à l'économie générale de l'accord soumis à notre approbation, qui s'explique par les enjeux que je viens d'exposer. Cet accord établit à la fois un partenariat dans la conduite des programmes d'armement, et un partenariat dans le développement d'une capacité.

Pour le premier point, le partenariat d'armement, cet accord intergouvernemental n'est pas un contrat d'acquisition de matériels militaires ; le contrat industriel viendra dans un second temps. L'accord, lui, établit un mécanisme original, que l'on appelle « schéma mandant/mandataire » , par lequel la Belgique confie un mandat à la France pour que celle-ci passe, au nom de la Belgique et pour le compte de celle-ci, un contrat d'acquisition de Griffon et de Jaguar. C'est donc la DGA qui négociera ce contrat et en pilotera l'exécution au nom et pour le compte de son homologue belge. Elle percevra d'ailleurs pour cela une juste rémunération, dont la part ferme est fixée à 40 millions d'euros. J'ajoute que l'accord prévoit même la mise en place d'un bureau de programme conjoint, dont le chef est français mais dont le « numéro deux » est belge ; c'est dire le niveau d'intégration que prévoit cet accord.

Les termes de celui-ci ont été pesés au trébuchet pour minimiser les risques juridiques et financiers que pourrait comporter pour la France une vente d'État à État. D'abord, la Belgique ouvrira un compte à la Caisse des dépôts et consignations, afin que la DGA dispose toujours des crédits nécessaires pour régler l'industriel ; ensuite, le régime de responsabilité défini dans le cadre du mandat exclut toute garantie de bonne fin ou engagement de résultat pour la Partie française, et s'en tient à une obligation de moyens ; enfin, les règles de recours fixées par l'accord excluent toute mise en cause de la responsabilité de l'État et, en cas de différend avec la Belgique, prévoient le règlement des litiges par voie de consultation. Voilà pour ce qui concerne le partenariat d'armement.

J'en viens au partenariat capacitaire. Comme je vous le disais tout à l'heure, il est orienté par un objectif d'interopérabilité poussée. Là où les normes d'interopérabilité de l'OTAN ne s'appliquent pas en dessous de l'échelon de la brigade, avec le partenariat franco-belge, l'objectif est qu'une compagnie française et une compagnie belge soient, comme le disent nos interlocuteurs, « *nativement pluggables* » dans un bataillon belge ou une brigade française, c'est-à-dire parfaitement interopérables sans préparation spécifique. Pour cela, l'accord prévoit notamment la mise en place d'une doctrine et d'un système de formation communs. Jamais nous n'avons poussé si loin la coopération avec un de nos alliés.

Pour soutenir les Belges dans la construction de leur capacité motorisée moderne, l'accord met aussi en place un dispositif de coopération centré autour d'un plan de développement capacitaire élaboré conjointement et avec pour objectif de rechercher un maximum de synergies dans tous les domaines.

De surcroît, et c'est l'un des grands intérêts de cet accord intergouvernemental, non seulement il établit une coopération très approfondie dans certains champs, mais il ouvre aussi la voie à de nouvelles coopérations dans d'autres domaines que les Griffon et Jaguar. En effet, son dispositif comprend en lui-même les bases d'un approfondissement de notre coopération, et c'est peut-être là son originalité. Il met ainsi en place un système de gouvernance conjointe dont les organes, c'est-à-dire un comité directeur et des comités de pilotage, sont chargés d'étudier de nouveaux domaines de partenariat auxquels pourraient s'appliquer les règles fixées par l'accord intergouvernemental pour la fourniture de Griffon et de Jaguar ou pour l'élaboration d'une doctrine et d'une formation communes.

Concrètement, cela permettrait par exemple d'étendre notre partenariat franco-belge au maintien en condition opérationnelle ou, de façon encore plus emblématique, à utiliser la même procédure « mandant/mandataire » pour fournir à la Belgique de nouveaux matériels terrestres.

D'ailleurs, cette perspective est loin d'être théorique. Les ambitions capacitaires belges supposent en effet de nouvelles acquisitions, d'ailleurs programmées par la « Vision stratégique ». Posséder une brigade mécanisée complète suppose en effet de se doter non seulement de blindés médians, mais aussi de tout ce qui va autour, comme l'artillerie, les équipements de fantassin ou les véhicules plus légers. En cela, l'accord ouvre des perspectives de coopération autour de canons CAESAR, de matériels FELIN, de véhicules Serval ou de VBAE.

Ces perspectives sont d'autant plus réalistes que l'architecture même de SCORPION, et donc de CaMo, y conduit. Elle est en effet conçue de façon holistique, globale : l'intérêt de SCORPION tient à l'interconnexion de tous les armements au sein d'une « bulle » qui exploite l'infovalorisation pour permettre le combat collaboratif. Dès lors, un État qui se dote de certains matériels SCORPION ne peut en tirer pleinement parti qu'en intégrant l'ensemble de ses blindés et autres équipements terrestres dans cette « bulle » qu'a développée notre BITD. À tout le moins doit-il y connecter ses autres équipements, *via* le système d'information de SCORPION et la radio CONTACT, exportée sous le nom de Synapse.

C'est en cela que l'accord, qui met en œuvre une coopération franco-belge déjà ambitieuse, ouvre lui-même la voie à l'approfondissement de celle-ci.

