

N° 396

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mars 2019

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
*sur 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,*

Par M. Olivier CIGOLOTTI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 314 et 397 (2018-2019)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA TRANSFORMATION DES ARMÉES DE TERRE BELGE ET FRANÇAISE	7
A. LA GENÈSE DU PROGRAMME CAMO	7
1. <i>Le programme SCORPION de l'armée de terre française</i>	7
2. <i>La décision belge de transformer sa composante terrestre</i>	8
B. LE CONTENU DE L'ACCORD FRANCO-BELGE	9
1. <i>Le choix du programme Scorpion</i>	9
2. <i>Une gouvernance partenariale</i>	11
II. UN ACCORD D'UNE PORTÉE OPÉRATIONNELLE ET POLITIQUE MAJEURE ..	13
A. DES PERSPECTIVES CAPACITAIRES ET OPÉRATIONNELLES INÉDITES	13
1. <i>Deux armées qui se connaissent</i>	13
2. <i>Des perspectives d'interopérabilité sans précédent qui dépassent les critères OTAN</i>	14
B. UN CHOIX POLITIQUE FORT DE LA BELGIQUE	14
C. DES PERSPECTIVES NOUVELLES	15
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	19
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	25

« Dans un monde de plus en plus fragmenté où les nouvelles et les anciennes puissances continuent à investir dans l'instrument de pouvoir militaire, l'Europe des pays de l'UE et de l'OTAN peut envoyer un signal fort en s'exprimant davantage d'une seule voix, appuyée par la possibilité réelle de mener une intervention militaire commune (autonome). »

(Vision stratégique pour la défense belge, 26 juin 2016)

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui est soumis à votre Haute Assemblée a pour objet d'autoriser l'approbation d'un accord intergouvernemental entre la Belgique et la France tendant à la mise en place d'un partenariat stratégique entre les deux pays dans le domaine de la mobilité terrestre de leurs armées.

Cet accord, négocié entre janvier et juillet 2018 et signé le 7 novembre 2018 à Paris, a souvent été présenté comme un important marché d'armement. Il prévoit en effet **l'achat par la Belgique de 442 véhicules blindés du programme français SCORPION**. Ces achats représentent le montant considérable **d'1,5 milliard d'euros**. Mais en réalité, **l'enjeu de cet accord dépasse largement ces achats**.

L'objectif fondamental de cet accord est de profiter de la volonté simultanée des deux pays de moderniser leurs armées de terre pour les transformer en suivant des schémas identiques, et donc **acquérir** par là-même automatiquement **un niveau d'interopérabilité sans précédent**.

Ce programme de modernisation de la capacité motorisée (CaMo) belge a cette originalité qu'il permet aux deux pays de poursuivre et d'atteindre leurs objectifs propres, tout en obtenant des gains additionnels, par les économies générées, et surtout par un apport opérationnel considérable.

Dans une période marquée par la remontée des périls, qui a déjà été largement décrite, à l'occasion de la Revue stratégique ou encore de la loi de

programmation militaire (LPM)¹, les nouvelles positives doivent être reconnues et saluées comme telles. La décision des autorités belges, prise comme il se doit d'abord dans l'intérêt de la Belgique, sert aussi la sécurité collective de l'Europe, en ce qu'elle rapproche nos armées de terre et accroît leurs capacités opérationnelles. Cette décision forte et courageuse engage la Belgique, et elle engage la France. Ce partenariat inédit est un bel exemple de la volonté des Européens de relever les défis stratégiques qui s'imposent à nos pays.

¹ *Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019-2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.*

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LA TRANSFORMATION DES ARMÉES DE TERRE BELGE ET FRANÇAISE

A. LA GENÈSE DU PROGRAMME « CAMO »

L'accord intergouvernemental du 7 novembre 2018, dont il est demandé à votre Haute Assemblée d'autoriser l'approbation, ne peut être compris sans un rapide rappel du contexte dans lequel s'inscrivent les forces terrestres françaises, d'une part, et belge, d'autre part.

1. Le programme SCORPION de l'armée de terre française

a) Les différents éléments du programme SCORPION

Du fait d'une diminution continue de l'effort de défense entre la fin de la Guerre froide et 2015, et du sous-investissement chronique qui en a résulté, les matériels de l'armée de terre française ont été progressivement atteints de vétusté et d'obsolescence.

Le programme SCORPION (Synergie du contact renforcée par la polyvalence et l'infovalorisation), conçu et préparé dès la fin du siècle dernier, vise à la fois à moderniser ces matériels, et à mettre en place une nouvelle approche du combat terrestre, par la valorisation et le partage de l'information et par l'aide à la prise de décision, au travers du Système d'information du combat SCORPION (SICS). Le SICS relie tous les acteurs de la bulle opérationnelle aéroterrestre (BOA) de combat SCORPION (engins, véhicules et hélicoptères, infanterie, génie, artillerie, commandement). Il permet à la fois une détermination en temps réel des troupes amies (*blue tracking*) et ennemies, et la prise en compte en commun des troupes ennemies.

SCORPION est donc un système de systèmes, dans lequel les éléments du matériel prennent leur valeur non plus seulement par leurs performances propres, mais aussi et surtout par leur capacité à participer au combat collaboratif.

