

N° 701

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 septembre 2015

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE après engagement de la procédure accélérée, autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le **Gouvernement de la Fédération de Russie** sur le règlement des obligations complémentaires liées à la cessation de l'accord du 25 janvier 2011 relatif à la coopération dans le domaine de la construction de **bâtiments de projection et de commandement**,*

Par M. Robert del PICCHIA,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mmes Leïla Aïchi, Nathalie Goulet, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Lafoauly, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 3039, 3058 et T.A. 585

Sénat : 695 et 702 (2014-2015)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA NON-LIVRAISON DES BPC À LA RUSSIE, UNE CONSÉQUENCE DE LA CRISE UKRAINIENNE</b> .....	6
<b>A. UN CONTRAT DE VENTE INTERVENU DANS UN CONTEXTE FAVORABLE</b> .....	6
1. <i>Un contexte favorable à la vente</i> .....	6
2. <i>Un dispositif contractuel à deux étages</i> .....	7
a) <i>L'accord intergouvernemental du 21 janvier 2011</i> .....	7
b) <i>L'accord commercial du 10 juin 2011</i> .....	8
<b>B. DONT L'EXECUTION EST REMISE EN CAUSE PAR LA CRISE UKRAINIENNE</b> .....	10
1. <i>La crise ukrainienne et la dégradation du contexte international</i> .....	10
2. <i>La remise en cause du contrat : une question politique</i> .....	12
3. <i>Vers une résiliation négociée avec la Russie</i> .....	14
<b>II. LES CONDITIONS ET CONSÉQUENCES DE LA NON-LIVRAISON DES BPC À LA RUSSIE</b> .....	16
<b>A. LES ACCORDS DU 5 AOÛT 2015</b> .....	16
1. <i>L'accord portant sur le règlement des obligations liées à la cessation de l'accord de coopération de 2011</i> .....	17
2. <i>L'accord par échange de lettres, objet du présent projet de loi</i> .....	17
a) <i>L'indemnisation de la Russie pour la non-livraison des BPC</i> .....	17
b) <i>La reconnaissance d'un droit de la France à réexporter les BPC sous conditions</i> .....	18
c) <i>La subordination des transferts de savoir-faire et technologies à l'accord préalable de l'autre partie</i> .....	19
d) <i>L'exclusion de l'indemnisation de tiers</i> .....	20
e) <i>Le règlement des divergences de mise en œuvre de l'accord</i> .....	20
3. <i>L'arrangement commercial parallèle entre DCNS et ROE</i> .....	21
<b>B. LES INCIDENCES DU PRÉSENT ACCORD</b> .....	21
1. <i>Un impact économique limité pour les industriels du fait de la couverture assurée par la Coface</i> .....	22
a) <i>En ce qui concerne DCNS</i> .....	22
b) <i>En ce qui concerne les sous-traitants</i> .....	23
2. <i>Une dépense de l'État de 56,8 millions d'euros aggravée d'un manque à gagner de 500 millions d'euros</i> .....	24
a) <i>Un coût budgétaire contenu grâce au présent accord</i> .....	24
b) <i>Une moindre recette budgétaire du fait des interventions de la Coface</i> .....	26
<b>C. QUEL AVENIR POUR LES BPC NON LIVRÉS À LA RUSSIE ?</b> .....	26
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	28

<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>36</b>
<b>ANNEXE I - AUDITION DE M. LOUIS GAUTIER, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE, LE 8 SEPTEMBRE 2015, DEVANT LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES .....</b>	<b>37</b>
<b>ANNEXE 2 - ACCORD SIGNÉ LE 5 AOÛT 2015 .....</b>	<b>45</b>

Mesdames, Messieurs,

Conclu en 2011, le contrat de vente à la Russie de bâtiments de projection et de commandement (BPC) est devenu à partir de 2014 un dossier embarrassant, tant diplomatiquement que politiquement.

Les **graves atteintes au droit international** dont la Russie, à travers l'annexion de la Crimée et la déstabilisation entretenue dans le Donbass, s'était rendue coupable **en Ukraine**, ont conduit la France à suspendre puis à refuser explicitement de lui livrer les deux BPC prévus.

**Cette décision a donné lieu à de vifs débats au plan national.** Fallait-il donner la priorité à l'exécution d'un contrat d'armement qui, pour certains, engageait la crédibilité de la France aux yeux de ses clients, et considérer d'abord l'activité économique, l'emploi et les recettes attachés à la bonne exécution de ce contrat ?

A la veille du sommet de l'OTAN de Newport, le 3 septembre 2014, le **Président de la République a considéré, sous la pression de ses alliés, qu'il n'était pas possible de tenir cette position**, les conditions n'étant pas réunies, compte tenu de la situation en Ukraine, pour autoriser la livraison des BPC.

Dès lors, « l'affaire des Mistral » risquait de générer des procédures contentieuses longues et coûteuses, à l'issue incertaine, et d'affecter encore longtemps les relations franco-russes. Les autorités françaises et russes sont donc convenues, au début de l'année 2015, **d'entamer des négociations pour tenter d'aboutir à une solution amiable.**

Ces pourparlers ont débouché, le **5 août dernier, sur la signature de deux accords intergouvernementaux**, l'un classique, l'autre sous forme d'échange de lettres entre les parties. **Seul ce dernier est formellement soumis pour ratification au Parlement**, conformément à l'article 53 de la Constitution, compte tenu de ses implications budgétaires. Il comporte en effet la somme versée par le Gouvernement français au Gouvernement russe, soit 949,75 millions d'euros. Les deux accords sont toutefois à considérer ensemble, dans la mesure où ils mettent fin à l'accord intergouvernemental signé le 25 janvier 2011 pour la vente des BPC. Le texte du premier accord, qui ne figure pas dans le présent projet de loi, est reproduit en annexe 2 de ce rapport pour votre bonne information.

## I. LA NON-LIVRAISON DES BPC À LA RUSSIE, UNE CONSÉQUENCE DE LA CRISE UKRAINIENNE

### A. UN CONTRAT DE VENTE INTERVENU DANS UN CONTEXTE FAVORABLE

#### 1. Un contexte favorable à la vente

C'est en 2009 que la Russie a manifesté son souhait d'acquérir des « bâtiments de projection et de commandement » (BPC) de classe *Mistral*, produits par la société DCNS.

Ces bâtiments d'une taille impressionnante (199 mètres de long), véritables bijoux de la technologie militaire française, combinent les fonctions de porte-hélicoptères, d'hôpital, de transport de troupes, de mise en œuvre de moyens d'assaut amphibie et enfin de commandement. En effet, ils peuvent transporter rapidement et sur de grandes distances, 450 hommes, 16 hélicoptères, 70 blindés, deux blocs opératoires et un état-major complet. Ils sont conçus pour répondre à des missions multiples telles que la projection de forces, le soutien aux forces déployées et l'assistance aux populations civiles.

Jusqu'alors, seuls trois porte-hélicoptères de ce type avaient été construits, exclusivement pour la Marine nationale française : le *Mistral*, le *Tonnerre* et le *Dixmude*, respectivement mis en service en 2006, 2007 et 2012.

Sans rouvrir le débat sur l'opportunité de la décision de vendre ces BPC à la Russie, votre rapporteur veut souligner que cette **décision est intervenue dans un contexte de relations favorables entre nos deux pays**. Les relations économiques et commerciales entre la France et la Russie s'étaient fortement développées depuis le début des années 2000. Après la guerre russo-géorgienne de l'été 2008, les pays occidentaux avaient choisi de maintenir leur partenariat stratégique avec la Russie (comme en témoigne la reprise, fin 2009, du conseil OTAN-Russie qui avait été suspendu du fait de la crise en Géorgie) et cette dernière poursuivait son intégration dans la communauté internationale (démarche d'adhésion à l'OMC, à l'OCDE...). C'était aussi l'époque du redémarrage (« *reset* ») des relations russo-américaines et de divers projets dans le cadre de l'Union européenne (discussions sur les visas, sur un nouvel accord de coopération...). En 2010, année précédant la signature du contrat de vente, s'étaient déroulées, dans le cadre de « l'année croisée France-Russie », pas moins de 350 manifestations dans de nombreux domaines, qui avaient dynamisé les relations bilatérales franco-russes et favorisé les échanges.

Côté russe, l'acquisition des BPC s'inscrivait dans une démarche de modernisation de la flotte, dépourvue de ce type de bâtiment. Il convient

---

néanmoins de relever qu'en matière d'achats d'armements, la Russie a toujours considéré l'achat de matériels étrangers comme une exception, de sorte que les contrats de vente d'autres pays de l'UE ou de l'OTAN à destination de la Russie sont peu nombreux ou et/ou portent sur des composants intégrés par des industriels russes au sein de systèmes d'armes produits localement, et non sur des systèmes d'armes ou des équipements complets.

Côté français, il s'agissait de développer les relations commerciales avec la Russie, marché prometteur et disputé. La vente allait aussi générer des emplois (un millier sur quatre ans) et de l'activité pour les chantiers de Saint-Nazaire pendant plusieurs années.

## 2. Un dispositif contractuel à deux étages

La vente a reposé sur un **dispositif contractuel à deux niveaux** :

- un accord intergouvernemental signé le 25 janvier 2011 entre la France et la Fédération de Russie ;
- un contrat commercial signé le 10 juin 2011 entre DCNS et la société par actions de droit russe ROSOBORONEXPORT (ROE).

### *a) L'accord intergouvernemental du 21 janvier 2011*

**L'accord intergouvernemental, « relatif à la coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement »**, dont il importe de souligner qu'il a précédé le contrat industriel et commercial, avait pour objet de définir les conditions dans lesquelles les parties s'entendent pour apporter leur assistance à la production, au soutien après-vente (maintenance, réparation, modernisation...) et au démantèlement en fin de vie des BPC.

Il est ainsi fréquent que les contrats commerciaux d'armement s'accompagnent d'instruments juridiques de niveau gouvernemental (comme en l'espèce) ou ministériel, pour préciser les contours et encadrer strictement cet accompagnement étatique.

Ces instruments prévoient le plus souvent un accompagnement en matière de formation (formation par les forces armées françaises des armées acquéreuses aux spécificités des matériels exportés), d'expertise technique (par exemple, aide à qualification et à la certification des matériels achetés) et précisent les montants de ces prestations.

Il n'est par ailleurs pas rare, et c'est le cas en l'espèce, qu'un accord intergouvernemental accompagne un contrat d'armement afin d'entériner les engagements de l'Etat acquéreur, en matière de non réexportation des matériels et technologies transférées.

L'AIG désignait les organismes mandatés par chaque partie pour la mise en œuvre de l'accord (le Service fédéral de coopération militaire et technique et le ministère russe de l'Industrie et du Commerce pour la Russie, la Direction générale de l'Armement du ministère de la Défense pour la France) ainsi que les entreprises chargées de leur réalisation.

Il stipulait que deux BPC seraient construits en France avec la participation de la Russie et que deux autres seraient construits en Russie avec la participation de la France.

Il prévoyait des **transferts de technologies au profit de la Russie**, consistant en la fourniture de documentation et d'une assistance technique dans trois domaines : la construction de la coque par blocs de grandes dimensions, le système de gestion des communications, le système de direction des opérations.

Il comportait aussi notamment des obligations réciproques en termes fiscaux et douaniers, des dispositions relatives à la protection de la propriété intellectuelle (visant notamment à prévenir le risque de construction par la Russie de bâtiments inspirés des BPC ou de certains de ses sous-systèmes) et une interdiction de revente des technologies et équipements reçus de l'autre partie sans l'accord préalable de celle-ci. Enfin, il prévoyait les modalités de règlement des différends.

Cet accord intergouvernemental n'avait pas été soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

*b) L'accord commercial du 10 juin 2011*

Le contrat initial BPC Russie a été signé le 10 juin 2011 entre DCNS et Rosoboronexport (ROE). Il est entré en vigueur (T0) le 1<sup>er</sup> novembre 2011 (date du versement du 1<sup>er</sup> acompte).

D'un **montant initial de 1,12 milliard d'euros** (prix ferme), il stipulait :

- la fourniture de deux BPC de type Mistral adaptés au besoin russe (980 millions d'euros) ;
- les études logistiques et la documentation navire (15 millions d'euros) ;
- la fourniture des rechanges embarqués à bord (13 millions d'euros) ;
- la formation simultanée de deux équipages et de formateurs russes (32 millions d'euros) ;
- le transfert du dossier de fabrication et des trois technologies précitées (construction de la coque par blocs, système de gestion des informations et système de gestion des communications) (80 millions d'euros).

Des avenants au contrat initial ont porté le **montant global du contrat à 1,2 milliard d'euros**, prenant en compte la réalisation d'évolutions mineures (2 millions d'euros), ainsi que la commande d'embarcations de débarquement pour équiper les deux navires : quatre chalands CTMR (29 millions d'euros) destinés à équiper le premier BPC, deux catamarans LCAT-R (55 millions d'euros), destinés au deuxième BPC.

#### Echéancier de livraison :

Fourniture	Date de livraison contractuelle
BPC-R 1 incluant études logistiques, documentation associée et rechanges bord	01/11/2014
CTM-R	Livraison attendue avec BPC-R n°1
Formation	Avant le 01/11/2014
BPC-R 2 incluant études logistiques, documentation associée et rechanges bord	01/11/2015
LCAT-R	Livraison attendue avec BPC-R n°2
Transfert du dossier de fabrication et transferts de technologie	Entre le 01/11/2012 et le 01/09/2015*

\* Prestations réparties sur la durée du contrat.