J'aimerais souligner, pour conclure, que cet accord peut aussi être vu comme ouvrant des perspectives ambitieuses de consolidation de l'Europe de la défense. En effet, s'il fallait comparer cette formule de contrat de partenariat gouvernemental à un autre instrument, ce ne serait pas tant avec les *Foreign Military Sales* américaines, car celles-ci ne recèlent pas la même dimension partenariale dans le champ opérationnel. La comparaison la plus pertinente me semble être avec le concept de nation-cadre que les Allemands ont promu au sein de l'OTAN. Ce cadre consiste à atteindre un niveau d'interopérabilité élevé, et à

intégrer ensemble les capacités de plusieurs partenaires autour de celles d'un État. Certes, notre formule de partenariat stratégique ne peut pas être répliquée dans tous les domaines et avec tous les pays, ne serait-ce que pour des raisons de cohérence stratégique et de limites des moyens de la DGA et de nos armées. Mais cette formule de contrat de partenariat gouvernemental peut constituer une offre de partenariat attractive pour des pays d'Europe qui, comme nous, ont pour ambition des engagements opérationnels plus exigeants et plus soutenus que d'autres, qui partagent notre doctrine et notre vision du monde, et dont les armées se sentent plus proches des nôtres. Dans cette optique, de tels partenariats constitueraient un outil concret allant dans le même sens que l'initiative européenne d'intervention et, à ce titre, dans celui de la consolidation de l'Europe de la défense. Tel est d'ores et déjà le choix des Belges.

Pour toutes ces raisons, j'émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi qui nous est soumis.

M. le président. Merci monsieur le rapporteur pour cet exposé. J'ai sept voire huit questions. Je vous propose de commencer par nos deux collègues qui ont accompagné le rapporteur pour avis en Belgique.

Mme Sereine Mauborgne. Je souhaiterais faire quelques observations complémentaires. L'acquisition de 382 véhicules blindés multi rôle Griffon et de 60 véhicules Jaguar, pour un montant d'1,5 milliard d'euros, confirme à la fois la justesse et la pertinence des choix opérés par l'état-major de l'armée de terre dans la définition des besoins capacitaires futurs de l'armée de terre, traduite dans le cadre du programme SCORPION, et la reconnaissance de la qualité, du savoir-faire et de la fiabilité de notre BITD terrestre, qui a su se positionner et présenter un ensemble de garanties au gouvernement belge. Mais l'acquisition de ces matériels, si elle constitue le point saillant de cet accord intergouvernemental, n'en est pas l'alpha et l'oméga : il faut souligner les nombreuses conséquences opérationnelles de ces acquisitions, qui constituent un atout indéniable pour l'interopérabilité pour nos deux armées de terre, comme l'a développé notre collègue Jean-Charles Laronneur, une interopérabilité qui sera supérieure aux standards de l'OTAN et dont le potentiel se révélera à l'occasion d'exercices conjoints. La possibilité de croiser des retours d'expériences (RETEX) nourrira une appréhension commune de l'entraînement opérationnel. Il est à noter que les primo-formateurs belges sur les véhicules Griffon et Jaguar recevront leur instruction au 1^{er} régiment de chasseurs d'Afrique (RCA) de Canjuers. Le calendrier de livraison à la Belgique des 442 véhicules blindés du programme SCORPION débiteront en 2025, de sorte que le calendrier et le rythme de livraison des véhicules du segment SCORPION, très attendus par nos forces, ne sont pas remis en cause. Rappelons par ailleurs que dans le cadre de l'accélération du programme SCORPION actée par la loi de programmation militaire 2019-2015, 50 % des nouveaux blindés médians – Griffon, Jaguar et VBMR légers – seront livrés d'ici 2025, avec 150 chars Jaguar et 936 Griffon en 2025 et 300 Jaguar et 1 872 Griffon en 2030.

Se posera la question de la maintenance des équipements. À ce stade, le volet « maintenance » de l'accord devrait reposer sur un rapprochement entre les écoles du matériel de Bourges, côté français, et le centre de compétences de la formation appui de Tournai, dans le nord du Hainaut, pour la partie belge. Certains aspects devront être consolidés et affinés. Par exemple, un équilibre devra être trouvé entre les industriels français et belges. Mais comment et dans quelles proportions ? Voici ma question, monsieur le rapporteur pour avis.

