

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS DE MATÉRIEL MILITAIRE

Rapport public thématique

Janvier 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction.....	17
Chapitre I Un soutien déterminé qui va de pair avec un contrôle rigoureux.....	23
I - L'organisation des services de l'État.....	23
A - Un soutien efficace aux exportations de matériels militaires, malgré l'action de nombreux acteurs publics.....	23
B - Une stratégie à davantage formuler, partager avec les entreprises et élargir au secteur de la sécurité	27
II - Des exportations fortement contrôlées	29
A - Le cadre juridique international du contrôle des exportations d'armement et des matériels assimilés.....	29
B - Le cadre juridique français du contrôle des exportations de matériel militaire et de sécurité.....	30
C - Une exigence éthique croissante	42
Chapitre II Des exportations soumises à des aléas et à des exigences de plus en plus fortes	49
I - Un environnement politique mouvant et un commerce dépendant des relations interétatiques	49
A - Un commerce soumis à de forts aléas politiques	49
B - La forte demande de cadre contractuel interétatique.....	50
C - Les exigences croissantes « d'offsets ».....	57
II - Les contraintes liées aux réglementations internationales.....	61
A - L'utilisation grandissante du droit	61
B - Les risques de blocage des exportations du fait des réglementations internationales	62
Chapitre III La mise en œuvre active de la politique d'exportation et l'accompagnement des contrats par la DGA et les armées.....	69
I - La déclinaison du soutien aux exportations.....	69
A - Une politique active de soutien à la prospection.....	69
B - Un suivi actif des grands contrats	73

II - Des moyens des armées de plus en plus engagés.....	76
A - Un impact capacitaire certain	76
B - Un bilan à tirer des effets des exportations sur les moyens des armées	80
III - Facturation et redevance	82
A - Les règles de facturation du soutien aux exportations	82
B - La question des redevances.....	88
Chapitre IV Un important soutien financier qui reste nécessaire	93
I - Les aides au développement, à l'investissement et à la prospection	94
A - La procédure de l'article 90.....	94
B - Garanties et aides au développement, à la prospection et à l'investissement portées par Bpifrance.....	95
II - La politique de financement des exportations.....	97
A - Le cadrage général de la politique de financement des exportations	98
B - Une mise en œuvre dépendant de l'appétit des banques à financer les exportations.....	101
C - Un portefeuille très concentré et risqué	105
D - Les financements internationaux, des instruments à mobiliser davantage.....	110
Conclusion générale	115
Liste des abréviations	117
Annexes.....	123

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics qui en résultent : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*
**

La présente enquête a été conduite sur le fondement des articles L. 111-2 et suivants du code des juridictions financières. Elle est rendue publique en vertu des dispositions de l'article L. 143-1 alinéa 2 du même code. Ayant déjà fait l'objet d'un contrôle classifié en 2020-2021, elle a consisté à actualiser et compléter les informations collectées, à les synthétiser, tout en veillant à la préservation de leur caractère secret lorsque c'était nécessaire. L'instruction a donc été menée de manière accélérée par la quatrième chambre en s'appuyant sur des entretiens complémentaires avec les services du ministère des armées et du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Elle s'est appuyée sur les pièces et les réponses aux questionnaires transmises par les directions concernées des ministères sollicités (armées, économie et finances, intérieur, Europe et affaires étrangères) et le secrétariat général de la défense et la sécurité nationale.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 20 juillet 2022, par la quatrième chambre, présidée par M. Andréani, président de chambre et composée de M^{mes} Faugère et Mercereau, conseillères maîtres, MM. Bichot, Homé, Frentz, Homé et Thornary, conseillers maîtres, M. Jourdan, conseiller référendaire et, en tant que rapporteurs, M^{me} Saliou, conseillère maître et M. Weill, conseiller référendaire en service extraordinaire, ainsi que, en tant que contre-rapporteur, M. Autran, conseiller maître en service extraordinaire.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, M. Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Demier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah présidents de chambre, MM. Martin, Advielle, Lejeune, Mmes Bourgogne, Renet, présidents de chambre régionale des comptes et M. Gautier, Procureur général, a été consulté sur le projet de rapport le 5 octobre 2022. Le Premier président en a approuvé la publication le 24 janvier 2023.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

La France exprime régulièrement sa volonté d'indépendance stratégique dans les documents relatifs à la politique industrielle de l'armement. C'est dans ce contexte que s'est développée une ambitieuse politique d'exportation de matériel militaire pour favoriser l'équilibre des rapports de force, renforcer les alliances et les coopérations bilatérales ou européennes, mais aussi et surtout pour assurer l'autonomie stratégique de la France. Une politique dynamique d'exportation de matériel militaire est en effet indispensable pour maintenir une base industrielle et technologique de défense autonome. Or, l'étroitesse du marché français ne lui permet pas de supporter à lui seul les coûts de recherche, de développement et de production des matériels de haute technologie équipant les forces armées. Cette vision stratégique a conduit à mettre en place un système très complet de soutien aux exportations de matériel militaire (Soutex).

L'organisation du soutien à l'exportation de matériel militaire est globalement satisfaisante ; ce service pourrait bénéficier davantage à la filière « sécurité » ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises.

Les pouvoirs publics s'impliquent fortement dans le Soutex à travers des structures et des mécanismes nombreux, constituant un ensemble cohérent et efficace. La direction générale de l'armement (DGA) du ministère des armées joue un rôle pivot au sein de cet ensemble, qui mobilise près de 900 agents des services de l'État (ministères des armées, de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, de l'Europe et des affaires étrangères), des niveaux techniques aux plus hautes instances politiques.

Ces mécanismes ont aidé la France à se hisser au troisième rang des pays exportateurs de matériel militaire et à dégager un excédent commercial dans ce secteur de plus de 7 Md€ en 2021. Les effectifs de certaines structures concourant au Soutex mériteraient toutefois d'être renforcés, notamment à la DGA (mission de supervision des opérations d'exportation et direction technique), et à la direction générale du Trésor (DG Trésor, bureau des affaires aéronautiques, militaires et navales).

Afin de réduire la dépendance aux grands contrats, ce soutien pourrait être davantage mis au service des petites et moyennes entreprises (PME) en partageant des lignes directrices d'analyse des marchés export, en développant des programmes de formation copilotés par la DGA, la DG Trésor et les structures dédiées en place. Il gagnerait aussi à associer davantage les secteurs voisins des biens à double usage (civil et militaire) et de la sécurité, portés souvent par les mêmes entreprises, aux enjeux industriels et réglementaires proches.

Le contrôle des exportations de matériel militaire peut être rendu plus efficace, notamment en améliorant le contrôle a posteriori.

Réglementé et de nature politique, le commerce des armes est soumis à un régime dérogatoire d'autorisation préalable, impliquant des contrôles rigoureux, encadrés par des règles internationales et européennes pour délivrer et vérifier les licences d'exportation. Mis en œuvre sous l'autorité du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), ce système de contrôle paraît robuste en amont, malgré les dysfonctionnements du système d'information qui lui est associé et dont les améliorations en cours pourraient permettre de réduire les délais d'instruction des demandes de licence. Les trois commissions interministérielles en place pour le contrôle de l'exportation des matériels de guerre et assimilés, des biens à double usage ainsi que des armes civiles et des explosifs fonctionnent de manière satisfaisante. Toutefois, une meilleure coordination entre la commission interministérielle pour l'étude des exportations des matériels de guerre (CIEEMG) et la commission interministérielle des biens à double usage (CIBDU) serait souhaitable pour faciliter le classement de matériels et éviter des avis divergents ou rendus dans des délais différents portant sur des matériels semblables.

La mise en place de licences de contrats, initiée par la DGA, devrait aussi contribuer à simplifier ce système, de même que le transfert, souhaitable, au SGDSN de la notification des licences, actuellement assurée par les services des Douanes. De plus, les actions d'information, de formation et d'orientation des PME mises en place par la DGA pourraient être renforcées, en lien avec la DG Trésor et la direction générale des entreprises (DGE). Cet effort accru permettrait d'aider les PME à mettre en œuvre les dispositifs de conformité et à mieux connaître les marchés, les procédures et les contacts à mobiliser, afin d'accroître le volume des contrats de moins de 200 M€. Il aiderait ainsi à lisser, sur la durée, des performances à l'exportation aujourd'hui très dépendantes des grands contrats d'armement.

Ces dispositifs nécessiteraient aussi d'être mutualisés aux secteurs connexes de la sécurité et des biens à double usage, y compris dans leur dimension de soutien à l'exportation. Enfin, le système de contrôle *a posteriori* des licences pourrait être amélioré, en augmentant le nombre des contrôles sur pièces et sur place². La mise en œuvre, en tant que de besoin, de sanctions dissuasives envers les exportateurs ne respectant pas la réglementation est également indispensable pour renforcer la crédibilité du système de contrôle.

² Seulement 21 contrôles sur place ont été réalisés en 2021 contre une quarantaine avant 2018.

Le contrôle des exportations d'armement prend en considération les préoccupations liées aux droits de l'Homme, ainsi que les critères européens en la matière, dans un contexte de montée en puissance des exigences éthiques, portées par les parlements, les organisations non gouvernementales (ONG) et les opinions publiques. L'État doit anticiper ces demandes éthiques et sociétales, afin de mieux concilier ces exigences avec l'exercice de la souveraineté de la France et les impératifs d'exportation et de compétitivité des entreprises des secteurs de l'armement et de la sécurité.

Le souci de répondre aux demandes des pays clients a conduit à prendre des risques nouveaux tant pour l'Etat que pour les entreprises.

Essentiellement interétatique, le commerce des matériels militaires s'inscrit dans des contextes politiques évolutifs pouvant conduire à accélérer ou retarder la signature de contrats, voire à les dénoncer et à choisir d'autres partenaires. La conclusion d'accords de partenariat stratégique visant à créer un cadre favorable ne prémunit pas contre ces retournements, si ces accords ne sont pas soutenus dans le temps et portés par une volonté commune. Pour répondre à la demande des pays partenaires d'inscrire les contrats militaires dans un cadre étatique et en vue d'offrir des facilités aussi structurées que les « *foreign military sales* » des États-Unis, la France a tenté de mettre au point un outil global pour structurer les ventes aux pays étrangers. Elle n'y est pas parvenue, faute de profondeur de ses stocks et de capacité à imposer ses règles du jeu. Elle a donc retenu, au cas par cas, diverses formules pour répondre à la demande de ses partenaires, dont certaines laissent à la charge de l'État des risques en cas de conflit entre le fournisseur et le pays acheteur.

Outre un cadre interétatique, les pays acheteurs demandent de plus en plus de compensations (« *offsets* ») potentiellement risquées pour les PME sous-traitantes. Le développement de la pratique des « *offsets* » conduit les grands maîtres d'œuvre à rechercher des fournisseurs locaux susceptibles de bénéficier de transferts de technologies, au risque de concurrencer leurs sous-traitants traditionnels. Il les amène aussi à demander à ces mêmes sous-traitants de les accompagner et d'investir dans des pays où des partenariats locaux majoritaires sont souvent exigés, et où les règles de droit sont parfois instables. Les travaux du département du commerce américain ont montré que si les « *offsets* » permettaient aux grands groupes de remporter des grands contrats, ils avaient un effet négatif sur le tissu des PME nationales. Ce constat conduit à préconiser à la DGA et à la DG Trésor d'assurer une veille très attentive sur cette question, non seulement en assurant mieux le suivi des « *offsets* » dans le cadre des outils existants, mais aussi en mettant en place un système de déclaration obligatoire donnant lieu à un rapport annuel au Parlement.

L'interdépendance industrielle, le développement de nouvelles règles internationales et l'évolution des opinions peuvent compromettre la capacité exportatrice des industries d'armement et de sécurité.

L'interdépendance industrielle globale conduit l'industrie de l'armement à dépendre partiellement des pays fournisseurs. Or, l'incorporation de composants étrangers aux matériels fabriqués ou la coopération interétatique dans leur conception et leur production soumet les exportations aux réglementations de ces pays, ce qui peut conduire à bloquer certaines exportations françaises. Cela a ainsi été le cas à la suite du refus de délivrer des licences d'exportation des autorités allemandes ou américaines. Un accord bilatéral susceptible de résoudre ces difficultés a été conclu avec l'Allemagne ; il conviendra de s'assurer dans le temps long de son bon fonctionnement. S'agissant des États-Unis, il apparaît judicieux de s'émanciper le plus possible de la dépendance aux composants américains en développant des solutions industrielles dites « *Itar free* », dès la conception des matériels. Ces risques doivent être également prévenus dans le cadre des programmes menés en coopération avec des partenaires européens.

Par ailleurs, le développement des réglementations européennes en matière de taxonomie et d'écolabel doit aussi susciter la vigilance, car ces normes pourraient amener à évincer les industries d'armement et de sécurité des financements « verts » et restreindre leurs possibilités de développement.

Enfin, la politique de soutien aux exportations d'armement doit tenir compte de l'acceptabilité par les opinions publiques d'exportations de matériels militaires et de sécurité vers des pays en situation de crise ou susceptibles de détourner ces équipements de leurs objectifs légitimes initiaux, voire de les utiliser à des fins répressives internes ou d'agression externe. Ces problèmes, pouvant donner lieu à des contentieux judiciaires, doivent être anticipés et prévenus, faute de quoi la capacité de la France à poursuivre sa politique d'exportation pourrait être entravée.

Les coûts de la politique de soutien, notamment pour les armées, doivent être mieux pris en compte ; le ministère des armées doit être plus rigoureux dans la gestion de ses redevances.

Le soutien aux exportations est devenu une mission à part entière du ministère des armées avec une très forte implication de la DGA, de l'état-major des armées (EMA) et des forces. Ce ministère a mis en œuvre une politique accompagnant les entreprises exportatrices de la prospection à la formation des armées utilisatrices. Bien que des efforts aient été accomplis pour mieux soutenir les PME, cette politique bénéficie principalement aux grands groupes. Aussi les efforts en faveur des PME devraient-ils être renforcés, tant du point de vue de la formation que du suivi des plans de portage que les grands groupes sont supposés mettre en œuvre pour les appuyer dans leur développement international.

En amont, le ministère des armées déploie une intense activité pour soutenir les actions de prospection et de promotion des exportations. Il met en œuvre avec les autres départements ministériels (le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, en particulier la DG Trésor, et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères) et au sein de ses propres services (DGA, EMA et armées) des actions coordonnées au service des grands contrats. Au sein du ministère, une coopération renforcée entre la DGA et l'EMA a été mise en place. Elle permet de répondre à la demande des pays clients ou des industriels, afin d'accompagner ces contrats par des prestations en matière de qualification des matériels ou des personnels, voire d'accélérer dans certains cas les livraisons de matériels, ce qui constitue un atout pour l'offre française.

Néanmoins, ces actions pèsent de plus en plus sur les moyens des armées qui sont impliquées tant dans les opérations de prospection que dans les exportations ou les actions de formation qui les accompagnent. Alors que les armées françaises sont amenées à être déployées sur les théâtres d'opération, elles sont parfois contraintes de se priver temporairement de capacités pour répondre aux demandes des pays clients, parce que les industriels ne sont pas en mesure d'accroître rapidement leur production ou qu'ils ne disposent pas de stocks suffisants. Les conséquences (prélèvement sur les stocks, prélèvements sur les équipements, retard des livraisons, mobilisation des moyens de formation, etc.) ne sont évaluées ni du point de vue financier, ni du point de vue opérationnel. Les bénéfices putatifs (baisse du prix unitaire des équipements, amélioration du potentiel des équipements de remplacement, etc.) qui en résulteraient ne sont pas davantage évalués mais posés comme des prédicats. Cette constatation conduit la Cour à recommander qu'un bilan coûts/bénéfices soit tiré des différentes opérations de soutien et que le ministère des armées cherche à en obtenir une meilleure valorisation.