#### Echéancier de paiement :

Compte tenu des acomptes et des jalons de paiement intermédiaires définis par le contrat, l'échéancier de paiement était le suivant :

Année	Montant (million d'euros)	Cumul (million d'euros)
2011	241 000 000	241 000 000
2012	169 800 000	410 800 000
2013	276 093 400	686 893 400
2014	352 262 100	1 039 155 500
2015	167 191 500	1 206 347 000

*NB : Les paiements ont été suspendus par le client en octobre 2014 (892 896 900 millions d'euros payés).*

Un courrier du Premier ministre signé le 20 juin 2011 a confirmé l'engagement du gouvernement.

De son côté, DCNS a souscrit en décembre 2012 une police d'assurance COFACE « risque de fabrication » pour se prémunir contre le risque d'interruption de son contrat commercial avec son acheteur russe,

prévoyant une couverture de 50 % en cas de risque normal et de 95 % en cas de force majeure.

**B. DONT L'EXECUTION EST REMISE EN CAUSE PAR LA CRISE UKRAINIENNE**

**1. La crise ukrainienne et la dégradation du contexte international**

Comme l'a souligné M. Hervé Guillou, PDG de DCNS, lors de son audition, la coopération avec les Russes s'est déroulée dans les meilleures conditions jusqu'en septembre 2014. Le calendrier d'exécution avait été parfaitement tenu (essai en mer du premier BPC le 5 mars 2014, formation des équipages russes (400 marins) en France à compter du 30 juin 2014...).

L'exécution du contrat a été brutalement remise en cause le **3 septembre 2014**, le Président de la République déclarant, à la suite d'un conseil restreint de défense, et à la veille du sommet de l'OTAN de Newport, que **les conditions n'étaient pas réunies pour que la France autorise la livraison du premier BPC, le *Vladivostok***, laquelle devait en principe intervenir en octobre.

Entretemps, en effet, les événements survenus en Ukraine et la dégradation des relations diplomatiques avec la Russie avaient profondément modifié le contexte dans lequel s'exécutait le contrat.

En février 2014, la contestation populaire en Ukraine, dite révolution *Maïdan*, déclenchée pour partie par le refus inattendu du président Viktor Ianoukovitch de signer l'accord d'association négocié depuis des années avec l'Union européenne, avait conduit au départ du Président ukrainien et à la mise en place d'un gouvernement de transition dans l'attente d'une nouvelle élection présidentielle. A partir de cet événement qu'elle considère comme un coup d'Etat, la Russie s'implique directement dans la crise. Prétextant une remise en cause du statut de la langue russe, voire une menace sur les populations russophones de Crimée, mais redoutant surtout une évolution atlantiste du nouveau régime qui poserait un grave problème de sécurité à la base russe de Sébastopol, elle lance à partir de la fin du mois de février 2014 une opération militaire, non assumée publiquement sur le moment mais qui le sera par la suite, destinée à prendre le contrôle de cette région. A la suite d'un référendum local (non reconnu par la communauté internationale) par lequel la population se déclare massivement favorable au rattachement, **la Crimée et la ville de Sébastopol sont purement et simplement annexées par la Russie** par un traité du 18 mars 2014, confirmé par un décret du président russe du 20 mars.

Cette atteinte spectaculaire à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Etat, au cœur même du continent européen, déclenche des **condamnations de toutes parts et une première vague de sanctions internationales, recouvrant à la fois des mesures diplomatiques**

(suspension des négociations en cours avec l'UE sur un nouvel accord global, sur les visas, annulation du G8 et du sommet UE-Russie prévus à Sotchi en juin 2014, suspension des programmes de coopération UE-Russie...) **et des mesures individuelles contre des personnes et entités.**

A compter du printemps, une fois ce premier acte joué, la Russie soutient la rébellion des séparatistes russophones dans l'Est du pays (Donbass), laissant planer une nouvelle menace d'annexion à travers le concept de *Novorossia*, qui désigne d'anciennes possessions tsaristes, et la présence massive de troupes à la frontière. Les difficultés rencontrées par les troupes séparatistes face à la contre-offensive menée par Kiev à partir du mois de mai conduisent la Russie à leur apporter un soutien militaire, sans toutefois le reconnaître officiellement.

La dégradation de la situation sur le terrain, et notamment le crash de l'avion MH17 de la Malaysia Airlines le 17 juillet 2014, conduisent les pays occidentaux à accentuer leurs mesures coercitives à l'égard de la Russie à travers **l'adoption, à l'été 2014, de deux trains de sanctions économiques entrés respectivement en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2014 et le 12 septembre 2014, dans quatre domaines** : l'accès aux marchés de capitaux, la défense (importations et exportations), les biens à double usage et les technologies destinées au secteur énergétique. Les principes suivants ont été retenus : partage équitable du coût des sanctions entre Etats membres et entre secteurs d'activité économique et non-rétroactivité de l'ensemble des mesures.

#### Détail des sanctions sectorielles

- Restrictions sur l'accès d'entités publiques russes aux marchés européens de capitaux

Afin de limiter leurs capacités de financements, sont interdites de toute activité relative à l'émission d'actions ou d'obligations d'une maturité supérieure à 30 jours les entités suivantes ainsi que leurs filiales et personnes physiques et morales agissant en leur nom :

- cinq banques (Sberbank, VTB, Gazprombank, VEB, Rosselkhozbank), une exception étant prévue pour les filiales de ces banques dans les Etats membres de l'UE ;
- trois entités du secteur de la Défense (OPK Oboronprom, OAK, Ouralvagonzavod), en excluant explicitement les entités actives dans les secteurs spatial et nucléaire ;
- trois entités du secteur pétrolier (Rosneft, Transneft, Gazpromneft).

Le renforcement des sanctions intervenu le 12 septembre 2014 a, d'une part, étendu le champ des instruments financiers prohibés aux prêts et aux produits dérivés (en excluant toutefois les prêts directement adossés à des contrats commerciaux, les entités des secteurs spatial et nucléaire civil et les produits dérivés utilisés pour couvrir les risques sur les marchés de l'énergie), d'autre part, abaissé de 90 à 30 jours le seuil de maturité des instruments financiers prohibés.

- Embargo sur le commerce d'armes (importations et exportations)

La non-rétroactivité de la mesure permet en principe de préserver les contrats d'exportation à la Russie ainsi que leur service après-vente (la demande britannique d'introduction d'une clause « sunset » fixant une date limite d'exécution des contrats antérieurs n'a pas été retenue) et, pour les Etats membres dépendants des matériels russes (Bulgarie, Croatie, Grèce, Hongrie, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie), de protéger les contrats de fourniture de pièces détachées et de services de maintenance.

- Restrictions sur les exportations de biens à double usage :

Est interdit l'octroi de licence d'exportation de biens à double usage (définis dans le règlement 428/2009) :

- à destination d'utilisateurs finaux militaires ou à usage final militaire ;

- à destinations d'une liste de neuf utilisateurs finaux mixtes (JSC Sirius ; OJSC Stankoinstrument ; OAO JSC Chemkomposit ; JSC Kalachnikov ; JSC Toula Arms Plant ; NPK Tekhnologuii Machinostroïenia ; OAO Vysokototchnye Kompleksy ; OAO Almaz Antëï ; OAO NPO Bazalt). Cette extension de l'interdiction à des utilisateurs finaux et à des usages finaux non-militaires, entrée en vigueur le 12 septembre 2014, porte sur l'ensemble des biens à double usage, à l'exception de ceux destinés à l'aéronautique ou au secteur spatial.

- Restrictions sur les exportations de technologies sensibles, y compris dans le domaine de l'énergie

Un système de licences d'exportations (inspiré du dispositif en vigueur pour les biens à double usage) est mis en place pour une liste de technologies destinées aux projets d'exploration et d'exploitation pétrolière en eaux profondes, dans l'Arctique et aux projets de schiste bitumineux en Russie. Le secteur gazier est exclu du périmètre. Depuis le 12 septembre, l'interdiction est étendue aux contrats de fourniture de services associés à ces projets (forage, essais de puits, diaggraphie et complétion, fourniture d'unités flottantes), en préservant toutefois les contrats futurs découlant d'accords-cadres ou de contrats existants.

Valables initialement jusqu'au 31 juillet 2015, ces sanctions économiques sectorielles ont été reconduites lors du Conseil Affaires étrangères du 22 juin 2015, jusqu'au 31 janvier 2016, conformément aux conclusions du Conseil européen du 19 mars 2015 qui a conditionné la levée des sanctions à la mise en œuvre intégrale des accords de Minsk, censée intervenir au plus tard le 31 décembre 2015.

## **2. La remise en cause du contrat : une question politique**

La remise en cause par la France de l'exécution du contrat ne découle pas de l'application de la décision 2014/512/PESC précitée du Conseil de l'Union européenne du 31 juillet 2014 qui interdit la vente de matériels de guerre à la Russie. En effet, cette interdiction n'est pas rétroactive et ne s'applique en principe qu'aux seuls contrats conclus après le 1<sup>er</sup> août 2014.

---

N'était donc a priori pas concerné le contrat signé le 10 juin 2011 entre DCNS et ROE.

**C'est donc avant tout pour des raisons politiques que la France a été amenée à renoncer à livrer les BPC à la Russie.**

Comme l'a indiqué M. Louis Gautier, SGDSN, lors de son audition devant votre commission « *Il n'était pas politiquement possible de détacher la question de la livraison des BPC de cet embargo* ».

De fait, en Ukraine, la situation n'a cessé de s'aggraver, malgré les initiatives européennes, à travers l'action, d'une part, de la France et de l'Allemagne dans le cadre du format dit de « Normandie », d'autre part de l'OSCE, jusqu'à l'adoption, le 12 février 2015, du « Paquet de mesures » pour l'application des accords de Minsk de septembre 2014.

La question de l'application de ces mesures, à laquelle la levée des sanctions économiques a été conditionnée conformément aux conclusions du Conseil européen du 19 mars 2015, restait délicate et engageait en tout cas sur le long terme, le calendrier fixé par les accords de Minsk courant jusqu'au 31 décembre 2015.

Par ailleurs, un **certain nombre de voix s'élevaient au niveau international contre la livraison des BPC**. Le 5 juin 2014, le président Barack Obama exprimait ainsi son inquiétude sur la vente des « Mistral » à la Russie. Il en est de même pour la Pologne, qui s'est dite inquiète pour la sécurité des pays voisins de la Russie en Mer Noire, et des Etats baltes.

Enfin, comme l'indique l'étude d'impact du projet de loi, le refus de livrer les BPC est conforme aux principes rappelés en préambule de la décision précitée du Conseil.

Il est aussi dans l'esprit d'une position commune<sup>1</sup> du Conseil de l'UE de 2008 sur les exportations d'armement, aux termes de laquelle « *les Etats membres refusent l'autorisation d'exportation [de technologie et d'équipements militaires] s'il existe un risque manifeste que le destinataire envisagé utilise la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée de manière agressive contre un autre pays ou pour faire valoir par la force une revendication territoriale. Lorsqu'ils examinent ces risques, les États membres tiennent compte notamment de [...] la nécessité de ne pas porter atteinte de manière significative à la stabilité régionale* ».

Il y a eu, à cet égard, **d'autres exemples d'interruption unilatérale de contrats d'armement en vigueur, même s'ils ne sont pas aussi significatifs que le contrat des BPC**. L'Allemagne a ainsi suspendu dès avril 2014 toutes ses exportations d'armes vers la Russie, soit 64 contrats. Elle a également annulé en 2014 un contrat de Rheinmetall, d'un montant de

---

<sup>1</sup> Position commune 2008/944/PESC du Conseil de l'Union européenne, du 8 décembre 2008, définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires.

120 millions d'euros, et un autre contrat, d'un montant de 24 millions d'euros, du fabricant allemand MTU Friedrichshafen passé avec le chantier naval militaire russe USC, pour des moteurs diesel destinés au programme naval russe de corvettes de nouvelle génération (classe *Gremyashchy*). Les moteurs des deux premiers navires avaient été livrés préalablement à la crise ukrainienne, et l'industriel a renoncé aux livraisons ultérieures en invoquant le contexte de sanctions européennes.

### 3. Vers une résiliation négociée avec la Russie

Aucun des deux accords - l'accord intergouvernemental comme l'accord commercial -, ne prévoyait une atténuation des obligations de la partie française selon les circonstances.

**L'Etat comme DCNS étaient donc tous deux exposés à un risque de contentieux, judiciaire ou arbitral**, impliquant des procédures longues et coûteuses, qui, en outre, maintenaient la France dans une situation inconfortable sur le plan diplomatique et empêchaient toute revente ou réaffectation rapide des bâtiments.

Dès lors, il convenait de rechercher un terrain d'entente avec la partie russe. Comme il l'a rapporté lors de son audition, c'est en décembre 2014 que M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), a reçu mandat du Premier ministre pour faire toutes propositions utiles. Il a, en premier lieu, été décidé, après concertation, d'achever le second BPC afin que la suspension de ce contrat n'ait pas d'incidence industrielle sur DCNS, CNIM, STX et les entreprises sous-traitantes. Il a ensuite été proposé de rechercher un accord avec les Russes afin d'éviter les pénalités et les procédures contentieuses.