L'effort principal porte, en matière de matériel, sur le segment des blindés médians, et plus particulièrement sur :

- l'engin blindé de reconnaissance et de combat (EBRC) *Jaguar*. Ce char à 6 roues à vocation à remplacer à la fois les AMX10 RC et les ERC-90 *Sagaie*. Il est équipé d'un canon télescopé de 40 mm¹,

¹ Identique au canon de 40 mm britannique. L'utilisation simultanée de cette même solution par la France et le Royaume-Uni pourrait favoriser la diffusion de ce calibre au sein de l'OTAN.

de missiles moyenne-portée (MMP) et d'un tourelleau téléopéré portant une mitrailleuse de calibre 7,62 mm ;

- le véhicule blindé multi-rôles (VBMR) *Griffon*, qui remplacera les véhicules de l'avant blindés (VAB) en service depuis les années 1970. Le *Griffon* devrait exister en quatre versions : transport de troupes ; sanitaire ; commandement ; et observation d'artillerie. Dans sa configuration principale de transport de troupes, il emporte, en plus du pilote et du tirer, huit soldats. Il est équipé d'un tourelleau téléopéré équipé d'une mitrailleuse 12,7 mm ou MAG 58 de 7,62 mm ou d'un lance-grenades automatique de 40 mm, ainsi que du système de lance-grenades multifonction GALIX.

Il existe une synergie industrielle importante entre ces deux véhicules, puisque le *Jaguar* et le *Griffon* possèdent environ 70 % de pièces en commun, ce qui permet de simplifier et de rendre moins coûteux le MCO et l'approvisionnement en pièces détachées.

Il faut rappeler enfin, même si cela n'entre pas dans l'objet du présent rapport, que le programme *Scorpion* s'étendra aussi aux blindés lourds *Leclerc* de l'armée française. La LPM prévoit ainsi d'ici 2025 la modernisation aux standards *Scorpion* de 122 des 200 chars *Leclerc* prévus dans l'ambition opérationnelle 2030.

b) La commande de l'armée de terre française

L'ambition opérationnelle pour 2030, précisée par la LPM précitée, prévoit que l'armée de terre française compte, en 2030, 300 chars *Jaguar* et 1872 VBMR *Griffon*.

Sur la LPM actuelle (2019-2025), les livraisons devraient représenter très exactement la moitié de cette cible, soit 150 *Jaguar* et 936 *Griffon*.

2. La décision belge de transformer sa composante terrestre

La structure de l'armée belge est profondément marquée par le fort attachement de ce pays à l'OTAN. C'est ainsi que l'armée de terre belge est régulièrement désignée par le terme en usage à l'OTAN de Land Component (LC), l'équivalent du chef d'état-major de l'armée de terre étant le Land Component Commander (LCC), conformément à la terminologie OTAN.

L'OTAN définit régulièrement les **exigences capacitaires** de l'Alliance envers chacun des alliés, dans un processus de planification dénommé NATO Defence Planning Process (NDPP). Le NDPP est ensuite décliné au sein d'un *Blue Book* (Livre bleu) par pays et par *force goals* (objectifs de forces). Ces objectifs sont à la fois quantitatifs et qualitatifs, ce qui impose des efforts de modernisation des forces.

C'est dans le cadre de ces objectifs fixés par l'Alliance que la Belgique a formulé, le 29 juin 2016, une **Vision stratégique pour la défense belge**, dont un extrait est cité en préambule du présent rapport. Ce document exprime de façon très claire l'analyse des autorités belges : la Belgique n'est pas en mesure d'atteindre, en agissant seule, l'ensemble des objectifs capacitaires qu'elle se fixe et qui correspondent également aux exigences du NDPP. Dans ces conditions, « *les perspectives capacitaires plaident en faveur d'économies d'échelle pour le soutien [des] capacités de Défense [belges]. Cette politique ne peut se réaliser que par une intégration poussée avec les capacités militaires des pays partenaires stratégiques* »¹.

La nécessité de moderniser l'armée belge, analysée dans ce document, découle de la conscience de la montée des menaces, selon une démarche similaire à celle qu'a connue la France à partir de 2015, et pour les mêmes raisons (attitude de la Russie en Géorgie, Syrie, Ukraine et Crimée ; attentats terroristes en France et en Belgique ; nouvelles orientations de la politique américaine, se traduisant notamment par une exigence forte de « partage du fardeau » ; conséquences des mouvements migratoires sur tout le pourtour méditerranéen...).

Cette modernisation d'ampleur concerne les trois armées, avec des programmes à effets majeurs : le renouvellement de la chasse, traduit par l'achat de F-35 américains, pour 3,6 milliards de dollars ; la modernisation de la flotte, en partenariat avec les Pays-Bas, les marines des deux pays étant intégrées au sein d'un commandement unique. Pour la marine, la modernisation se traduit par l'achat, par les Pays-Bas, de nouvelles frégates pour les deux pays ; et par la Belgique, de nouveaux chasseurs de mines et drones, ces équipements de guerre des mines représentant un montant de 2 milliards d'euros. Enfin, pour l'armée de terre, la modernisation de la capacité motorisée, pour laquelle est prévu 1,5 milliard d'euros. Cette modernisation correspond également à un redressement du niveau d'intensité auquel les matériels devraient pouvoir faire face.