Cela concerne la facturation des prestations techniques et des actions de formation en situation opérationnelle, dont les industriels ont parfois été exonérés. Il en a été de même pour les redevances que les industriels doivent acquitter dès lors que l'État a participé aux frais d'études, de recherche et de développement des matériels. Ces redevances restent d'autant plus modestes que les principaux industriels contributeurs en contestent les modalités de calcul et répugnent à les acquitter sans que le ministère des armées mette tout en œuvre pour les établir et les recouvrer rapidement.

Par ailleurs, les différentes parties prenantes du ministère des armées (DGA, EMA, armées) et du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (DG Trésor) n'ont pas une vision consolidée des actions entreprises au bénéfice des industriels, alors qu'elles font souvent l'objet de demandes visant à améliorer le soutien qu'elles accordent à ces entreprises. Elles devraient partager ces informations, ce qui pourrait être fait dans le cadre de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur qui statue sur les garanties délivrées pour le compte de l'État au titre de la politique de financement des exportations.

Les exportations de matériel militaire bénéficient d'un important soutien financier de l'État qui devra être consolidé dans la durée et pourrait être complété par une meilleure mobilisation des financements internationaux.

Le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique est un des acteurs incontournables de la politique d'exportation, grâce à l'ensemble des procédures de soutien qu'il met en œuvre. Si certaines d'entre elles sont peu ou pas utilisées (assurance prospection, garantie des investissements), les garanties des contrats en cours d'exécution sont au contraire très fortement mobilisées, avec un encours de plus de 17 Md€ représentant près de 29 % du portefeuille de l'assurance-crédit géré par Bpifrance assurance exportation (AE) pour le compte de l'État. Bien que la France applique volontairement au secteur militaire l'ensemble des dispositions résultant de l'Arrangement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) relatif aux crédits à l'exportation, elle peut, en cas de concurrence avérée pour des affaires majeures, y apporter des aménagements.

La distribution géographique des exportations françaises conduit à un portefeuille d'assurance-crédit très concentré sur quelques pays dont certains sont considérés à risque. Cependant, les sinistres ou menaces de sinistre intervenus au cours des dix dernières années en matière militaire ont résulté non pas d'une défaillance des États emprunteurs mais d'embargos ou de refus de licence du fait des pays exportateurs. L'embargo sur les exportations d'armes destinées à la Russie qui s'est appliqué aux bâtiments de projection et de commandement, a ainsi induit un coût pour l'État supérieur à 400 M€.

Au-delà de ces risques, le financement des exportations d'armement et de matériel de sécurité par les banques pourrait être rendu plus ardu en raison de la possible exclusion de ces secteurs de la taxonomie verte européenne. Deux facteurs y contribuent : d'une part la montée en puissance des impératifs de responsabilité sociale et environnementale et des règles de conformité, et, d'autre part, l'application de mesures extraterritoriales, notamment américaines. Aussi, à côté des actions diplomatiques, et de celles visant à s'émanciper des composants étrangers, une action spécifique est nécessaire pour parer ce risque. Une utilisation renforcée des outils dont dispose l'État pour financer ces exportations (Bpifrance, Société de financement local – Sfil, Caisse des dépôts et consignations, prêts du Trésor, lignes de crédit) doit être envisagée. En outre, les financements multilatéraux pourraient être davantage mobilisés pour les exportations vers des pays peu solvables.

In fine, la stratégie, constante et efficace, mise en place par les pouvoirs publics pour soutenir les grandes entreprises du secteur de l'armement porteuses des plus grands contrats à l'exportation pourrait bénéficier davantage aux entreprises plus petites et au secteur des matériels de sécurité. Elle doit être poursuivie pour assurer le développement de ces secteurs essentiels à l'indépendance nationale.

Récapitulatif des recommandations

1. Sur le modèle du plan stratégique export de 2014, élargi aux biens à double usage et aux matériels de sécurité, élaborer des lignes directrices d'analyse des marchés export et les partager avec les entreprises (*SGDSN, ministère des armées, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'intérieur, ministère de l'Europe et des affaires étrangères*).
2. Renforcer le contrôle *a posteriori* en termes de programmation et de sanctions en cas de manquement à la réglementation, et communiquer le rapport d'activités du comité ministériel du contrôle *a posteriori* à l'ensemble des membres de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre ainsi qu'aux présidents des commissions parlementaires concernées (*ministère des armées*).
3. Réduire le délai moyen d'instruction des demandes de licence soumises à la CIEEMG (*SGDSN, ministère des armées*).
4. Lancer un programme conjoint de formation à l'exportation des TPE et PME des secteurs de la défense et de la sécurité (procédures, classement des matériels, stratégie et risque pays, soutiens financiers, contrôle interne, enjeux juridiques, interlocuteurs) (*ministère des armées, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
5. Créer pour les entreprises du secteur de la défense et de la sécurité une obligation légale ou réglementaire de déclarer les *offsets* et faire annuellement rapport au Parlement du suivi des « *offsets* » (*ministère des armées, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
6. Dans les plans de portage qui accompagnent les dossiers d'assurance-crédit relatifs aux grands contrats et dans le cadre des conventions qui lient le ministère des armées aux grands groupes industriels, préciser la part des « *offsets* » et en détailler les modalités et le contenu ; en assurer localement le suivi sur pièces et sur place (*ministère des armées, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
7. Établir pour les contrats conclus à partir de 2022 un bilan financier et capacitaire de chacune des opérations de Soutex menées : coûts, contreparties obtenues et objectifs de contreparties à obtenir (*ministère des armées*).

8. Faire preuve de davantage de diligence dans l'établissement et le recouvrement des redevances dues par les industriels exportateurs (*ministère des armées*).
9. Relever les plafonds d'intervention de Bpifrance en matière de crédits-acheteurs au bénéfice des PME. À moyen terme, examiner les modalités selon lesquelles Bpifrance (avec la Sfil) ou la Caisse des dépôts et consignations pourraient pallier le risque de désengagement des banques françaises du financement des grands contrats d'armement (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
10. Mettre en place des lignes de crédit au bénéfice des PME et des ETI pour les pays cibles identifiés dans les lignes directrices export (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
11. Mieux partager les informations concernant les financements internationaux auxquels les entreprises françaises pourraient recourir pour développer leurs exportations en Afrique (*ministère des armées, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères*).

Introduction

La volonté d'indépendance stratégique et l'étroitesse du marché national de défense, conjuguées à la nécessité de bâtir des alliances et coopérations militaires solides et durables, et d'équilibrer des rapports de force locaux ou régionaux, ont conduit la France à développer une ambitieuse politique d'exportation de matériel militaire. Les objectifs visés sont résumés dans la section « *Développer une politique volontariste de coopération européenne et internationale* » du rapport annexé à la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025³ : « *Dans le domaine industriel, la politique d'exportation d'armement contribue à consolider la position de la France sur la scène internationale, à garantir son autonomie stratégique et à renforcer la crédibilité de ses forces armées. S'inscrivant dans une logique économique, industrielle, opérationnelle et diplomatique, elle contribue en outre à la soutenabilité financière de notre politique de défense et au développement d'un haut niveau d'interopérabilité de nos capacités. [...] L'industrie de défense contribue positivement au solde de la balance commerciale de la France en exportant un tiers de son chiffre d'affaires en moyenne sur les dernières années avec des bénéfices pour la Nation en termes fiscaux et de création d'emplois hautement qualifiés.* »

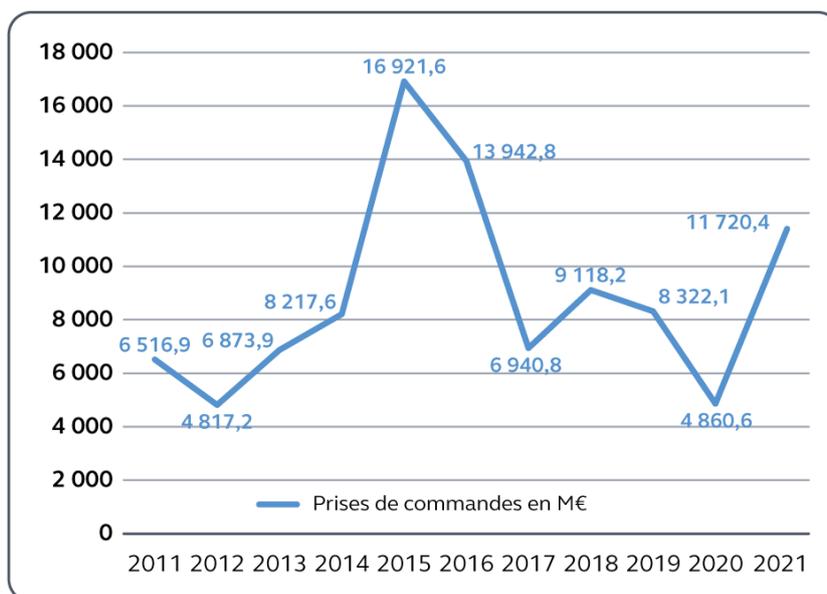
Cette stratégie française s'insère dans un contexte international marqué par des tensions et des conflits armés accrus, la progression des dépenses d'armement⁴ et un marché mondial dominé par cinq pays (États-Unis, Russie, France, Allemagne et Chine). Au cours de la période 2017-2021, ces derniers ont réalisé 78,5 % du volume des échanges militaires internationaux. Sur ce marché concurrentiel, la France est parvenue à passer du cinquième au troisième rang mondial en faisant plus que doubler sa part de marché (11 % en 2021).

³ Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire 2019-2025.

⁴ + 3,4 % d'augmentation des dépenses militaires mondiales en 2021 (2113 Md\$ selon le *Stockholm International Peace Research Institute* – SIPRI) par rapport à 2020, selon le ministère des armées. Cf. annexe n° 1 – Dépenses militaires et marché mondial de l'armement. Les données du SIPRI, parfois critiquées, ont été néanmoins utilisées car elles sont les seules à offrir une vision globale de ce sujet.

Cette progression résulte de la remontée en puissance des exportations d'armement en 2021, après une année 2020 en repli, en raison notamment de la crise sanitaire. Ainsi, alors que les prises de commandes moyennes pour 2013-2020 s'établissaient à 9,4 Md€, elles ont encore progressé pour atteindre 11,7 Md€ en 2021, soit la troisième meilleure performance française à l'export de ce secteur après celles de 2015 (16,9 Md€) et 2016 (13,9 Md€). L'année 2022 devrait confirmer cette tendance avec un niveau de commandes qui devrait dépasser les 20 Md€. Cette contribution positive à la balance commerciale de la France n'a cependant pas empêché celle-ci d'atteindre un déficit record de 84,7 Md€ en 2021⁵, en particulier du fait du renchérissement du coût des énergies et des hydrocarbures importés. Cette dégradation du solde des échanges commerciaux de la France se poursuit, pour les raisons précitées, en août 2022 avec un déficit de 139,9 Md€, cumulé sur 12 mois glissants⁶.

Graphique n° 1 : prises de commandes de l'industrie française d'armement 2011-2021 en M€



Source : Cour des comptes, données du rapport au Parlement de 2022 sur les exportations d'armement de la France

⁵ In <https://www.vie-publique.fr/en-bref/283734-les-resultats-du-commerce-exterieur-en-2021>.

⁶ In https://lekiosque.finances.gouv.fr/fichiers/nationales/revue/Chiffre_082022.pdf.

Principaux contrats français d'armement signés en 2021-2022

Ces deux années correspondent à des performances exceptionnelles d'exportation de matériels militaires produits par des entreprises françaises. L'année 2021⁷ a été marquée par la vente de 6 avions Rafale neufs et de 12 avions Rafale d'occasion à la Grèce, de 30 avions Rafale, de radar 3D de défense aérienne et de missiles d'interception, de combat et d'auto-défense (MICA) équipant des frégates allemandes pour l'Égypte, de 12 avions Rafale d'occasion pour la Croatie, de 52 systèmes d'artillerie Caesar pour la République tchèque ainsi que de 10 hélicoptères H145M, de radars, de systèmes de défense sol air et de stations radio pour la Serbie. Plusieurs contrats majeurs, non pris en compte par les statistiques du ministère des armées au titre de l'exercice 2021, ont clos cette année avec la fourniture, sans compensation industrielle ou transfert de technologie, de 80 avions Rafale (portant ainsi le nombre de ces appareils exportés à 284), ainsi que de missiles air-air MICA MG, de missiles air-sol de longue portée de type Scalp et de 12 hélicoptères Caracal aux Émirats arabes unis.

En 2022, des grands contrats ont été d'ores et déjà conclus avec la Grèce pour la fourniture de trois avions Rafale et six frégates de défense et d'intervention, ainsi qu'avec l'Indonésie pour la livraison de 42 avions Rafale et l'Arabie Saoudite pour l'entretien et la mise à niveau de sept frégates.

Cette performance à l'exportation repose essentiellement sur les succès de grandes entreprises⁸ dans deux secteurs. En premier lieu, l'aviation et ses systèmes d'armes, principalement portés par Dassault Aviation, Thalès, Safran, MBDA et, dans une moindre mesure, Airbus ; en second lieu, le secteur naval, entraîné par Naval group. Le secteur de l'armement terrestre reste encore loin derrière, malgré les succès de Nexter au cours des deux derniers exercices.

Cette concentration traduit une dépendance forte aux grands contrats conclus par les grands groupes. En effet, bien que les exportations françaises reposent aussi sur un socle de contrats inférieurs à 200 M€, oscillant selon les années entre 3,5 et 4,5 Md€⁹, ceux-ci correspondent pour une grande part aux activités de maintien en condition opérationnelle (MCO), de modernisation et de formation assurés par les grands groupes précités. Ces prises de commandes permettent au secteur de dégager un solde commercial excédentaire qui a doublé depuis 2015 et atteint 7,39 Md€ en 2021, tandis que le déficit commercial se creusait dans les mêmes proportions, pour atteindre 84,7 Md€.

Les succès à l'exportation des grandes entreprises du secteur de la défense ne sauraient toutefois éclipser la part prise à l'exportation par le secteur des biens à double usage¹⁰, souvent produits par les mêmes entreprises, ainsi que par le secteur des matériels de sécurité.

⁷ In Rapport au Parlement 2022 sur les exportations d'armement de la France, ministère des armées.

⁸ Cf. annexe n° 2 – Exportations d'armement et base industrielle et technologique de défense. La France compte cinq entreprises (Airbus, Thalès, Safran, Naval group, Dassault) parmi les 100 plus grands groupes mondiaux de la défense (cf. site *Defense New*).

⁹ Ces contrats de moins de 200 M€ représentent un montant total de 4,1 Md€ en 2021.

¹⁰ Il s'agit des biens à usage civil et militaire.