Pour DCNS, une clarification de la part de l'Etat était, en outre, nécessaire. Le 24 novembre 2014, en effet, lui avait été notifiée la décision du gouvernement de surseoir à l'examen de la demande de licence d'exportation présentée le 24 septembre 2014.

Néanmoins, **il ne s'agissait pas d'un refus d'autorisation d'exportation, mais d'un simple ajournement**. Dès lors, la situation a été compliquée pour l'entreprise qui restait contractuellement tenue d'exécuter le contrat et risquait dans le cadre d'une résiliation pour faute, que soient mis à sa charge non seulement les frais de construction d'un tiers des BPC (les Russes ayant interrompu les paiements en octobre) mais également des pénalités, encourageant ainsi une perte de 1,5 à 2 milliards d'euros. Pour se couvrir, la société DCNS a donc déclaré un sinistre à la COFACE le 24 novembre 2014 en invoquant la force majeure, dans l'attente d'une décision plus formelle de l'Etat. Pendant des mois, la question de la livraison des BPC est restée en suspens.

---

Ce n'est que le 25 juin 2015 qu'un refus de licence d'exportation est né implicitement de l'absence de réponse de l'Etat à la demande d'autorisation d'exportation du premier BPC. Concernant le second, une décision explicite de refus a été prise le 4 août 2015. Ce refus de licence d'exportation constitue le fait générateur qui ouvre droit pour DCNS à des indemnisations au titre de la garantie de la COFACE.

En février 2015, le Président de la République et le président russe Vladimir Poutine décident d'engager des négociations destinées à **permettre une résiliation négociée du contrat et éviter une issue contentieuse**. Côté russe, M. Dimitri Rogozine, vice-président du Gouvernement russe, a été désigné pour négocier. Côté français, M. Louis Gautier, SGDSN, a été choisi, comme il nous l'a lui-même indiqué, parce qu'il avait conduit l'instruction interministérielle du dossier, parce qu'il a la responsabilité d'instruire les demandes d'exportation des matériels d'armement et, enfin, pour isoler le traitement de cette question des autres grands dossiers diplomatiques difficiles, tels que la crise ukrainienne ou l'Iran.

Les négociations devaient aboutir de façon urgente, dès lors que les refus de licence d'exportation pouvaient faire naître un contentieux entre les deux Gouvernements au titre de l'accord du 25 janvier 2011, d'une part, et un contentieux entre les deux entreprises, DCNS et ROE, au titre du contrat du 10 juin 2011, d'autre part.

M. Louis Gautier a retracé devant votre commission les grandes séquences des négociations.

Les deux premiers mois ont été consacrés à la définition des paramètres d'une solution amiable : renoncement à tout recours contentieux, reconnaissance à la France de la pleine propriété des bâtiments sous réserve de dédommager la partie russe et restitution à celle-ci des matériels de guerre (GFX) qu'elle avait livrés gratuitement à DCNS. La demande russe d'obtenir un droit de veto sur la revente a été écartée au profit d'une simple information.

La négociation sur le montant de l'indemnité, qui a constitué la partie la plus délicate des pourparlers, a abouti au mois de mai. Parallèlement, des discussions étaient conduites au sein de la partie française, entre l'Etat et DCNS, concernant l'indemnisation de celle-ci.

Durant cette phase, la partie russe, comme l'Etat, ont manifesté leur souci d'avancer et d'isoler ces négociations d'autres discussions en cours.

M. Hervé Guillou a témoigné, lors de son audition, que les Russes s'étaient montrés extrêmement corrects et constructifs, ne cherchant pas à abuser de la situation.

Les négociations ont finalement abouti **le 5 août 2015 à la signature de deux accords entre la France et la Russie**.

## II. LES CONDITIONS ET CONSÉQUENCES DE LA NON-LIVRAISON DES BPC À LA RUSSIE

### A. LES ACCORDS DU 5 AOÛT 2015

Ces deux **accords intergouvernementaux** sont :

- d'une part, un **accord portant sur le règlement des obligations liées à la cessation de l'accord précité du 25 janvier 2011**, entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie, relatif à la coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement. Ce premier accord, qui abroge l'accord de 2011, consacre la reconnaissance de la propriété des BPC à la France et la renonciation mutuelle à d'éventuelles revendications entre les deux gouvernements ;

- d'autre part, un **accord, sous forme d'échange de lettres entre les deux gouvernements** représentés, pour la République française, par M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense nationale, et, pour la Fédération de Russie, par M. Dmitri Rogozine, vice-premier ministre. Ce second accord, en particulier, précise le montant de la transaction et reconnaît à la France le droit de réexporter les BPC après en avoir préalablement informé la Russie. Il fait l'objet du présent projet de loi.

**Le montant de la transaction et l'autorisation de réexportation constituaient en effet deux éléments sensibles** des négociations, autant pour leur caractère stratégique dans la finalisation des discussions que pour la confidentialité qui s'attachait à leur contenu, tant qu'un accord n'avait pas été trouvé. Il a donc été décidé de circonscrire ces éléments dans un accord distinct, conclu par échange de lettres.

Ces deux accords sont entrés en vigueur à la date de leur signature, c'est-à-dire le 5 août 2015. Compte tenu des **implications pour les finances de l'État** de l'accord sous forme d'échange de lettres, l'approbation de celui-ci devait être soumise à l'autorisation du Parlement français, conformément à l'article 53 de la Constitution. Pour sa part, la Fédération de Russie a indiqué qu'aucune procédure parlementaire n'était requise par son droit.

Parallèlement à ces accords intergouvernementaux, un **avenant au contrat précité du 10 juin 2011 liant les sociétés DCNS et Rosoboronexport (ROE)** a été conclu, de manière à éviter un contentieux commercial. Il est entré en vigueur le même jour que les deux accords intergouvernementaux.

---

## 1. L'accord portant sur le règlement des obligations liées à la cessation de l'accord de coopération de 2011

L'accord portant sur le règlement des obligations liées à la cessation de l'accord de coopération de 2011 entre la France et la Russie<sup>1</sup> témoigne de la **volonté des deux États d'apurer de toute querelle le dossier « Mistral »**. Aux termes exprès de son préambule, cet accord « *prend en considération les circonstances signalées par la partie française comme faisant obstacle à l'exécution de l'accord de coopération du 25 janvier 2011* » et « *tient compte du souhait commun des deux parties de trouver une solution mutuellement acceptable* » à la situation. Il vise à éteindre toutes les obligations nées de l'accord de 2011, qu'il abroge (article 7).

Il est ainsi stipulé que **les BPC ne sont pas propriété russe mais française** (ils appartiennent en effet à DCNS, et font l'objet d'une assurance de la Coface – cf. *infra*), **sous réserve que la partie française assure la restitution en Russie des équipements livrés en France à l'occasion de la construction des bâtiments et verse à la partie russe les sommes compensatoires convenues** (article 2 de l'accord). Après réception par la Russie de ces sommes et équipements, **d'éventuelles revendications d'un gouvernement contre l'autre du fait de la cessation de l'accord de coopération de 2011, en termes de droit de propriété ou de prétentions financières notamment, sont exclues** (article 3 de l'accord).

Le règlement des questions relatives à la propriété intellectuelle et la protection des informations classifiées utilisées dans le cadre de l'accord de 2011 sont soumises aux conventions franco-russes existantes en ces matières (articles 4 et 5 de l'accord). Enfin, toutes les divergences susceptibles de survenir entre la France et la Russie, visant l'interprétation ou l'application de l'accord, devront être résolues par la voie de négociations et consultations entre les parties (article 6).

## 2. L'accord par échange de lettres, objet du présent projet de loi

Complétant l'accord portant sur le règlement des obligations liées à la cessation de l'accord de coopération de 2011, l'accord par échange de lettres qui fait l'objet du présent projet de loi comporte cinq séries de stipulations.

### a) L'indemnisation de la Russie pour la non-livraison des BPC

Le paragraphe 1 de l'accord prévoit le **versement par le Gouvernement français au Gouvernement russe de la somme convenue de près de 949,755 millions euros**, à titre de compensation pour la non livraison

---

<sup>1</sup> Transmis par le Gouvernement à votre rapporteur, cet accord se trouve joint en annexe au présent rapport.

des deux BPC réalisés dans le cadre de l'accord de coopération de 2011. Ce montant correspond :

- à hauteur de **892,9 millions d'euros**, à la **restitution des sommes avancées au titre du contrat industriel** par Rosoboronexport, pour l'achat des deux BPC ;

- pour un total de **56,8 millions d'euros**, au **remboursement de dépenses engagées par la Fédération de Russie** pour la formation des équipages et la participation des experts russes au programme, d'une part, et le développement de matériels spécifiques dans la perspective de la livraison des bâtiments, d'autre part.

Les demandes initiales de la Russie dans le cadre des négociations étaient supérieures au montant finalement convenu, proches de 1,2 milliard d'euros. Cependant, comme le précise l'étude d'impact du présent projet de loi, la France a fait valoir dans la négociation qu'elle n'entendait rembourser que les seules dépenses directement liées à la construction des BPC. De la sorte, la somme finalement convenue ne comporte ni indemnisation morale, ni remboursement de frais financiers, ni pénalités de retard, ni dédommagement de coûts afférents à d'autres programmes que celui des BPC - notamment la navalisation des hélicoptères Kamov Ka-52K que les BPC devaient accueillir ou l'aménagement des quais de la base navale d'Oulisse à Vladivostok.

**La Russie n'a toutefois accepté la conclusion des négociations qu'à la condition que le versement de la somme convenue intervienne le jour même de la signature de l'accord.** La totalité de cette somme - soit 949,755 millions euros - a donc été versée, par un transfert de la Banque de France à la banque centrale russe, en date du 5 août 2015.

**Cette situation relativise fortement le sens politique et la portée juridique de l'autorisation sollicitée du Parlement avec le présent projet de loi** - lequel, en dernière analyse, constitue moins la demande d'une autorisation d'approbation que celle d'un enregistrement de l'approbation déjà donnée *de facto* par le Gouvernement. Votre rapporteur, même s'il comprend bien les enjeux diplomatiques qui ont conduit à cette aporie, ne peut que la déplorer.

*b) La reconnaissance d'un droit de la France à réexporter les BPC sous conditions*

Le paragraphe 2 de l'accord, en son premier alinéa, énonce que **la partie française disposera du droit de réexporter vers un État tiers les bâtiments non livrés à la Russie sous une double série de conditions :**

- en premier lieu, **avoir payé à la Russie la compensation due et lui avoir restitué les équipements** russes qui avaient été intégrés aux bateaux lors de leur construction ;

---

- en second lieu, **informer la Russie au préalable** et par écrit de la réexportation.

Le paiement de la compensation due à la partie russe ayant eu lieu, comme indiqué ci-dessus, dès le 5 août dernier, il reste pour la partie française à assurer la restitution des équipements. Le travail de démontage requis à cet effet sur les deux BPC est actuellement en cours ; selon les informations recueillies, aucune difficulté particulière n'est à signaler à cet égard.

*c) La subordination des transferts de savoir-faire et technologies à l'accord préalable de l'autre partie*

Aux termes du second alinéa du paragraphe 2 de l'accord, **les éventuels transferts à un pays tiers, par une partie, sous quelque forme que ce soit – revente ou autorisation d'usage –, des savoir-faire et technologies reçus de l'autre partie en application de l'accord de coopération de 2011, sont conditionnés à l'accord préalable et écrit de cette autre partie.**

L'exposé des motifs du présent projet de loi fait valoir que cette clause ne constituera pas un obstacle à la réexportation des BPC, dans la mesure où elle s'appliquera en tout état de cause après la restitution des équipements militaires russes prévue par les accords du 5 août 2015. « À l'inverse, elle permet de se prémunir contre toute dissémination des savoir-faire et technologies français qui ont été partagés lors de la mise en œuvre de l'accord de 2011. »

Suivant les informations transmises à votre rapporteur, les transferts de technologie en cause, spécifiés dans le contrat commercial de construction des BPC conclu entre DCNS et Rosoboronexport, consistent dans la fourniture de documentation et d'une assistance technique dans trois domaines :

- d'une part, la **construction de la coque par blocs de grandes dimensions**. Le transfert de cette technologie, non sensible et d'origine civile, par la société STX France, sous-traitant de DCNS, au profit des chantiers russes OSK, a été réalisé au cours de l'année 2012, avec le transfert du dossier de fabrication des BPC, afin de permettre la construction en Russie des parties arrière des deux bâtiments, conformément à l'organisation industrielle définie et au calendrier de construction contractuel ;

- d'autre part, le **système de gestion des communications**. Le transfert de technologie en la matière a été réalisé en 2013 par la société Thalès au profit de la société russe Inteltech, afin de permettre au client russe de préparer le maintien en condition opérationnelle du système. Conformément aux autorisations d'exportation accordées, la configuration de ce système ne comporte pas de données nationales à caractère sensible ou OTAN ;

- enfin, le **système de direction des opérations**. Ce dernier transfert, qui était prévu dans le calendrier de construction contractuel en 2014 et 2015 afin de permettre au client russe de préparer le maintien en condition opérationnelle de ce système d'information, n'a été réalisé que de manière partielle, par DCNS, au profit de la société russe Mars-Agat : la documentation a été remise au client, mais l'assistance technique prévue par le contrat n'a pas été fournie. Du reste, là encore, la configuration du système ne comporte pas de données nationales à caractère sensible ou OTAN, conformément aux autorisations d'exportation accordées.

