

N° 671

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juin 2016

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la
République française et le Gouvernement du Japon relatif au transfert d'équipements
et de technologies de défense,

Par M. Daniel REINER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, *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 Lafoaule, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Sénat : 536 et 672 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UN ACCORD BILATÉRAL SOUHAITÉ PAR LES AUTORITÉS JAPONAISES	7
I. LA NOUVELLE POLITIQUE DE DÉFENSE JAPONAISE	7
A. LES NOUVELLES LOIS DE DÉFENSE : UN DÉBUT DE « NORMALISATION » MILITAIRE DU JAPON ?	7
B. LA FIN DE L'INTERDICTION QUASI ABSOLUE DES EXPORTATIONS DES MATÉRIELS DE GUERRE.....	9
II. LES RELATIONS FRANCO-JAPONAISES EN MATIÈRE DE DÉFENSE.....	12
A. UN « PARTENARIAT D'EXCEPTION »	12
B. DES ÉCHANGES TRÈS MODESTES DANS LE DOMAINE DES ÉQUIPEMENTS DE DEFENSE.....	13
SECONDE PARTIE : UN ACCORD-CADRE SUR LES TRANSFERTS RÉCIPROQUES D'ÉQUIPEMENTS ET DE TECHNOLOGIES DE DEFENSE.....	15
I. DES TRANSFERTS QUI S'INSCRIVENT DANS DES PROGRAMMES D'ACTIVITÉS COMMUNES OU DE COOPÉRATION DE DÉFENSE À IDENTIFIER	15
II. L'APPROBATION PAR UN COMITÉ CONJOINT DES ÉQUIPEMENTS ET TECHNOLOGIES TRANSFERÉS POUR LES PROJETS COMMUNS	17
III. DES TRANSFERTS ENTOURÉS DE GARANTIES.....	18
IV. DES DISPOSITIONS FINALES DE TYPE CLASSIQUE.....	19
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION.....	23
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	25

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du **projet de loi n° 536 (2015-2016) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Japon relatif au transfert d'équipements et de technologies de défense.**

Cet accord souhaité par la Partie japonaise fait suite à la révision de la politique poursuivie par le Premier ministre Shinzo Abe, depuis son retour au pouvoir en 2012, en vue d'adapter le Japon à son environnement stratégique et de moderniser son économie de défense pour affirmer son statut de puissance régionale. C'est ainsi que de nouvelles lois de défense, adoptées en septembre 2015 et entrées en vigueur en mars 2016, ont ouvert le champ des missions des Forces d'auto-défense japonaises (FAD) et que la doctrine de l'interdiction quasi-absolue d'exportation d'équipements de défense a évolué vers un régime d'autorisation au cas par cas, en avril 2014.

Fort de cette évolution, le Japon a commencé à conclure avec ses principaux partenaires - les États-Unis, mais aussi ce qui est nouveau, avec le Royaume-Uni en 2013 et l'Australie en 2014 - des accords intergouvernementaux de coopération dans le domaine de l'industrie de défense, moyennant un encadrement juridique strict et des clauses restrictives en matière de réexportation ou de transfert à des tiers. Le présent accord signé avec la France en 2015 est calqué sur ceux signés avec le Royaume-Uni et l'Australie mais il diffère, en revanche, de celui conclu avec les États-Unis, l'allié privilégié depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté le projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier, autorisant la ratification de cet accord qui concrétise la volonté franco-japonaise de travailler ensemble dans le domaine de l'armement de défense et qui devrait permettre, à l'avenir, une augmentation des acquisitions japonaises de matériels français, dont le niveau reste encore modeste actuellement.

PREMIÈRE PARTIE : UN ACCORD BILATÉRAL SOUHAITÉ PAR LES AUTORITÉS JAPONAISES

I. LA NOUVELLE POLITIQUE DE DÉFENSE JAPONAISE

A. LES NOUVELLES LOIS DE DÉFENSE : UN DÉBUT DE « NORMALISATION » MILITAIRE DU JAPON ?

Cet accord s'inscrit dans un contexte de changement profond de la politique de défense japonaise entamé depuis le début des années 2000.

La politique japonaise de défense s'articule aujourd'hui autour de trois axes principaux : son renforcement face à un environnement régional en mutation, la réaffirmation de la primauté de la garantie de sécurité américaine et la poursuite de la professionnalisation et de la projection des forces d'autodéfense japonaise (FAD).

La Corée du Nord, qui a procédé le 6 janvier 2016 à son quatrième essai nucléaire et le 7 février dernier, au lancement d'un satellite au moyen d'un tir de fusée longue portée en violation des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations unies, est le seul pays publiquement qualifié de « menace » dans le discours officiel japonais. Toutefois la montée en puissance de la Chine constitue, sur le long terme, la source principale de préoccupation des autorités japonaises. En dépit d'un réchauffement des relations sino-japonaises depuis le début de l'année 2016, les questions mémorielles et le différend sur les îles Senkaku-Diaoyu¹ en mer de Chine orientale continuent de susciter des tensions.