M. Thomas Gassilloud. Je tiens avant tout à remercier notre collègue Larsonneur pour son brillant exposé et son investissement au profit de l'armement terrestre, lequel est parfaitement cohérent avec le travail qu'il poursuit par ailleurs sur le programme 146, relatif à l'équipement des forces. En complément de ce qu'ont dit nos deux collègues, je tiens à souligner le caractère massif de ce programme « CaMo », pour « capacités motorisées » : il est question de 500 engins blindés pour environ 1,5 milliard d'euros. Mais au-delà de cette masse, c'est également un partenariat plus profond, qui illustre, à mon sens, la parfaite confiance que nous témoigne notre partenaire belge ; confiance, parce que cette commande de matériel a lieu avant même les livraisons dans nos forces ; confiance, aussi, parce que ce programme implique un alignement des doctrines et des formations des Belges sur les Français, pour permettre une interopérabilité des systèmes et des hommes au niveau d'une compagnie. C'est donc un programme massif, un programme profond, et également un programme prometteur, puisqu'il est le prélude à une composante terrestre commune, ce dont nous pouvons être fiers. Il nous permettra aussi de développer les futures versions de SCORPION avec davantage d'économies d'échelle. Enfin, comme l'a très bien dit notre collègue, ce contrat ouvre d'autres perspectives de vente, à la Belgique mais aussi à d'autres États européens dans le cadre de l'Europe de la défense. Je retiens, pour ma part, deux facteurs principaux de ce succès. Le premier réside dans la pertinence de l'innovation fondée, d'une part, sur les RETEX que la France tire de ses opérations et mise en œuvre, d'autre part, par le triptyque formé par la DGA, nos armées et notre BITD. Je rappelle que nos armées travaillent sur SCORPION depuis plus de dix ans. En second lieu, j'ai été frappé, pendant notre déplacement en Belgique, de ce que la confiance des Belges tenait en grande partie à l'intégration de certains de leurs officiers dans nos écoles militaires, en particulier à l'école de guerre. C'est sur ce lien entre les hommes que se fonde la confiance, au-delà du lien avec les industriels.

Ma question porte sur la compatibilité des calendriers de livraison français et belges. Dès 2017, ma collègue Sereine Mauborgne et moi-même avons proposé une accélération du programme SCORPION, qui a été par la suite entérinée par la loi de programmation militaire. L'armée de terre s'est organisée autour de ce programme structurant. En tant que rapporteurs, nous sommes attentifs à la fois à l'activité que génère ce partenariat avec les Belges mais également inquiets de tout retard dans le calendrier de livraison au profit de nos forces. Des retards sont malheureusement déjà à déplorer, en particulier en ce qui concerne les tourelleaux téléopérés et la vétronique. Monsieur le rapporteur pour avis, pouvez-vous nous

rassurer sur le fait que la livraison de matériel aux Belges ne retardera pas les livraisons de matériel à notre armée de terre ?

M. Claude de Ganay. Plutôt qu'une question, je me permettrai de faire une ou deux observations. Après le choix malheureux des avions de chasse F-35, je pense qu'il faut se féliciter de cet accord dont les qualités ont été brillamment rappelées par notre rapporteur. Il s'agit, à n'en pas douter, d'une coopération ambitieuse et d'ampleur inédite qui, si son succès était confirmé, pourrait véritablement servir de base pour de futures coopérations entre pays européens. Je suggère que le Gouvernement valorise davantage ce type d'accords et ces formes de coopération, qui rendent tangible une « Europe de la défense », plutôt que de faire miroiter la perspective d'une armée européenne, que tous les spécialistes des questions militaires s'accordent à qualifier d'utopie !

M. Olivier Becht. Je vais rebondir sur les propos de mon collègue pour dire que nous pouvons certes nous féliciter de ce partenariat stratégique tout en regrettant que nous n'ayons pas pu en conclure un similaire sur le Rafale, quoique je m'inscrive en divergence avec ses conclusions sur l'armée européenne. Au-delà même de la question des livraisons, je vois dans ce partenariat stratégique de nombreux axes de coopération, en ce qui concerne la doctrine d'emploi, ou encore le maintien en condition opérationnelle. Mais chacun sait, et ce n'est pas M. Gassilloud qui dira le contraire, que ces Jaguar et ces Griffon sont d'abord et avant tout des ordinateurs avec un blindage autour. Ce sont ces ordinateurs qui revêtent le plus d'intérêt, et les briques technologiques conçues afin de parvenir au programme SCORPION. Je voudrais interroger le rapporteur pour avis sur la manière dont, à l'avenir, nous pourrions mieux associer nos partenaires au financement de la conception des programmes, très consommateurs en crédits budgétaires et essentiels pour la compétitivité des matériels. C'est à travers une politique industrielle globale au niveau européen, cher collègue Ganay, que nous arriverons progressivement à une armée européenne, dont nous avons fondamentalement besoin, même si elle implique d'importants changements institutionnels et politiques...

M. Claude de Ganay. Pas avec les Allemands, en tous cas !

M. Olivier Becht. ...et pourquoi pas avec les Allemands ? Bien sûr que si ! Nous ne pourrions élaborer une défense européenne sans les grandes puissances du continent autour de la table ! C'est toutefois un autre débat que je ne vais pas ouvrir ici.

M. Joaquim Pueyo. Je félicite également le rapporteur pour avis pour la présentation de cet accord, qui permettra de partager le système SCORPION avec des armées proches de nous et avec lesquelles nous intervenons déjà sur des théâtres extérieurs. Cet accord contribue à la fois au renforcement de notre industrie de défense et à l'accroissement de l'interopérabilité entre deux armées alliées. Dans une période marquée par la contrainte budgétaire, la capacité à faire mieux, ensemble, permettra des économies substantielles. C'est le cas ici, et je