Selon l'accord initial, ROE, ultérieurement à la livraison et sous sa responsabilité, devait approvisionner et intégrer aux BPC des composants de ses propres systèmes de gestion des communications et de direction des opérations, aboutissant à un système hybride, différent de celui déployé sur les bâtiments français. La société russe reste actuellement tenue au respect de clauses de propriété intellectuelle destinées à protéger les fournitures françaises (cf. *infra*).

*d) L'exclusion de l'indemnisation de tiers*

Le paragraphe 3 de l'accord dispose que celui-ci n'ouvre **aucun droit à indemnisation au profit de tiers**, ce qui tend à permettre un règlement de l'affaire pour solde de tout compte.

Il est permis de s'interroger sur la validité et donc la portée réelle de cette stipulation visant des tiers à l'accord. L'étude d'impact du présent projet de loi précise que la clause tend à prévenir l'éventuel développement de contentieux à l'initiative de sociétés commerciales affectées par la non-livraison des BPC ou d'autres tiers qui pourraient s'estimer victimes d'un préjudice. « *Sa portée est cependant limitée : d'une part, elle exclut uniquement l'indemnisation des préjudices directement nés de l'application du présent accord et, d'autre part, la Fédération de Russie a fait son affaire de la répartition entre les sociétés russes intéressées de la somme versée par la France au titre de l'accord [...] et les sociétés françaises intéressées ont bénéficié d'une couverture de leur préjudice par la Coface [cf. *infra*]. Cette clause n'a donc pas pour effet de les priver d'un droit à indemnisation.* »

*e) Le règlement des divergences de mise en œuvre de l'accord*

Enfin, le paragraphe 4 de l'accord, à l'instar de l'accord portant sur le règlement des obligations liées à la cessation de l'accord de coopération de 2011 et de façon à éviter tout contentieux ultérieur, stipule que toutes les divergences qui pourraient survenir entre les parties sur l'interprétation ou l'application de cet accord seraient réglées par la voie de négociations et de consultations.

---

### 3. L'arrangement commercial parallèle entre DCNS et ROE

Tirant les conséquences des deux accords intergouvernementaux détaillés ci-dessus qui règlent les obligations liées à la cessation de l'accord de coopération franco-russe de 2011, **DCNS et Rosoboronexport ont résilié le contrat commercial qui les liait depuis juin 2011, au moyen d'un avenant à ce contrat.**

Cet avenant prévoit la mainlevée des garanties bancaires qui accompagnaient le contrat initial et éteint toute créance entre DCNS et ROE, réglant ainsi la question des contentieux entre ces sociétés : aucun versement d'indemnité ou de remboursement n'est prévu. Il règle aussi la question des contentieux pouvant émaner d'une tierce partie au contrat, en prévoyant que **chacun des deux co-contractants fait son affaire des contentieux pouvant émaner de ses sous-traitants**, ou des entités avec lesquelles il est en relation au titre du contrat de 2011, et en tient l'autre indemne.

Cet avenant fixe aussi les **modalités de restitution à la Fédération de Russie des fournitures gouvernementales reçues par DCNS** pour la construction des BPC, stipulée dans les accords intergouvernementaux.

Enfin, il maintient en vigueur les stipulations du contrat initial de 2011 relatives à la **protection des droits de propriété intellectuelle français**, visant à prévenir le risque de construction par la Russie de bâtiments « inspirés » des BPC de type *Mistral*, ou de certains sous-systèmes, en l'absence de licence. Ces stipulations interdisent la copie ou l'usage des fournitures françaises ; elles confortent, au plan industriel, celles du second alinéa du paragraphe 2 de l'accord intergouvernemental par échange de lettres qui fait l'objet du présent projet de loi, ci-dessus présentées. Le risque de copie ou de revente des savoir-faire et technologies français se trouve ainsi couvert par la combinaison des clauses commerciales liées à la propriété intellectuelle conclues entre DCNS et ROE et de la clause de non-réexportation, hors accord préalable, convenue entre le Gouvernement français et le Gouvernement russe.

#### **B. LES INCIDENCES DU PRÉSENT ACCORD**

Les accords conclus entre la France et la Russie le 5 août dernier, notamment celui qui fait l'objet du présent projet de loi, afin de convenir des modalités de règlement de la non-livraison de deux BPC à la Russie, auront un **impact économique limité pour les industriels**, c'est-à-dire DCNS et ses sous-traitants concernés, du fait de la couverture assurée à leur bénéfice par la Coface, agissant en l'occurrence pour le compte de l'État. L'impact sera plus sensible pour les finances de ce dernier : il consiste non seulement dans une **dépense budgétaire nette de 56,8 millions d'euros**, qui correspond au remboursement des dépenses que la Fédération de Russie avait engagées pour la formation de ses équipages et la participation de ses experts au

programme BPC, ainsi que pour le développement de matériels spécifiques dans la perspective de la livraison des bâtiments, mais aussi dans une **moindre recette budgétaire de 500 millions d'euros**, puisque la Coface, du fait de son intervention pour indemniser les industriels, ne sera plus en mesure d'opérer le versement prévu au bénéfice de l'État pour 2015.

### **1. Un impact économique limité pour les industriels du fait de la couverture assurée par la Coface**

#### *a) En ce qui concerne DCNS*

La société DCNS, en tant qu'ensemblier, est la seule entreprise française qui a directement contracté avec des entités russes pour la réalisation du programme BPC convenu en 2011 entre la France et la Russie. À ce titre, elle avait perçu, au fil de l'exécution de son contrat avec Rosoboronexport, un montant total de **rémunérations de 892,9 millions d'euros**. **Dans les trois jours suivant le versement par la France à la Russie, le 5 août dernier, de l'indemnisation à ce titre, DCNS a intégralement reversé cette somme à l'État.**

La perte que représente pour l'entreprise l'interruption de son contrat du fait de la décision du Gouvernement français de ne pas autoriser la livraison des bâtiments se trouve couverte par une **police d'assurance de la Coface**, dans sa branche « garanties publiques », intervenant ainsi **pour le compte de l'État**. Cette police vise à prémunir l'assuré de la perte que l'interruption du contrat en cause laisserait à sa charge, à l'exclusion cependant de toute perte de marge. En l'espèce, le refus par l'État d'accorder les licences d'exportation touchant au programme BPC a constitué un fait générateur de sinistre, reconnu comme tel par la Coface.

Il convient de signaler que cette situation de sinistre a entraîné la **subrogation de la Coface dans tous les droits de DCNS sur les deux bâtiments**. L'entreprise n'est donc plus aujourd'hui qu'une sorte de « nu-propriétaire » de ces bateaux, dont la Coface seule dispose de l'usufruit.

Les experts mandatés par la Coface procèdent actuellement à l'audit comptable et technique nécessaire, auprès de DCNS, afin de déterminer le montant exact de la perte dont la société pourra demander l'indemnisation au titre de sa police d'assurance. Dans cette attente, la Coface a commencé à lui verser des avances sur indemnités, de manière à lisser l'impact en trésorerie de l'interruption du contrat. En particulier, **les 892,9 millions d'euros reversés par DCNS à l'État au mois d'août dernier ont d'ores et déjà été intégralement indemnisés par la Coface**. Celle-ci s'est engagée à **avoir achevé l'indemnisation des pertes de l'entreprise d'ici la fin de l'année 2015**.

---

Lors de son audition par votre rapporteur<sup>1</sup>, M. Hervé Guillou, président-directeur général de DCNS, a indiqué qu'**une divergence d'appréciation existe actuellement entre l'entreprise et la Coface sur l'étendue des pertes indemnisables**, au titre de la police d'assurance, du fait de la décision de ne pas livrer les BPC à la Russie. Au demeurant, selon les personnes auditionnées, le pourcentage de garantie des coûts de fabrication assuré par la Coface au bénéfice de l'entreprise a été annoncé tantôt à 95 % des pertes, tantôt à 100 %, hors perte de marge. En tout état de cause, il a été précisé à votre rapporteur que la Coface, dans ce dossier, agit exclusivement sur instruction ministérielle.

Par ailleurs, **DCNS estime à 57 millions d'euros les coûts engendrés, sur un an, par la non-livraison des BPC à la Russie, sans être certaine d'en être intégralement indemnisée**. Ces derniers coûts tiennent :

- en premier lieu, au **démontage des équipements à renvoyer en Russie** et à leur **réexpédition**. Les coûts de démontage, en cours d'évaluation, devraient se monter, d'après les informations recueillies, à 2,5 millions d'euros environ ;

- en deuxième lieu, à la **remise en état des bâtiments** et à leur **rééquipement**. Ces opérations seront fonction de la nature des travaux nécessaires pour la revente des navires et ne devraient être engagées qu'une fois les conditions de cette revente arrêtées. Aussi les coûts afférents ne peuvent-ils être évalués de manière pertinente à ce stade ;

- enfin, au **gardiennage** et surtout au **maintien en condition opérationnelle** (MCO) des navires. Le montant de ces charges dépendra à la fois des modalités retenues pour le gardiennage et de la durée de gardiennage et de MCO requise jusqu'à la revente des BPC. Il est pour le moment estimé, selon les informations données, à moins de 2 millions d'euros par mois pour les deux bâtiments.

Il convient ici de noter encore que les options prévues au contrat initial entre DCNS et ROE pour deux autres BPC ayant expiré en 2013 sans que la partie russe ait choisi de les exercer, l'arrêt de la coopération franco-russe en la matière n'a engendré aucune perte à ce titre. De même, aucun contrat de maintenance n'avait été conclu, malgré des échanges initiaux engagés entre DCNS et l'acheteur russe, et il n'y a pas eu de perte non plus à cet égard.

*b) En ce qui concerne les sous-traitants*

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, les sous-traitants de DCNS dont les conditions de paiement étaient liées à celles du contrat conclu entre DCNS et ROE pour la livraison des deux BPC ne sont que deux :

---

<sup>1</sup> Audition conduite le 16 septembre 2015, avec notre collègue Dominique de Legge, rapporteur pour avis de la commission des finances.

- d'une part, la société **STX France, principal sous-traitant de DCNS et co-concepteur des BPC**, qui a conclu avec DCNS un contrat de sous-traitance pour **661 millions d'euros** ;

- d'autre part, la société **CNIM, sous-traitant pour la réalisation de deux catamarans de débarquement**, liée à DCNS par un contrat de **40 millions d'euros**.

**Ces deux sous-traitants ne supporteront pas de perte liée à la non-livraison des BPC, compte tenu des assurances qui les couvrent respectivement :**

- STX France, dans un premier temps, a bénéficié d'une délégation du droit aux indemnités au titre de la police d'assurance Coface souscrite par DCNS pour la part du contrat la concernant. Puis, fin mai 2015, la société a conclu un avenant au contrat de sous-traitance avec DCNS par lequel cette dernière s'est engagée à lui régler les montants restant dus au titre du contrat de sous-traitance initial, indépendamment du déroulement du contrat principal liant DCNS à l'acheteur russe - ces montants étant *in fine* couverts, pour DCNS, par la Coface ;

- CNIM, de son côté, a souscrit sa propre police Coface contre le risque d'interruption du contrat de sous-traitance qui la lie à DCNS. La société sera donc directement couverte par la Coface des pertes résultant de la non-livraison des BPC. L'expertise de ces pertes est en cours, l'entreprise ayant reçu des avances sur indemnités.

Les autres sous-traitants intervenant sur le programme ont été réglés par DCNS au fur et à mesure de l'achèvement de leurs prestations. Dans la mesure où la construction des BPC est à présent terminée et celle des catamarans réalisés par CNIM proche de l'être en vue de leur revente, il semble improbable que la non-livraison des bâtiments à la Russie puisse causer un préjudice à d'autres industriels intervenant dans la chaîne de sous-traitance de la construction des BPC ou de leur batellerie. Votre rapporteur observe par ailleurs que, pour les mêmes raisons, la décision de ne pas livrer les deux bateaux n'a emporté **aucune conséquence dommageable pour l'emploi**.

## **2. Une dépense de l'État de 56,8 millions d'euros aggravée d'un manque à gagner de 500 millions d'euros**

### *a) Un coût budgétaire contenu grâce au présent accord*

Comme indiqué plus haut, la Fédération de Russie n'ayant accepté un règlement amiable de la non-livraison des BPC qu'à la condition que le versement de la compensation intervienne le jour même de la signature de l'accord, le montant convenu de 949,755 millions euros a été versé dès le 5 août dernier par la France. Au plan budgétaire, c'est à partir du **programme 146 « Équipements des forces »** de la mission « Défense » qu'il a

---

été procédé à ce versement. Puis, lorsque DCNS a reversé à l'État le montant de 892,9 millions d'euros correspondant aux rémunérations que la société avait perçues de son client russe en exécution du contrat commercial, cette somme a été rattachée audit programme 146, par voie de fonds de concours. D'après les indications fournies par le Gouvernement, **le solde, soit 56,8 millions d'euros, « sera rendu au programme lors de la fin de gestion 2015, selon une modalité qui reste à déterminer ».**

C'est ainsi sous la réserve que cet engagement politique soit effectivement tenu que l'opération restera neutre pour le programme 146, et donc sans conséquence sur le budget de la défense, en particulier la trajectoire de nos investissements capacitaires. **La commission exercera naturellement sa vigilance pour que la somme en cause soit bien restituée** à ce budget et, notamment, ne « disparaisse » pas à la faveur des arbitrages de régulation budgétaire habituels de fin d'exercice. Votre rapporteur observe que ce sujet de préoccupation financière s'ajoute de la sorte à ceux, identifiés dès l'examen du projet de loi actualisant la programmation militaire<sup>1</sup>, que sont la concrétisation dans une loi de finances rectificative pour 2015 du remplacement des recettes exceptionnelles de la défense par des crédits budgétaires et le règlement des surcoûts afférant aux opérations extérieures et missions intérieures de l'année.