Ces menaces régionales s'inscrivent dans un contexte d'inquiétudes à l'égard de la Russie et de questionnement vis-à-vis de la solidité de l'engagement des États-Unis en Asie à moyen et long terme. L'alliance avec les États-Unis reste toutefois le point d'ancrage de la politique de défense japonaise. En application du traité de coopération mutuelle et de sécurité entre les États-Unis et le Japon signé en 1960, environ 47 000 soldats américains sont déployés sur le territoire japonais, dont près de la moitié sur l'île d'Okinawa. Le territoire japonais est intégré au système de défense anti-missile résultant d'une coopération américano-japonaise. Un protocole signé en 2013, prévoit, entre 2020 et 2025, le départ de 9 000 des 19 000 marines stationnés à Okinawa dont 4 000 devraient être transférés vers l'île de Guam.

Contraint par sa Constitution « pacifiste » de 1947, le Japon n'a cessé d'adapter ses lois de défense à son environnement stratégique et le champ

¹ Les îles japonaises des Senkaku, appelées Diaoyu par les Chinois sont situées à quelques 300 kilomètres au sud-ouest d'Okinawa.

d'action des forces d'autodéfense japonaises s'est élargi progressivement. Cette évolution s'est accélérée depuis la guerre du Golfe avec l'adoption, en 1992, de la loi « PKO » (*Peace Keeping Operations*) qui permet l'engagement des FAD au sein des opérations de maintien de la paix (OMP) dans le cadre de l'ONU.

Le retour au pouvoir¹ du Premier ministre Shinzo Abe en décembre 2012 est allé de pair avec un processus de révision de la politique de défense inédit depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, avec l'aval de Washington. Un Conseil de sécurité national a été créé et une stratégie de sécurité nationale adoptée. Les conditions d'exportation d'armements ont été assouplies (voir *infra*). Le budget de la défense a été revu à la hausse avec une annonce d'augmentation de 5% sur la période 2014-2018.

Le Parlement japonais, la Diète, a adopté, le 19 septembre 2015, une série de lois relatives à la sécurité et à la défense. Ces nouvelles lois de défense font suite à une déclaration du Gouvernement japonais, le 1^{er} avril 2014, révisant l'interprétation de l'article 9 de la Constitution dans lequel le Japon « *renonce à jamais à la guerre [...] comme moyen de règlement des conflits internationaux* » et dont l'objet est de reconnaître au Japon un droit collectif de légitime défense tout en facilitant sa participation à des actions de sécurité collective, notamment sous mandat des Nations unies. Cette législation est entrée en vigueur le 30 mars 2016.

Le nouveau corpus législatif ouvre de nouvelles perspectives d'intervention des forces d'auto-défense (FAD) en étendant le spectre des missions qui peuvent leur être confiées, ce qui implique une transformation de fond de l'outil de défense japonais même si l'on estime actuellement que le Japon a la première marine de guerre du Pacifique et vraisemblablement aussi la première armée de terre du Pacifique.

Jusqu'à présent, les FAD pouvaient faire usage de la force dans un cadre limité à la défense du territoire national, en cas de légitime défense. Désormais, le droit à l'autodéfense collective permet aux FAD de porter secours à des pays alliés, notamment les États-Unis, et de faire usage des armes, sans que le Japon soit lui-même l'objet d'une attaque, dès lors que « *l'attaque contre le pays ami pose un danger clair à la survie du Japon ou peut remettre en cause les droits constitutionnels à la vie, à la liberté et au bonheur des citoyens japonais* ». ²

Ces textes autorisent également le Japon à coopérer avec d'autres organisations à vocation internationale ou régionale. Ils ouvrent ainsi la voie à la conclusion d'un accord de participation du Japon aux opérations de gestion de crise de l'Union Européenne, rendant possible à terme une

¹ Il avait déjà occupé ces fonctions de 2006 à 2007.

² « Quand le Gouvernement Abe réinterprète la constitution pacifiste », par Edouard Pfimlin, Iris : <http://www.iris-france.org/43571-quand-le-gouvernement-abe-reinterprete-la-constitution-pacifiste/>

éventuelle participation du Japon aux opérations de maintien de la paix dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), même si aucune négociation officielle entre l'Union Européenne et le Japon n'a encore été lancée à ce stade.

Les services du ministère des affaires étrangères et du développement international¹ ont souligné que le Gouvernement japonais se heurte toutefois à des obstacles internes et régionaux pour pousser plus avant ces réformes en matière de défense. Tout d'abord, il lui faudra convaincre la population japonaise, résolument pacifique, sans compter que l'engagement des forces ne peut se faire sans l'accord préalable du Parlement. Par ailleurs, la Diète doit encore décider de la révision des règles d'engagement, des normes d'entraînement des FAD, des accords de soutien logistique mutuel (ACSA) et de l'unique mandat onusien du Japon, la MINUSS (UNMISS) au Soudan du Sud. Aucune avancée significative sur ce dossier n'est attendue avant les élections sénatoriales japonaises de juillet 2016 – scrutin qui aura valeur de test pour le projet du Premier ministre Abe de procéder à une révision historique de la Constitution à laquelle la majorité de la population est opposée. Ces réformes suscitent au demeurant l'inquiétude des pays voisins, comme la Chine et la Corée du Sud.