salue un accord novateur sur la passation des marchés et le suivi des commandes. Au-delà d'une reconnaissance des qualités techniques de notre industrie, une confiance dans les services français, comme la direction générale de l'armement, s'est manifestée à l'occasion de la signature de ce contrat. Les économies permises bénéficieront aux différentes parties au contrat, tout en garantissant aux industriels des commandes pérennes. Il me semble que regrouper des États autour d'un système comme SCORPION pourrait avoir un effet d'entraînement. Comme l'a rappelé la ministre des Armées devant notre commission il y a quelques semaines : nous devons vendre. Autant nous réjouir lorsque nous vendons à de grandes démocraties comme la Belgique, dont nous partageons les valeurs ! Par ailleurs, du fait des caractéristiques intrinsèques du programme SCORPION, les capacités à opérer ensemble seront fortement renforcées. Le partage d'informations est un aspect essentiel dans les opérations actuelles et permettra un engagement au mieux des capacités. En ce qui concerne le but recherché, à terme, c'est-à-dire la création de groupements tactiques interarmes (GTIA) et de sous-groupements tactiques interarmes (SGTIA) franco-belges : elle devrait être facilitée. Nous restons cependant attentifs sur ce point car de nombreuses coopérations de ce genre, comme les *battle groups* européens, ont vu le jour. Elles sont certes opérationnelles, mais n'ont jamais été déployées en opération. J'espère que cet accord donnera lieu à des déploiements communs. C'est bien le véritable enjeu politique de ces prochaines années : régler l'épineuse question du commandement et des règles d'engagement. En tous cas, le groupe que je représente votera, bien évidemment, cet accord.

M. Jean-Michel Jacques. Je me réjouis de l'accueil réservé à ce projet d'accord, qui va amener beaucoup de synergies entre nos deux pays, à travers l'entraînement, la logistique et la formation. Avez-vous aussi abordé les synergies possibles s'agissant des munitions ? Observez-vous des prémisses d'une coopération dans ce domaine ?

M. Laurent Furst. Avant toute chose, je voudrais dire qu'on peut siéger dans l'opposition et dire que les choses vont bien ! Quand des contrats positifs et bien rédigés sont conclus, il y a tout lieu de s'en féliciter, en particulier lorsqu'il s'agit de vendre 500 engins blindés à nos voisins et amis belges, qui font confiance à notre industrie. Voici ma première question : nous avons eu des débats acharnés en ces lieux, quelques semaines auparavant, sur les exportations d'armes. Vendre à la Belgique ne pose pas de problème mais avons-nous prévu des clauses sur les reventes de ces équipements ? Ensuite, ce contrat est très positif mais je pense qu'il ne faut pas s'en enorgueillir outre mesure. Qu'on se souvienne du contrat sur les avions Rafale, finalement remplacés par des F-35 américains ! D'autres achats ont été faits par les Belges auprès de nos amis néerlandais. J'ai surtout le sentiment que nos amis belges partagent leur marché entre plusieurs partenaires et ne nous ont pas choisis comme partenaire prioritaire, hormis le présent contrat. J'aimerais donc demander à notre rapporteur si ce contrat ouvre vraiment des perspectives de coopération future et s'il est possible de mesurer auprès de quels partenaires la Belgique s'équipe majoritairement. Ensuite, dès lors que l'armée française achète les mêmes équipements, je voudrais savoir si les prix

sont comparables : en d'autres termes, disposons-nous d'une base de comparaison entre le prix d'achat de l'armée française et le prix d'achat de l'armée belge ? Dernier point : je remarque que nous avons en France un deuxième constructeur d'engins – SOFRAME – et que nous oublions trop souvent de parler de ce constructeur français de grande qualité.

M. Stéphane Trompille. Ma question sera très courte puisque le sujet a déjà été abordé à plusieurs reprises. Comment étendre ce type d'accord à d'autres pays européens, comme l'Allemagne ?

Mme Marianne Dubois. Ce contrat d'armement est une première, vous l'avez rappelé. Il est important, innovant et pertinent. Mais pensez-vous que des hélicoptères pour l'appui de troupes au sol puissent compléter ultérieurement ce programme ?

Mme Natalia Pouzyreff. Merci à notre collègue Jean-Charles Larssonneur pour son travail de rapporteur pour avis sur cet accord qui est de nature à développer une culture opérationnelle commune entre deux pays et qui représente donc un pas de plus vers une armée européenne. Ma question porte plus sur la philosophie du maintien en condition opérationnelle : y a-t-il des attentes plus spécifiques de la part de la Partie belge ? des synergies ou un partage industriel ? En un mot : le MCO est-il pris en compte dans cet accord ?

M. Thibaut Bazin. Je remercie aussi le rapporteur pour avis mais j'apporterai toutefois un bémol à l'enthousiasme général : il est quelque peu dommage que vous n'ayez pas invité l'opposition à vous accompagner dans votre visite en Belgique, ce qui aurait permis d'avoir un regard contradictoire ! Nos collègues ont toutefois bien joué le jeu : leurs questions traduisent des inquiétudes légitimes. Est-ce que ce contrat ne risque pas de retarder la livraison de nos matériels SCORPION ? J'ai bien noté qu'il n'y avait pas d'engagement de délai pour nos finances publiques. Mais cela va mieux en le disant : est-ce que nos propres livraisons sont prioritaires, parce que les engagements sont antérieurs ? Je profite de cette question pour dire combien j'adhère à la démarche sous-tendue par cet accord, bien éloignée des promesses irréalistes qui fleurissent en ce moment. C'est un accord remarquable qui doit servir d'exemple. Enfin, j'ai une dernière question : est-ce que les élections fédérales, qui auront lieu dimanche prochain en Belgique, pourraient remettre en cause la signature de cet accord ?