La Belgique s'est donc lancée dans un effort de défense très important, qui contribue ainsi à la sécurité collective européenne.

B. LE CONTENU DE L'ACCORD FRANCO-BELGE

1. Le choix du programme Scorpion

a) Les objectifs de la Belgique

La Vision stratégique pour la défense belge posait clairement deux éléments centraux devant guider la recherche des nouveaux matériels :

¹ *Vision stratégique pour la défense belge*, p. 37.

- Tout d'abord, « *la clé du succès est bien évidemment un partenariat équilibré. De trop grands écarts dans les bénéfices apportés par la coopération pourraient entraîner une relation de dépendance entre les divers pays partenaires plutôt qu'un partenariat* ».
- En second lieu, « *la proximité géographique est (...) primordiale en vue d'organiser de concert les lignes de développement capacitaires « formation », « organisation », « entraînement », « gestion et entretien du matériel » et « infrastructure » (...)* De ce point de vue, il est logique que notre Défense recherche d'abord des partenariats équilibrés avec ses pays voisins (l'Allemagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni) ».

De fait, les responsables du programme CaMo ont examiné les programmes de huit pays différents avant de conclure que le programme français SCORPION était le plus adapté à leurs attentes.

En effet, et comme cela était recherché dans le cadre de la Vision stratégique, l'intégration du programme CaMo dans SCORPION permettra à la Belgique tout à la fois :

- D'accueillir du matériel moderne de haut niveau ;
- De bénéficier de conditions favorables dans les négociations avec les industriels et dans le suivi du marché, puisque l'exécution de la commande belge sera supervisée par la Direction générale de l'armement (DGA) française, qui effectue déjà cette tâche pour les achats de l'armée de terre ;
- De travailler en partenariat avec la France sur les différentes lignes capacitaires (formation, organisation, doctrine, entraînement, MCO, chaîne logistique).

b) L'insertion du programme CaMo dans le calendrier de SCORPION

Une difficulté aurait pu surgir d'une forme de concurrence entre les commandes françaises et belges, les capacités de production des industriels ne pouvant être facilement démultipliées. De fait, les responsables belges du programme CaMo ont rapidement identifié que cette difficulté ne se poserait pas, car l'armée de terre belge ne souhaite recevoir les nouveaux matériels qu'à partir de 2025, c'est-à-dire à un moment où l'armée de terre française devrait avoir déjà reçu la moitié de ses équipements.

Le tableau ci-dessous présente le calendrier de l'ensemble de l'opération :

	France	Belgique	Phase
7/11/2018	Signature de l'Accord		Phase 1
15 2019	Entrée en vigueur de l'Accord et signature du Contrat de 1 ^{ère} capacité		
2019	Livraison 1 ^{ère} capacité SCORPION	Début de transformation LC (BEL) Appui à la transformation AdT (FRA)	
2021	1 ^{er} GTIA projetable	Initiation des activités de préparation opérationnelle suivant le modèle français	
2023	1 ^{ère} Brigade InterArmes projetable	Poursuite des activités de préparation opérationnelle suivant modèle français	Phase 2
2025	Poursuite des livraisons	Livraison 1 ^{ère} capacité (T3/2025 : 1ers GRIFFON et T3/2026 : 1ers JAGUAR)	
2027		Renforcement des activités de préparation opérationnelle suivant le modèle français	
2029		1 ^{er} SGTIA projetable	
2030		1 ^{er} GTIA projetable	
2033	FOT transformée	LC transformée	
À partir de 2034	Régime stabilisé		Phase 3

Source : MINARM

Comme on le voit, les calendriers sont parallèles et s'emboîtent. Toutefois, il ne s'agit pas d'une simple succession, puisque l'armée de terre belge (LC) est associée dès cette année au travail de transformation de l'armée de terre française.

2. Une gouvernance partenariale

Comme on l'a vu, l'accord intergouvernemental dépasse largement le cadre d'un marché d'armement, ou même d'une coopération de défense. La Belgique recherchait un véritable partenariat stratégique de long terme, et le programme SCORPION a été retenu parce que la France était en capacité de proposer un tel partenariat innovant.

a) Le pilotage partenarial de l'accord

L'article 8 de l'accord précise la gouvernance du partenariat. Celle-ci est entièrement paritaire. Elle repose sur un comité directeur bilatéral, coprésidé :

- Pour la partie française, par les représentants du chef d'état-major (CEMA) et du délégué général pour l'armement (DGA) ;
- Pour la partie belge, par les représentants du chef de la défense (CHOD).