B. LA FIN DE L'INTERDICTION QUASI ABSOLUE DES EXPORTATIONS DES MATÉRIELS DE GUERRE

La politique japonaise d'exportation de matériels de guerre se fonde sur un embargo institué en 1967 pour interdire les exportations d'armement vers trois catégories de pays : en premier lieu, les pays du bloc communiste ; en deuxième lieu, les pays soumis à un embargo sur les armes du Conseil de sécurité des Nations unies et en troisième lieu, les pays impliqués ou susceptibles d'être impliqués dans des conflits internationaux.

Ces trois principes ont été complétés, en 1976, par une déclaration du Gouvernement, *Collateral Policy Guideline*, dans laquelle celui renonce à promouvoir « les exportations d'armes, quelle que soit leur destination ». Cette politique très restrictive a conduit à une interdiction quasiment totale des exportations de matériels de guerre.

Sous la conduite du Premier ministre Shinzo Abe, cette doctrine a toutefois sensiblement évolué ces dernières années, passant d'un principe d'interdiction quasi-absolue à un régime d'autorisation au cas par cas d'exportations entrant « dans le cadre du développement et de la production conjoints d'équipements avec les États-Unis et les pays partenaires », ou contribuant « à renforcer la coopération de sécurité et de défense avec les États-Unis et les pays partenaires ». En concertation avec son allié américain, le

¹ Source : réponse aux questionnaires et audition du 19 mai 2016.

Gouvernement dans sa déclaration du 1^{er} avril 2014 a supprimé les anciens principes pour leur en substituer d'autres. Désormais, les exportations de matériel de défense ne sont interdites que lorsqu'elles constituent clairement une menace pour la paix et la sécurité mondiale, notamment vers des pays qui violent les clauses d'un traité conclu par le Japon ou les obligations imposées par une résolution du conseil de sécurité de l'ONU. En revanche, des autorisations sont possibles lorsque ces exportations sont une « contribution proactive à la paix et la coopération internationale », sous réserve d'un contrôle rigoureux de la garantie que ces matériels ne seront pas utilisés à des fins détournés ou réexportés vers des pays tiers. Ce contrôle est effectué par le ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie (METI, *Ministry of Economy, trade and Industry*), le ministère de la défense et le Conseil de sécurité nationale.

Cette évolution s'explique par la volonté du gouvernement Abe de permettre au Japon de renforcer et de moderniser son industrie de défense en facilitant sa participation à des programmes conjoints de développement dans l'armement. En effet, si l'industrie japonaise est reconnue comme étant une des plus avancées au monde dans certains domaines comme les nouveaux matériaux et la robotique, le développement industriel et technologique de défense a pris un certain retard que le Gouvernement et les industriels eux-mêmes souhaitent combler. Cette industrie, entièrement privée, sous la tutelle du METI et non du ministère de la défense, souffre des difficultés budgétaires¹ du pays endetté. Les industriels japonais pâtissent également d'un marché trop petit et peu concurrentiel. Ce marché est en effet quasiment réduit au marché national du fait de la politique encore très protectionniste du Japon et chacun de ses segments est occupé par un seul industriel.

La modernisation de l'industrie de défense japonaise s'est également traduite par la création, le 1^{er} octobre 2015, au sein du ministère de la Défense, de l'Agence pour les équipements de défense, connu sous l'acronyme ATLA (*Acquisition Technology and Logistics Agency*), sorte d'homologue de la Direction générale de l'Armement, qui a d'ailleurs été sollicitée pour des conseils d'ordre administratif. L'ATLA devrait favoriser le développement des coopérations industrielles en matière de défense et améliorer la transparence des procédures qui n'est pas complètement satisfaisante. En 2014, le ministre de la défense japonais, en pleine réforme, a émis un appel d'offre pour le développement d'un hélicoptère civil de nouvelle génération, destiné au marché mondial et à militariser ; l'Européen Airbus Helicopters et son partenaire Kawasaki Heavy Industries se sont portés candidats avec un projet novateur et ambitieux répondant parfaitement au cahier des charge. Pourtant le marché a été attribué, en juillet 2015, soit trois mois après la signature de cet accord, au consortium

¹ Sa dette publique brute est la plus élevée de tous les pays de l'OCDE et se monte à plus de 246% de PIB en 2014.

Bell/Fujy Heavy Industries qui proposait un hélicoptère d'un modèle plus ancien, sans développement et d'origine américaine. Malgré leurs réclamations, Airbus et Kawasaki Heavy Industries n'ont pu obtenir d'explications de la part du ministère de la défense japonais.

Ce début d'ouverture a permis au gouvernement japonais de se lancer dans la conclusion d'accords intergouvernementaux pour encadrer juridiquement la coopération en matière d'équipements avec les principaux partenaires, même s'il s'agit d'un encadrement strict qui inclut notamment des clauses restrictives en matière de réexportation ou de transfert à des tiers. Le Japon a ainsi signé de tels accords avec les États-Unis et le Royaume-Uni en 2013, puis avec l'Australie en 2014. Le 13 mars 2015, la France a signé à son tour le présent accord. La possibilité de cet accord évoqué, dès décembre 2012, par l'administration japonaise et son accueil favorable par la France ont permis la signature d'une déclaration d'intention sur la coopération de défense en juillet 2014, accompagnée d'un accord de principe pour la finalisation de l'accord intergouvernemental.