On peut cependant estimer que **l'accord trouvé le 5 août dernier avec la Russie permet de contenir significativement le coût budgétaire** induit par la décision de ne pas livrer les deux BPC. En effet, l'accord de coopération franco-russe précité du 25 janvier 2011 prévoyait qu'en cas de différend relatif à son application, le litige pouvait être soumis à un tribunal arbitral. S'il est difficile de préjuger de l'ensemble des préjudices qu'aurait pu invoquer la partie russe et *a fortiori* de la décision du tribunal arbitral, il est néanmoins possible d'imaginer ces **motifs d'indemnisation potentiels**. Ils s'avèrent nombreux : en sus des sommes déjà versées au titre de l'exécution du contrat commercial, Rosoboronexport et la Fédération de Russie auraient pu prétendre à des intérêts moratoires au titre de l'immobilisation des sommes versées et, surtout, à être dédommagés des coûts d'armement des BPC, de la navalisation d'hélicoptères et d'autres fournitures hors contrat commercial ; des coûts liés à la construction d'une base navale à Vladivostok incluant un quai capable d'accueillir les BPC ; des frais engagés pour préparer les chantiers russes au maintien en condition opérationnelle de ces bâtiments ; de l'indisponibilité du navire-école Smolny, requis pour la formation des équipages russes, de juillet à décembre 2014 ; du surcoût de la passation d'un nouveau contrat et du coût de la solution de substitution mise en œuvre dans l'attente de la livraison d'autres bateaux commandés auprès d'un autre constructeur ; du préjudice stratégique,

---

<sup>1</sup> *Projet devenu la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense. Cf. le rapport n° 547 (2014-2015) de notre collègue Jean-Pierre Raffarin.*

résultant du déficit induit sur les capacités amphibies et aéroportées russes ; de l'impact négatif sur la base industrielle et de défense russe ; d'un préjudice moral...

Le règlement à l'amiable entre les deux gouvernements a également permis d'éviter les **frais importants inhérents à une procédure arbitrale interétatique**, qui exige d'ordinaire plusieurs années, en l'occurrence non seulement des dépenses de conseil juridique mais principalement les frais de gardiennage et de maintien en condition opérationnelle des BPC, tout le temps qu'aurait duré la procédure, dans la mesure où ces bâtiments n'auraient pu être revendus avant que soit rendue la décision arbitrale.

*b) Une moindre recette budgétaire du fait des interventions de la Coface*

Le coût financier pour l'État de la décision de ne pas livrer les BPC à la Russie ne se limite cependant pas à une dépense budgétaire de 56,8 millions d'euros : il comporte aussi le **manque à gagner, d'ores et déjà assuré, du versement prévu dans la loi de finances pour 2015 à hauteur de 500 millions d'euros en provenance de la Coface**<sup>1</sup>. Le compte « État » de celle-ci, en effet, ne sera pas en mesure d'effectuer ce versement, en conséquence de l'indemnisation pratiquée au bénéfice des industriels concernés, DCNS et CNIM.

Cette moindre recette d'un demi-milliard d'euros **dégrade à due concurrence la prévision de déficit budgétaire** de fin d'année.

### **C. QUEL AVENIR POUR LES BPC NON LIVRÉS À LA RUSSIE ?**

L'annonce de la décision de ne pas livrer les BPC à la Russie a ouvert un choix d'options théoriques pour ces bâtiments. Il était d'abord possible d'imaginer qu'ils soient conservés par la France, mais **la Marine nationale n'en a pas le besoin**, et il est bien évidemment préférable d'optimiser le budget d'équipement de nos forces armées. L'hypothèse de la destruction des BPC au motif du coût de leur maintien en condition opérationnelle, qu'on a pu voir apparaître, était celle d'un gâchis absurde du travail de nos chantiers navals. Reste donc la troisième possibilité, en pratique la seule satisfaisante, qui est de revendre ces bateaux à un pays tiers.

Comme exposé précédemment, **les accords franco-russes du 5 août 2015 offrent à la France les garanties juridiques nécessaires pour procéder à cette réexportation des BPC** : la Russie a renoncé à exercer un droit de propriété sur les bâtiments et, sous réserve notamment de la restitution des fournitures russes reçues pour la construction des deux navires, la France est libre de les revendre à un État tiers, après simple information préalable de la partie russe.

---

<sup>1</sup> Annexe « Évaluation des voies et moyens », tome 1, au PLF pour 2015 ; ligne 2602 des recettes non fiscales du budget général de l'État.

---

**Plusieurs États ont manifesté leur intérêt pour l'acquisition des BPC.** La presse s'est ainsi faite l'écho des démarches de l'Égypte, de l'Inde, de Singapour, de la Malaisie ou du Canada. D'ailleurs, en fonction de l'acquéreur, et selon que la flotte d'acquisition sera aux normes OTAN ou non, le coût de rééquipement des bateaux sera plus ou moins élevé.

Comme votre rapporteur l'a signalé plus haut, la Coface se trouve actuellement subrogée dans tous les droits de DCNS sur les deux BPC. Aussi, **la revente de ces bâtiments suppose qu'un mandat commercial soit donné à DCNS** pour conduire à bien les négociations commerciales requises et conclure un contrat que l'entreprise, pour l'heure, n'est pas en droit de signer.

En tout cas, **il s'agira de vendre, aux meilleures conditions possibles pour les intérêts français, le plus rapidement possible, car toute perte de temps en la matière constituera un surcoût en termes de MCO et une dépréciation de la valeur des bateaux.** Compte tenu de la contrainte du démontage des équipements à renvoyer en Russie et de la remise en état des BPC, la possibilité de cette vente interviendra au cours de l'année 2016 pour chacun des deux bâtiments.

**Il est en tout cas douteux que le crédit des exportations françaises d'armement ait été affecté par cet épisode de la non-livraison des BPC, et cette décision ne devrait pas nuire à la perspective de leur revente,** non plus qu'à celle des exportations françaises d'armement en général. D'une part, aucun contrat d'exportation de matériels militaires vers la Russie ne pouvait raisonnablement être attendu des entreprises françaises, une fois l'embargo européen sur ces matériels entré en vigueur, le 1<sup>er</sup> août 2014 (cf. *supra*). D'autre part, les contrats d'exportation d'armement conclus en 2015 - anticipés comme pouvant dépasser d'assez haut le niveau, déjà historiquement élevé, des prises de commandes enregistrées en 2014<sup>1</sup> - témoignent de l'efficacité de notre industrie de défense, dont l'excellence technologique et la qualité des savoir-faire constituent les meilleurs atouts.

Postérieurement à l'examen du présent rapport par votre commission, le Président de la République a annoncé, le 23 septembre 2015, l'acquisition des deux BPC par l'Égypte.
---

---

<sup>1</sup> Ces prises de commandes ont représenté en 2014 un total de 8,2 milliards d'euros, selon le Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France (juin 2015).

## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 23 septembre 2015 sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Robert del Picchia et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 695 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur le règlement des obligations complémentaires liées à la cessation de l'accord du 25 janvier 2011 relatif à la coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement.*

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je vous remercie pour ce travail de haute technicité et diplomatie.

**M. Christian Cambon.** – Je remercie à mon tour M. del Picchia pour ce travail approfondi sur un sujet complexe. Ce dossier suscite toutefois un certain nombre d'interrogations.

Il illustre tout d'abord l'état des relations franco-russes. C'est à mon sens une grave erreur que de ne pas considérer la Russie comme un interlocuteur obligé, quelle qu'ait été son attitude en Ukraine, pour le règlement des situations diplomatiques difficiles et des crises, en Syrie et ailleurs. Pour une fois, le sujet ne fait pas consensus – une rareté dans le domaine de la politique étrangère. Les rapports avec la Russie ont toujours été considérés comme un élément essentiel de notre diplomatie. Nous avons rencontré ici un accroc qui a de graves conséquences économiques, notamment dans le domaine agro-alimentaire. Des millions de têtes de porcs, des stocks de pommes qui trouvaient auparavant un débouché dans le marché russe nous restent désormais sur les bras. Vu le retentissement sur toute l'économie nationale, en pleine crise des éleveurs, cela en valait-il la peine ?

Notre ministre de la Défense a multiplié les contrats de ventes d'armes. Or les acheteurs potentiels se demanderont désormais si la France leur appliquera les mêmes principes qu'à la Russie. Nous devons être conscients de ce que l'usage de nos armements a toujours des conséquences, parfois sur des civils. L'Égypte ne nous a pas acheté des Rafale uniquement pour les défilés au-dessus du canal de Suez...

Enfin, vous avez mentionné les incertitudes liées à l'hypothétique revente des BPC. La technologie de ces bateaux étant adaptée aux besoins des Russes, il faudra les réadapter. Dans ces conditions, le futur client fera baisser le prix, d'autant que la France est quelque peu prise à la gorge ; la Marine française n'a d'ailleurs pas exprimé le désir de les acheter. Nous risquons également de vendre à des pays désargentés. L'Égypte est-elle déjà en mesure de payer les Rafale ? Quand on est vendeur d'armes, on assume !

En somme, en dépit d'un arrangement commercial bien négocié par Louis Gautier et son équipe, de nombreuses incertitudes demeurent. Mon groupe n'a pas encore délibéré sur la question. Pour l'heure, je m'abstiendrai, en raison des implications très lourdes de la décision de ne pas honorer la vente, et de notre attitude face à un pays dont nous avons besoin pour le règlement des conflits qui perturbent la paix dans le monde. Je suis persuadé que nous ne jouons pas la bonne carte !

**M. Daniel Reiner.** - Je partage l'avis de M. Cambon quant au caractère difficile de cette affaire, que j'avais qualifiée, lors de l'audition de M. Gautier, de « malheureuse ». J'estime en revanche qu'il fallait nous ôter cette épine du pied afin de retrouver des relations franches et ouvertes avec la Russie. Avoir réglé cette affaire au mieux - ou le moins mal possible - m'apparaît comme un élément positif. En témoigne l'excellent climat des négociations. La Russie semble satisfaite de la solution, puisqu'elle obtient le remboursement de ses dépenses.

Rappelons que la vente de ces navires avait rencontré de très fortes réserves des deux côtés. Les partisans de la transaction dans l'administration russe, notamment le chef d'état-major de la marine et le ministre, ont été limogés. L'état-major français n'y était pas très favorable, un an après la guerre russo-géorgienne, d'autant que le chef d'état-major russe avait déclaré que la guerre aurait été menée plus efficacement si la Russie avait disposé de ces bateaux à l'époque ! C'était une affaire de nature essentiellement commerciale, alors que les chantiers de Saint-Nazaire avaient grand besoin de commandes.

Nous voilà libérés de cette affaire. Il fallait obtenir de la Russie qu'elle n'empêche pas la revente des BPC, c'est le cas. Il est vrai que ces navires seront difficiles à vendre au même prix que nous avons obtenu des Russes, mais nous y parviendrons car ce sont de bons bateaux, même si le budget de l'État en pâtira. Nous veillerons à ce que le programme 146 n'en fasse pas les frais et vérifierons qu'il est abondé, dans le collectif de fin d'année, des sommes avancées.

Au moment de livrer les bateaux, nous avons subi d'importantes pressions des pays d'Europe orientale, sans parler des pays baltes, dans le cadre de l'assemblée parlementaire de l'OTAN. Après l'annexion de la Crimée, il n'était plus possible de traiter cette transaction sous un angle purement commercial.

Quant à l'argument des pertes à l'exportation, nous venons de vendre des hélicoptères à la Pologne.

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** - La Pologne avait en effet menacé d'interrompre les négociations, qui portaient sur cinquante hélicoptères Caracal pour un montant de 2,5 milliards d'euros, si nous livrions les bateaux.

**M. Daniel Reiner.** - En 2014 et en 2015, nous n'avons eu aucune retombée négative. Notre groupe votera en faveur de ces accords.

**M. Alain Joyandet.** - Sur le fond, je partage entièrement l'avis de M. Cambon. Ne refaisons pas l'histoire : l'affaire a été négociée à des conditions particulièrement avantageuses grâce à la relation de confiance que nous entretenions avec la Russie. C'était une opération gagnant-gagnant. J'observe également que les Russes étaient de très bons clients, puisqu'ils avaient payé la quasi-totalité de la commande au moment de l'annulation.