Ce comité directeur s'appuie sur trois comités de pilotage, eux aussi binationaux :

- Le comité « Partenariat Armement », dont l'objectif est « 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 »¹ ;

- Le comité de pilotage « Capacitaire », dont l'objectif est « *d'identifier les possibilités de coopération et/ou de partenariat entre la France et la Belgique autour de la capacité de mobilité terrestre SCORPION, dans les dimensions doctrinale, organisationnelle, ressources humaines, soutien en service, formation et entraînement ainsi qu'infrastructure* »². Ce comité doit notamment identifier les besoins opérationnels des deux armées, renforcer les initiatives facilitant les partenariats opérationnels et étudier l'opportunité d'étendre le périmètre du plan de développement capacitaire couvert par l'accord. Plus généralement, le plan de développement capacitaire défini à l'annexe 2 de la convention fixe notamment comme objectif au COPIL « Capacitaire » de « *développer les synergies entre les deux armées et ce dans tous les domaines* »³ ;
- Le comité de pilotage de programme, dont l'objectif est de « *superviser la bonne exécution des travaux du bureau de programme commun CaMo* »⁴. Ce bureau de programme commun est « *localisé à la DGA à Paris, et piloté par un directeur du programme CaMo à la DGA, assisté d'un adjoint de la DGMR* »⁵ belge.

b) Un rôle particulier et nouveau de la DGA

L'accord CaMo prévoit un rôle très important de la DGA, puisque celle-ci, forte de son expérience du programme SCORPION lancé pour l'armée de terre, est chargée de rédiger le contrat de commande des matériels belges et d'assurer le suivi de ce contrat (en liaison avec la DGRM belge, dans le cadre de gouvernance présenté plus haut).

Il s'agit **d'un cas de figure nouveau**, qui constitue le **premier exemple d'un nouveau schéma de « Foreign Military Sales (FMS) à la française**. Dans ce schéma, « *l'Etat client confie un mandat à l'Etat français pour passer en son nom et pour son compte un contrat (sous forme de marché public) d'acquisition (...) auprès d'un fournisseur industriel désigné* »⁶.

c) La prise en charge du soutien français au contrat

L'accord prévoit que les coûts résultant de l'accord pour l'armée française sont couverts par trois contributions :

¹ Annexe 1.2 de la convention, point 1.

² Annexe 1.3 de la convention, point 1.

³ Annexe 2 de la convention, point 5.1.

⁴ Annexe 1.4 de la convention, point 1.

⁵ Annexe 1.5 de la convention, point 3.

⁶ Etude d'impact du projet de loi, I.

- Une contribution ferme de 40 millions d'euros hors taxes pour la part ferme initiale du contrat ;
- Une contribution financière de 3 % du montant de chaque commande émise au titre de la provision pour évolutions et aléas ;
- Une contribution de 3 % pour toute commande additionnelle.

II. UN ACCORD D'UNE PORTÉE OPÉRATIONNELLE ET POLITIQUE MAJEURE

A. DES PERSPECTIVES CAPACITAIRES ET OPÉRATIONNELLES INÉDITES

1. Deux armées qui se connaissent

Les deux éléments fondateurs du partenariat franco-belge sont :

- sur le plan politique, la situation de pays voisins et amis, membres fondateurs de l'Union européenne ;
- sur le plan militaire, leur statut d'alliés au sein de l'OTAN, partageant donc un soubassement commun à leur structure de défense.

Sur le plan concret, la coopération militaire entre les deux pays est ancienne et de qualité. L'étude d'impact du projet de loi en énumère plusieurs :

- La coopération aérienne transfrontalière contre les menaces non militaires ;
- Le commandement européen du transport aérien (EATC) et du corps européen ;
- Le programme commun de formation des pilotes de chasse, de pilotes d'hélicoptères ou de personnels naviguant sur l'A400M ;
- L'entraînement à la plongée en France des forces armées belges ;
- L'entraînement des forces terrestres françaises dans les centres de tir sur l'eau belges.

Par ailleurs, l'armée de terre et la Land Component belge ont souvent été engagées sur les mêmes théâtres : au Kosovo, en Afghanistan, en République centrafricaine (RCA)...

2. Des perspectives d'interopérabilité sans précédent qui dépassent les critères OTAN

L'annexe 2 de la convention, qui porte le plan de développement capacitaire, est très claire sur les objectifs de ce partenariat :

« **L'effet final recherché à travers la coopération capacitaire mise en place par le présent accord est défini comme suit : générer des groupements tactiques interarmes (GTIA) et des sous-groupements tactiques interarmes (SGTIA), belges et français, interopérables ab initio.** Concrètement, cela signifie que sur la base de matériels identiques (...), avec des doctrines d'emploi identiques et des schémas de formation et d'entraînement équivalents, **un SGTIA belge peut sans préparation additionnelle (...) opérer au sein d'un GTIA français.** Symétriquement, un SGTIA français peut également opérer au sein d'un GTIA belge. Le maintien de l'interopérabilité avec les Alliés au sein de l'OTAN et les Etats-membres au sein de l'Union européenne constitue également une priorité pour les deux Etats »¹.

Comme on le voit, la perspective de l'interopérabilité au sein de l'OTAN reste fondamentale. Mais le programme CaMo est en réalité bien plus ambitieux que les objectifs de l'OTAN en matière d'interopérabilité, qui prévoient une interopérabilité au niveau des brigades. Le partenariat CaMo permettrait une interopérabilité à un niveau bien plus fin (SGTIA).

Naturellement, l'enjeu de cette capacité nouvelle est le déploiement opérationnel. C'est en cela que cet accord est bien plus qu'un marché d'armement. Il est porté par une volonté politique partagée et assumée par deux pays européens de s'ouvrir la possibilité, si chacun le souhaite, que leurs armées se déploient ensemble au combat, et non simplement côte à côte.