Selon les services du ministère des affaires étrangères et du développement international¹, les accords bilatéraux conclus en 2013 et 2014 avec le Royaume-Uni et l'Australie sont très largement identiques à celui signé avec la France en 2015 à une clause demandée par la France près (voir *infra*) et ont servi de base pour la négociation. Pour l'heure, il semblerait que ces accords n'aient encore débouché sur rien de très concret.

En 2015, le Japon a également signé des accords de ce type avec l'Inde, avec les Philippines² et a entamé des négociations avec l'Indonésie et la Malaisie, marquant ainsi une volonté forte de développer des partenariats en Asie du Sud Est.

La coopération nippo-américaine sur les équipements de défense s'inscrit, quant à elle, dans le cadre plus large du Traité de coopération mutuelle et de sécurité entre les États-Unis et le Japon de 1960, qui a été complété par les Lignes directrices pour la coopération américano-japonaise en matière de défense adoptées en 1997 et révisées en 2015. Les lignes directrices de 2015 prévoient explicitement le développement de recherches conjointes dans le domaine de l'industrie de défense, et le transfert de composants et équipements de défense. L'accord bilatéral de 2013 entre dans le détail des équipements et technologies de défense transférés.

¹ Source : réponse au questionnaire et audition du 19 mai 2016.

² Cet accord est entré en vigueur en avril 2016.

II. LES RELATIONS FRANCO-JAPONAISES EN MATIÈRE DE DÉFENSE

A. UN « PARTENARIAT D'EXCEPTION »

Les relations entre la France et le Japon sont excellentes, comme en témoignent les visites croisées des Premiers ministres français et japonais en 2015.

À titre liminaire, il faut rappeler que le Japon est la 3^{ème} économie mondiale et le 2^{ème} partenaire commercial de la France en Asie. Il est le 1^{er} investisseur asiatique en France et compte 450 implantations employant environ 71 500 personnes. La France est le 2^{ème} pays européen exportateur au Japon, derrière l'Allemagne et le 3^{ème} investisseur mondial en termes de stock investi avec 23,3 Mds EUR (+15,4%). L'archipel est la 1^{ère} destination des investissements français en Asie. 400 entreprises françaises y sont implantées employant 59 000 personnes.

Sur les questions stratégiques et de défense, la relation franco-japonaise est dynamique et encadrée par un partenariat stratégique signé en 1995. Les relations de défense bilatérales sont régies par un échange de lettres de 2002 et une déclaration conjointe de 2005 pour un « *nouveau partenariat pour la paix, la stabilité et la prospérité de la communauté internationale* ». En juin 2013, à l'occasion de la visite d'État du Président de la République, une feuille de route pour la coopération franco-japonaise 2013-2018 a été adoptée en vue de renforcer le « partenariat d'exception » dans tous les domaines et notamment celui du dialogue politique et de sécurité, ainsi que dans celui de la coopération économique, scientifique et technologique.

Depuis 2013, les échanges au plus haut niveau ont ainsi été améliorés par l'organisation d'un sommet annuel qui se tient, alternativement dans l'un ou l'autre pays et par plusieurs dialogues de niveau ministériel qui se réunissent également à un rythme annuel : un dialogue stratégique rehaussé au niveau des ministres des Affaires étrangères en janvier 2012, un dialogue en format « 2+2 » (Affaires étrangères et Défense), un dialogue économique et financier de haut niveau et divers dialogues sectoriels permettant de faire progresser la coopération dans tous les domaines d'intérêt commun. D'ailleurs, cet accord, qui a pour principal objet d'encadrer les futurs projets de coopération industrielle, a été signé, à l'occasion de la deuxième session du dialogue ministériel « 2+2 », à laquelle le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Défense ont participé conjointement en mars 2015. Le dernier dialogue franco-japonais lancé concerne la coopération dans le domaine spatial. Il a réuni une quarantaine de personnes à Paris, le 11 mars 2016.

En outre, la France coopère étroitement avec le Japon dans les enceintes internationales et multilatérales telles que les Nations unies et le

G7. Le Japon vient de présider le Sommet du G7 d'Ise-shima, les 26-27 mai 2016.

La coopération de défense avec le Japon est également tournée vers le développement de la coopération dans le domaine de l'armement. Une enceinte de dialogue portant sur la coopération dans le domaine des équipements de défense et sur le dispositif de contrôle des exportations a été instaurée en janvier 2014. Deux comités ont ainsi été créés, l'un, portant sur la coopération dans le domaine des équipements de défense et le second, sur le contrôle des exportations y compris les transferts de technologie.