Dans cette affaire, il y a trois parties : la Russie, la France et l'entreprise DCNS. Côté russe, on est satisfait : au fond, ils n'ont pas besoin de ces bateaux et pourront utiliser plus opportunément l'argent qui leur est remboursé. Côté français, c'est une erreur stratégique. Le Président de la République semble préparer, petit à petit, un changement d'orientation de notre politique étrangère, car nous avons besoin de la Russie en Syrie. Pour ma part, je reste convaincu que si nous n'avions pas agi dans la précipitation, nous n'aurions peut-être pas bloqué la vente.

Au point de vue juridique, qui est le propriétaire actuel des navires ? En d'autres termes, qui constatera la perte si nous les vendons à un prix inférieur ? Le programme budgétaire, l'entreprise, la Coface ? Je crains qu'en dernière instance l'État ne paie la note. De son côté, l'entreprise perd la marge associée au contrat ; or toutes les entreprises qui travaillent sans dégager de marge finissent par déposer le bilan.

En somme, l'affaire a été gérée en dépit du bon sens ; je ne vise aucunement M. Louis Gautier, qui a bien mené les négociations sur la base d'une mauvaise décision du chef de l'État. Le préjudice est important, non pour nos relations avec la Russie - l'opération a été isolée des autres dossiers en cours - mais pour notre pays et pour l'entreprise.

Sur la forme, nous avons agi dans la précipitation. Je ne reviens pas sur la pratique, désormais courante, qui consiste à demander l'avis du Parlement sur un accord déjà conclu, mais la décision a été prise sans en évaluer les conséquences financières et diplomatiques.

Enfin, je tiens à féliciter le rapporteur pour un exercice difficile. Notre groupe n'a pas encore arrêté sa position ; pour ma part, je m'abstiendrai moi aussi, sans préjuger de mon vote en séance.

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** - La Coface est actuellement l'usufruitière des bateaux, dont la pleine propriété appartient à DCNS. La

Coface donnera un mandat commercial à la compagnie pour la négociation et la conclusion du futur contrat de vente. Le produit de cette vente ira directement sur la partie État du compte de la Coface, et reviendra au budget de l'État dans le cadre du prélèvement opéré en fin d'année.

Concernant notre crédibilité, l'exemple du contrat avec la Pologne a été évoqué ; il y en a d'autres. Nous continuons à vendre, plutôt bien...

**M. Daniel Reiner.** – Plus que jamais ! On peut ne pas en être fiers.

**M. Alain Néri.** – Il importait de sortir au plus vite de cette épineuse situation. Sur le plan mondial, la Russie est certes un partenaire incontournable, et la France est au premier plan dans les crises dont celle-ci est partie prenante : nous avons ainsi été parmi les nations pilotes de la négociation de Minsk, dans le format Normandie, qui a traité du conflit ukrainien. L'accord conclu ne me semble pas si mauvais, au vu des implications diplomatiques et économiques de la situation. En revanche, il représente un coût réel ; or les sanctions ont été prises à l'initiative de l'Union européenne, n'en déplaise à M. Joyandet. Elles ont de graves conséquences sur le secteur agro-alimentaire, sur nos agriculteurs, sur nos régions. La solidarité ne doit pas être à sens unique. En Auvergne, on a coutume de dire que qui paie commande, et qui commande paie.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Ailleurs aussi !

**M. Alain Néri.** – Il faut poser le problème de façon générale. Dans un contexte mondial troublé, nous sommes particulièrement engagés. Les Opex nous coûtent 1,6 milliard d'euros par an ; Sentinelle – conséquence indirecte de notre lutte contre Daesh –, 1 million d'euros par jour. Je voterai en faveur de ce rapport, mais je souhaite que nous demandions à l'Union européenne de mettre enfin la main au portefeuille et d'assumer les conséquences des décisions qu'elle nous impose.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – L'annulation de la vente n'est pas liée aux sanctions contre la Russie ; c'est une décision éthique, prise en toute indépendance. Cependant, il est vrai que le peu de considération que l'Union européenne porte à nos efforts militaires – y compris pour la défense de l'Europe – est douloureux.

**M. Jean-Pierre Grand.** – L'essentiel, ce ne sont pas les chiffres ; c'est le fait que nous ne respectons pas notre signature. Rien ne nous obligeait à prendre une telle décision ; J'ai eu l'occasion de dire à la tribune de l'Assemblée nationale combien notre retour au sein du commandement intégré de l'Otan m'était désagréable. Notre politique étrangère est désormais dirigée par les Américains. Voilà le véritable sujet ; le reste n'est que littérature. L'impact de l'embargo russe sur notre production agricole doit également être évalué : de nouvelles habitudes vont se prendre, nous allons disparaître durablement du marché de l'exportation.

Nous devons retrouver notre souveraineté. C'est pourquoi je demande un véritable débat sur l'opportunité pour nous de rester membre de l'Otan.

**M. Joël Guerriau.** – Le vote négatif est exclu, car il convient avant tout de nous extraire d'une situation difficile. Le choix est entre l'abstention et le vote positif, après l'excellent exposé de notre rapporteur.

Moi qui représente la Loire-Atlantique, j'ignore les conséquences de l'affaire sur l'employabilité et les contrats futurs pour DCNS ; il demeure que DCNS ne fabrique pas d'hélicoptères. Nous avons subi des pressions pour annuler la vente des Mistral, mais qu'avons-nous obtenu en contrepartie ? Quel soutien de la part de nos partenaires européens ? DCNS récupère le prix de revient de leur fabrication, mais il faut ajouter les coûts de dérussification du bâtiment, d'entretien, de gardiennage, qui seront supportés par l'État. A priori, mon groupe s'abstiendra.

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Certes, DCNS n'en tirera pas le profit escompté ; cependant, ce contrat lui a donné du travail pendant trois ans. La marge du fabricant n'est pas publique, mais elle était probablement élevée. Même si la vente se fait à un moindre prix, l'entreprise n'aura pas tout perdu.

**Mme Josette Durrieu.** – Dans le rapport sur les relations franco-russes que MM. Gorce et del Picchia et moi-même allons bientôt présenter, nous réaffirmons avec force que la Russie doit être un partenaire privilégié de la France et de l'Europe. Je suis quelque peu surprise de certains des arguments avancés.

L'accord a été négocié avec Dimitri Rogozine, un dur entre les durs ! Il satisfait Vladimir Poutine et ne mécontente pas la France. C'est bien qu'il s'agit d'un bon accord.

La Russie est-elle un partenaire obligé, quoi qu'elle fasse ? Non. Quant aux sanctions, au-delà des arguments économiques, elles sont la seule arme légitime. Jamais nous ne serons un partenaire valable de la Russie si nous faisons preuve de faiblesse. Les ventes d'armes ont, elles aussi, une dimension politique. À l'époque, la vente des Mistral – qui arrivait après la guerre russo-géorgienne – relevait avant tout d'un arrangement politique. De même, la rupture est intervenue pendant les événements d'Ukraine.

Sur la question de la revente, évitons les procès a priori. Même si l'Arabie saoudite est derrière l'Égypte pour l'achat des Rafale, il est opportun que ces deux puissances s'impliquent davantage sur le terrain dans un Moyen-Orient en pleine implosion.

La conclusion de notre rapport appellera à un partenariat renouvelé avec la Russie en revenant aux dispositions des accords d'Helsinki de 1975, d'après lesquelles toute modification de frontière ne saurait être actée que par la négociation.

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Vaste débat.

**M. Gaëtan Gorce.** – Ayant de la sympathie pour MM. Cambon et Joyandet, j'éprouve un vif embarras devant les arguments qu'ils se voient contraints d'avancer. Il faut prendre en compte notre intérêt global. L'accord de vente des Mistral était, dit M. Joyandet, particulièrement avantageux. Pourquoi ? La Russie n'a pas vocation de mécène. Il faut se poser la question des contreparties obtenues, ce qui peut être délicat pour notre diplomatie ...

Difficile de contester les avantages de cet accord, compte tenu de la situation : nous revenons à un climat plus serein, nous reprenons la main sur les bateaux que nous pourrions revendre et nous avons obtenu de bonnes conditions financières. Quant à l'opportunité de la livraison, je rappelle que les tensions liées au conflit ukrainien atteignaient leur paroxysme au moment où la décision fut prise.

De manière générale, nous avons pris ces décisions successives – vendre, ne pas vendre – au cas par cas, or il faut mettre en perspective nos relations avec la Russie, partenaire sinon obligé du moins incontournable. La France ne peut pas tout accepter : pour moi, la livraison des Mistral était inenvisageable. En vendant les Mistral, nous n'avons pas suffisamment anticipé le tour que prendrait la politique extérieure russe, avec l'invasion de la Crimée et le conflit ukrainien. Une réflexion stratégique s'impose.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Je n'ai rien à ajouter aux propos échangés. N'ayant pas de machine à remonter le temps, nous sommes contraints d'agir au mieux de nos possibilités. Je m'abstiendrai.

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Notre politique étrangère ne doit pas davantage s'aligner sur le Kremlin que sur Washington ! La Russie doit être partie prenante de toutes les discussions, notamment en Syrie ; cela ne veut pas dire que nous ne pouvons promouvoir une solution politique reposant sur le départ de Bachar el-Assad. L'alliance franco-russe chère au général de Gaulle n'empêche pas les divergences. Pour ma part, je considère cet accord comme un acte d'indépendance de la France.

**M. Claude Malhuret.** – Je remercie M. del Picchia pour son travail sur ce sujet difficile, qui a suscité des interventions très critiques de ce côté de la table. Pour ma part, je suis favorable à cet accord. L'argument de notre manque de fiabilité commerciale ne tient pas, puisque nous n'avons jamais autant vendu. Quant au supposé suivisme vis-à-vis des Américains, je rappelle que les pressions ne venaient pas tant d'eux mais de nos voisins allemands et surtout des pays d'Europe centrale – on ne prend pas toujours au sérieux les craintes de ceux-ci, mais je comprends l'agitation des Etats Baltes, après cinquante ans de férule soviétique, lorsque les autorités russes mettent en doute la légalité de leur indépendance... Et que diraient les Ukrainiens s'ils retrouvaient nos Mistral en face de Marioupol ?

Sur le fond, j'ai le sentiment que la Russie ressemble de plus en plus à l'ancienne URSS. Or je suis frappé de la tolérance, voire de la sympathie

que peut susciter chez certains, même au sein de partis démocratiques comme les nôtres, un dictateur comme Vladimir Poutine, qui conduit son pays dans l'impasse économique, qui à force de gaspiller les richesses de son pays, est en train de le transformer en un nouveau Nigeria...

Un bref rappel de ce qui se passe en Russie depuis dix ans : intervention militaire en Géorgie ; soutien aux sécessions de l'Ossétie du Sud, de l'Abkhazie, du Nagorno-Karabakh, de la Transnistrie ; annexion de la Crimée ; invasion ouverte de l'est de l'Ukraine ; pressions sur la Moldavie et les pays baltes ; violation des espaces aériens norvégien, finlandais, portugais ; envoi de sous-marins dans les eaux territoriales suédoises, de navires de guerre dans les Caraïbes ; menaces contre des navires danois ; affirmation publique que l'utilisation d'armes nucléaires tactiques a été envisagée ; hausse de 30 % du budget militaire ; dénonciation maladroite de l'Otan, propagande anti-occidentale et chasse aux ONG de défense des droits de l'homme ; destruction du Boeing de Malaysia Airlines ; emprisonnement d'Alexeï Navalny et de tant d'autres ; exil forcé de Mikhaïl Khodorkovski, de Garry Kasparov et de tant d'autres ; assassinats d'Anna Politkovskaïa, d'Alexandre Litvinenko, de Stanislav Markelov, d'Anastasia Babourova, de Sergeï Magnitski, de Boris Berezovski, de Boris Nemtsov... Je ne parle même pas des récentes élections régionales, à la soviétique, où l'opposition n'a pu présenter plus d'un candidat par circonscription. La Russie de Poutine devient un pays néo-impérialiste, paranoïaque et dangereux.

M. Cambon a raison de dire que la Russie est un interlocuteur obligé, mais c'est aussi un interlocuteur en lequel nous ne pouvons avoir confiance, et avec lequel nous devons discuter en position de force et d'indépendance.

Enfin, aux arguments commerciaux j'oppose ces propos du général de Gaulle : « La politique de la France ne se fait pas à la corbeille ».

Je voterai en faveur du rapport.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Le débat est passionnant. Nous avons besoin d'une réflexion renouvelée sur la question des relations avec la Russie. Vous évoquez une absence de confiance ; je vous réponds que la politique étrangère, c'est tout sauf de la confiance ! Même nos alliés, ceux qui ont débarqué en Normandie pour nous libérer, nous ne leur faisons pas aveuglément confiance. L'intérêt prime, tout est rapport de force.

Certes, nous constatons de graves dérives en Russie ; mais prenons garde à ne pas humilier les Russes, car dans ce cas c'est Poutine qui en profite. Quand on les humilie, les pays nationalistes comme la Russie ou la Chine ont le réflexe de se rassembler autour de leur chef. Le rapprochement stratégique en cours entre ces deux pays peut conduire à une réorganisation de notre monde multipolaire. Ajoutons l'Iran, et nous nous trouverons dans une situation où les alliés de l'ancien monde feront face à un nouveau monde qui ne partagera pas nos valeurs et jouira d'une force considérable.