B. UN CHOIX POLITIQUE FORT DE LA BELGIQUE

Pour la Belgique, très fortement ancrée dans une coopération de défense avec ses voisins du Benelux, CaMo marque un choix très ambitieux de développement capacitaire, d'une part, et de construction de l'Europe de la défense, d'autre part.

En effet, l'analyse des autorités belges aborde la dimension capacitaire sous un angle très concret, en termes de perspective opérationnelle. Cette approche traduit une pleine conscience des enjeux de défense et des menaces auxquels nos deux pays sont confrontés, et en définitive une analyse partagée. C'est ce qui explique qu'une réponse commune ait été possible et qu'elle soit porteuse de perspectives très favorables.

¹ Annexe 2 de la convention, point 2.

Il est également très intéressant de noter que, loin de s'opposer, les obligations de la Belgique au sein de l'OTAN, d'une part, et la volonté belge de renforcer l'Europe de la défense d'une façon très concrète et efficace, d'autre part, se conjuguent en réalité pour parvenir à cette décision majeure. Cela tranche singulièrement avec le débat interne français, où l'on croit parfois nécessaire d'opposer l'OTAN et la construction de l'Europe de la défense. On voit que cette opposition est difficile à comprendre par nos partenaires, y compris ceux qui sont déterminés, comme la Belgique, à s'engager dans des partenariats stratégiques avec la France.

C. DES PERSPECTIVES NOUVELLES

A terme, lorsque l'armée de terre et la Land Component auront achevé leurs transformations, les deux armées auront une capacité d'interopérabilité sans précédent dans ce domaine, comparable à celle qu'ont les marines belges et néerlandaises.

Par ailleurs, la Belgique entend naturellement entretenir ses liens de défense très étroits avec les Pays-Bas et le Luxembourg. C'est pourquoi il n'est pas exclu que d'autres projets de coopération puissent éventuellement venir un jour compléter cette base franco-belge très solide.

CONCLUSION

L'accord relatif au programme CaMo, dont il vous est demandé d'approuver la ratification, repose sur une vision très concrète des enjeux opérationnels. Il rentre mal dans les rubriques du débat politique français, car il va à l'encontre des idées reçues.

Par cet accord, un pays qui a fait de l'OTAN la référence de sa défense s'allie sur le long terme au pays qui se voit comme le plus autonome des alliés au sein de l'OTAN, pour construire ensemble une nouvelle capacité à agir et à défendre nos pays.

Avec cet accord, chacune des deux armées sera mieux en mesure de défendre son pays. Et dans le même temps, elles gagnent une capacité sans précédent à défendre ensemble leurs intérêts communs.

Sous des dehors techniques, le programme CaMo marque une étape importante de la construction de l'Europe de la défense. Dans un monde marqué par le jeu toujours plus assumé des puissances, par la remise en cause du multilatéralisme et de la sécurité collective, au profit des intérêts particuliers de chaque Etat, cet accord est une nouvelle heureuse, surprenante dans son ampleur et dans ses potentialités.

En s'engageant dans ce programme, la Belgique fait la démonstration que la construction de l'Europe, loin de s'opposer aux intérêts nationaux, en est au contraire la meilleure protectrice, dès lors que sont construits des partenariats équilibrés reposant sur des réalités concrètes et nourris de l'expérience des femmes et des hommes à qui il revient de les mettre en œuvre.

*

* *

Au cours de sa réunion du mercredi 20 mars 2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a émis un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi, le groupe CRCE s'abstenant.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 mars 2019, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Olivier Cigolotti sur le projet de loi n° 314 (2018-2019) 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 (CAMO).

M. Olivier Cigolotti, rapporteur. - L'accord intergouvernemental dont il nous est demandé d'approuver la ratification porte sur le programme de modernisation de la capacité motorisée de l'armée de terre belge, résumé par l'acronyme CaMo pour « Capacité motorisée ».

Ce projet remarquable a pour point de départ la volonté du gouvernement belge, affirmée en 2016, de moderniser l'ensemble de son armée. C'est également dans ce cadre que la Belgique vient d'annoncer le week-end dernier l'achat conjoint, avec les Pays-Bas, de nouveaux chasseurs de mines pour un montant de deux milliards d'euros pour les deux pays. Ce contrat important a été remporté par Naval Group.

Pour moderniser son armée de terre, la Belgique a fait le choix, après avoir examiné ce que faisaient ses voisins et ses partenaires de l'OTAN, de s'associer au programme Scorpion français.

Signalons d'emblée que la Belgique ne cherchait pas du matériel, mais un partenariat structurant de long terme, dont l'acquisition d'un nouveau matériel n'est que l'un des aspects. C'est dans ce cadre que s'inscrivent le programme CaMo belge et l'accord intergouvernemental qui nous est soumis.