Selon le ministère de la défense¹, cette coopération franco-japonaise de défense s'inscrit dans un schéma global qui vise à mieux valoriser la présence militaire française dans l'Indopacifique et, au-delà, à développer l'interopérabilité avec les principaux partenaires de la région que sont les États-Unis, l'Australie, Singapour et le Japon. Les autorités des deux pays sont d'accord pour développer leur coopération opérationnelle en matière de maintien de la paix sur le moyen-long terme. À cet égard, les Forces japonaises d'auto-défense ont entamé une coopération avec les forces françaises stationnées à Djibouti et les forces armées de Nouvelle-Calédonie (FANC) et ont été invitées à participer à plusieurs exercices. Les contacts entre les deux marines constituent la partie la plus visible de la relation franco-japonaise (volet opérationnel et formation), notamment grâce aux escales régulières dans les deux pays.

Par ailleurs, les relations franco-japonaises s'articulent avec le partenariat stratégique entre l'Union européenne (UE) et le Japon, puisque la France soutient les négociations, lancées en mars 2013, concernant un Accord de partenariat stratégique UE-Japon - qui couvre non seulement la coopération et le dialogue politiques, mais aussi la coopération sur les enjeux régionaux et mondiaux - et un Accord de partenariat économique UE-Japon.

B. DES ÉCHANGES TRÈS MODESTES DANS LE DOMAINE DES ÉQUIPEMENTS DE DEFENSE

En dépit de la dynamique des échanges bilatéraux entre la France et le Japon, notamment, depuis la feuille de route adoptée par le Président de la République et le Premier ministre japonais, en juin 2013, et visant à renforcer le partenariat stratégique, le taux de pénétration de l'industrie d'armement française et européenne est faible sur un marché potentiellement important, puisque le budget de la défense japonais représente environ 41 milliards d'euros en 2015, soit 0,96% du PIB. Le budget d'acquisition de défense est d'environ 8 milliards d'euros. Les constructeurs autres qu'américains n'ont quasiment pas accès au marché de défense japonais.

¹ Source : réponse au questionnaire et audition du 19 mai 2016.

Le Japon n'est que le troisième importateur d'équipements de défense français en Asie du Nord-Est, avec à peine 107 millions d'euros de prises de commande entre 2010 et 2014, soit une moyenne annuelle d'environ 20 millions d'euros. Le Japon se place loin derrière la Corée du Sud, avec 367 millions d'euros sur la même période, et surtout la Chine avec 495 millions d'euros, malgré l'existence de l'embargo sur les armes – la France considère que cet embargo s'applique aux armes létales et aux plateformes, et exporte essentiellement des composants vers la Chine.

L'industrie française des équipements de défense devrait pouvoir bénéficier de la volonté japonaise d'ouvrir son marché à des fournisseurs extérieurs et de développer des coopérations, notamment en matière de recherche et d'innovation. Comme la DGA¹ l'a fait remarquer, elle risque toutefois de rencontrer certains obstacles liés notamment à la difficulté à s'émanciper de l'allié américain et au manque d'expérience du Japon en matière de coopération industrielle dans le secteur de l'armement. L'apprentissage de la coopération prendra du temps et ne permettra pas, dans un premier temps, de traiter de sujets de grande ampleur, d'autant que les industriels japonais semblent peu enclins à dialoguer avec leurs homologues étrangers, sans l'aval du ministère de la défense ou du METI.

¹ Audition du 26 mai 2016.

SECONDE PARTIE : UN ACCORD-CADRE SUR LES TRANSFERTS RÉCIPROQUES D'ÉQUIPEMENTS ET DE TECHNOLOGIES DE DÉFENSE

Cet accord de sept articles ne contient aucune information sur d'éventuels programmes conjoints à réaliser, mais offre un cadre pour des coopérations franco-japonaises dans le domaine de l'armement de guerre.

Son préambule fait référence au Traité sur le commerce des armes (TCA) – dont la France et le Japon, partisans d'un régime universel de contrôle du commerce des armes sont les principaux promoteurs – ainsi que l'accord franco-japonais sur la sécurité des informations, tous deux entrés en vigueur en 2014. Il vise également la législation interne des parties en matière d' « équipements et technologies de défense ».

I. DES TRANSFERTS QUI S'INSCRIVENT DANS DES PROGRAMMES D'ACTIVITÉS COMMUNES OU DE COOPÉRATION DE DÉFENSE À IDENTIFIER

L'article 1^{er}, qui définit l'objet de l'accord, indique le périmètre des équipements et technologies de défense qu'une Partie peut mettre à la disposition de l'autre Partie. Il est ainsi précisé qu'il s'agit d'équipements et de technologies de défense nécessaires à la mise en œuvre d'activités communes de recherche, développement et production ou visant à renforcer la coopération en matière de sécurité et de défense.

Avant toute chose, les deux Parties détermineront les projets spécifiques d'activités communes, en prenant en compte différents facteurs, comme la viabilité commerciale ou la sécurité des pays respectifs, puis les confirmeront par la voie diplomatique.