Un poids important à l'exportation des biens à double usage et des matériels de sécurité

L'intérêt stratégique de ces filières, connexes à celle de l'armement, est avéré et leurs performances à l'exportation sont notables. Le secteur des biens à double usage réalise ainsi un chiffre d'affaires à l'export important, dont une valeur approchant correspond à la valeur cumulée des licences individuelles attribuées à ce titre, soit 9 Md€ en 2021¹¹ et 6,5 Md€ en 2020¹². C'est aussi le cas du secteur des matériels de sécurité¹³, qui a réalisé en 2018 un chiffre d'affaires de 28,2 Md€ dont 14,1 Md€ à l'exportation¹⁴. Ce chiffre d'affaires porte pour 44 % sur la sécurité électronique, 33 % sur la sécurité physique, et 23 % sur la cybersécurité. Bien que ces secteurs très dynamiques ne fassent pas l'objet d'un même suivi que les exportations d'armement, le Conseil des industries de la confiance et de la sécurité estime que la France capte environ 5 % de ce marché avec une position prépondérante dans les domaines de l'intelligence artificielle, du *machine learning*¹⁵ et des technologies post-quantiques, dont la cryptographie. Elle réalise également de bonnes performances dans la *blockchain*¹⁶ et la sécurisation des données.

Pour autant, ces exportations ne bénéficient ni de la même visibilité, ni du même soutien de l'État. Aussi, la Cour des comptes a focalisé ce contrôle essentiellement sur le soutien mis en œuvre en faveur des matériels militaires ainsi que sur les procédures relatives aux exportations de ces équipements. Elle a toutefois abordé ponctuellement les questions liées aux biens à double usage et aux matériels de sécurité, lorsqu'elles présentaient des enjeux communs aux matériels militaires, en termes de contrôle à l'exportation, de soutien (pour les satellites par exemple) et de synergies possibles.

¹¹ In Rapport au Parlement 2022 sur les biens à double usage, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

¹² Cette donnée approximative n'inclut pas les exportations non soumises à un contrôle au sein de l'Union européenne-UE, ni celles vers les pays bénéficiant d'autorisations générales d'exportation. Elle peut aussi intégrer des projets d'exportation ne débouchant pas forcément sur des contrats et des équipements déjà comptabilisés au titre des exportations d'armement et de produits assimilés.

¹³ In Observatoire de la filière industrielle de sécurité, Conseil des industries de la confiance et de la sécurité, juin 2020.

¹⁴ Cf. annexe n° 3 – Exportations françaises de biens à double usage et de matériels de sécurité.

¹⁵ Cette expression désigne l'apprentissage automatique de systèmes informatiques recourant à des technologies d'intelligence artificielle. Ces systèmes sont capables d'apprendre ou d'améliorer leurs performances sur la base des données traitées, sans être préalablement programmés à cette fin.

¹⁶ La *blockchain* ou chaîne de blocs est une technologie numérique sécurisée de stockage et de transmission d'informations, sans organe central de contrôle ou tiers de confiance. Chaque nouveau bloc ajouté à la blockchain est lié au précédent et une copie est transmise à tous les « nœuds » du réseau. L'intégration est chronologique, indélébile et infalsifiable.

Ces succès des entreprises ont été accompagnés par un important investissement des pouvoirs publics. Ce dernier a conduit la Cour à se poser quatre questions qui structurent ce rapport et auxquelles elle a cherché à répondre :

- Un bon équilibre a-t-il été trouvé entre le fort engagement des pouvoirs publics pour soutenir les exportations de matériels de guerre et de sécurité et les exigences de leur contrôle pour s'assurer de leur conformité aux règles internationales ?
- Les pouvoirs publics parviennent-ils à prendre en compte de manière satisfaisante les aléas politiques, les contraintes et les exigences de plus en plus fortes auxquelles sont soumises les exportations de matériel militaire et de sécurité de ce commerce très politique ?
- La stratégie de soutien aux exportations d'armement est-elle intégrée dans l'ensemble de l'action du ministère des armées et celui-ci tire-t-il le bénéfice attendu de tous les efforts accomplis ?
- Les soutiens financiers mis en place sont-ils à la fois suffisamment dynamiques pour favoriser les exportations et suffisamment encadrés pour protéger les intérêts de l'État, et limiter les risques, dans le respect de la réglementation internationale en vigueur ?

Chapitre I

Un soutien déterminé qui va de pair avec un contrôle rigoureux

I - L'organisation des services de l'État

A - Un soutien efficace aux exportations de matériels militaires, malgré l'action de nombreux acteurs publics

1 - Des acteurs publics multiples aux interactions complexes

Un grand nombre d'acteurs publics¹⁷ soutient et contrôle les exportations de matériel militaire, ce qui conduit à centrer ce chapitre sur l'organisation et la coordination des seuls acteurs ministériels. Il s'agit :

- du SGDSN, qui préside la Commission interministérielle pour l'étude des exportations des matériels de Guerre (CIEEMG) et coordonne toute activité rattachable au contrôle effectué par cette commission ;

¹⁷ 4 ministères (8 entités « armées », 4 « économie et finances », 4 « affaires étrangères », 3 « intérieur », cf. annexe n° 6 – Intervenants et effectifs mobilisés en 2021 pour le contrôle et le soutien aux exportations de matériel militaire et de sécurité) et leurs antennes à l'étranger, une structure interministérielle (le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale-SGDSN), des agences publiques (Bpifrance AE et Business France) et une entreprise publique (Défense Conseil International).

- du ministère des armées, au cœur de ce processus piloté par le cabinet du ministre et la direction générale de l'armement (DGA). En son sein, la direction du développement international (DI) mobilise en amont la sous-direction du contrôle export, en lien avec la direction technique, le service de la qualité, la mission de supervision des opérations d'exportation, les sous-directions géographiques, l'état-major des armées (EMA), la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), les services de renseignement et les attachés de défense¹⁸. Le contrôle général des armées (CGA) agit en aval avec la sous-direction du contrôle export, en pilotant le comité ministériel du contrôle *a posteriori* (CMCAP). Ces mêmes acteurs (hormis le CGA et la sous-direction du contrôle export) et la sous-direction de la gestion et de la qualité de la DGA participent au Soutex, en lien avec la direction des affaires juridiques (DAJ), la DGRIS, l'EMA et les états-majors d'armée ;
- du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique *via* la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) pour le contrôle des exportations de matériel militaire, de munitions, d'armes à feu et de produits explosifs. Ce ministère mobilise la DG Trésor et ses services économiques au sein des ambassades, avec l'appui des attachés douaniers, ainsi que la direction du budget pour le financement export de ces produits ;
- du ministère de l'Europe et des affaires étrangères qui participe au contrôle export *via* la direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement. Il apporte aussi un appui technique, financier (*via* la direction de la coopération de sécurité et de défense), juridique (*via* la DAJ) et politique à l'export (*via* les ambassadeurs et la direction de la diplomatie économique), en complément de l'analyse sectorielle internationale de la DGRIS.

Par ailleurs, pour l'exportation des matériels de sécurité, le ministère de l'intérieur mobilise des moyens de contrôle (service central des armes et des explosifs, SCAE) et de soutien (attachés de sécurité intérieure des ambassades, délégation ministérielle aux partenariats, aux stratégies et aux innovations de sécurité, direction de la coopération internationale de sécurité) trop limités au regard du poids à l'exportation et de la croissance du secteur français de la sécurité. Ce contrôle est assuré par la commission interministérielle du contrôle du commerce des armes civiles (CICCA) pour l'exportation des armes de catégories A1, B et C. Présidée par le SCAE qui en assure le secrétariat, la CICCA associe la DGA et facilite sa coordination avec le SCAE.

¹⁸ Ces contrôles de la DGA, de l'EMA et la DGRIS portent aussi sur les biens à double usage, en lien avec le SBDU du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

L'exportation des biens à double usage, relève, quant à elle, de la Commission interministérielle des biens à double usage (CIBDU), présidée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Le service des biens à double usage (SBDU) de la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, lié par les décisions de la CIBDU, en assure le secrétariat, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) se chargeant de l'instruction des matériels de cryptologie. Cette instruction parallèle par l'Anssi paraît cependant regrettable en termes de simplicité organisationnelle, *a fortiori* pour une thématique dont l'importance s'accroît. Le SGDSN veille pour sa part à la cohérence des décisions de la CIEEMG et la CIBDU.

Les effectifs cumulés (850 à 1 000 équivalents temps plein - ETP¹⁹, selon les années et les besoins²⁰) de ces structures d'accompagnement des exportations semblent adaptés, malgré des tensions à la mission de supervision des opérations d'exportation (20 ETP) et la direction technique (5 ETP de la sous-direction des prestations). Les moyens humains parfois surdimensionnés des sous-directions géographiques de la DGA (92 ETP dont 39 pour l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord) posent en revanche la question de leur redéploiement vers la mission de supervision des opérations d'exportation ou la direction technique. Les effectifs *ad hoc* des ministères chargés de l'économie et des finances (DG Trésor, 3 agents), des affaires étrangères (direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement, 6 agents) et de l'intérieur (délégation ministérielle aux partenariats, aux stratégies et aux innovations de sécurité, moins d'un ETP) semblent insuffisants.

Enfin, le ministère des armées et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ont mis en place des structures embryonnaires pour faciliter les démarches des PME exportatrices de matériels militaires : un chargé de mission PME à la sous-direction du contrôle export, deux bureaux de la sous-direction des PME et de l'action régionale du service des affaires industrielles et de l'intelligence économique de la DGA, une section liaison entreprises (1 agent) de la sous-direction des questions multilatérales et sectorielles, appuyée par le bureau logistique (5 agents) et le réseau de coopérants de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD, 19 ETP sur 311). Il semble néanmoins souhaitable de renforcer les effectifs de la section liaison entreprises et les liens de la DCSD avec Business France et les services économiques des ambassades sur ce sujet²¹. Il convient aussi d'amplifier cet effort pour développer la part de contrats de moins de 200 M€ permettant de lisser et de sécuriser le niveau des exportations de matériel militaire, très dépendant de l'obtention de contrats majeurs.

¹⁹ Ce total inclut des effectifs difficilement quantifiables : membres des cabinets ministériels, ambassadeurs, agents des services économiques et des services de sécurité intérieure (SSI) des ambassades, des bureaux de douanes, des services de renseignement et personnes chargées de fonctions support à la DGA.

²⁰ Cf. annexe n° 6 – Intervenants et effectifs mobilisés en 2021 pour le contrôle et le soutien aux exportations de matériel militaire et de sécurité.

²¹ Cf. *infra*, chapitre III-I-A.

2 - Des mécanismes de coordination efficaces mais améliorables

Cet environnement institutionnel complexe nécessite une coordination forte et régulière pour éviter des dysfonctionnements préjudiciables aux exportations de matériel militaire. Cet objectif est atteint de façon satisfaisante, principalement grâce au SGDSN (coordination du contrôle des exportations *via* des réunions interministérielles *ad hoc* et la CIEEMG dont il assure la présidence et le secrétariat²²) et au cabinet du ministre des armées. Ce dernier préside plusieurs instances informelles : réunions hebdomadaires d'orientation des demandes d'exportation (RHODE internes au ministère des armées), préparatoires aux CIEEMG et réunions hebdomadaires « Brienne », dédiées au cœur du Soutex (revue des projets et prospects, rencontres, visites et déplacements officiels liés). Ces réunions « Brienne », ouvertes à la DG Trésor, à la direction de la diplomatie économique et au cabinet du Premier ministre, gagneraient cependant, au regard du poids économique à l'export des biens à double usage et des matériels de sécurité, à être élargies à la DGE et à la délégation ministérielle aux partenariats, aux stratégies et aux innovations de sécurité pour les exportations de matériels liés au secteur de l'armement. Si le regroupement mensuel des réunions d'arbitrage de la CIBDU et de la CIEEMG (concrétisant l'alignement de leurs processus d'arbitrage annoncé en juin 2021 par le Premier ministre²³) peut accroître les synergies entre elles, la formalisation d'une instance de coordination de ces deux commissions semble préférable pour y parvenir.

Cette coordination est complétée par des instances internes au ministère des armées : le comité conjoint de convergence export (C3E, créé en décembre 2019²⁴, regroupant la DGA et l'EMA et constituant un progrès important de coordination), le comité de surveillance des exportations d'armes (piloté par un membre du cabinet civil du ministre des armées et examinant les demandes de licences d'exportation de matériels de guerre faisant peser des risques de détournement, de circuit commercial illicite ou de prolifération), la commission et les comités de pilotage et de direction des cessions, des réunions DGA-DGRIS et des instances propres à la DGA (comité exécutif, comité des offres, comité des offres export).

²² Cf. annexe n° 7 – Les quatre étapes d'instruction des LEMG.

²³ In Communiqué de presse du Premier ministre, Instruction des propositions de la mission d'information parlementaire sur les exportations d'armement, 21 juin 2021.

²⁴ La première réunion du C3E s'est tenue le 20 décembre 2019.

B - Une stratégie à davantage formuler, partager avec les entreprises et élargir au secteur de la sécurité

Jusqu'en 2014, la DGA-DI établissait, après avoir consulté les principaux industriels, ses directions, d'autres acteurs du ministère ainsi que le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, un plan national stratégique des exportations de défense. Fondé sur l'analyse du contexte géopolitique et industriel, ce plan fixait les priorités d'actions en termes de produits, de pays et d'accompagnement. Présenté au Comité des exportations de défense, puis entériné par la Commission interministérielle d'appui aux contrats internationaux, il rassemblait, sous la présidence du directeur de cabinet du Premier ministre, des représentants des services de l'État. Sa mise en œuvre était suivie mensuellement par le comité précité, présidé par le directeur du cabinet civil et militaire du ministre de la défense. Ce plan comportait trois axes : pays, produits, actions.

Les priorités pays, fondées sur trois critères (potentiel commercial, intensité de la relation bilatérale, perspectives d'affaires), étaient complétées par des priorités d'équipements à soutenir et des recommandations d'actions à mener (indépendance stratégique, organisation, etc.) dont la plupart reste pertinente. À partir de 2014, cette approche a été abandonnée au profit, selon le ministère des armées, d'« *un pilotage plus agile, afin de s'adapter à l'extrême volatilité des prospects.* » Ce dernier justifie ce choix par le fait que :

- tous les prospects, dès lors qu'ils sont autorisés par la CIEEMG, peuvent prétendre à un soutien étatique ;
- la comitologie existante permet d'adapter le niveau d'effort à mettre en œuvre pour chaque affaire ;
- la planification a des limites car, alors que des affaires potentielles s'étirent dans le temps, voire disparaissent, d'autres au contraire émergent et se concluent dans un temps très court ;
- une stratégie export tous azimuts doit être intégrée plus en amont, en prenant en compte l'exportabilité des matériels dès le lancement du programme national, ce qui a conduit à rénover le processus de conduite des opérations d'armement (cf. nouvelle instruction 1618).

Ces arguments pertinents, auxquels la DGA a ajouté la nécessaire réactivité aux opportunités et aux évolutions des enjeux stratégiques locaux, ne dispensent pas de réfléchir à une approche plus globale pour :

- répondre aux besoins des entreprises autres que la douzaine consultée pour le plan stratégique, les informer des priorités géographiques et pays suscitant des réserves pour éviter des dépenses inutiles de prospection ;
- organiser des actions collectives de soutien pour aider les entreprises à aborder les marchés cibles ;
- mieux dimensionner l’outil diplomatique des attachés d’armement, des coopérants de la DCSD et des attachés de sécurité intérieure ;
- prendre en compte dans la programmation de certaines activités des forces les priorités de la politique d’exportation y compris à long terme (escales, visite des chefs d’état-major d’armée) ;
- cibler les stagiaires invités à suivre les formations de haut niveau du ministère des armées ou les programmes de visiteurs étrangers du ministère de l’Europe et des affaires étrangères.

Cette approche pourrait porter sur les industries de défense et sur les industries de sécurité²⁵ dont le marché²⁶, portant souvent sur des clients publics, devrait croître de près de 7 % par an entre 2018 et 2025, voire de plus de 9 % pour les marchés stratégiques, comme la base industrielle et technologique de défense (BITD), de la cybersécurité et des biens à double usage. De plus, de nombreux grands groupes (Thalès, Dassault Systèmes) ou PME produisent des matériels nécessitant des autorisations de la CIEEMG et/ou de la CIBDU.