M. le président. Avant de donner la parole à M. Philippe Chalumeau, permettez-moi de préciser à chacun les modalités du déplacement en Belgique évoqué par M. le rapporteur, et auquel M. Bazin a regretté qu'aucun membre de l'opposition n'ait été associé. En effet, en tant que président de notre commission, c'est à moi qu'il revient d'autoriser les crédits pour les déplacements des membres de la commission réalisés dans le cadre de nos travaux. Je tiens donc à préciser que la mission à laquelle vous faites référence s'est tenue avant que la commission ne décide de se saisir du présent projet de loi. C'est au titre de leurs fonctions de rapporteurs pour avis budgétaires du programme 146 et du budget de l'armée de

terre que se sont rendus en Belgique MM. Larsonneur et Gassilloud, ainsi que Mme Mauborgne, qui accompagne ce dernier dans ses fonctions. C'est ce qui explique qu'aucun membre de l'opposition n'y ait participé, de la même manière que lorsqu'un rapporteur de l'opposition se déplace dans le cadre d'autres travaux, aucun rapporteur de la majorité n'y participe. Il me semblait utile d'apporter ces précisions.

M. Philippe Chalumeau. Avant tout, qu'il me soit permis de saluer notre rapporteur pour avis ainsi que Thomas Gassilloud et Sereine Mauborgne qui l'ont accompagné. Surtout, félicitons-nous de cet accord et de ce programme capacitaire européen exemplaire en termes de combat collaboratif et de complémentarité de matériels, qui augure, du moins je l'espère, un grand nombre de choses positives pour l'avenir. Ce programme important efface en partie l'épisode malheureux du F35 et nous permettra d'écrire une nouvelle page en matière de défense européenne et coopération franco-belge. C'est aussi une bonne nouvelle pour notre BITD, qui devient de plus en plus européenne, et peut-être les prémices d'un *Buy European Act*. Enfin, puisque certains l'ont évoquée, je crois à une armée européenne, pour laquelle le programme CaMo constitue une brique de plus. Une brique de plus en effet car, après tout, qu'est-ce qu'une armée commune si ce n'est l'addition d'une force commune – l'initiative européenne d'intervention – une doctrine commune – la coopération structurée permanente – et un budget commun. En l'espèce nous parlons d'un programme capacitaire qui va alimenter l'IEI ; il me semble donc que nous avançons dans la constitution de cette armée européenne dont nous avons besoin pour une Europe qui protège. Évidemment, je soutiendrai pleinement ce texte dont, à mon sens, nous avons besoin.

M. Jean-Pierre Cubertafon. Si j'interviens tardivement sans m'être manifesté au préalable, c'est parce que je souhaitais le faire en dernier ! Nulle question mais une pleine approbation de cet accord franco-belge !

M. Laurent Furst. Le Modem restera toujours le Modem !

Mme Josy Poueyto. Et qu'est-ce que cela veut dire exactement ?

M. Laurent Furst. Que je vous aime !

Mme Josy Poueyto. Les LR changent peut-être de nom mais ils restent les mêmes !

M. Olivier Becht. Allez balle au centre...

M. le président. Chers collègues, c'est finalement M. Lejeune qui posera la dernière question.

M. Christophe Lejeune. Je ne serai pas long car beaucoup de points ont déjà été abordés. Pourriez-vous nous donner quelques informations quant à l'impact de ce programme pour l'industriel, notamment en termes d'emploi ? En outre, afin de tenir les cadences de livraison au profit de la Belgique comme de la

France, faudra-t-il former des personnels ? Les acteurs industriels devront-ils assumer un coût de formation ?

M. Jean-Charles Larssonneur, rapporteur pour avis. Merci beaucoup pour ces nombreuses questions.

Je répondrai d'abord à Mme Mauborgne, qui a souligné le succès du programme SCORPION, c'est-à-dire un succès pour l'état-major de l'armée de terre, pour la BITD ainsi que pour la direction générale de l'armement. Au fond, c'est l'interopérabilité qui constitue le vrai plus opérationnel de ce contrat. La question du calendrier a été posée, de même que celle du partage industriel entre nos deux pays. S'agissant du calendrier, en théorie tout va bien ! Il est conforme à l'accélération du programme SCORPION prévue par la LPM. M. Gassilloud m'avait également interrogé sur ce point. Pour rappel, le calendrier de livraison de ce programme structurant a connu quelques difficultés, maîtrisées néanmoins. En effet, au départ, le programme a pris huit mois de retard, mais les premiers Griffon devraient être livrés, sauf erreur, en juillet 2019, tandis que le consortium s'est engagé à livrer les 92 Griffon prévus cette année en temps et en heure. À l'origine, il y avait eu quelques difficultés sur le volet vétronique, peut-être sous-estimé par l'industriel sur le moment, même s'il faut rappeler qu'il s'agissait d'un programme nouveau qui, de manière classique, connaît quelques difficultés de jeunesse. En matière de combat collaboratif, on dépasse aujourd'hui tout ce que l'on connaît dans le cadre otanien !