Les équipements et technologies de défense qui entrent dans le champ de l'accord sont les matériels de guerre et matériels assimilés mentionnés à l'article L2335-2 du code de la défense. La liste de ces matériels est précisée dans un arrêté du 27 juin 2012 modifié. Cette liste se fonde sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne, elle-même issue des travaux de l'arrangement de Wassenaar qui est un arrangement multilatéral global, conclu en juillet 1996, pour le contrôle des exportations d'armements conventionnels et de biens et technologies à double usage servant à leur fabrication. Les États participants, qui sont maintenant au nombre de 41, dont la France et le Japon, ont défini notamment une liste de biens militaires et une liste de biens à double usage qu'ils s'engagent à contrôler à l'exportation. Ces listes sont mises à jour chaque année par le groupe d'experts de l'arrangement de Wassenaar.

Cet accord ne couvre pas le transfert entre la France et le Japon de biens à double usage, mais uniquement les biens militaires.

Il ne contient aucune information sur d'éventuels programmes conjoints à réaliser mais offre un cadre pour des coopérations franco-japonaises dans le domaine de l'armement de guerre, ce qui devrait permettre à la France de progresser sur le marché japonais, la part de coopération étant toujours significative dans les grands contrats d'armement. À ce jour, tout reste cependant à faire, même si, selon le ministère de la défense¹, les comités sur les équipements de défense se poursuivent à un rythme soutenu – avril et juin 2014, décembre et juin 2015, mai 2016 - pour identifier de possibles opportunités de coopérations industrielles conjointes.

Un communiqué conjoint des ministres de la défense français et japonais en date du 29 juillet 2014 avait cependant précisé les chantiers prioritaires – les systèmes de drones, le développement de la robotique militaire ainsi que les drones sous-marins y étaient notamment considérés comme des sujets d'intérêt commun pour les deux pays.

Lors du 4^e comité des équipements de défense, réuni au Salon du Bourget en juin 2015, il avait été décidé de poursuivre les échanges sur des thèmes d'intérêt identifiés en commun. Un séminaire industriel, co-organisé par la DGA et le METI en vue de promouvoir des coopérations industrielles s'est réuni concomitamment au 5^e comité sur les équipements de défense entre le 10 et le 13 mai dernier, à Tokyo. 80 personnes de quarante entreprises françaises et japonaises s'y sont rencontrées.

Selon le ministère de la défense², les discussions sont encore à un stade peu avancé, et aucun programme conjoint de recherche et développement n'a, pour l'instant, été lancé. Les secteurs suivants ont toutefois été mentionnés : drones aériens de surveillance embarqués sur navires, drones sous-marins, guerre des mines sous-marines, robotique terrestre, sonars actifs remorqués. La DGA³ a confirmé la volonté des grands groupes industriels de se positionner sur le marché japonais et a indiqué que le projet le plus prometteur portait actuellement sur une technologie de drones sous-marins chasseurs de mines, mais qu'il ne devrait aboutir qu'à partir de 2018.

Le Groupe Thalès⁴ a fait savoir à votre rapporteur qu'il avait déjà des discussions avec des industriels japonais en vue de partenariats pour le développement de technologies avancées et que ces coopérations en discussion s'inscriraient parfaitement dans le cadre de cet accord. Il a fait valoir qu'il avait déjà une première expérience en la matière, car depuis 1992, TDA, une filiale de Thalès, a accordé deux licences de production sur le

¹ Source : réponse aux questionnaires et audition du 19 mai 2016.

² Source : réponse au questionnaire et audition du 19 mai 2016.

³ Audition du 26 mai 2016.

⁴ Audition du 26 mai 2016.

territoire japonais, dans le cadre d'un partenariat avec la maison de commerce Sumitomo, de son mortier rayé de 120 mm (produit par HOWA) et de ses munitions de mortier de 120 mm (produit par KOMATSU).

Le groupe Airbus¹ a déclaré à votre rapporteur, qu'en dépit de l'occasion manquée en juillet 2015 (voir *supra*) de favoriser la coopération entre *Airbus helicopters* et son partenaire japonais traditionnel *Kawasaki Heavy Industries* pour le développement d'un nouveau modèle d'hélicoptère proposé au ministère de la défense japonais, il ne renonçait pas définitivement à ce projet, par ailleurs toujours soutenu par les gouvernements français et allemand. À cette occasion, il a rappelé que le ministère de la défense japonais avait déjà décidé d'attribuer un contrat de support pluriannuel complet à la filiale d'*Airbus Helicopters* au Japon pour le maintien en condition opérationnelle (MCO) de deux flottes d'hélicoptères civils destinés aux FAD : 3 H225² depuis 2013 et 15 H135³ en 2016. Il a de plus indiqué qu'il explorait de nouvelles pistes dans le domaine des drones hélicoptères de mission.

II. L'APPROBATION PAR UN COMITÉ CONJOINT DES ÉQUIPEMENTS ET TECHNOLOGIES TRANSFERÉS POUR LES PROJETS COMMUNS

Une fois des projets communs d'activités identifiés, un comité conjoint, mis en place par l'article 2, approuvera les équipements et les technologies devant être transférés, sur la base des informations pertinentes communiquées par la voie diplomatique.