Or, le ministère des armées a renoncé à définir un plan stratégique export, lui préférant une politique « opportuniste », sans inconvénient pour les grands contrats dont les maîtres d’œuvre sont en relation suivie avec lui. En revanche, l’absence de lignes directrices export et la méconnaissance de leurs déterminants risquent d’être préjudiciables aux PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI). À la différence du Royaume-Uni, la France n’a pas non plus cherché à élaborer une stratégie pour soutenir les exportations du secteur de la sécurité en forte croissance. Cette stratégie générale devrait être élaborée par la DGA et, pour les volets sécurité et biens à double usage, la DGE et le ministère de l’intérieur. Elle bénéficierait des éclairages de la DG Trésor et de la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l’enseignement et du développement international (DGM). Validée au plus haut niveau, elle devrait être présentée chaque année aux entreprises concernées, comme la DG Trésor le fait pour la politique de financement des exportations.

²⁵ Au Royaume-Uni, le DTI / DSO (*Department of Trade and Industry / Defense and Security Organization*) a publié un dossier sur la stratégie export, décliné ensuite en matière de cybersécurité (*The cyber security export strategy*, 2018 et *Security export strategy : growing UK exports for global security*, 2019). De plus, le rapport *Industry for Defence and a Prosperous Britain : Refreshing Defence Industrial Policy* (2017) comporte 21 références aux exportations et 7 à l’« exportabilité » des équipements.

²⁶ *Global Security Market Analysis, Forecast to 2025*, Frost et Sullivan.

II - Des exportations fortement contrôlées

A - Le cadre juridique international du contrôle des exportations d'armement et des matériels assimilés

Sensibles par nature et par destination, les exportations de matériels militaires et de sécurité sont régies par une réglementation internationale et nationale. Celle-ci vise à prohiber ce commerce et, par voie d'exception, à le réguler pour éviter la prolifération des armes de destruction massive et les transferts déstabilisants, lutter contre les trafics illicites et s'assurer que ces exportations répondent à des besoins réels et proportionnés. Parce qu'elle souscrit à ces objectifs en tant que puissance nucléaire, exportatrice d'armement et membre du Conseil de sécurité des Nations unies, la France est partie à l'ensemble des accords internationaux pertinents en matière de contrôle des exportations d'armement.

Ces textes sont soit des conventions d'interdiction totale des exportations d'armement²⁷, soit des conventions de régulation, définissant des critères de contrôle et/ou des listes de biens à contrôler²⁸, auxquelles on peut ajouter la convention de l'OCDE relative à la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Ces disciplines constituent un enjeu important, notamment pour les PME, les ETI et la DGA qui les accompagne, dans la mesure où les grands groupes de l'armement et de la sécurité sont davantage structurés pour les prendre en compte dans leurs processus internes.

Enfin, des groupes de travail internationaux portant sur ces textes relatifs aux matériels de guerre et assimilés (groupes de travail sur le désarmement global et la maîtrise des armements, groupe de travail sur les exportations d'armes conventionnelles – COARM, *Export Control Informal Working Group*) comme aux biens à double usage (groupe de travail sur l'Arrangement de Wassenaar), permettent aux États parties de négocier des évolutions juridiques et d'échanger sur l'interprétation de dispositions et les bonnes pratiques de contrôle.

²⁷ Convention d'Oslo de 2008 sur les armes à sous-munitions, convention d'Ottawa de 1997 sur les mines antipersonnel.

²⁸ Traité de 2013 sur le commerce des armes – TCA, décision 2019/1560/PESC du Conseil modifiant la position commune 2008/944/PESC définissant les règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, directive 2009/43 du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans le Communauté, règlement n° 821/2021 du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts de biens à double usage (cf. annexe n° 4 – Les textes internationaux encadrant le commerce des armes et des biens à double usage).

B - Le cadre juridique français du contrôle des exportations de matériel militaire et de sécurité

1 - Un système de contrôle profondément réformé en 2014

Le contrôle des exportations de matériels de guerre et assimilés, comme celui sur les biens à double usage, les armes à feu, les poudres et explosifs conduit à classer ces matériels et à délivrer des autorisations de fabrication, de commerce et d'intermédiation (AFCI²⁹), ainsi que des autorisations de transit³⁰, de transfert ou d'exportation. S'agissant des matériels de guerre et assimilés, ce contrôle vise l'équilibre entre les impératifs diplomatiques et de sécurité de l'État et les besoins des exportateurs français. Il nécessitait jusqu'en 2011 l'octroi de deux autorisations examinées par la CIEEMG³¹: une autorisation préalable incluant la phase de prospection, puis une autorisation d'exportation. Depuis le passage à la licence unique entre 2011 et 2014³², la CIEEMG n'examine plus en réunion plénière que 5 % du volume des demandes de licences d'exportation de matériels de guerre (LEMG), soit environ 30 dossiers par mois, contre 700 avant 2014. Cette licence unique, couvrant l'ensemble du processus d'exportation (prospection, contractualisation, exportation), est déclinée en trois types de licences valables trois ans :

- les licences individuelles pour expédier une certaine quantité de biens et une certaine valeur à un destinataire, en une ou plusieurs fois ;
- les licences globales (sous condition de l'existence d'un contrôle interne et tacitement reconductibles) pour l'exportation récurrente de biens à un ou plusieurs destinataires, sans quantité ou montant limité ;

²⁹ La DGA (articles R. 2332-4 à R. 2332-16 du code de la défense) les octroie pour fabriquer et commercialiser des matériels de guerre, armes, munitions et leurs éléments de catégorie A2. Le SCAE du ministère de l'intérieur (articles R. 313-28 à R. 313-38-2 du code de la sécurité intérieure) les attribue pour les armes de catégories A1, B, C et D. Cf. Autorisation de fabrication, commerce, intermédiation, exploitation et utilisation de matériels de guerre (catégorie A2) - Guide à l'usage des professionnels, DGA, 2019.

³⁰ La DGDDI délivre une Autorisation de Transit de Matériel de Guerre pour les matériels de guerre (catégorie A2) et assimilés, les armes à feu et munitions, leurs éléments en transit ou en transbordement. Une fois publié un décret en Conseil d'État, elle devrait se voir confier en 2022, à la place de la DGA, la recevabilité et le traitement de ces demandes d'autorisation.

³¹ Cf. *supra*, encadré sur la CIEEMG.

³² Cf. articles L. 2335-1 à L. 2335-18 et R. 2335-1 à R. 2335-45 du code de la défense mettant en œuvre la position commune du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes pour le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires et la directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 relative aux transferts intracommunautaires de produits de défense. Trois arrêtés du ministre des armées (du 30 novembre 2011 modifié pour l'organisation du contrôle sur pièces et sur place, du 27 juin 2012 modifié pour la liste des matériels de guerre et assimilés soumis à une procédure d'exportation et de transfert, du 14 avril 2014 modifié pour les modalités de demande de LEMG individuelles et globales) et 11 arrêtés interministériels établissant des licences générales de transfert et d'exportation les précisent.

- les licences générales pour exporter ou transférer des biens, sans demandes préalables de licences individuelles par opération. Leur variante multi-exportateurs regroupe les demandes de licences-filles de sous-traitants et de licence-mère d'un donneur d'ordre.

La licence unique, nécessaire pour le transfert de documentation classée matériel de guerre ou pour toute démonstration au prospect, contraint les exportateurs à déposer leurs demandes en amont des processus commerciaux et à les modifier ensuite, en fonction de l'avancement des discussions avec le client et de l'évolution de l'organisation industrielle. Ainsi, une majorité des licences accordées ne se concrétise pas par un contrat³³. Donnant rarement lieu à des dispenses³⁴ (3,25 % du total des déclarations d'exportations de matériels de guerre et assimilés en 2020), les LEMG font l'objet d'un contrôle *a posteriori* renforcé du ministère des armées, en contrepartie d'un allègement du contrôle *a priori*, transféré aux entreprises pour simplifier la procédure et améliorer leur compétitivité internationale. Le nombre d'actes administratifs et les délais de procédure ont ainsi pu être réduits grâce à la licence unique mais aussi à une distinction entre les transferts intra-européens et les exportations hors de l'Union européenne, la disparition des formalités intracommunautaires de déclarations en douane et la dématérialisation, *via* le système d'information, de gestion et d'administration des licences d'exportation (Sigale³⁵), de la quasi-totalité des démarches et documents liés au traitement des LEMG.

2 - Un principe général de prohibition équilibré par la délivrance d'autorisations administratives d'exportation par exception

La prohibition *a priori* du commerce des armes³⁶ a conduit la France à mettre en place un régime d'autorisation par exception des exportations de matériels militaires et de sécurité qui, selon leur nature (matériels de guerre, armes à feu, explosifs civils et précurseurs d'explosifs, biens à double usage, moyens de cryptologie, en particulier), relèvent du code de la sécurité intérieure, du code de la défense et de règlements européens. Elles sont dès lors gérées par la DGA, la DGDDI, le SCAE, le SBDU ou l'Anssi, selon le type de produits exportés³⁷.

³³ Les commandes représentent en moyenne moins de 15 % du montant global des licences accordées (in Rapport au Parlement 2020 sur les exportations d'armement de la France, juin 2020, 123 p., p. 30).

³⁴ Cf. articles R. 2335-14 et R. 2335-26 du code de la défense pour des matériels moins sensibles, opérateurs particuliers (services de l'État, etc.), opérations liées à un programme de coopération, réexportations d'un matériel importé temporairement, réparations d'un matériel préalablement importé ou exporté.

³⁵ Cf. *infra* encadré Sigale.

³⁶ Cf. article L. 2335-2 du code de la défense.

³⁷ Cf. annexe n°4 - Les textes internationaux et nationaux encadrant le commerce des armes et des biens à double usage.

La commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG)

Conformément au décret n° 55-965 du 16 juillet 1955 modifié, la CIEEMG examine et émet un avis, préalablement aux décisions du Premier ministre ou par délégation du SGDSN, sur les demandes de LEMG et assimilés hors de l'UE, de transferts intracommunautaires et de transit sur le territoire national de produits liés à la défense ainsi que de satellites et fusées, de levée de clauses de non-réexportation imposées par la France, d'approbation des certificats d'utilisation finale ou de non-réexportation réclamés par des autorités de contrôle étrangères. Son fonctionnement est encadré par des directives de haut niveau classifiées.

Précédée de réunions des cabinets du ministère des armées et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ainsi que d'une pré-CIEEMG, la CIEEMG est présidée par le SGDSN qui en assure le secrétariat. Elle réunit trois autres ministères avec voix délibérative (le ministère des armées, chargé de préparer la consultation de la CIEEMG, le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères) ainsi que, sur invitation du SGDSN et sans voix délibérative, des représentants de l'état-major particulier de la présidence de la République, du cabinet militaire du Premier ministre, du ministère de l'intérieur, du ministère chargé de l'espace, de la DGDDI et des services de renseignement. Elle rend ses avis collégialement *via* Sigale ou en séance plénière. En sus de réunions *ad hoc* demandées par un MVD (questions générales, fonctionnement de la commission, dossiers sensibles, etc.), la CIEEMG plénière se réunit 11 fois par an.

Chaque dossier fait l'objet d'une délibération à l'issue de laquelle le SGDSN recueille les avis des MVD et formule l'avis de la CIEEMG (favorable, défavorable ou ajournement), inscrit dans Sigale. Si un MVD ou un membre du cabinet du Premier ministre le demande, la CIEEMG peut solliciter l'arbitrage de ce cabinet sur une LEMG. Les attributions de LEMG sont ensuite notifiées par la DGDDI³⁸ (et non pas par le SGDSN ce qui serait plus cohérent, comme c'est le cas pour les biens à double usage) aux exportateurs, en application des articles R. 2335-13 et 25 du code de la défense.

³⁸ À compter de fin juin 2022, les notifications des licences globales d'exportation de matériels de guerre et des licences individuelles et globales de transfert (hors Islande et Norvège) seront dématérialisées, avec une procédure de signature électronique.

Ces décisions administratives, non motivées lorsqu'elles sont prises après avis de la CIEEMG, sont susceptibles de recours en annulation et en indemnisation. Grâce au dialogue informel en amont avec les exportateurs, ces procédures contentieuses sont peu utilisées. La position du juge administratif sur ces décisions assimilables à des actes de gouvernement reste à confirmer par le Conseil d'État, saisi par des requérants d'une décision d'incompétence de la Cour administrative d'appel de Paris du 26 septembre 2019. *A contrario*, le tribunal administratif de Rennes s'est déclaré compétent le 30 juin 2020 pour juger d'un tel contentieux, tout en rejetant le recours de la société requérante³⁹.

L'organisation interministérielle mise en place pour gérer ce régime d'autorisation par exception est spécifique au regard d'autres pays européens et des États-Unis⁴⁰. Elle s'explique par des enjeux politiques et économiques forts, liés à des projets d'exportation d'équipements potentiellement létaux, vers des pays souvent sensibles. Il s'agit ainsi :

- d'évaluer la conformité aux engagements internationaux de la France les risques techniques, opérationnels, politiques et les impacts pour la BITD des exportations françaises de matériels de guerre et assimilés ;
- de construire et maintenir, *a fortiori* lors d'un conflit les impliquant, une relation de confiance avec des pays et clients amis ou alliés destinataires de biens et services vendus par des industriels français.

Ces licences (délivrées pour la plupart par la CIEEMG et la CIBDU) et autorisations d'exportation ou de transit portent sur des volumes très différents et variables selon les années (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 1 : nombre de licences individuelles d'exportation et autorisations délivrées

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Licences initiales et modificatives CIEEMG (délivrées par le SGDSN)	6 986	6 810	5 988	7 292	6 796	7 215	6 515
Licences CIBDU (délivrées par le SBDU)	4 716	4 215	4 710	4 244	4 463	3 971	4 081
Autorisations d'exportation de produits explosifs (délivrées par la DGDDI)	1 972	1 904	2 238	1 980	1 992	1 889	1 571
Licences d'exportation d'armes à feu (délivrées par la DGDDI)	491	479	511	360	365	323	372
Autorisations de transit de matériels de guerre (délivrées par la DGDDI)	133	166	102	119	94	92	86

Source : SGDSN, rapports au Parlement sur les exportations d'armement de la France, 2016-2021

³⁹ Ce recours contre un refus de LEMG vers l'Autriche, l'Inde et Israël a conduit ce tribunal à considérer que les documents du SGDSN ne démontraient pas « une appréciation de nature intrinsèquement politique sur l'opportunité diplomatique de faire droit ou non à une telle demande. Il n'est ainsi pas établi que ce refus serait indissociable de l'exercice de la conduite des relations extérieures de la France. » Cette décision revêt donc pour ce tribunal « le caractère d'une décision administrative détachable de la conduite des relations diplomatiques de la France, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ».

⁴⁰ Cf. annexe n° 5 - Quatre exemples de systèmes étrangers de contrôle des exportations d'armement.