Je conviens avec vous que nous devons penser à l'avenir. La négociation de sortie de la vente a été bonne. Nous ne pouvons vendre d'armes sans conditions associées ; mais ne jugeons pas le passé et l'avenir tout ensemble. La question de la vente des Mistral et celle des sanctions ne sont pas liées. La décision de ne pas livrer les bateaux est un choix politique qui appartient à la France seule, pas à l'Union européenne.

La France doit-elle faire un geste à l'égard de la Russie ? Il faut en tout cas donner une dynamique et une perspective à cette relation, et éviter cette fédération des humiliations : les Russes et les Chinois n'ont peut-être pas grand-chose en commun, sauf la fierté ! Ne laissons pas les Russes penser que leur avenir est sans nous, tendons-leur la main, dans l'équilibre et dans la fermeté.

Pour ma part, je suis favorable à l'abstention, en attendant la réunion de notre groupe le 29 septembre. Cette position envoie le message qu'il s'agit d'un sujet en discussion au sein de la classe politique française – du reste, si la ratification de l'accord avait été menacée, j'aurais voté en faveur de celui-ci.

**Mme Éliane Giraud.** – Je partage l'essentiel de ces positions. Les explications de vote sont importantes. Dans une période de recompositions importantes, évitons que la voix de la France se retrouve affaiblie. Évitons également de mêler au débat la question de la crise agricole, qui a bien d'autres causes que l'embargo russe.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Une réflexion s'impose aussi sur les sanctions, qui sont le seul vecteur de rapport de force non militaire à notre disposition.

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Je rappelle que les Mistral n'étaient pas concernés par l'embargo sur les armes. La présentation de notre rapport sur la Russie, le 7 octobre prochain, sera l'occasion de débattre plus avant de ces sujets.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Merci pour votre travail. Nous reprendrons ce débat en séance publique le 15 octobre prochain, en présence du ministre. Il me reste à mettre aux voix le rapport.

**Mme Michelle Demessine.** – Nous sommes deux à voter contre.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité.

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

➤ Mardi 8 septembre 2015 :

- **M. Louis GAUTIER**, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale

➤ Mercredi 16 septembre 2015 :

- **M. Hervé GUILLOU**, président-directeur général de DCNS,
- **M. Christophe VIPREY**, directeur des garanties publiques de la COFACE

---

**ANNEXE I - AUDITION DE M. LOUIS GAUTIER,  
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA  
SÉCURITÉ NATIONALE, LE 8 SEPTEMBRE 2015, DEVANT LA  
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA  
DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous examinerons le 30 septembre prochain le projet de loi de ratification concernant l'accord avec la Russie suite à l'absence de livraison des bâtiments de projection et de commandement (BPC) ; la procédure accélérée a été décidée. Nous sommes heureux de vous accueillir, monsieur Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), car vous avez été au cœur des négociations avec la Russie, à la suite de l'annulation par la France de la vente des deux BPC.

Nous aimerions vous entendre sur le montage financier, ses incidences sur le programme 146 « Défense » et sur le coût budgétaire final pour la partie française. Pourriez-vous nous préciser quels opérateurs et programmes budgétaires seront impactés *in fine* ? Y a-t-il des perspectives de revente des deux BPC ?

Puisque le SGDSN abrite la commission interministérielle de contrôle des exportations d'armements, peut-être pourriez-vous nous livrer une analyse plus globale : le problème que nous avons rencontré avec la Russie pourrait se poser à nouveau. Comment éviter de nous retrouver dans des situations similaires, pour les exportations d'armement dans des régions qui connaissent des crises comme le Moyen-Orient ?

M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. – Merci de m'accueillir. C'est effectivement le SGDSN qui a mené la négociation.

Le 3 septembre 2014, le Président de la République a constaté que les conditions n'étaient pas réunies pour livrer, à la mi-octobre, le premier BPC. Le Premier ministre m'a donné mandat en décembre pour faire toutes propositions utiles. Après concertation il était décidé d'achever le second BPC afin que la suspension de ce contrat n'ait pas d'incidence industrielle sur DCNS, CNIM, STX et les entreprises sous-traitantes ; il était par ailleurs proposé de rechercher un accord avec les Russes afin d'éviter les pénalités et les procédures contentieuses. Après un échange entre le Président de la République et M. Poutine, M. Dimitri Rogozine, vice-président du Gouvernement russe et moi-même avons été désignés pour négocier un accord. Le SGDSN a été choisi parce qu'il avait conduit l'instruction interministérielle du dossier, parce qu'il a la responsabilité d'instruire les demandes d'exportation des matériels d'armement et, enfin, pour isoler le

traitement de cette question des autres grands dossiers diplomatiques difficiles, tels que la crise ukrainienne ou l'Iran.

Après l'annexion de la Crimée par la Russie et les violences dans le Donbass, la France, l'Allemagne, l'Ukraine et la Russie, dans le format appelé « Normandie », ont entamé des négociations. Mais avant de parvenir aux accords de Minsk de septembre 2014 à leur début d'exécution en février 2015, la situation était extrêmement dangereuse pour la stabilité et la sécurité en Europe - rappelons-nous la destruction en vol de l'avion de la Malaysia Airlines. En outre, au niveau de l'Union européenne, un embargo sur les ventes d'armes et sur les biens à double usage avait été décidé le 31 juillet 2014. Cette décision ne portait que sur les contrats à venir, mais il n'était politiquement pas possible de détacher la question de la livraison des BPC de cet embargo.

Avant d'entamer la négociation, il a fallu examiner les engagements de la France tant au niveau étatique que commercial. Le contrat entre DCNS et Rosoboronexport prévoyait la fabrication et la livraison de deux BPC de type Mistral pour 1,12 milliard d'euros, 1,2 milliard avec les chalands de débarquement. En outre, le contrat précisait que deux BPC supplémentaires pourraient être construits en Russie ; cette option n'a pas ultérieurement été levée par les Russes.

Un accord intergouvernemental prévoyait des obligations réciproques en termes fiscaux et douaniers mais aussi une obligation de bonne fin de livraison d'équipements technologiques. Enfin, une lettre de confort signée par le Premier ministre de l'époque contre-assurait la partie russe de la bonne exécution de ce contrat par DCNS ; aucune clause des accords ne prévoyait une éventuelle atténuation de nos obligations selon les circonstances. Deux contentieux pouvaient donc survenir : l'un entre les entreprises et l'autre entre les États.

DCNS et Rosoboronexport avaient contractuellement prévu qu'en cas d'inexécution, au terme d'une période de douze à quatorze mois, une procédure d'arbitrage serait engagée. Des pénalités contractuelles étaient en outre exigibles après un délai de carence. L'inexécution des accords intergouvernementaux pouvait également aboutir à un deuxième d'arbitrage. Ces procédures sont longues et coûteuses, non maîtrisables. Il était donc préférable de trouver un terrain d'accord avec les Russes.

Le refus de l'État français de livrer les deux bâtiments - la non délivrance des licences d'exportation - était le fait générateur qui ouvrait droit à des indemnisations pour l'entreprise et à des dédommagements pour l'Etat russe. Pour le premier BPC, la demande de licence avait été déposée le 24 septembre 2014. Au bout d'un délai de neuf mois (le 25 juin 2015), l'absence de réponse de l'administration valait refus implicite. Pour le second BPC le refus, explicite, de délivrance de licence d'exportation est intervenu le 4 août dernier, veille de la signature des accords avec les Russes.

---

Pour l'entreprise, le fait générateur d'un éventuel sinistre est lié à l'acte discrétionnaire de refus de licence d'exportation, qui ouvre le droit à la garantie Coface.

Ces échanges expliquent le terme fixé pour les négociations. À partir du moment où M. Rogozine et moi-même avons été désignés, les discussions ont commencé, parfois abruptes, mais franches et toujours cordiales. Durant les deux premiers mois, nous avons défini les paramètres d'une solution à l'amiable. La résiliation amiable de l'accord entraînait le renoncement à tout recours contentieux, la reconnaissance à la France de la pleine propriété des bâtiments sous réserve qu'elle dédommage la partie russe et la restitution des matériels de guerre (GFX) que les Russes avaient livrés gratuitement à DCNS. Nous voulions disposer de la liberté totale de réexporter ces bâtiments. Nous avons écarté la demande formulée par la Russie de détenir un droit de veto, et avons seulement accepté de les informer de la vente.

La négociation sur le montant de l'indemnité, la plus ardue, était finalisée en mai. Côté franco-français, l'industriel devait également être assuré de la relative neutralité de l'opération, notamment en ce qui concerne sa garantie Coface. Il a fallu trouver le meilleur vecteur budgétaire pour payer de banque centrale à banque centrale le montant convenu. Contrairement à ce qui a été dit, la négociation s'est déroulée dans un temps assez bref de cinq mois. Du côté russe, je crois qu'il y avait comme en France, au plus haut niveau de l'État, le souhait que cette négociation ne vienne pas polluer d'autres discussions en cours. En outre, les Russes voulaient une sortie rapide et équitable.

Nous avons conclu un accord pour un montant de 949,7 millions d'euros. Il s'agit principalement de la restitution aux Russes du montant qu'ils avaient versé à mesure de la réalisation des tranches du contrat, soit 893 millions. Les 56,7 millions restants correspondent aux dédommagements des frais auxquels les Russes avaient été exposés, coûts de formation, de développement ou d'industrialisation d'équipements spécifiquement conçus pour adapter le matériel soviétique aux BPC. En revanche, nous avons notamment refusé de payer l'aménagement des quais pour accueillir les nouveaux BPC, ou la navalisation des hélicoptères.

En termes budgétaires, le paiement se traduit par le décaissement de 949,7 millions sur le programme 146 presque aussitôt remboursé pour sa majeure partie. Trois jours plus tard en effet, DCNS a reversé à ce programme les 893 millions, reçus dans le cadre du contrat, au programme 146 qui devrait être encore abondé en fin d'année des 56,7 millions supplémentaires.

Une fois cette solution validée dans ces principes par les deux chefs d'État, nous sommes passés à la discussion et à la rédaction technique des documents la mettant en œuvre : un accord intergouvernemental (AIG), un accord par échange de lettres, un avenant industriel et divers documents

connexes. L'AIG signé le 5 août 2015 met fin à celui de 2011, consacre la résiliation à l'amiable sans recours possible et prévoit que la France devient pleinement propriétaire des BPC une fois les remboursements et les restitutions effectués. L'échange de lettres a permis d'assurer la parfaite confidentialité des négociations notamment sur le montant, avant la transmission de l'accord au Parlement. L'avenant industriel, constatant l'accord entre les États, entérine le renoncement à tout recours contentieux et organise les conditions de la restitution des GFX à la partie russe. Nous recevons des Russes l'assurance qu'ils feront leur affaire de l'indemnisation des entreprises russes et, de notre côté, nous prévoyons l'indemnisation de nos sociétés par la Coface et une convention entre l'État et DCNS.

Le 5 août, nous avons donc signé simultanément les AIG, l'échange de lettres, l'avenant industriel et procédé au paiement. Les Russes en effet acceptaient l'accord sous réserve d'un paiement immédiat d'État à État. Ce paiement présentait aussi pour nous l'avantage de nous libérer de toute obligation et nous permettait d'envisager une revente rapide des BPC.

J'en arrive aux coûts supportés par l'industriel. Le contrat était de l'ordre de 1,2 milliard, mais la Coface ne garantit jamais les marges de l'industriel ni la totalité de ses coûts de production. Afin d'éviter que les entreprises et notamment les sous-traitants subissent le contrecoup de la décision de l'État de ne pas exporter les BPC, la Coface a accepté de garantir à 100 % les coûts de fabrication. Elle a également accepté qu'une partie des frais généraux soit prise en compte. Le montant en cours d'expertise pourrait être de 87 millions. Reste à rechercher un accord entre l'entreprise et la Coface sur certains autres frais. Les 895 millions assurés par la Coface se composent des 865 millions, auxquels il convient d'ajouter les frais de gardiennage (2 millions par mois pour les deux BPC) et une partie des frais généraux. Cela pourrait atteindre un total de 1 milliard, à comparer au 1,2 milliard initial.

Lorsque DCNS, qui est propriétaire, et Coface, usufruitière, revendront les BPC, il conviendra de soustraire à ce montant le prix de la revente. Y aura-t-il une décote ? Quel sera le coût des adaptations en fonction du pays acheteur ? Ce n'est qu'au jour de la vente que nous saurons si la Coface a dû supporter, et pour quel montant, un sinistre industriel. Il ne s'agit pas d'un débours mais d'une moindre recette sur le compte où la Coface reverse une part de ses excédents au budget de l'État.

M. Cédric Perrin. – Quelle différence !

M. Louis Gautier. – Plutôt que de procéder à des additions au risque d'additionner des sommes de nature hétérogène, il faut donc raisonner en différentiel. La dépense budgétaire est faite de la différence entre le montant payé aux Russes et le prix de revente, augmenté des garanties Coface.

Cet accord a permis de ménager au mieux les intérêts français et d'éviter des arbitrages longs et coûteux qui auraient rendus les BPC

---

indisponibles à la revente. Les Russes avaient quant à eux trois raisons au moins de négocier : isoler cette négociation des autres dossiers en cours, percevoir immédiatement le montant du dédommagement et bénéficier de la somme en euros, alors que le rouble a subi une dépréciation.