Ce comité conjoint est composé d'une section française et d'une section japonaise. La section française est composée d'un représentant du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), d'un représentant du ministère en charge des affaires étrangères, d'un représentant du ministère en charge de l'économie, et d'un représentant du ministère en charge de la défense. La section japonaise est composée d'un représentant du ministère de la défense, d'un représentant du ministère des affaires étrangères, et d'un représentant du ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie (METI).

Le comité conjoint pourra toutefois prendre des décisions sans se réunir de façon formelle. Les informations requises pour les travaux du comité seront communiquées par échanges de notes verbales et les décisions prises par consensus.

L'accord souligne que ce comité conjoint n'a pas vocation à se substituer à la procédure nationale d'examen et de délivrance des licences

¹ Audition du 26 mai 2016.

² Destinés au transport de VIP.

³ Destinés à la formation ab initio de pilotes.

d'exportation d'équipements et de technologies de défense menée par les autorités nationales de chaque Partie conformément à ses lois et règlements pertinents et aux accords internationaux auxquels elle est Partie.

Cette clause demandée par la France vise à préserver les compétences, que le code de la défense – notamment les articles L2335-2 à L.2335-4 et R.2335-9 à R.2335-20 du code de la défense – octroie au Premier ministre, au Secrétaire général de la défense et de la sécurité (SGDSN) ainsi qu'aux ministères en charge des affaires étrangères, de la défense et de l'économie. Ainsi, les décisions du comité conjoint ne s'imposeront pas juridiquement aux autorités nationales en charge de l'examen des demandes de licences d'exportation de matériel de guerre, soit pour la France, à la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG)

Enfin, une fois le programme d'activités conjoint identifié et les équipements et technologies de défense à transférer approuvés, chaque transfert sera ensuite formalisé dans un arrangement détaillé, négocié entre le ministère de la défense français et le ministère de la défense et le METI japonais. Cet arrangement détaillé fournira l'encadrement juridique et financier nécessaire à la conduite du projet en coopération identifié et décrira notamment les personnes concernées, les équipements et technologies de défense transférés, les modalités du transfert etc.

Le ministère de la défense¹ a indiqué à votre rapporteur que le comité sur les équipements de défense avait d'ores et déjà lancé des travaux destinés à définir un modèle d'arrangement technique standard, afin d'anticiper la concrétisation de ces futures coopérations.

III. DES TRANSFERTS ENTOURÉS DE GARANTIES

L'article 3 oblige les Parties à faire un usage efficace des équipements et technologies de défense qui lui ont été transférés, de manière conforme aux objectifs et principes de la Charte des Nations unies et à ceux fixés dans les arrangements détaillés. Cette référence à la Charte des Nations unies introduit une garantie que les technologies et équipements transférés seront utilisés conformément aux principes du droit international comme le maintien de la paix et de la sécurité internationales, le règlement pacifique des différends, la coopération internationale et le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cet article interdit, de manière plus générale, d'affecter ces équipements et technologies de défense à tout autre objectif.

Des garanties strictes pour éviter toute réexportation et tout transfert non désiré d'équipements et de technologies résultant de programmes

¹ Source : réponse au questionnaire.

conjointes de recherche, développement et de production conjoints vers des tiers – pas seulement des Etats tiers – sont également prévues. Cette clause, proposée par la Partie japonaise correspond à une préoccupation habituelle et légitime dans les programmes internationaux de coopération industrielle dans le domaine de l'armement, dont l'enjeu est d'éviter que les résultats de programmes conjoints de recherche bénéficient à des tiers de manière non souhaitée par l'une des Parties. Toutefois, cette clause est habituellement incluse dans les arrangements techniques ou contractuels encadrant un programme industriel précis, et non dans l'accord bilatéral lui-même.

L'article 4 impose aux Parties de prendre les mesures nécessaires pour protéger les informations classifiées transférées depuis l'autre Partie. Les modalités de ces échanges sont déjà précisées dans l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Japon sur la sécurité des informations qui est entré en vigueur le 24 octobre 2014. Cet accord classique de protection des informations classifiées rappelle quelles autorités sont en charge de la protection du secret de la défense nationale en France et au Japon, établit un tableau d'équivalences entre les mentions de classification françaises et japonaises, et rappelle les règles minimales en matière de sécurité des informations classifiées, y compris les procédures d'habilitation, les mesures de protection ou de destruction, et les règles portant sur la non-divulgateion et le droit d'en connaître.

L'article 5 précise que l'accord et tous les arrangements détaillés sont mis en œuvre conformément aux lois et règlements pertinents et dans le cadre des crédits budgétaires des pays respectifs.

L'article 6 prévoit que les questions relatives à l'interprétation de l'accord et de ses arrangements sont réglées exclusivement par consultation entre les Parties.

IV. DES DISPOSITIONS FINALES DE TYPE CLASSIQUE

L'article 7 mentionne les modalités d'entrée en vigueur de l'accord. Si aucune procédure de ratification parlementaire n'est nécessaire côté japonais, la Partie japonaise n'a toutefois, à ce jour, pas encore transmis à la France son instrument de ratification.

Il précise que les amendements au présent accord seront adoptés par consentement mutuel entre les Parties.