L'obligation de détermination *a priori* du classement en matériels de guerre ou en biens à double usage ne pose pas de difficulté à la plupart des entreprises maîtrisant par expérience ce sujet. Certains groupements d'exportateurs regrettent toutefois que la réglementation s'attache à la notion de matériels, sans tenir suffisamment compte de celle de système associant des équipements et un volet numérique. De plus, cette maîtrise du classement des biens soumis à autorisation d'exportation est moindre pour les TPE et PME primo-exportatrices (notamment pour la délimitation entre matériels de guerre et biens à double usage, ou le classement de matériels d'interception et de composants de matériel militaire) qui peuvent bénéficier :

- des conseils de la DGA-DI *via* le chargé de mission PME, le bureau réglementation, classement, double usage et sécurité industrielle, un guide⁴¹ détaillant les procédures de contrôle et de soutien à l'exportation, le portail Ixarm ou des séminaires tous les 18 mois ;
- du référentiel général des armes relatif aux caractéristiques et au classement des armes à feu de catégorie A1, B, C et D⁴². Cette bibliothèque numérique en ligne gérée par le SCAE devrait être interfacée d'ici fin 2022 avec le téléservice e-APS de la DGDDI ;
- d'une procédure de « demande hors licence » pour les biens à double usage (500 à 1 000 dossiers/an, en sus du flux annuel de dossiers) et d'un service dédié sur le site internet de la DGE pour aider à leur classement.

La DGA-DI et le SBDU sont *in fine* seuls compétents pour déterminer le classement des matériels de guerre et des biens à double usage, tout en coordonnant leurs approches *via* :

- des réunions *ad hoc* ou des comités mixtes pour des opérations d'ampleur, sensibles, incluant des biens à double usage et matériels de guerre ;
- le recours aux mêmes experts pour traiter les LEMG et les licences d'exportation de biens à double usage, et le croisement par la direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement et la DGRIS des informations recueillies en CIEEMG ou en CIBDU (analyse du caractère non défavorablement connu d'un destinataire, etc.) ;
- une règle interne disposant que l'avis de la CIEEMG prévaut lorsque deux exportations jumelles d'un même client sont simultanément soumises à la CIEEMG et à la CIBDU ;
- une mise en cohérence des décisions de ces commissions par le SGDSN (lors de réunions interministérielles ou en réunions d'arbitrage post-CIEEMG) et par un processus d'arbitrage aligné et regroupé, annoncé par le Premier ministre en juin 2021 ;

⁴¹ Réglementation des armes à feu, munitions et leurs éléments – Guide à l'usage des professionnels, 15 janvier 2019, DGA, 27 p.

⁴² Cf. <https://www.sca-rga.interieur.gouv.fr/>.

- un traitement des cas litigieux de classement (notamment sur la notion de « *spécialement conçu ou modifié pour un usage militaire* ») par un comité européen, de la même façon que les refus d'exportation de matériels de guerre peuvent être évoqués au COARM.

Ces usages ne semblent toutefois pas suffisants pour garantir une bonne communication entre la CIEEMG et la CIBDU, faciliter le classement de matériels et éviter des avis divergents ou rendus dans des délais différents susceptibles de porter préjudice à des opérations jumelles. Eu égard à la sensibilité de ces sujets, l'institution d'un mécanisme pérenne de coordination entre la CIEEMG et la CIBDU, en s'inspirant des pratiques de la CICCA⁴³, pourrait donc être opportune, y compris pour se prononcer en amont sur les matériels dont le classement et le choix de la réglementation de rattachement posent des difficultés.

3 - Des licences d'exportation d'armement traitées en quatre étapes

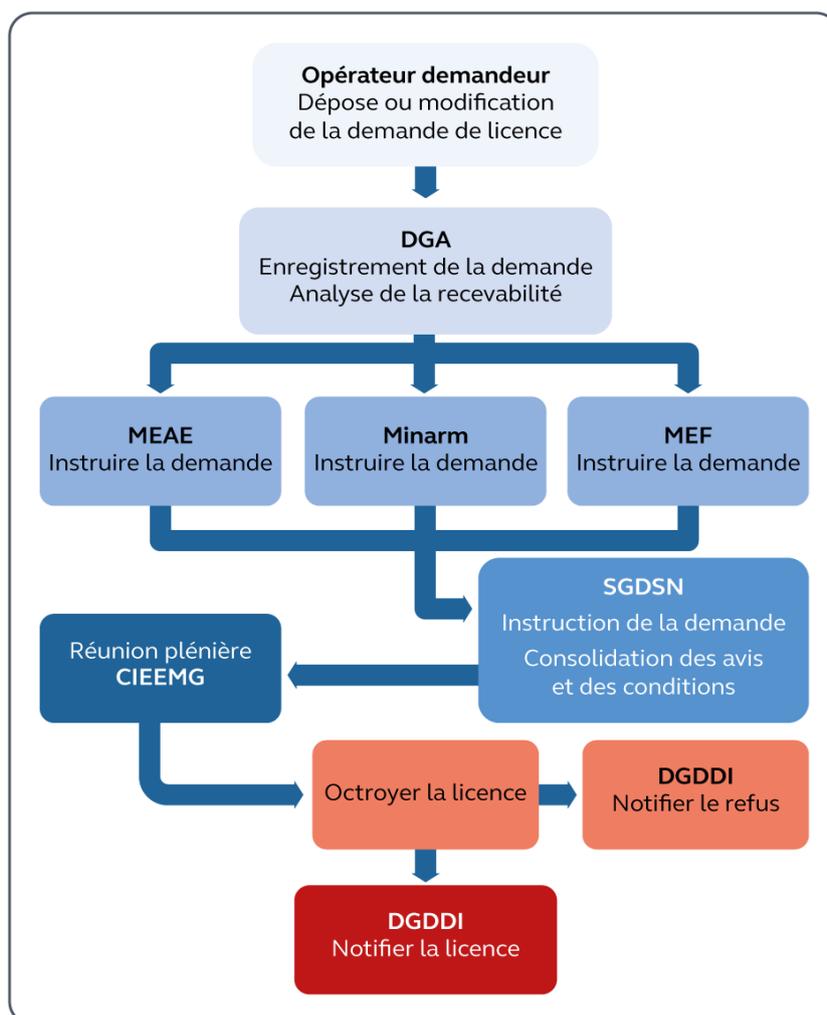
Les demandes de LEMG sont instruites en quatre phases⁴⁴ par l'administration, *via* l'application Sigale :

- une première phase de vérification de la conformité réglementaire et de la complétude des demandes de licence déposées auprès de la DGA-DI *via* l'application Sigale ;
- une deuxième phase d'instruction par les ministères avec voix délibérative (SGDSN et ministères des armées, de l'Europe et des affaires étrangères, de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) au sein de la CIEEMG permet d'analyser ces demandes sous des angles militaires, géopolitiques, technologiques, industriels, économiques et financiers ;
- une troisième étape de notification des conditions et de délivrance des licences précise les conditions suspensives à lever avant les démarches commerciales, la signature des contrats et/ou la livraison effective ;
- une quatrième étape de contrôle *a posteriori* renforcé, en contrepartie du contrôle *a priori* allégé de l'État et du transfert partiel aux exportateurs du suivi des exportations de matériels militaires.

⁴³ La CICCA rend des avis à la DGA sur les demandes d'AFCI relatives à des matériels de guerre (catégorie A2) et au SCAE sur celles relatives aux armes civiles (catégories A1 et B). Cette commission permet aussi un partage d'informations entre services sur l'exercice des activités de commerce et d'intermédiation d'armes et de matériels de guerre. L'ordre du jour de ces réunions mensuelles est préparé par la DGA et le SCAE.

⁴⁴ Cf. annexe n° 7 – Les quatre étapes d'instruction des LEMG.

Schéma n° 1 : processus d'instruction d'une licence individuelle ou globale



Source : ministère des armées, rapport au Parlement 2022 sur les exportations d'armement de la France

La gestion numérique des demandes de licence : atouts et faiblesses du système d'information (SI) Sigale

Développé par Bull (2011) puis Atos (2015), ce SI gère le processus de recevabilité, d'instruction, de modification, d'attribution et de suivi des LEMG pour 44 M€ de coûts de développement et de MCO (2012-2023). Sa maîtrise d'ouvrage par la DGA nécessite 5,5 ETP et l'animation de la communauté de ses utilisateurs est assurée depuis 2020 par le SGDSN. Depuis 2022, un nouveau marché régit ce SI qui bénéficie d'un nouveau portail industriel. Sigale est utilisé par les entreprises exportatrices de matériels de guerre et des représentants du SGDSN, du ministère des armées (DGA, DGRIS et EMA), de la DGDDI, de la DG Trésor, du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, du ministère de l'intérieur et de l'Anssi. En 2020, près de 700 personnes ont fait appel à ce SI, dont 297 représentants de l'État et 394 exportateurs, pour un flux mensuel d'environ 1 000 licences à traiter et un stock de 600 exportateurs inscrits.

Sigale surclasse les SI précédents (Base Unique jusqu'en 2005 puis Siex-Enodios jusqu'en 2014) et recourt à des documents dématérialisés⁴⁵. Il permet une gestion et un suivi gratuits⁴⁶ et en temps réel des LEMG⁴⁷, ainsi que l'identification et la délibération des membres de la CIEEMG. Il comporte un outil de recherche multicritères et des tableaux de bord (base de données des matériels d'armement exportés, grille « d'exportabilité » de ces derniers). La gratuité d'accès à Sigale évite toute obligation de résultat pour l'État et les contestations d'entreprises ayant payé un droit d'accès à un service obligatoire sans obtenir une décision favorable de l'administration. Elle constitue aussi un avantage compétitif pour les exportateurs français, notamment les TPE et PME.

En revanche, les exportateurs ne peuvent pas demander *via* Sigale, mais *via* un courriel *ad hoc* à la DGA, la levée des conditions remplies d'une LEMG. Toutefois, l'interconnexion (en cours de finalisation d'ici fin 2022 et facilitée par la dématérialisation des notifications d'attribution de licence), *via* l'application GUN, de Sigale au système de dédouanement en ligne par traitement automatisé (Delta⁴⁸) de la DGDDI devrait permettre une automatisation des contrôles documentaires ainsi qu'un suivi en quantité et valeur des niveaux d'exploitation des licences globales.

⁴⁵Hors courriers (DGDDI, DGA et SGDSN) notifiant l'attribution des licences aux exportateurs, précisant leurs conditions d'attribution aux PME dépourvues de clé ou logiciel ACID, détaillant les conditions d'attribution des licences classifiées.

⁴⁶ Les exportateurs utilisant un SI comparable doivent payer des droits (variant selon les types de licences, la taille des entreprises et, pour les entreprises moyennes, le nombre de demandes) pour le dépôt de demandes de licence aux États-Unis ou en Italie.

⁴⁷Informations sur le descriptif et l'historique des licences, leurs destinataires, les éventuels exportateurs associés, des documents liés (décision d'attribution de licence, projet de lettre de notification, conditions d'exportation, pays concernés, secteurs).

⁴⁸ Cf. <https://www.douane.gouv.fr/service-en-ligne/declaration-en-douane-fret-traditionnel-delta-g>.

De manière générale, les utilisateurs de Sigale déplorent ses insuffisances et dysfonctionnements récurrents : interactions homme-machine déficientes⁴⁹, oublis de conception initiale⁵⁰, forum de discussion et messagerie internes non-opérationnels, erreurs⁵¹, indisponibilité, retards⁵². La persistance de tels problèmes paraît inacceptable et peu compréhensible alors que les performances de ce SI concourent à la crédibilité et l'efficacité du contrôle des exportations d'armement.

La dernière phase de contrôle, sur pièces et sur place, relève du seul ministère des armées (ce qui pose question pour des enjeux interministériels, nécessitant un regard extérieur pour renforcer l'objectivité et la crédibilité des contrôles), *via* la sous-direction du contrôle export de la DGA-DI, sous la coordination du CMCAP. Cette instance collégiale, présidée par le CGA et dotée d'un comité de sanction, diffuse son rapport d'activité à ses membres et au SGDSN mais pas aux membres de la CIEEMG, ce qui paraît regrettable. Le CMCAP détermine le programme de contrôle, en approuve les procédures, formule un avis sur les suites des contrôles, propose des évolutions réglementaires⁵³. Les contrôles réalisés *a posteriori* apparaissent cependant encore trop modestes par leur ampleur et leurs effets. En 2021, 31 procès-verbaux ont été établis par la sous-direction du contrôle export dont 10 pour des contrôles sur pièces (contre 17 en 2020, 15 en 2019 et 10 en 2018) et 21⁵⁴ pour des contrôles sur place (contre 27 en 2020, 28 en 2019, 34 en 2018 et près de 40 les années passées). Les contrôles sur pièces ont conduit à analyser 1088 comptes- rendus d'activité et 5219 contrats (soit 84 % des contrats).

⁴⁹ Commentaires invisibles aux phases suivantes d'instruction, ordre des conditions de recevabilité pouvant différer des décisions notifiées, non-déconnexion en cas d'inutilisation prolongée, etc.

⁵⁰ Absence de connexion avec le SI de gestion et suivi des projets d'exportation de biens à double usage, impossibilité de demander une levée des conditions d'exportation pour les exportateurs, de prioriser les demandes de licence, d'effectuer une recherche par condition d'exportation, de suspendre toutes les licences accordées pour un pays puis de les réactiver, d'établir un lien entre une licence et un contrat signé, d'associer les volumes exportés au nombre de licences par pays, de réaliser des statistiques sur les conditions de recevabilité, bloquantes et non-bloquantes, les livraisons.

⁵¹ Oubli d'étapes dans le traitement de licences, perte ou mauvais rattachement de conditions de licences, confusions ponctuelles de dates, de données de licences.

⁵² Publication tardive (2020) d'un manuel d'utilisation, option prévue dès 2015 mais toujours inefficace d'un contrôle *a posteriori* des LEMG.

⁵³ Il a suggéré la possibilité de mises en demeure, concrétisée par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2016-982 du 20 juillet 2016.

⁵⁴ Cette diminution des contrôles s'explique, selon la DGA, par une baisse transitoire des effectifs de contrôle de cette sous-direction, liée à des difficultés de recrutement.

Les effets de ces contrôles sont de plus limités avec 75 % de mises en garde, 7 % de mises en demeure et une seule sanction, en mars 2021⁵⁵, du fait de la volonté du ministère des armées de privilégier une approche pédagogique bien que la phase d'appropriation de la nouvelle réglementation soit achevée. Dès lors, le nombre de ces contrôles devrait être accru et leurs débouchés plus dissuasifs en cas de manquement à la réglementation ; le rôle de la DAJ devrait être aussi renforcé au sein du CMCAP pour veiller à la forme des procès-verbaux et au respect de leurs destinataires, au contenu des mises en garde et mises en demeure, comme au caractère incontestable des procédures du comité de sanction.

Enfin, ce contrôle de conformité de la DGA est complété par un contrôle de régularité de la DGDDI (dédouanement des armes et explosifs identifiés par des codes dont les anomalies sont détectables par le guichet unique national du dédouanement, GUN⁵⁶). Un protocole d'accord, partiellement appliqué, lie depuis 2015 ces directions pour éviter des contrôles redondants, mutualiser des informations, des expertises et des formations. Toutefois, ces échanges gagneraient à être renforcés, notamment sur les demandes de classement de matériels ou les trafics d'armement conventionnel.

4 - Le délai moyen de traitement des demandes de licences : un enjeu de rapidité pour les entreprises et de sécurité pour l'État

Le SGDSN veille à l'équilibre entre l'amélioration du temps de traitement des demandes de licence et la préservation de la qualité du contrôle de la CIEEMG. La réforme de 2014 a permis de réduire le délai moyen de ce traitement de 75 à 42 jours en 2021. Les écarts avec cette moyenne restent néanmoins élevés : moins de 65 jours pour 80 % des demandes, 27 jours pour les licences urgentes et 6 mois pour certains dossiers. De plus, le délai de 20 jours d'instruction entre la recevabilité des LEMG et leur passage en CIEEMG a été dépassé en 2020 (27 jours) et 2021 (24 jours). Si certains délais d'instruction sont incompressibles, ces résultats sont perfectibles pour répondre aux impératifs de sécurité de l'État et de rapidité des entreprises. Cinq facteurs expliquent ces délais variables :

⁵⁵ Cf. annexe n° 7 – Les quatre étapes d'instruction des LEMG (§ sur le CMCAP).