S'agissant du partage industriel entre les acteurs français et belges, je rappelle que le maître d'œuvre est Nexter, qui agit en tant que « prime » et s'appuie sur des sous-traitants. Les matériels livrés sont exactement les mêmes en France comme en Belgique – un peu comme s'il s'agissait d'acquisition sur étagère – et puisque nous restons dans le cadre européen, il n'y a pas compensation ou de *d'offset* au sens classique du terme. En revanche, il existe un concept – le retour sociétal – qui fait l'objet de discussions non pas dans le cadre de l'AIG mais dans celui de l'accord industriel. Dans le cadre de ces négociations, le tourelleau téléopéré qui équipera le Griffon pourrait être construit par un industriel belge.

Claude de Ganay a soulevé la question de la valorisation de l'accord. Il s'agit d'un point important. D'abord, je relèverai que l'AIG n'a pas pour objet d'avancer sur la constitution de l'armée européenne. En revanche, il s'agit de prévoir, dans certaines conditions, des moyens de coopérer ensemble. Peut-être qu'il est bon d'énumérer ces conditions parce qu'au fond, ce partenariat ne peut exister que dans des conditions très spécifiques :

- une demande explicite du pays client acceptée par l'État français ;
- l'existence d'un partenariat stratégique entre la France et ce pays ;

– une opération de grande ampleur, le plus possible portant sur des matériels connus et utilisés par les forces françaises – c’est le cas ici puisque nous avons développé SCORPION pour la France ;

– une coopération qui dépasse la fourniture de matériel de guerre ; c’est aussi le cas puisque l’on inclut des volets de formation et de doctrine, comme l’a notamment rappelé Mme Mauborgne ;

– enfin, un certain volume financier, important en l’espèce puisque l’on parle de 1,5 milliard d’euros. Ce n’est pas rien. Il s’agit de l’un des plus gros contrats conclu ces dernières années après les contrats égyptien et australien. Il me semble important de le souligner.

L’intérêt de ce genre de schéma est de s’affranchir de la formule de l’appel d’offres, et de respecter le droit européen au travers d’un nouveau type de contrat, le contrat de partenariat global, qui selon moi peut avoir un avenir avec d’autres partenaires.

En outre, s’agissant des remarques de nature politique portant sur les relations avec la Belgique dans d’autres secteurs de l’armement, certes nous avons eu l’expérience du contrat F-35, mais je tiens à rappeler que la France est le partenaire de la Belgique sur deux plus gros contrats qu’elle a signés : d’une part celui dont nous parlons aujourd’hui avec le programme CaMo portant sur les blindés médians, d’autre part le contrat sur la guerre des mines, l’offre présentée par Naval Group et ECA ayant été retenue par les autorités belges. Il s’agit d’un programme tout à fait structurant en matière de coopération bilatérale ainsi que pour la conduite de notre propre programme de guerre des mines.

S’agissant de la question de M. Becht sur les briques technologiques et le numérique, il convient en effet de souligner que la particularité du programme SCORPION est d’être un programme foncièrement tourné vers le numérique et les nouvelles technologies. Il s’agit de l’un de ses avantages comparatifs décisifs. Pour rappel néanmoins, comme cela me l’a été confirmé lors de mes échanges avec l’état-major belge, la Belgique n’avait initialement pas demandé de développement commun. En l’occurrence, les autorités belges étaient plutôt à la recherche de produits à acheter sur étagère. Là encore, tout dépend des conditions que nous avons établies avec le pays partenaire. Des développements communs peuvent tout à fait permettre des économies en termes de recherche et développement mais encore faut-il déterminer avec quels partenaires nous pouvons les conduire, question complexe s’il en est : il faut des retours industriels – à ce sujet certains ont évoqué nos relations avec l’Allemagne – il faut des spécifications claires et convergentes, alors qu’elles peuvent se multiplier et ne plus représenter une source d’économies. À ce sujet, je renvoie chacun vers la lecture des rapports de la Cour des comptes sur certains programmes que tous ici nous connaissons : je pense au programme FREMM ou, en leur temps, aux réflexions sur la guerre des mines menées avec le Royaume-Uni.

M. Pueyo m'a essentiellement interrogé sur les déploiements, les engagements et l'intégration à un niveau poussé – au niveau des compagnies puisque nous descendons d'un étage par rapport au cadre otanien. Vous avez raison de souligner le caractère singulier de cet accord de ce point de vue. C'est le cœur de l'accord. Vous avez également évoqué la question des exportations : oui, exporter entraîne des économies. Il me semble également important de souligner que les choses ont bien changé pour Nexter, passé d'une situation de quasi faillite il y a quinze ans à l'état de groupe florissant, notamment grâce à des exportations de ce type. Ce cadre d'exportation est parfaitement rassurant et confortant pour une telle entreprise.

Concernant les opérations conjointes, un tel programme peut faciliter leur déclenchement mais je rappelle tout de même qu'elles résultent d'une décision d'États souverains. Les autorités belges se sont engagés sous des formats divers, dans le cadre de l'Union européenne comme de l'ONU au Mali par exemple, ou de l'OTAN pour les opérations conduites dans les pays baltes. La Belgique constitue, ainsi que vous le dites, un partenaire plutôt allant en matière d'engagement opérationnel, peut-être l'un des plus allants en Europe avec la France. La Belgique est un bon partenaire, avec lequel il nous faut développer davantage d'engagements communs et, pour ce faire, l'AIG constitue le cadre idoine, précisément en raison des points que nous avons déjà évoqués : formation, doctrine, entraînements en commun.