Enfin s'agissant de la période de validité de l'accord, celui-ci reste en vigueur pendant une période de cinq ans et est ensuite automatiquement reconduit chaque année, sauf intention de dénonciation notifiée quatre-vingt-dix jours à l'avance par la voie diplomatique.

CONCLUSION

Après un examen attentif des stipulations de cet accord, **la commission recommande l'adoption de ce projet de loi.** Cet accord revêt en effet une importance stratégique car il représente un véritable changement dans la politique de défense japonaise depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Il témoigne d'une volonté tout à fait inédite, quoiqu'encore prudente, d'ouverture et de diversification des partenariats stratégiques de la part du Japon, que la France se doit d'accompagner. Le lancement de consultations préliminaires, au premier semestre 2016, en vue des négociations d'un accord de soutien logistique (*Acquisition and Cross-servicing Agreement, ACSA*) se place également dans cette perspective.

Même s'il s'accompagne à ce stade d'aucune information concrète sur des programmes de coopération pour le développement ou la production d'armement militaire, cet accord qui instaure un premier cadre de coopération industrielle, ouvre un dialogue sur des sujets d'intérêt commun. Des discussions, afin d'identifier de possibles coopérations, sont déjà en cours. Il devrait, à moyen terme si ce n'est à court terme, être fructueux pour les entreprises françaises du secteur qui sont très désireuses de se positionner sur le marché japonais.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 juin 2016, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, Président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Daniel Reiner sur le projet de loi n° 536 (2015-2016) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Japon relatif au transfert d'équipements et de technologies de défense.

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

M. Christian Namy. – Je suis un peu inquiet des conséquences de cet accord sur les relations de la France avec la Chine et cela motivera mon vote contre l'adoption de ce projet de loi de ratification.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – Il n'y a aucune inquiétude à avoir. Le dossier est un dossier de transfert de technologies de défense. Il ne porte pas aujourd'hui sur la vente d'armes de guerre. Enfin, je ne sais pas qui doit être le plus inquiet du Japon ou de la Chine. L'attitude de la Chine suscite de nombreuses inquiétudes dans son voisinage et il n'est pas illogique qu'un pays comme le Japon cherche à se protéger, même si le Japon reste profondément pacifiste. Cet accord, je le sens plutôt comme une remise à niveau, par le Japon, de son industrie de défense, qui a pris beaucoup de retard. Certes, il y a des secteurs de pointe dans l'industrie japonaise comme la santé, la robotique, la marine. S'agissant de la marine toutefois, le contrat signé récemment par la France avec l'Australie pour des sous-marins prouve que les équipements français sont au bon niveau.

M. André Trillard. – Je suis tout à fait favorable à l'adoption de ce projet de loi. Si le pivot américain a eu pour conséquence d'affaiblir la présence américaine au Moyen Orient et de ne pas la créer dans le Pacifique, je me demande où sont les onze porte-avions ? S'agissant de la marine japonaise, tous les bateaux sont neufs avec des propulsions de qualité même si l'équipement est inférieur au nôtre. En l'absence de contact avec l'adversaire en effet, l'industrie japonaise ne progresse qu'à la vitesse de sa technologie et non pas à celle d'éventuels adversaires. C'était déjà la question soulevée lors de la signature du contrat avec l'Australie.

M. Daniel Reiner, rapporteur. – Je souscris tout à fait au propos de mon collègue Trillard. Il faut croire que le pivot américain vers le Pacifique, tel qu'il est exprimé depuis 2012-2013 par les autorités américaines, n'est pas aussi manifeste qu'on l'imagine puisque les États-Unis encouragent le Japon, comme la Corée du Sud d'ailleurs, à investir dans les équipements de défense.

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

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Audition du jeudi 19 mai 2016 :

➤ **Ministère des affaires étrangères et du développement international :**

- Mme Sandrine Barbier, direction des affaires juridiques, chef de la mission des affaires juridiques,
- M. Emmanuel Besnier, Direction générale des affaires politiques et de sécurité, chef du Pôle contrôle des exportations.

➤ **Ministère de la défense :**

- M. Etienne Paris, Direction générale des relations internationales et de la stratégie, direction Stratégie de défense, prospective et contre-prolifération, délégué au contrôle des exportations,
- Mme Elody Justo, Direction des affaires juridiques – Sous-direction du droit international public et européen – Bureau du droit international public général, adjointe au chef de Bureau.

Auditions du jeudi 26 mai 2016 :

➤ **Cabinet du ministre de la défense :**

- M. Bruno Gruselle, conseiller diplomatique adjoint,
- Mme Christine Mounau-Guy, conseillère parlementaire.

➤ **Direction générale de l'Armement :**

- M. Jacques Cousquer, chargé de la sous-direction Asie-Pacifique au sein de la Direction du développement international,
- M. Alexis Bancet, Chef du Bureau Asie du Nord-Est au sein de la Direction du développement International.

➤ **Groupe Thalès :**

- M. Alexis Dalem, Directeur des relations institutionnelles internationales.

➤ **Groupe Airbus :**

- M. Philippe Bottrie, Directeur des affaires publiques France,
- Mme Annick Perrimond-du Breuil, Directeur des relations avec le Parlement.