Voilà, Monsieur le Président, comment j'ai essayé de remplir le mandat qui m'avait été confié.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous pourrons avoir le débat sur l'opportunité de l'accord fin septembre, lorsque nous nous prononcerons sur la ratification. Tel n'est pas l'objet de notre audition d'aujourd'hui.

M. Daniel Reiner, rapporteur des crédits du programme 146. – Je n'exprimerai que mon avis, non celui des co-rapporteurs Jacques Gautier et Xavier Pintat car nous n'avons pu nous entretenir de ce sujet.

Merci pour ces explications détaillées et pour avoir mené à bon terme les négociations sur cette affaire malheureuse dont nous avons hérité. Je ne porte pas de jugement sur la vente des BPC : à l'époque, le gouvernement en place souhaitait donner du travail aux chantiers navals. Mais tout de même, un général chef d'état-major de l'armée russe avait déclaré que, s'il avait eu un BPC, il aurait réglé en un claquement de doigts l'affaire de la Géorgie – ce qui reste à prouver, néanmoins...

Nous qui siégeons à l'Assemblée parlementaire de l'Otan avons subi pendant des mois les assauts de nos collègues polonais, roumains, hongrois et surtout ceux des pays baltes, qui nous reprochaient de vendre ces BPC à la Russie. Il nous fallait sortir de cette impasse. Personne ne peut soutenir raisonnablement qu'il fallait honorer ces commandes. Évidemment, il va falloir payer, mais la solution à laquelle vous êtes parvenu convient au groupe socialiste. Ensuite, il faudra vendre ces deux BPC, puisque notre marine n'en a pas besoin.

Le fait que nous ayons remis en cause cette commande n'a pas empêché la France de vendre des armements dans le monde, mais la vente des armes n'est pas un commerce comme les autres. Soyons donc attentifs, dans les futures transactions, à ne pas être confrontés une nouvelle fois à une situation similaire.

M. Cédric Perrin. – Quel est le coût de la restitution des équipements électroniques aux Russes ? Quel sera le manque à gagner pour DCNS ?

Vous entendant hésiter de 30 millions – 895 ou 865 – je me disais que cela correspond à cinq ans de budget de ma commune. Et 1 milliard représente 10 % de la baisse des dotations aux collectivités locales sur les trois années à venir. Le chiffre d'affaire de la Coface en 2013 était de 1,5 milliard d'euros. Quelles seront ses pertes sur cette seule opération ? J'ai l'impression que l'on ne nous dit pas tout et qu'il reste quelques millions à payer dont on ne nous parle pas.

M. Joël Guerriau. – Sénateur de la Loire-Atlantique, je me sens particulièrement concerné par ce sujet. Cette présentation permet d'y voir plus clair, même si toutes les réponses n'ont pas été données. Les Russes pourront abonder leur budget de la Défense avec les 950 millions que nous leur avons versés, ce qui n'est pas satisfaisant. Il en coûtera 56,7 millions à la France, avez-vous dit, mais je crains que l'addition ne s'arrête pas là. N'oublions pas les effets collatéraux pour l'industriel. *Quid* de nos autres contrats avec la Russie ?

En outre, à combien se monteront les frais de gardiennage et de maintenance ? Combien de temps pour trouver un nouvel acheteur ? On nous parle de l'Algérie ou de l'Égypte. Pouvez-vous nous en dire plus ? Quel sera en outre le coût de la « dérussification » des bâtiments ?

M. Alain Joyandet. – Les 56,7 millions que la France devra payer ne me semblent pas démesurés par rapport au montant total du contrat... mais je crains que nous ne devions signer d'autres chèques. Après combien de temps ces BPC deviendront-ils invendables ?

Je ne suis pas certain qu'il soit opportun de s'opposer diplomatiquement à la Russie en ces temps troublés : il nous faut avant tout vaincre Daesh et nous aurons besoin de ce pays pour y parvenir.

Le Président de la République a dit hier qu'il avait l'intention de réunir le format Normandie et qu'il était envisagé de lever les sanctions à l'encontre de la Russie. Monsieur le secrétaire général, n'auriez-vous pas dû être moins efficace, moins rapide, pour que nous puissions livrer ces bateaux aux Russes une fois les sanctions levées ?

M. Jean-Marie Bockel. – Merci pour votre exposé. Il est rare d'entendre le témoignage de celui qui a mené une négociation aussi complexe. La vente d'armes, nous le savons, soulève bien souvent de délicates questions. Je salue la vente des Rafale, mais qui sait vraiment comment vont évoluer dans les prochains mois l'Arabie Saoudite ou l'Égypte ?

M. Daniel Reiner. – J'ai dit que je ne portais pas de jugement.

M. Jean-Marie Bockel. – Certes, mais soyons conscients que la vente d'armes est une prise de risque permanente. Notre crédibilité de vendeur d'armes n'est-elle pas atteinte ? Enfin, je crains que nous ne devions envisager une décote importante pour nos navires.

Mme Nathalie Goulet. – Nous aurions dû avoir un débat parlementaire sur l'opportunité de la vente de ces bateaux à la Russie avant que ne soit signé l'accord. Nous sommes-nous engagés à ne pas revendre ces BPC à certains pays ? *Quid* de l'Iran, par exemple ? Quelle est la position des États-Unis à l'égard de cet accord, pays qui nous a donné des leçons de morale à répétition, avant que nous renoncions à livrer ces bateaux ?

---

M. Jeanny Lorgeoux. – Je salue la négociation menée par le secrétaire général alors que les délais étaient très courts et la situation internationale complexe. Je le félicite pour les résultats obtenus. Nous reprendrons le débat sur l'opportunité de cette vente dans une autre enceinte.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Dans quelques instants, nous nommerons un rapporteur et nous aurons effectivement ce débat, même s'il a déjà eu lieu en amont, Mme Goulet.

M. Louis Gautier. – M. Daniel Reiner a dressé un panorama complet. J'ajoute à son bilan sur les exportations françaises : la vente des hélicoptères à la Pologne pour un montant de 2,5 à 3 milliards d'euros qui n'aurait pas été possible en cas de non-respect par la France de la solidarité européenne en matière de vente d'armes à la Russie.

M. Cédric Perrin, je comprends que comme élu vous marquiez votre attachement aux sommes engagées. Mais ma formation de magistrat des comptes m'incitant à être vigilant sur l'emploi des fonds publics et donc sur l'issue de cette négociation, à l'euro près, j'ai cherché à réduire au maximum le coût budgétaire pour la France. Il est de 56,7 millions d'euros, le reste étant le remboursement des sommes versées. Des frais annexes pèseront sur l'entreprise : – non un simple gardiennage à quai, ce qui coûterait peu, mais le maintien en condition opérationnelle du bâtiment, qui représente 2 millions d'euros par mois pour les deux BPC ; le coût de démontage des GFX, soit 2,5 millions d'euros ; le coût d'adaptation aux standards de l'acquéreur futur – ce calcul différentiel sera effectué ultérieurement. Si je n'ai pas été plus précis, c'est qu'une partie du calcul de la Coface m'échappe, puisqu'il y a eu constat de désaccord sur une partie des montants garantis. Je le répète cependant d'ores et déjà, le risque industriel est limité pour les trois entreprises : CNIM est directement et entièrement indemnisé en raison de son contrat *ad hoc* avec la Coface ; STX l'est *via* DCNS, qui est couvert à hauteur de 100 % de sa charge industrielle – à laquelle pourrait être ajoutée une partie de ses frais généraux.

J'en viens aux effets sur les exportations franco-russes. Il faut se réjouir de la teneur de l'accord, obtenu dans une logique de consentement mutuel. Ce qui pèse sur la relation franco-russe au plan économique résulte plus du maintien de l'embargo, que de l'effet de la dénonciation du contrat des BPC. Mon homologue russe, en charge du nouveau centre spatial russe et d'un large portefeuille technologique, a d'ailleurs fortement insisté en fin de négociation sur son souhait de poursuivre la coopération scientifique, voire industrielle, avec la France. Si les circonstances nous y autorisent, il n'existe aucune raison de ne pas trouver de possibilités d'accords industriels, même si les plus problématiques peuvent relever du domaine militaire.

Avons-nous confondu vitesse et précipitation ? Nous ne sommes plus aujourd'hui ni à la période où fut prise la décision du Président de la République de suspendre la livraison du premier BPC, ni à celle de sa

décision d'entrer en négociation, ni en mai, lorsque le séquençage de la négociation a été décidé. La Russie acceptait de discuter, pourvu que la France ne reste pas dans un entre-deux. Nous avons eu deux mois pour établir les paramètres, deux autres pour définir les clauses. Les circonstances d'une livraison ne sont du reste pas plus avérées aujourd'hui. J'ajoute qu'il était d'autant plus important de sortir de l'ambiguïté que l'industriel russe était en droit d'exiger le paiement des pénalités contractuelles.

À la question d'une clause d'interdiction de revente, la réponse est non. La possibilité d'un veto, émise par les Russes, a été écartée.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Une information préalable est prévue.

M. Louis Gautier. - Elle est assez peu contraignante. Nous avons seulement donné aux Russes l'assurance que nous n'irions pas contre leurs intérêts de sécurité immédiats.

M. Daniel Reiner. - Nous n'allions pas vendre à la Géorgie...

M. Louis Gautier. - Je n'ai pas eu de contact avec les États-Unis, ayant tout mis en œuvre pour maintenir les négociations dans un cadre strictement bilatéral.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Vous avez suivi un cahier des charges très précis. La discussion sur ce dernier est un tout autre sujet. Les conditions de la partie inscrite au budget 2015 apparaissent accessibles, les risques existant par ailleurs n'étant pas aujourd'hui entièrement connus. Merci, Monsieur le Secrétaire général, de ce travail pour notre pays.

---

**ANNEXE 2 - ACCORD SIGNÉ LE 5 AOÛT 2015**

**ACCORD**

**entre**

**le Gouvernement de la République française**

**et**

**le Gouvernement de la Fédération de Russie**

**portant sur le règlement des obligations  
liées à la cessation de l'Accord du 25 janvier 2011  
entre le Gouvernement de la République française  
et le Gouvernement de la Fédération de Russie  
relatif à la coopération dans le domaine de la construction  
de bâtiments de projection et de commandement**

Le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Fédération de Russie, ci-après dénommés les Parties,

prenant en considération les circonstances signalées par la partie française comme faisant obstacle à l'exécution de l'Accord de coopération du 25 janvier 2011 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement (ci-après l'Accord de coopération) et affectant la réalisation du contrat N°P/025006501903 / DCNS N°11/399 du 10 juin 2011 (ci-après le Contrat) conclu entre la société OAO « Rosoboronexport » (Fédération de Russie) et la compagnie « DCNS » (République française),

tenant compte du souhait commun des deux Parties de trouver une solution mutuellement acceptable aux questions restées en suspens issues de la réalisation de l'Accord de coopération et du Contrat, dans l'esprit des relations amicales entre la République française et la Fédération de Russie,

prenant acte de la signature concomitante entre la société DCNS et l'entreprise Rosoboronexport de l'avenant n° 10 au Contrat, définissant les modalités de sa résiliation, sont convenus de ce qui suit :

#### **Article premier**

Les Parties contribuent au règlement des questions liées à la cessation des obligations stipulées dans le Contrat et dans l'Accord de coopération.

#### **Article 2**

La Partie française assure la restitution en Fédération de Russie des équipements livrés en France pour la réalisation de l'Accord de coopération.

La liste des équipements, les modalités et les délais de restitution de ces équipements sont définis dans l'avenant n° 10 au Contrat.

Sous réserve de la réception par la Fédération de Russie de toutes les sommes compensatoires et de la restitution en Fédération de Russie des équipements conformément à l'avenant n° 10 au Contrat :

La Partie russe reconnaît qu'elle n'a pas la propriété des bâtiments de projection et de commandement construits conformément à l'Accord de coopération mais non livrés à la Fédération de Russie (ci-après BPC) ;

La Partie française reconnaît que les BPC sont propriété française.

#### **Article 3**

Après la réception par la Fédération de Russie de toutes les sommes compensatoires et la restitution en Fédération de Russie des équipements conformément à l'avenant n° 10 au Contrat, les Parties ne présentent pas l'une contre l'autre de revendications, portant notamment sur un droit de propriété ou de nature financière, suite à la cessation de l'Accord de coopération.

#### Article 4

Les questions relatives à la protection de la propriété intellectuelle, dans le cadre de l'Accord de coopération, sont réglées conformément à l'Accord du 14 février 2006 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Fédération de Russie portant sur la protection mutuelle de la propriété intellectuelle au cours de la coopération militaro-technique bilatérale.

#### Article 5

La protection des informations utilisées lors de la réalisation de l'Accord de coopération qui sont des informations classifiées par la République française et par la Fédération de Russie est assurée conformément à l'Accord du 18 décembre 2000 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Fédération de Russie sur la protection des informations et documents classifiés.

#### Article 6

Toutes les divergences entre les Parties liées à l'interprétation ou à l'application du présent Accord sont résolues par la voie des négociations et des consultations entre les Parties.

#### Article 7

Le présent Accord entre en vigueur à la date de sa signature.

L'Accord de coopération n'est plus en vigueur à la date d'entrée en vigueur du présent Accord.

Fait à Moscou le 5 Août 2015 en deux exemplaires, en langues française et russe, les deux textes faisant également foi.



Pour le gouvernement  
de la République française



Pour le gouvernement  
de la Fédération de Russie