Vous avez également évoqué la question des *battle groups*. Je ne crois pas qu'il faille créer une structure bureaucratique supplémentaire ! L'objectif est plutôt de conforter l'interopérabilité sur le terrain, au plus bas niveau, afin d'être prêt à envoyer des troupes franco-belges le plus rapidement possible, sans devoir se former au moment de l'éclatement de la crise. De ce point de vue, les dispositions de l'AIG me semblent tout à fait opérationnelles.

M. Jacques a évoqué le sujet des munitions. Comme je l'ai indiqué dans mon exposé liminaire, l'AIG permet d'ouvrir le champ de la coopération bilatérale à différents types de matériels alors pourquoi pas les munitions ! À mon avis, il y aurait là une forme de cohérence industrielle ! Comme vous le savez, FN Herstal, ancienne filiale de Giat, propose une offre tout à fait complémentaire de celle que l'on peut trouver en France au travers de Nexter. L'ensemble pourrait, on peut le dire, former un contrepoids intéressant par rapport à d'importants groupes allemands, comme Rheinmetall. Je n'en dirais pas plus car ces questions dépendent des acteurs industriels et des choix qui seront faits mais, selon moi, il s'agit d'une piste à considérer.

En réponse aux nombreuses interrogations de M. Furst (*Sourires.*), je dirais d'abord, s'agissant de l'exportation, et du ré-export en particulier, que ces questions relèvent de l'accord industriel en tant que tel et non de l'AIG dont l'approbation nous est aujourd'hui proposée. Elles feront l'objet de négociations entre les industriels et donc, par définition, seront examinées par la commission

interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre. En somme, la procédure comme les garanties en la matière sont classique.

S'agissant des prix, la DGA nous a indiqué veiller à la convenance des prix mais pas forcément à leur identité exacte. Ce n'est d'ailleurs pas son rôle puisque, là aussi, une négociation intervient entre les acteurs industriels. Du reste, je me permets de rappeler que si l'exportation permet d'accroître les effets d'échelle, elle permet aussi parfois d'acquérir des matériels moins onéreux du fait d'un effet « séries ».

Concernant les perspectives d'exportation, pourquoi pas les Pays-Bas, pour ce qui concerne la cavalerie légère ? Il s'agit typiquement du genre de pays pouvant rencontrer un besoin de renouvellement de ses capacités en ce domaine. Pourquoi pas l'Espagne, sur les systèmes d'information comme le SICS, le système d'information de SCORPION, ou les radios CONTACT ? Pourquoi pas le Luxembourg ? SCORPION dispose du potentiel pour devenir une forme de standard européen. À cet égard, qu'il s'agisse du matériel complet ou une partie du programme – en particulier le système d'information et de combat connecté – des briques peuvent être exportées au profit de différents partenaires selon leurs besoins. Avec ces réponses, je pense avoir également répondu aux interrogations de M. Trompille.

En réponse à la question de Mme Dubois sur les hélicoptères, je dirais qu'à ma connaissance, il n'y a rien de prévu en la matière. Je n'ai pas évoqué ce sujet avec mes différents interlocuteurs et n'ai pas entendu de demande de la Partie belge en ce sens. Au niveau européen, la priorité me semble être davantage de se pencher sur Airbus plutôt que sur les dispositions de l'AIG.

Madame Pouzyreff, vous m'avez interrogé sur le maintien en condition opérationnelle. À l'heure actuelle, le MCO n'est pas couvert par l'AIG mais il s'agit d'une question pouvant être approfondie dans le cadre des discussions que mèneront les parties belge et française. Comme Mme Mauborgne l'a indiqué, le MCO sera pris en charge par nos deux armées, en totale coopération, des industriels des deux pays pouvant également être impliqués. On peut donc imaginer que des industriels belges deviennent partie à cette coopération en raison de leur implication dans le domaine de la maintenance.

Je ne reviendrai pas sur les modalités du déplacement que nous avons effectué à Bruxelles, évoquées par M. Bazin, puisque le président a fort bien répondu. En revanche, s'agissant de l'impact potentiel des élections à venir en Belgique, je rappellerai qu'il s'agit d'un accord inter-gouvernemental signé par l'État fédéral belge et que, du fait du principe de la continuité de l'Etat, il n'y a pas de risque majeur. En outre, la « vision stratégique pour la Défense belge » ancre de manière significative la question du renouvellement de la composante terre et, en conséquence, de l'achat de blindés médians. Il convient d'ailleurs de souligner ce qui constitue un élément intéressant au regard des discussions que nous eûmes ici-même lors de l'examen de la LPM, que l'ensemble des groupes

parlementaires belges a voté en faveur de cette programmation militaire. Une belle unanimité dont on pourrait s'inspirer !