⁵⁶ Ibid. et <https://www.douane.gouv.fr/le-guichet-unique-national-du-dedouanement-gun-generalites> Cette base applicative donne accès à des documents d'ordre public dématérialisés et aux quantités imputées par autorisation d'exportation.

- les évolutions affectant les licences : plafonnement des nouvelles demandes (depuis la crise sanitaire et le ralentissement de l'activité économique), accroissement des licences complexes (du fait de la hausse des transferts de technologie et des ventes de systèmes d'armes complets), progression des prorogations (dont l'historique d'attribution initiale, le contenu, les conditions, la valeur et le circuit commercial demeurent inchangés ce qui facilite l'instruction) ;
- la qualité de la concertation interministérielle ;
- la nécessité de traiter une partie des LEMG à la direction technique de la DGA plutôt qu'à la sous-direction du contrôle export ;
- la montée des tensions internationales qui induit une hausse des ajournements dans l'attente d'une amélioration des situations locales ;
- les difficultés de fonctionnement de Sigale.

La durée moyenne d'instruction (plus longue au ministère des armées, car plus approfondie et portant sur des sujets plus nombreux) varie selon les ministères, la nature des produits et des pays. Les dépassements du délai moyen s'expliquent souvent par la situation géopolitique du pays destinataire des matériels ou par l'absence de réponse d'exportateurs à des projets devenus non prioritaires pour eux. *A contrario*, le développement de certaines modalités d'instruction des LEMG réduit les délais :

- l'examen systématique en pré-CIEEMG des dossiers dont la durée d'instruction dépasse les objectifs de délai ;
- les prorogations de licences d'exportation identiques dans leur périmètre, moyennant un avis de la CIEEMG sur la situation régionale du pays destinataire et l'emploi des matériels concernés ;
- la prise en compte des antécédents de licence sur un périmètre commun pour définir les conditions et instruire les seuls écarts techniques, commerciaux et politiques entre des versions de licence.

Cependant, des groupements d'exportateurs français considèrent trop modeste l'objectif de délai moyen de traitement des licences françaises. Les écarts à la moyenne observée et les délais moyens restent élevés avec ceux des licences Itar aux États-Unis (17 à 18 jours) ou des biens à double usage (un mois). Le ministère des armées, appelant à être prudent sur ce sujet aux enjeux diplomatiques et de sécurité élevés, reconnaît néanmoins que des marges de progression existent, grâce à Sigale ou au développement des licences de contrats, pour accroître la rapidité de réponse des exportateurs français aux besoins de leurs clients étrangers. La Cour recommande donc que des objectifs plus ambitieux de réduction du délai moyen de traitement des LEMG soient fixés par le SGDSN, dès que Sigale sera interconnecté avec le système Delta.

5 - Les simplifications au système d'autorisation par exception

Depuis 2014, un comité de concertation État-industrie sur le contrôle des exportations d'armes associe trimestriellement la DGA, l'EMA, le SGDSN, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les fédérations industrielles et les exportateurs concernés au sein de groupes de travail qui préconisent des évolutions susceptibles d'améliorer le système français de contrôle des exportations. En s'inspirant de ces préconisations, la CIEEMG a accepté en octobre 2021 le principe de licences de contrats⁵⁷. Ces licences individuelles peuvent couvrir, pour certains pays⁵⁸ et destinataires autorisés, des contrats limités aux commandes d'équipements sur étagère et aux opérations préalables (remise d'offres technico-commerciales, échanges associés lors de négociations) pour diminuer le nombre de licences ne débouchant pas sur un contrat, permettre une prise de commande rapide par les exportateurs, sans réduire la couverture du contrôle export. Une seule licence de contrats est à ce stade en vigueur.

Cette initiative positive de la CIEEMG correspond à un assouplissement comparable à celui mené à bien par les autorités américaines en transférant du département d'État au département du commerce, la responsabilité du contrôle de l'exportation de matériels de guerre reclassés en biens à double usage⁵⁹. Elle pourrait toutefois s'accompagner d'un programme global et semestriel de formation⁶⁰ des TPE-PME aux mécanismes de soutien et de contrôle à l'exportation de matériel militaire et de sécurité (procédures, subtilités de classement des matériels y compris pour les biens à double usage et les armes légères et de petit calibre, soutiens financiers mobilisables, contrôle interne, enjeux juridiques, listes d'interlocuteurs dans les administrations concernées).

Elle pourrait être également complétée par la diffusion de guides ou notes d'interprétation de classement permettant d'explicitier de façon générale ou par domaine la notion de « *spécialement conçu ou modifié pour l'usage militaire* » ; voire aussi, comme ce fut le cas aux États-Unis en 2013⁶¹, de la création de catégories intermédiaires permettant de reclasser en biens à double usage des matériels soumis à autorisation d'exportation.

⁵⁷ L'autre option de licences globales (nécessitant la mise en place de processus internes de traitement et d'organisation des exportations auditables et certifiés), coûteuse pour les PME, aurait rendu délicate l'émission de conditions PME, amont de la signature des contrats pour préserver la capacité de décision de l'État et sa souveraineté.

⁵⁸ UE, Otan (hors Turquie), Japon, Nouvelle-Zélande, Australie, Suisse, Arabie-Saoudite, Brésil, Chili, Corée du Sud, Emirats Arabes Unis, Inde, Koweït, Malaisie, Maroc, Oman, Qatar, Sénégal, Singapour, Égypte, Jordanie et Tunisie.

⁵⁹ Cf. annexe n° 5 – Quatre exemples de systèmes étrangers de contrôle des exportations de matériel militaire et de sécurité (§ sur les États-Unis).

⁶⁰ Ce programme de formation au soutien financier export ainsi qu'aux règles et risques en matière de conformité pourrait être copiloté par la DGA-DI et la DG Trésor.

⁶¹ Cf. annexe n° 5 – Quatre exemples de systèmes étrangers de contrôle des exportations de matériel militaire et de sécurité (§ sur les États-Unis).

C - Une exigence éthique croissante

1 - Une sensibilité grandissante des élus et des opinions publiques européennes aux questions éthiques

La sensibilité des opinions publiques au caractère éthique des exportations d'armement peut gêner la vente d'équipements militaires conçus et produits en commun. Cette sensibilité se manifeste davantage depuis l'intervention de l'Arabie Saoudite et ses alliés dans le conflit yéménite en 2015. Dans ce contexte, et depuis le Brexit, la France se trouve plus isolée sur ces questions dans les enceintes européennes. Le Parlement européen a ainsi adopté en 2020⁶² une résolution demandant des contrôles plus stricts et homogènes des exportations militaires des États membres et un primat des règles européennes les régissant sur tout intérêt national économique, social, commercial ou industriel. Il s'est aussi alarmé de l'absence de mécanisme de sanction des États membres s'engageant dans des exportations non compatibles avec les critères des règles européennes. Il a appelé à la mise en place d'une évaluation par les pairs et enjoint les États membres de publier des données uniformes et complètes dans le rapport annuel de l'Union européenne sur ces exportations. La rapporteure du document⁶³ s'est, quant à elle, déclarée favorable à un mécanisme européen, fondé sur les huit critères de la position commune de l'UE sur les exportations d'armes⁶⁴ pour contrôler toute exportation future et sanctionner les États membres ne respectant pas ces règles⁶⁵. Il faut souligner que ces huit critères sont déjà mis en œuvre par la France (respect des engagements internationaux, des droits de l'Homme dans le pays destinataire final, situation intérieure dans le pays destinataire final, préservation de la paix, la sécurité et la stabilité régionales, sécurité nationale des États membres, pays amis et alliés, comportement du pays acheteur envers la communauté internationale, risque de détournement de l'équipement dans le pays acheteur ou de réexportation dans des conditions non souhaitées, compatibilité des exportations d'armement avec la capacité technique et économique du pays destinataire).

⁶² In https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0224_FR.html.

⁶³ In https://www.europarl.europa.eu/meps/fr/197464/HANNAH_NEUMANN/home et in [Rapport sur les exportations d'armement : mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC](#), commission des affaires étrangères du Parlement européen, Hannah Neumann, 17 juillet 2020, 22 p. (in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0137_FR.pdf).

⁶⁴ Cf. position commune 2008/944/PESC du 8 décembre 2008.

⁶⁵ In <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20200910IPR86831/exportations-d-armes-de-l-ue-plus-de-controle-et-de-transparence>.

Cette montée en puissance des enjeux éthiques s'observe aussi au plan international avec un durcissement des instruments de régulation du commerce des armes, sous la pression d'États et d'ONG. La convention du 10 octobre 1980, modifiée le 21 décembre 2001, sur certaines armes classiques et ses protocoles annexés permettent ainsi d'interdire ou de limiter l'emploi d'armes classiques dont les effets suscitent des inquiétudes (éclats non localisables, mines, pièges et autres dispositifs, armes incendiaires, armes à laser aveuglantes, restes d'explosifs de guerre). L'article 8 de cette convention permet aux parties contractantes de « proposer des protocoles additionnels concernant d'autres catégories d'armes classique sur lesquelles les protocoles existants ne portent pas ». Certains des États parties à cette convention s'appuient sur cet article pour demander l'interdiction des armes explosives et un encadrement du développement, du transfert et de l'utilisation de systèmes d'armes létaux autonomes.

Afin de prendre en compte ces préoccupations, la ministre des armées a mis en place en janvier 2020 un Comité d'éthique de la défense, composé de 18 personnalités qualifiées⁶⁶ et présidé par un conseiller d'État, un ancien chef d'état-major des armées en assurant la vice-présidence. Ce comité émet des propositions ou des recommandations en matière d'éthique sur l'évolution du métier des armes, l'émergence de nouvelles technologies dans le domaine de la défense, excepté sur les questions directement liées à la conduite des engagements opérationnels ou à des contentieux. Il est déjà mandaté sur les enjeux éthiques liés au « soldat augmenté » et aux systèmes d'armes létaux autonomes⁶⁷.

Les préconisations d'un rapport de l'Assemblée nationale sur le contrôle des exportations⁶⁸ s'inscrivent aussi dans cette perspective. Ce dernier souligne que « la France est bien plus souvent ciblée que ses partenaires par les critiques des ONG, sans que sa part dans les exportations ne le justifie. » Constatant que ces controverses portent surtout sur l'utilisation d'armement très postérieure à l'octroi de licences, ce rapport préconise de renforcer la redevabilité des États-clients *via* la maintenance, une clause systématique de non-réexportation des armes de petit calibre, une identification plus fine du destinataire final, des partenariats stratégiques et des restrictions contractuelles d'utilisation. Enfin, ce document suggère la création d'une délégation parlementaire au contrôle des exportations d'armement et de biens à double usage, dotée de pouvoirs d'information (rapport annuel, accès aux documents classifiés, auditions), de contrôle *a posteriori*, d'avis et de recommandation sur des demandes de licence et sur l'organisation du contrôle des exportations.

⁶⁶ Dont le directeur de la stratégie de défense, prospective et contre-prolifération de la DGRIS et un représentant de la DAJ qui a contribué à sa création.

⁶⁷ In <https://www.defense.gouv.fr/fr/portail/enjeux2/le-comite-d-ethique-de-la-defense>.

⁶⁸ Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, rapport d'information de M. Jacques Maire et Mme Michèle Tabarot, *Le contrôle des exportations d'armement*, 18 novembre 2020.

2 - La pression politique et juridique des organisations non gouvernementales

Les organisations non gouvernementales (ONG) agissant en matière de droits de l'Homme, de lutte contre la corruption et de transparence internationale développent depuis quelques années des actions contre les entreprises du secteur de la défense. Les exportations d'armement vers des États impliqués dans le conflit yéménite sont ainsi dénoncées par des associations qui mettent en avant le comportement jugé plus vertueux des États-Unis et d'autres États européens⁶⁹. Ces critiques peuvent également concerner les matériels de maintien de l'ordre ou de gestion des opérations électorales.

Ces campagnes médiatiques ont récemment pris un tournant juridique, suite aux recours d'ONG devant les tribunaux. Le 20 juin 2019, la Cour d'Appel d'Angleterre et du Pays de Galles a enjoint les autorités britanniques de revoir la procédure d'examen des licences d'exportation. Les 14 juin 2019 et 9 mars 2020, le Conseil d'État belge a suspendu des licences d'exportation accordées vers l'Arabie Saoudite et les EAU⁷⁰. Également saisis, le tribunal administratif de Paris⁷¹ et la cour administrative d'appel de Paris⁷² ont en revanche successivement débouté plusieurs associations. Cette dernière a toutefois précisé qu'en l'absence d'une appréciation politique sur le contrôle des exportations d'armement, il « *n'est pas radicalement inconcevable* », qu'un contrôle du juge sur ces actes soit envisageable, « *en cas de violation directe et manifeste d'une norme impérative et inconditionnelle* ». Or, cet arrêt pourrait, s'il était confirmé par le Conseil d'État, fragiliser la sécurité juridique du dispositif français de contrôle à l'exportation des matériels de guerre et de sécurité. Un jugement du tribunal administratif de Rennes a confirmé ce risque en considérant que le refus d'accorder une LEMG était, au cas d'espèce, « *détachable de la conduite des relations diplomatiques de la France [et] susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir* »⁷³.

⁶⁹ In <https://www.amnesty.fr/controle-des-armes/actualites/ils-lont-fait-pourquoi-pas-la-france>. Néanmoins, le président des États-Unis est passé outre le blocage par le Congrès en avril 2019 de la vente de 8 Md\$ d'armes à l'Arabie Saoudite, en invoquant l'urgence. Le Congrès a approuvé en décembre 2020 un contrat de 23 Md\$ relatif à des chasseurs F35 et 18 drones *Reaper* destinés aux EAU. La Norvège, la Finlande, le Danemark, l'Allemagne et l'Italie ont, quant à elles, suspendu les ventes d'armes à ces pays (in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0224_FR.html).

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Jugement du 8 juillet 2019 : rejet de la demande d'annulation d'une décision du Premier ministre autorisant des LEMG destinées à des États impliqués dans la guerre au Yémen et de la déclassification des avis et délibérations liés.

⁷² Arrêt du 26 septembre 2019 actant qu'aucun juge n'a à connaître d'actes de gouvernement, liés à un pouvoir d'appréciation politique et à la conduite des relations extérieures de la France.

⁷³ Tribunal administratif de Rennes, 30 juin 2020 (cf. encadré CIEEMG *supra*).