Premier aspect remarquable de cet accord, le contraste frappant entre son importance considérable et le faible écho qu'il rencontre. Moi qui en ignorais tout il y a encore quelques semaines, comme probablement la plupart d'entre vous, j'ai découvert que cet accord ouvrait des perspectives sans précédent pour notre armée de terre. S'il s'agissait simplement d'une vente d'armement, il ne nécessiterait pas de convention spécifique, même si l'élément matériel le plus saillant du projet est la décision du gouvernement belge d'acheter, dans le cadre de ce programme, 442 véhicules blindés du programme Scorpion, soit 382 véhicules blindés multi-rôles (VBMR) Griffon et 60 engins blindés de reconnaissance et de combat (EBRC) Jaguar. L'acquisition de ces véhicules n'a de sens qu'avec l'accès au Système d'information et de combat Scorpion (SICS).

Deuxième point saillant, l'ampleur de ce programme, qui représente pour la Belgique un investissement de l'ordre de 1,5 milliard d'euros. La presse française s'est largement fait l'écho du choix du F-35 américain pour la

modernisation de l'armée de l'air belge, au détriment du Rafale ; mais mesure-t-on que le montant de ce contrat représente presque la moitié de celui du contrat F-35 ? Si l'on y ajoute le montant de l'achat conjoint, avec les Pays-Bas, de chasseurs de mines que j'ai mentionnés, les critiques à l'encontre de la Belgique ne sont-elles pas malvenues ?

Mais le point le plus important dans ce dossier est celui que j'évoquais en introduction : bien plus qu'un simple achat de matériel, la Belgique conclut avec la France, à travers le programme CaMo, un partenariat stratégique conduisant à une transformation complète de son armée de terre. Avec ce programme, l'armée de terre belge se dote d'une nouvelle organisation, d'une nouvelle doctrine, de nouvelles modalités d'entraînement et d'une nouvelle organisation de son soutien, selon un schéma identique à celui de l'armée de terre française.

L'intérêt de cette opération est triple. Opérationnel d'abord, car l'objectif final pour les deux armées est l'interopérabilité, à un niveau supérieur aux exigences de l'OTAN. En effet, alors que l'OTAN demande une interopérabilité entre les alliés au niveau des brigades, ce programme prévoit une interopérabilité au niveau d'un groupement tactique interarmes (GTIA), voire au niveau d'un sous-groupement tactique interarmes (SGTIA). Cela ouvre des perspectives opérationnelles totalement inédites pour nos deux pays, tout en respectant scrupuleusement la souveraineté et l'autonomie de chacun, puisque la possibilité opérationnelle d'un déploiement commun n'entraîne aucune obligation de faire.

Son deuxième intérêt est financier : le développement des synergies entre les deux armées et l'augmentation du volume des commandes seront naturellement source d'économies pour nos deux pays, en particulier dans la maintenance, la gestion des stocks et des pièces détachées. Cela devrait également être le cas des commandes ultérieures de ces véhicules, car l'amortissement des coûts fixes du programme se fera sur un nombre de véhicules bien plus importants, au bénéfice des acheteurs.

Enfin, ce programme initie un partenariat fondamental de long terme avec un pays allié et ami. En effet, en plus des acquisitions de matériels identiques et de la transformation en parallèle des deux armées de terre selon un modèle commun - doctrine d'emploi et modalités d'entraînement communes, opérations d'entraînement conjointes, dont la première devrait intervenir dès cette année -, l'accord intergouvernemental prévoit aussi un examen systématique de tout ce qui peut être conduit en partenariat avec l'armée de terre belge.

Sur le plan industriel, les premières livraisons à l'armée belge interviendront à partir de 2025, lorsque l'armée de terre française aura déjà reçu plus de 900 Griffon. Les exportations ne viendront donc pas cannibaliser le calendrier des livraisons à l'armée française, comme cela a pu se produire par le passé - notamment dans le domaine aérien.

Enfin, cet accord intergouvernemental a une signification politique importante en démontrant, de manière spectaculaire, la capacité de deux États européens à travailler ensemble pour assurer leur défense respective. La France et la Belgique sont alliées dans l'OTAN et membres fondateurs de l'Union européenne. Elles avaient déjà de nombreux projets et actions communs, comme des programmes de formation pour les pilotes de chasse, les pilotes d'hélicoptère, les personnels navigants de l'A400M ou des entraînements spécifiques : entraînement à la plongée des forces armées belges en France ou entraînement des soldats français dans les centres belges de tir sur l'eau. La France et la Belgique ont également signé, le 11 juillet 2017, un accord sur la protection réciproque d'informations classifiées, qui devrait entrer en vigueur prochainement.

Ce cadre commun a sans doute été un élément nécessaire au lancement par la Belgique du programme CaMo, mais il ne se suffisait pas à lui-même. En effet, l'armée belge est traditionnellement très intégrée avec les armées néerlandaise et luxembourgeoise : Belgique et Pays-Bas partagent un état-major de marine unique, commandé par un officier néerlandais secondé par un Belge. L'achat en commun des chasseurs de mines entre dans ce cadre. Quant à l'armée de terre, elle évolue dans un cadre d'interopérabilité avec ses partenaires du Benelux. La décision qu'a prise la Belgique de lancer une transformation profonde de son armée de terre en reproduisant intégralement le modèle français témoigne donc d'un grand courage politique. C'est un acte fort qui engage la Belgique autant que la France.