M. Laurent Furst. C'est parce que cette loi de programmation belge était excellente...

M. Jean-Charles Laronneur, rapporteur pour avis. Monsieur Chalumeau, j'ai déjà évoqué les perspectives de coopération européenne. Il nous faut bien sûr progresser. Nous le faisons avec les Allemands, en matière de développements, dans le cadre des grands programmes que vous connaissez – SCAF ou encore MGCS. Disons qu'il s'agit ici d'une formule nouvelle, qui certes dépend de certaines conditions et du niveau de confiance que nous entretenons avec nos partenaires, ainsi que de leurs besoins évidemment. À mes yeux, il s'agit d'une brique extrêmement intéressante. Par ailleurs, l'AIG ouvre la voie à de futures coopérations susceptibles d'être éligibles au Fonds européen de défense. De ce point de vue, un tel accord ne peut que renforcer des perspectives communes en matière, si ce n'est d'armée européenne, d'une intégration plus forte de nos forces au sein de l'Union européenne.

Enfin, je remercie M. Cubertafon pour sa vibrante déclaration, et, pour conclure, répondrai à M. Lejeune sur l'emploi et la charge que représente ce programme pour les industriels français. Il s'agit d'un point intéressant dont nous avons discuté avec l'ensemble des acteurs auditionnés. Nous nous situons de nouveau en dehors du champ de l'AIG. Concernant les embauches, tout dépend de la nature du montage industriel. Ce que l'on sait, c'est que les Belges achètent presque sur étagère, ce qui suppose, comme je l'ai dit, que nous ayons quasiment les mêmes matériels. De ce point de vue, l'interopérabilité est assurée. 1,5 milliard, le montant de la commande n'est pas négligeable et, à la clé, c'est un nombre important d'embauches. Surtout, le calendrier permet d'enchaîner correctement les commandes. Ainsi, les premières livraisons à la Belgique interviendront en 2025, avec un horizon s'étalant jusqu'en 2030. Nous allons donc d'abord connaître une montée en charge due à l'accélération du programme SCORPION, qui se poursuivra ensuite avec la montée en charge liée aux exportations vers la Belgique. Nous n'en sommes pas encore à entamer la phase de recrutement à Roanne sur la partie 2025-2030 mais on peut estimer que le plan de charge et les embauches seront substantiels.

Voilà ce qu'il me semblait important d'évoquer.

M. le président. Merci, Monsieur le rapporteur pour avis, pour toutes ces précisions. Notre commission ayant été éclairée, je vais mettre aux voix le présent projet de loi.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi, à l'unanimité.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

(Par ordre chronologique)

Le rapporteur pour avis a conduit ses auditions conjointement avec M. Jacques Maire, rapporteur au nom de la commission des Affaires étrangères

➤ **État-major de l'armée de terre** – **M. le général Charles Beaudouin**, sous-chef d'état-major chargé des plans et des programmes, **M. le général François Thieffin**, son adjoint chargé de la maintenance et du soutien logistique, **M. le colonel Tom Laurent**, officier supérieur belge détaché à l'état-major de l'armée de terre, **M. le colonel Olivier Coquet**, chargé de l'opération SCORPION au bureau des programmes de systèmes d'armes et **M. le lieutenant-colonel Jobic Le Gouvello de la Porte**, officier chargé des liaisons parlementaires ;

➤ **Thales** – **M. Marc Darmon**, directeur général adjoint, et **Mme Isabelle Caputo**, directrice des relations parlementaires et politiques ;

➤ **Arqus** – **M. Emmanuel Levacher**, président-directeur général, et **M. Grégoire Verdon**, directeur de la communication externe et du marketing opérationnel ;

➤ **Direction du budget** – **M. Alban Hautier**, Sous-directeur de la 3^e sous-direction, et **M. Adrien Bichet**, chef du bureau de l'énergie, des participations, de l'industrie et de l'innovation.

➤ **État-major des armées** – **M. le capitaine de vaisseau Fabrice Coheleach**, chef de bureau « bilatéral nord » de la division euratlantique ;

➤ **Nexter Systems** – **M. Stéphane Mayer**, président-directeur général, et **M. Alexandre Dupuy**, directeur des relations institutionnelles et de la communication ;

➤ **Direction générale de l'armement** – **M. l'ingénieur général de l'armement Joël Barre**, délégué général pour l'armement, et **Mme Cathy Thilly Soussan**, conseiller financier et éthique auprès du directeur du développement international.

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES EN BELGIQUE

*Déplacement à Bruxelles les 4 et 5 avril 2019
effectué conjointement avec M. Thomas Gassilloud, rapporteur pour avis des
crédits de l'armée de terre inscrits au projet de loi de finances pour 2019*

➤ **Chambre des Représentants – M. Georges Dallemagne**, député fédéral, membre des commissions de la Défense nationale et des Relations extérieures ;

➤ **Composante « terre » de l'armée belge – M. le général Marc Thys**, commandant la composante « terre », et M. le colonel Manuel Monin, responsable du programme CaMo ;

➤ **Direction générale des ressources matérielles – M. le général Rudy Debaene**, directeur général ;

➤ **Thales Belgique – M. Alain Quévrin**, président–directeur général ;

➤ **FN Herstal – MM. Thierry Jacobs**, directeur des études et des relations stratégiques, et **Vincent Verleye**, directeur des opérations ;

➤ **Cockerill Maintenance & Ingénierie – MM. Bernard de la Croix**, directeur adjoint des ventes, et **Henri Art**, conseiller du président ;

➤ **Ambassade de France – Mme Claude-France Arnould**, ambassadeur de France auprès du Royaume de Belgique, et **M. le capitaine de frégate Stéphane Lamour de Caslou**, attaché de défense.