Cette pression contentieuse pourrait aussi conduire à la mise en cause de la responsabilité pénale individuelle de responsables d'entreprises d'armement, voire à terme de responsables administratifs. En octobre 2011, une plainte a ainsi été déposée contre la société Amesys pour complicité d'actes de torture en Libye. Le Parquet a estimé qu'il était « *difficile de considérer que la vente de matériel puisse être constitutive d'actes de complicité de faits criminels commis avec lesdits matériels par les acquéreurs.* » Amesys est témoin assisté dans le cadre de l'enquête qui se poursuit, conformément à une décision de la Cour d'Appel de Paris. Par ailleurs, une plainte a été déposée le 29 juin 2016 par une famille palestinienne contre l'entreprise française Exxelia Technologies pour complicité de crime de guerre et homicide involontaire. Cette plainte, jugée recevable sur avis conforme du Parquet de Paris, est en cours d'instruction.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le foisonnement des acteurs ministériels concourant au contrôle et au soutien des exportations françaises de matériel militaire et de sécurité ne nuit pas à leur développement. Leurs effectifs semblent suffisants, excepté à la délégation ministérielle aux partenariats, aux stratégies et aux innovations de sécurité, la DG Trésor, la direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement mais surtout à la mission de supervision des opérations d'exportation et la direction technique de la DGA où ils devraient être renforcés. Les processus interministériels et internes de concertation et de mise en cohérence des actions de Soutex fonctionnent de façon satisfaisante, en particulier grâce à la coordination assurée par les cabinets du ministre des armées et du Premier ministre, via le SGDSN. Le SBDU et la délégation ministérielle aux partenariats, aux stratégies et aux innovations de sécurité ne sont toutefois pas assez associés aux actions de Soutex, en particulier aux réunions « Brienne », compte tenu du poids économique à l'export des matériels de sécurité et des biens à double usage, comme de leurs liens connexes avec les matériels d'armement. Il convient aussi d'amplifier les efforts réalisés en faveur des PME via des structures dédiées aux moyens accrus et des lignes directrices d'analyse des marchés export, notamment pour réduire la dépendance aux grands contrats d'armement.

Par ailleurs, l'instruction des demandes de LEMG pâtit des dysfonctionnements du système d'information Sigale dont l'amélioration et la connexion, via GUN, avec le système Delta des Douanes prévue en 2022 devraient faciliter le travail des utilisateurs et permettre une indispensable diminution des délais d'instruction. La mise en place de licences de contrats constitue aussi une simplification utile qu'il conviendrait d'accompagner du transfert au SGDSN des notifications de LEMG actuellement réalisées par la DGDDI et du lancement d'un programme conjoint de la DGA et la DG Trésor de formation des PME aux enjeux et risques de l'exportation de matériel militaire et de sécurité. De plus, l'abandon d'un système de contrôle a priori des licences d'exportation rend indispensable le développement d'un processus de contrôle a posteriori. Ce dernier gagnerait à être plus important en termes de dossiers vérifiés sur pièces et sur place, ainsi qu'à déboucher sur des décisions mieux partagées avec les membres de la CIEEMG et, en tant que de besoin, sur des sanctions plus dissuasives et exemplaires pour les exportateurs pris en défaut.

Enfin, le contrôle politique accru, l'environnement juridique international des projets et contrats d'exportation de matériel militaire et de sécurité, comme la jurisprudence des tribunaux appelés à se prononcer sur les contentieux dans ce domaine, nécessitent une vigilance forte de l'État et des acteurs économiques. Il s'agit de préserver, sur des enjeux régaliens relevant d'actes de gouvernement, la capacité de l'industrie française d'armement et de sécurité à pouvoir exporter dans des conditions sereines et égales à ses concurrents, au service de la BITD et du maintien de la souveraineté de la France.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *sur le modèle du plan stratégique export de 2014, élargi aux biens à double usage et aux matériels de sécurité, élaborer des lignes directrices d'analyse des marchés export et les partager avec les entreprises (SGDSN, ministère des armées, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'intérieur, ministère de l'Europe et des affaires étrangères) ;*
 2. *renforcer le contrôle a posteriori en termes de programmation et de sanctions en cas de manquement à la réglementation, et communiquer le rapport d'activités du comité ministériel du contrôle a posteriori à l'ensemble des membres de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre ainsi qu'aux présidents des commissions parlementaires concernées (ministère des armées) ;*
 3. *réduire le délai moyen d'instruction des demandes de licence soumises à la CIEEMG (SGDSN, ministère des armées) ;*
 4. *lancer un programme conjoint de formation à l'exportation des TPE et PME des secteurs de la défense et de la sécurité (procédures, classement des matériels, stratégie et risque pays, soutiens financiers, contrôle interne, enjeux juridiques, interlocuteurs) (ministère des armées, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
-

Chapitre II

Des exportations soumises à des aléas et à des exigences de plus en plus fortes

I - Un environnement politique mouvant et un commerce dépendant des relations interétatiques

A - Un commerce soumis à de forts aléas politiques

Essentiellement interétatique, le commerce des matériels militaires dépend des relations entre les États, de leur appréciation de la situation internationale, des rapports de force et de leur évolution.

L'actualité des dernières années comporte ainsi de nombreux exemples d'aléas politiques ayant conduit à fragiliser, geler ou rompre des négociations commerciales, voire des contrats déjà signés, entre la France et ses partenaires. Plusieurs facteurs peuvent être à l'origine de ces aléas : des changements stratégiques, des revirements diplomatiques, des changements de majorité politique, la volonté d'affirmer son allégeance par la signature de contrats ou, au contraire, la recherche d'indépendance et de fournisseurs alternatifs. Cinq cas emblématiques et récents de ce type ont conduit à interrompre des contrats français ou à choisir d'autres fournisseurs :

- l'embargo prononcé sur les ventes d'armes à la Russie à la suite de l'invasion de la Crimée en 2014 qui a conduit à annuler la vente de deux porte-hélicoptères Mistral en 2015 ;
- les choix récurrents de matériels américains par la Pologne, du fait de ses liens particuliers avec les États-Unis et de l'importance des troupes américaines sur son sol : hélicoptères *Black Hawk* plutôt que Caracal en 2016, système anti-missiles Patriot plutôt que MBDA en 2018 et lances-roquettes Lockheed Martin en 2019 ;

- la décision du Brésil en 2019 de signer, un contrat pour quatre corvettes avec le groupe allemand *ThyssenKrupp Marine Systems*, au détriment de l'offre de Naval Group, dans un contexte de refroidissement des relations franco-brésiliennes après l'élection du président Bolsonaro ;
- la décision de l'Égypte en 2020 de recourir à des matériels italiens (achat de deux Frégates Multi-Missions – FREMM - à Fincantieri au détriment de Naval Group), notamment du fait de critiques françaises sur sa prise en considération des droits de l'Homme ;
- la nouvelle analyse faite par les autorités australiennes et américaines de la situation stratégique dans la zone indopacifique qui a conduit le gouvernement australien à annuler en 2021 le contrat conclu avec la France pour la fabrication de 12 sous-marins Barracuda *Shortfin*⁷⁴.

A contrario, dans un contexte de montée des tensions, la solidarité affichée avec certains partenaires peut conduire à accélérer les contrats et le choix de fournitures nationaux, comme on l'a vu avec la Grèce tant s'agissant des commandes d'avions Rafale que de celles des frégates de défense et d'intervention.

La signature de partenariats stratégiques peut également favoriser la conclusion des contrats à condition qu'ils soient entretenus dans le temps. Ainsi, le partenariat stratégique avec l'Inde mis en place en 1998 a permis la conclusion de plusieurs contrats majeurs depuis le début des années 2000 : en 2005, la direction des constructions navales systèmes et services (DCNS, devenue Naval Group) a été retenue pour réaliser la construction de six sous-marins Scorpène pour la marine indienne, en majeure partie réalisés localement ; en 2016, Dassault Aviation a conclu un contrat portant sur 36 avions Rafale. Le partenariat a été renforcé par la signature en mars 2018 de plusieurs accords dont une « vision stratégique commune » concernant la coopération dans l'océan Indien, une « vision commune » spatiale incluant le renseignement maritime et un accord de coopération militaire concernant principalement les escales autorisées et les exercices ou entraînements conjoints, comme « Varuna », exercices de lutte anti sous-marine en 2015.

B - La forte demande de cadre contractuel interétatique

Les contrats de vente de matériel de guerre s'inscrivent souvent dans le cadre de relations interétatiques car nombre d'États clients souhaitent entrer dans une relation directe d'État à État ou inscrire la relation commerciale dans un cadre interétatique formel, pour des raisons diverses :

- inscrire leurs achats dans le cadre d'une relation politique privilégiée ou d'un partenariat stratégique les assurant de la pérennité de la relation;

⁷⁴ Le dénouement de cette affaire est intervenu en juin 2022, après la clôture du contrôle de la Cour des comptes.

- s'affranchir des procédures d'appel d'offres et pouvoir négocier de gré à gré ;
- disposer rapidement d'équipements éprouvés ;
- bénéficier de prestations d'accompagnement allant du conseil lors de la définition du marché et de sa négociation jusqu'aux actions de formation des utilisateurs en passant par des actions de certification sur la qualité et la conformité des équipements, alors que les contrats d'armement sont de plus en plus complexes ;
- rénover les relations alors que les acteurs qui remplissaient historiquement certaines de ces missions, comme l'Office français d'exportation d'armement (Odas) en Arabie Saoudite, ne sont plus adaptés.

Les *foreign military sales* américaines, et l'offre d'autres États, en particulier des « nouveaux entrants » (Chine, Inde, Corée du Sud) qui seraient en mesure de proposer un accompagnement étatique soutenu, constituent une référence qui a conduit le ministère des armées et l'ensemble des pouvoirs publics à vouloir améliorer les cadres contractuels que la France pouvait proposer.

1 - Le modèle des *foreign military sales* : une procédure rapide

Les *foreign military sales* (FMS)⁷⁵ mises en œuvre par le gouvernement des États-Unis pour soutenir les exportations de matériel militaire permettent à l'État fédéral américain de devenir l'unique interlocuteur de l'État client auquel il se substitue dans la relation avec les industriels fournisseurs. Elles concernent la quasi-totalité des exportations d'armes américaines. Selon la *Defense Security Cooperation Agency*, les États-Unis ont ainsi conclu, une moyenne annuelle de 51 Md\$ de nouveaux contrats d'exportation d'équipements militaires au cours des exercices 2015-2019.

Les FMS peuvent permettre de fournir :

- des équipements en stock dans les armées américaines ;
- des équipements que les armées américaines sont en train d'acquérir, le partenaire étranger se joint alors à la commande en cours ;
- des équipements spécifiques.

Dans les deux premiers cas, l'administration américaine assure procurer au pays demandeur les équipements à un prix identique à celui auquel il les achète lui-même.

Pour un certain nombre de pays partenaires (Israël, Égypte en particulier), les FMS s'accompagnent des FMF (*foreign military financing*), dons ou prêts à condition avantageuse. Pour l'exercice fiscal 2021, les États-Unis avaient mobilisé plus de 5,6 Md\$ à ce titre, dont plus de 90 % au bénéfice des pays du Proche-Orient.

⁷⁵ Cf. annexe n° 8 – Les *foreign military sales*.

La force de ce système de soutien à l'exportation repose, outre la puissance politico-militaire et financière des États-Unis, sur la profondeur du marché militaire national qui a la capacité d'offrir des séries longues et des stocks importants. Il y est souvent fait référence et la France a cherché à s'en inspirer.

2 - Les contrats d'État à État mis en œuvre par la France

Les accords de partenariats stratégiques qui peuvent inclure les problématiques de défense constituent un support au développement de la coopération militaire. Ils peuvent fournir un cadre favorisant le développement des échanges, s'ils sont conduits avec constance. Ils permettent de nouer un dialogue propice à développer un partenariat de défense mais ils doivent être accompagnés d'autres dispositifs interétatiques pour répondre aux attentes des pays clients qui souhaitent être davantage accompagnés par le ministère des armées. Celui-ci a donc cherché à mettre en œuvre des accords de gouvernement à gouvernement qui conduisent à une implication plus ou moins grande de l'État sans que, pour le moment, aucun d'entre eux ne constitue une solution facilement reproductible et sans qu'ils offrent de facilité pour soutenir des exportations courantes.

Quatre types d'accords ont été répertoriés. Selon leur nature, ils demandent une concertation interministérielle plus ou moins approfondie. Le plus souvent, les accords sont élaborés par la DAJ à la demande de la DGA et/ou de l'EMA et en collaboration avec ces services puis soumis, quand cela est nécessaire, à une concertation et une validation interministérielles impliquant le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

a) Les accords reposant sur la mise en place de sociétés mandatées par l'État pour gérer des contrats

Cette catégorie ne concerne plus que l'exécution des contrats en cours avec l'Arabie Saoudite portés par Odas⁷⁶, société en voie d'extinction. Dans les faits, Odas n'était qu'un intermédiaire qui faisait courir à l'État un risque de bonne exécution des contrats (faillite de l'exportateur, non-respect de ses obligations, etc.) alors qu'il n'en était pas le maître d'œuvre.

⁷⁶ Société créée à la demande du gouvernement français en 2008 pour succéder à la SOFRESA pour porter les exportations de défense dans le cadre des contrats d'État à État. Le rôle d'Odas se limite à l'achèvement des contrats en cours avec l'Arabie Saoudite (rénovation des frégates Sawari 1 (LEX) ; exécution du *Saudi French Military Contract* : ex-contrat Don Arabie Saoudite (Donas), matériel initialement destiné aux forces armées libanaises mais finalement livré à Riyad).

*b) Les accords intergouvernementaux⁷⁷ accompagnant
un contrat commercial*

Ces instruments prévoient le plus souvent un accompagnement en matière de formation par les forces armées françaises des armées acquéreuses, en matière d'expertise technique (par exemple, aide à qualification et à la certification des matériels achetés). Ils mettent directement l'État client en relation avec les services techniques de la DGA ou les états-majors d'armée. Ce type d'instrument est d'usage très fréquent, il a, par exemple, concerné la formation des pilotes égyptiens ou qataris lors de l'acquisition des avions Rafale par ces États. Ce type de schéma doit, selon le ministère, « *rester la norme* » car il est considéré comme très peu risqué. Néanmoins, tant les états-majors d'armée que les services techniques de la DGA soulignent que les relations directes avec les pays partenaires sont source de nombreuses difficultés, notamment en matière de facturation des prestations⁷⁸.

*c) Les accords intergouvernementaux de fourniture de matériel
stipulant la rétrocession immédiate, dès signature de l'accord,
des droits et obligations de l'État à l'industriel*

Cette formule a été mise en œuvre pour la vente d'un satellite d'observation au Pérou⁷⁹ et des avions Rafale à l'Inde⁸⁰. La République française s'engage au bon déroulement du contrat avec l'industriel à travers un accord intergouvernemental signé avec les autorités du pays acheteur. Elle rétrocède simultanément à l'industriel choisi par ce pays les droits et obligations auxquels elle a consenti à travers une convention, sans toutefois que cela limite l'engagement initial de l'État vis-à-vis du pays acheteur. La France se porte *de facto* garante de la bonne exécution du contrat et peut ainsi se trouver engagée y compris financièrement. La qualité des acteurs industriels impliquée limite toutefois ce risque qui est par ailleurs pris en compte dans le calcul des primes d'assurance-crédit⁸¹. Les risques encourus conduisent à limiter fortement l'usage de cette formule.

⁷⁷ Quand le ministère des armées intervient aux côtés d'un industriel mais sans lien contractuel direct avec le pays client, on parle d'arrangement technique ; le lien contractuel lie le ministère à l'industriel.

⁷⁸ Cf. chapitre III, § sur la facturation des prestations.

⁷⁹ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Pérou relatif à l'acquisition d'un système satellitaire optique d'observation de la terre de résolution submétrique, signé à Lima le 24 avril 2014, a fait l'objet du décret n° 2015-116 du 3 février 2015, publié au JORF du 5 février 2015.

⁸⁰ Accord intergouvernemental signé le 23 septembre 2016 entre les gouvernements français et indien.

⁸¹ Cf. *infra*, chapitre IV.