Cet accord est aussi de bon augure pour les relations entre la France et ses partenaires européens. Nous nous sommes trop souvent considérés comme un grand pays qui ne pouvait traiter, en matière militaire, qu'avec des pays de taille équivalente : d'abord le Royaume-Uni, puis plus récemment l'Allemagne et, de façon complémentaire, l'Italie et l'Espagne. Le programme CaMo montre à quel point cette opposition entre grands et petits pays est détachée des réalités concrètes. Nous avons naturellement des partenariats structurants avec le Royaume-Uni ou l'Allemagne ; mais l'achat, par la Belgique, d'un nombre de Griffon représentant plus de 40 % de celui dont nous allons doter notre armée de terre dans la loi de programmation militaire (LPM) en cours, et sur une période plus courte, montre l'importance de l'effort dont ce pays est capable. Plus fondamental encore est le choix des autorités belges de rechercher l'interopérabilité avec l'armée de terre française, dans une perspective opérationnelle.

Ces réflexions ont un lien avec la mission d'information confiée à nos collègues Hélène Conway-Mouret et Ronan Le Gleut sur la défense européenne, une question qui fait l'objet de nombreux débats, et parfois d'initiatives politiques ou institutionnelles plus ou moins coordonnées. Dans ce cadre complexe, le projet CaMo m'apparaît comme un exemple concret d'Europe de la défense qui se fait, sans grandes annonces, sur le fondement de la recherche de l'efficacité opérationnelle plus que de l'affichage politique

: voilà deux pays européens capables de travailler ensemble sur des projets ambitieux de long terme, dans le respect de leur souveraineté et de leurs intérêts respectifs, tout en oeuvrant au bien commun - en l'espèce notre capacité à contribuer à notre sécurité collective. Or le point de départ du projet européen n'était-il pas de défendre la paix ?

Au-delà de cette perspective européenne, cet accord entre la France et la Belgique démontre aussi, dans la ligne du contrat australien sur les sous-marins, notre capacité de plus en plus affirmée à nous inscrire dans des partenariats militaires de long terme où l'autre pays est vu comme un allié plutôt que comme un client. C'est aussi cela que nos partenaires recherchent.

En conclusion, je vous invite à émettre un avis favorable à l'approbation de cet accord.

M. Christian Cambon, président. - Merci. Comme vous l'avez dit, il ne s'agit pas simplement de vente d'armes. Cet accord compense largement la déception qu'a engendrée le choix des F-35 par l'armée belge.

Mme Hélène Conway-Mouret. - Je partage l'analyse du rapporteur : c'est un accord remarquable et un bel exemple de partenariat. À une période où l'on n'évoque que l'avenir, à une échelle de dix ou quinze ans, du couple franco-allemand dans le domaine de la défense, il est regrettable de ne pas faire état de l'existant. Il ne s'agit pas simplement de ventes d'armes, mais d'une volonté de travailler ensemble en utilisant un équipement identique, avec une formation commune. Voilà un exemple de coopération européenne très concrète.

M. Christian Cambon, président. - C'est d'autant plus remarquable au vu de la situation politique de la Belgique, qui est complexe, et c'est encourageant pour la construction européenne.

M. Ronan Le Gleut. - Le rapporteur a très bien décrit la situation. À côté de l'Europe des grands principes, dont la mise en oeuvre s'accélère depuis deux ans avec le futur Fonds européen de défense (FEDEF), le programme européen de développement industriel de défense (Pedid), la coopération structurée permanente, la revue annuelle coordonnée de défense, et hors UE l'initiative européenne d'intervention, la défense européenne se construit aussi par des choix concrets et bilatéraux. L'état-major de marine commun entre les Pays-Bas et la Belgique en est un exemple, tout comme l'intégration de deux régiments de l'armée de terre néerlandaise dans des brigades allemandes. Le programme CaMo donne la possibilité d'intégrer un sous-groupement tactique interarmes de l'un des deux pays dans un groupement tactique interarmes de l'autre, sans entraînement préalable particulier.

Mme Sylvie Goy-Chavent. - Je félicite à mon tour M. Cigolotti pour ce rapport, qui est dans le coeur de mission de notre commission. C'est une très belle opération, mais des contreparties seront-elles demandées à la France ?

En matière aéronautique, il serait souhaitable que nos partenaires optent pour du matériel européen.

M. Ladislas Poniowski. - Le contrat de vente de vedettes chasseurs de mines - six à la Belgique et sept aux Pays-Bas - pour 1,5 milliard d'euros est assorti d'un contrat de maintenance qui devrait en doubler le montant sur trente ans. Disposez-vous d'une estimation de la maintenance pour le contrat qui nous occupe ?

M. Christian Cambon, président. - Il serait intéressant de préciser sur quels sites les engins seront fabriqués. Je crois savoir qu'il y aura une production à Bourges et à Roanne. Les entreprises impliquées sont Arquus - anciennement Renault Trucks Defense - Thalès et Nexter.

M. Jean-Marie Bockel. - La tonalité du rapport tranche avec les récriminations entendues en France lors de la perte du contrat belge d'achat d'avions de chasse. Lorsque l'on perd un marché, il faut passer à autre chose, sans amertume : ce contrat nous en offre l'occasion.

M. Alain Cazabonne. - Un contrat de cette nature pourrait approfondir notre coopération avec le Benelux. L'harmonisation du matériel et surtout des munitions est également une perspective bienvenue, après les problèmes de compatibilités que nous avons rencontrés avec l'armée allemande. Cela préfigure-t-il l'amorce d'un commandement militaire coordonné alternatif au commandement américain dans le cadre de l'OTAN, qui peut engendrer des pressions dans le choix du matériel notamment aéronautique ?

M. Olivier Cigolotti, rapporteur. - Nos amis belges ont une longue tradition de coopération opérationnelle : ils étaient présents à nos côtés au Kosovo et en Afghanistan, ainsi qu'en République centrafricaine. Cette collaboration industrielle la prolonge en l'amplifiant. La Belgique s'est dotée en 2016 de l'équivalent de notre LPM, la Vision stratégique pour la défense belge, qui détaille les caractéristiques des matériels les plus performants pour leur armée. Dans un second temps, elle a recherché des partenariats pour se procurer ces matériels, arrêtant son choix sur le Griffon et le Jaguar, jugés les plus adaptés aux besoins de son armée de terre.

Son choix est d'autant plus remarquable que la Belgique dispose d'industriels ayant des compétences dans le domaine terrestre, comme CMI Group ou FN Herstal. Le partenariat profitera à l'industrie belge. Il y aura ensuite l'importante question de la maintenance à l'industrie belge, enjeu économique majeur, même s'il peut difficilement être quantifié pour l'instant. Enfin, il y aura une mutualisation des stocks et des pièces de rechange, ce qui bénéficiera également à l'armée française, à des coûts inférieurs à ceux que prévoit la LPM. Je rappelle que les principaux industriels associés au programme Scorpion sont Nexter, maître d'oeuvre opérationnel, Arquus et Thalès.

Les Belges ont pris une décision courageuse. Sans les éloigner de l'OTAN, le programme CaMo les rapproche significativement de l'armée française en matière de matériels, de doctrine d'emploi, et de formation d'entraînement. C'est aussi un engagement de long terme qui suppose des revoyures. Je rappelle que le budget de la défense belge est de 9 milliards d'euros, pour 9 millions d'habitants, ce qui montre l'importance de l'effort de ce pays.

M. Christian Cambon, président. - Il faut se féliciter que les livraisons dans le cadre de ce contrat ne soient pas prélevées sur celles que nos armées attendent avec impatience.

Lors de notre déplacement aux Pays-Bas, la présidente du Sénat de ce pays nous avait indiqué que dans le domaine militaire, les Pays-Bas travaillent main dans la main avec les Allemands pour ce qui est des forces terrestres, et avec les États-Unis dans le domaine aérien. Pour la marine, ils recherchaient un partenariat de long terme. Ce contrat avec la Belgique pourrait aussi avoir un impact positif sur notre coopération avec les Pays-Bas ; c'est un élément important de la construction de l'Europe de la défense.

Je propose que notre commission solennise ce moment en invitant le président de la commission de la défense du Sénat belge. Comme Jean-Marie Bockel l'a souligné, nous avons souvent des aigreurs lorsque nous perdons des contrats ; il est d'autant plus opportun de souligner les réussites, et de ne pas se limiter à l'aspect économique de ces contrats.

M. Olivier Cigolotti, rapporteur. - Les officiers supérieurs de l'armée de terre qu'Hélène Conway-Mouret, Ronan Le Gleut et moi-même avons rencontrés ont une vision très positive de ce partenariat et du travail en commun qu'il permettra.

Mme Hélène Conway-Mouret. - Au-delà de la dimension politique du partenariat, les militaires sont en effet très allants sur cette coopération, comme nous l'avons entendu aussi à Bruxelles. Je propose donc que nous recevions également des représentants de l'armée belge.

M. Pierre Laurent. - J'entends les arguments sur l'intérêt industriel du contrat et l'interopérabilité. Cependant, le flou demeure sur l'articulation entre l'OTAN et ce qui se construit dans le cadre de cette coopération européenne embryonnaire. Quels sont les objectifs stratégiques opérationnels de la construction de cette force commune ? Le groupe CRCE s'abstiendra donc.

Le projet de loi est adopté.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 20 février 2019

Général de division Charles BEAUDOUIN, sous-chef « Plans et programmes » à l'état-major de l'armée de terre (EMAT) ; **Général de brigade François THIEFIN**, adjoint « Maintenance et soutien logistique » du sous-chef « Plans et programmes » de l'EMAT ; **Colonel François-Xavier MABIN**, Responsable des relations extérieures de l'armée de terre ; **Colonel Frédéric VOLA**, Chef de section « capacité SCORPION » ; **Lieutenant-Colonel Martin DOITHIER**, Officier traitant « Préparation de l'avenir » ; **Lieutenant-Colonel Jobic LE GOUVELLO**, Officier chargé des relations parlementaires à l'EMAT.

Jeudi 14 mars 2019

Général de corps d'armée Eric BELLOT DES MINIERES, sous-chef « Plans » à l'Etat-major des armées (EMA) ; **Colonel Stéphane MARCHENOIRE**, Officier de cohérence opérationnelle-Engagement combat ; **Lieutenant-Colonel François BEAULIEU**, sous-chefferie Plans.