La question de l'approbation des accords intergouvernementaux par le Parlement au titre de l'article 53 de la Constitution ⁸²

Aucun des deux accords précités n'a été soumis à l'approbation du Parlement. À la suite d'un avis du Conseil d'État en juillet 2014, le Gouvernement a retiré le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord France-Pérou du 24 avril 2014 relatif à la vente d'un satellite d'observation de la Terre⁸³. Dans le rapport qu'il a consacré à la question de l'examen parlementaire des traités,⁸⁴ le sénateur Jean-Pierre Raffarin a souligné que cette décision illustre les difficultés d'interprétation de l'article 53 de la Constitution. Il aurait pu, en effet, être considéré que l'approbation de cet accord nécessitait une habilitation parlementaire du fait que, d'une part, il touchait au domaine de la loi (en l'occurrence, les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales) et que, d'autre part, il prévoyait une obligation de fourniture pouvant être regardé comme comportant une garantie de l'État au sens de l'article 3 de la loi organique relative aux lois de finances. Cela n'a pas été l'opinion du Conseil d'État.

Cette question a de nouveau été abordée dans le rapport du député Jacques Maire à propos de l'approbation du contrat de partenariat gouvernemental avec la Belgique dit CaMo⁸⁵.

⁸² L'article 53 de la Constitution précise que « *les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.* »

⁸³ Décret n° 2015-116 du 3 février 2015 portant publication de l'accord.

⁸⁴ *Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités*, rapport d'information n° 204 (2014-2015) de M. Jean-Pierre Raffarin, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, déposé le 18 décembre 2014.

⁸⁵ Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération dans le domaine de la mobilité terrestre, par M. Jacques Maire, député, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 22 mai 2019.

La circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux⁸⁶ laisse au ministère de l'Europe et des affaires étrangères et, le cas échéant au secrétariat général du Gouvernement, le soin d'apprécier si les accords nécessitent ou pas d'être soumis au Parlement au titre de l'article 53 de la Constitution⁸⁷. M. Maire a noté pour sa part que les services du ministère des affaires étrangères lui ont indiqué que « *dès lors que ces accords ne passent pas au Parlement, ils ne devraient pas contenir de dispositions les faisant relever de l'article 53* » et relève que « *cette affirmation est impossible à vérifier en pratique* ». On peut néanmoins constater que depuis l'arrêt du Conseil d'État *SARL du Parc d'activité de Blotzheim et SCI Haselaecker* en date du 18 décembre 1998, celui-ci accepte de vérifier la bonne application de l'article 53.

*d) Les accords intergouvernementaux de partenariat dénommés
contrat de partenariat gouvernemental*

Le contrat de partenariat gouvernemental (CPG) représente la forme la plus intégrée des partenariats. Il est destiné à être mis en œuvre avec des États avec lesquels la France entretient une relation politique et stratégique forte (Otan, UE et pays alliés de premier rang), qui souhaitent un partenariat stratégique avec un accompagnement étatique fort, qui s'engagent dans un partenariat exclusif avec la France, sans mise en concurrence « *pour des contrats de grande ampleur portant sur des matériels utilisés par les forces françaises, technologiquement et industriellement matures, proches de la définition France* » et qui « *présentent un degré de solvabilité approprié et prêts à régler de préférence au comptant* »⁸⁸.

La formule du CPG a été mise au point après une concertation interministérielle pilotée par le SGDSN et réunissant le ministère des armées, celui de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et de celui de l'action et des comptes publics. La DGA, la DG Trésor et la direction du budget ont élaboré un schéma commun qui a été validé à la fin de l'année 2017. À ce jour, ce schéma n'a été mis en œuvre qu'une seule fois au bénéfice du contrat CaMo conclu avec la Belgique⁸⁹ et sa négociation a demandé près de trois années.

⁸⁶ Publiée au JORF n° 0125 du 31 mai 1997.

⁸⁷ « *Une fois la signature de l'accord effectuée, le ministre concerné prend l'attache du ministre des affaires étrangères afin que celui-ci examine si cet accord relève ou non de l'article 53 de la constitution. (...) Lorsque la réponse à la question de savoir si l'accord relève de la procédure prévue par l'article 53 soulève une difficulté, il appartient au ministre des affaires étrangères de consulter le secrétaire général du Gouvernement* ».

⁸⁸ Source DGA.

⁸⁹ Cf. annexe n° 9 – Historique, suivi et caractéristiques du contrat CaMo et de l'AIG support.

Outre cette lenteur, le CPG, tel qu'il a été mis en œuvre, pose des questions de plusieurs ordres quant au rôle de la DGA et à l'appétence des industriels :

- sur le plan des principes : la DGA endosse une nouvelle fonction qui ne ressort pas des missions « naturelles » des administrations ;
- sur la cohérence entre les objectifs : en tant que représentant de l'État actionnaire au sein des entreprises d'armement⁹⁰ et que bénéficiaire des redevances, la DGA devrait avoir pour objectif de maximiser les marges à l'exportation des industriels. De même, en tant que client elle peut aussi espérer bénéficier de prix nationaux maîtrisés grâce aux marges réalisées à l'exportation. Or, dans le cas d'un CPG, elle doit veiller aux intérêts de l'État étranger client et donc s'attacher à minimiser les prix facturés par les industriels ;
- sur la volonté des industriels à entrer dans ce schéma qui conduit la DGA à contrôler leur prix pour assurer au pays client qu'il est « raisonnable »⁹¹, ce qui peut conduire à limiter les marges des industriels, alors que plusieurs ont rapporté que « *le taux de marge sur les contrats export était très significativement supérieur à leur rentabilité sur le client français* »⁹² ;
- sur les moyens de la DGA : le CPG accroît considérablement la charge de travail des unités de management de la direction des opérations et de la direction technique de la DGA.

L'ensemble de ces observations conduit à conclure qu'il est illusoire de penser que les CPG sont des « FMS » à la française ; leur duplication semble devoir rester exceptionnelle.

La réflexion sur la mise en place de contrats d'État à État n'est donc pas achevée et la DGA poursuit ses travaux afin de pouvoir « *disposer d'un modèle de contrat d'État à État plus facile d'emploi. Aujourd'hui, la France ne peut proposer qu'un contrat commercial, si besoin accompagné de textes internationaux, ou bien un CPG comportant un accord inter-gouvernemental (AIG) passant au parlement pour des contrats de grande envergure* ».

⁹⁰ L'État est actionnaire de Airbus, Safran, Thalès, Naval Group, KNDS et Giat Industrie.

⁹¹ Selon la DGA « *le caractère raisonnable du prix correspond à une cohérence de prix évaluée notamment au regard des prix des marchés nationaux* ».

⁹² Intervention de M. Antoine Bouvier, PDG de MBDA, dans le cadre du colloque Le droit et les armées : glaive, bouclier ou entrave, organisé par le SGA du ministère des armées, 6 et 7 juin 2019.

C - Les exigences croissantes « d'offsets »

Les pays importateurs en sus d'être à la recherche d'une relation interétatique exigent le plus souvent de bénéficier de compensations industrielles (« offsets »). Cette pratique peut être définie comme la localisation de valeur ajoutée conditionnant l'accès à un marché⁹³. Les « offsets » peuvent s'avérer dommageables à terme pour le pays exportateur qui est contraint de transférer de la technologie, développer des industries locales et se crée ainsi à terme une nouvelle concurrence. Cette pratique est incontournable dans une très forte proportion des marchés d'armement.

1 - Une pratique croissante

La pratique des « offsets », en principe interdite par l'organisation mondiale du commerce (OMC)⁹⁴ et par l'UE car elle fausse les conditions de la concurrence, peut conduire à des décisions anti économiques (achat d'un produit moins performant ou plus cher en raison des contreparties offertes) et être source de corruption par manque de transparence dans la valorisation des contreparties. Cependant, cette interdiction ne s'applique pas au secteur de la défense dans lequel elle est largement répandue et s'accroît.

Au niveau européen, la directive 2009/81/CE relative aux marchés publics de défense et de sécurité ne mentionne pas explicitement la question des « offsets ». La note d'orientation « offsets », publiée par la Commission en complément, indique que ceux-ci sont contraires aux traités mais prévoit qu'un État peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité. Le code de conduite volontaire sur les compensations en matière d'achat de biens ou de services de défense adopté par le comité directeur de l'Agence européenne de défense vise à encadrer et réduire ces pratiques anticoncurrentielles et contraires à l'objectif de construction de la BITD européenne. Malgré ces orientations de nombreux pays européens continuent à demander des compensations industrielles. Pour autant, la DGA n'estime pas utile de modifier les textes car « *c'est l'utilisation abusive par certains États qui pose problème, pas la directive en elle-même* ». La DG Trésor estime quant à elle qu'« *il est possible qu'elle (la France) ait plus à gagner qu'à perdre d'une telle évolution restrictive* » car les « offsets » *représentent une charge coûteuse et difficile pour les industriels et réduisent*

⁹³ OMC, accord sur les marchés publics, article 1^{er} : « toute condition ou tout engagement qui encourage le développement local ou améliore le compte de la balance des paiements d'une Partie, tel que l'utilisation d'éléments d'origine nationale, l'octroi de licences pour des technologies, l'investissement, les échanges compensés et les actions ou prescriptions similaires ».

⁹⁴ L'accord de l'OMC relatif aux marchés publics de 1994 n'a été signé que par 41 membres dont les 27 pays de l'Union européenne ; il ne s'applique pas au secteur de la défense.

les bénéfices économiques que tire la France des contrats d'exportation ». Les deux ministères devraient ouvrir une réflexion pour examiner s'il ne serait pas de l'intérêt de notre pays qui a, pour son compte, renoncé à demander des « *offsets* » de rouvrir cette discussion dans les instances communautaires.

Au niveau mondial, 130 pays⁹⁵ exigent des compensations, dès lors qu'ils passent des marchés de défense. Dans de nombreux pays les exigences de compensation ont été accrues, comme en Inde avec la politique dite de « *make in India* » adoptée en 2014⁹⁶ ou en Arabie Saoudite dans le cadre de « *Vision 2030* ».

2 - Une pratique fortement surveillée aux États-Unis

Aux États-Unis les entreprises américaines ont l'obligation de déclarer au Département du commerce toute transaction qui est sujette à « *offsets* » ; lorsque les « *offsets* » conduisent à transférer des technologies sensibles de défense, ils doivent faire l'objet d'une autorisation et obtenir préalablement une licence. Par ailleurs, la réglementation interdit à toute agence publique d'« *encourager, de s'impliquer directement ou d'engager les firmes américaines dans tout accord portant sur des « offsets » en lien avec la vente de biens ou de services du secteur de la défense à des gouvernements étrangers* »⁹⁷. Depuis 1984, le Président doit faire annuellement rapport au Congrès de l'impact des « *offsets* » sur la base industrielle de défense. Dans l'édition 2020 de ce rapport annuel élaboré par le bureau de l'Industrie et de la Sécurité (BIS/DoC), le BIS rappelle les effets bénéfiques des exportations de défense⁹⁸ mais note que les arrangements liés aux « *offsets* » qui les accompagnent peuvent annuler certains de leurs bénéfices économiques et industriels, notamment aux dépens des PME.

Après avoir noté que les « *offset* »s sont indispensables pour obtenir de nombreux marchés de défense permettant ainsi de faire baisser les coûts unitaires des équipements et, dans certains cas, favorisant l'interopérabilité, le BIS relève que, *a contrario*, les transferts de production et de technologie peuvent contribuer à créer de nouveaux concurrents, y compris sur des segments de marché des grands industriels :

⁹⁵ Source : *Transparency International*.

⁹⁶ En mai 2020, l'initiative « *make in India* » a été renforcée avec l'annonce par le Premier ministre indien, Narendra Modi, de l'initiative « *Atmanirbhar Bharat* » afin de réduire la dépendance de l'Inde à l'égard d'autres pays.

⁹⁷ In *Offsets in defense trade*, BIS, XXth édition, 2016.

⁹⁸ Abaisser les coûts pour le ministère de la défense, soutenir les capacités de production, l'expertise de la main d'œuvre, et la base des fournisseurs pour les besoins actuels et futurs ; développer l'interopérabilité avec les alliés, contribuer à la balance des paiements américaines.

- Les « *offsets* » peuvent permettre aux grands intégrateurs d'identifier des nouveaux sous-traitants moins chers et améliorer ainsi leur compétitivité et leur marge mais ils augmentent les consommations intermédiaires importées et détruisent de l'emploi au sein des sous-traitants nationaux ;
- Les grands intégrateurs développent des relations de longue durée avec des sous-traitants locaux au détriment de leurs fournisseurs nationaux, tant sur le marché national que pour l'accès aux marchés étrangers ;
- Les compensations indirectes peuvent affecter négativement d'autres secteurs industriels.

3 - Une absence de suivi de l'impact des « *offsets* » sur le tissu des PME françaises

L'impact des « *offsets* » sur le tissu industriel du secteur de la défense et de la sécurité français n'a fait l'objet à ce jour d'aucune étude de cette nature et aucune obligation déclarative générale ne pèse sur les industriels. Cette situation est regrettable car le recours aux fournisseurs locaux et le développement des transferts de technologies vont croissant.

a) Les informations recueillies sont insuffisantes, mal exploitées et peu suivies

Seuls les « *offsets* » relevant des technologies soumises au contrôle des exportations d'armement doivent faire l'objet (articles L. 2335-6 et L. 2335-14 du code de la défense) de comptes-rendus.

S'agissant du recueil des informations sur les « *offsets* », ceux-ci doivent être mentionnés dans les plans de portage, exigés pour toute la délivrance des garanties de Bpifrance AE d'un montant égal ou supérieur à 300 M€⁹⁹ mais ce recueil ne concerne par définition que les « *offsets* » déclarés dans le cadre d'un contrat bénéficiant d'une garantie, ce qui restreint le champ couvert. De plus, ils ne font pas l'objet d'un suivi. Par ailleurs ces plans ne demandent pas que les sous-traitants locaux qualifiés, qui peuvent devenir de futurs concurrents des fournisseurs français, soient mentionnés. Quant aux informations qui pourraient résulter des dossiers de demande de garantie contre l'appel abusif des cautions d'« *offsets* » que délivre Bpifrance AE¹⁰⁰ elles ne sont pas non plus exploitées. S'agissant des informations que les grandes entreprises doivent fournir au titre des conventions signées dans le cadre du plan PME du ministère des armées, celles-ci portent essentiellement sur le fait que des PME vont s'implanter dans le sillage des contrats mais elles ne fournissent pas les listes des fournisseurs et sous-traitants locaux qualifiés dans le cadre des contrats conclus.

⁹⁹Cf. *infra*, chapitre IV. Cette obligation s'applique à tous les secteurs.

¹⁰⁰Cf. *infra*, *ibid*.

S'agissant des transferts de technologie, à la suite d'une demande de la Cour, la DGA a indiqué qu'elle avait pu identifier 480 licences valides portées par 16 opérateurs qui pouvaient indiquer que la présence d'« *offsets* ». Selon la DGA, les trois-quarts de ces licences porteraient sur des activités de sous-traitance, transfert de production/fabrication. Les cinq principaux pays bénéficiaires sont l'Inde (116 transferts), le Royaume-Uni (37), l'Allemagne (34), la Suisse (21), l'Italie (21). Parmi les principaux pays clients, en sus de l'Inde on notera l'Arabie Saoudite (17 licences), les EAU (13), l'Australie (12).

b) L'attitude des pouvoirs publics et des groupements professionnels est ambiguë

La DGA entretient un dialogue avec l'industrie sur le thème des « *offsets* » dans le cadre du Comité de coordination des contreparties économiques (C3E). Créé en 2003, ce comité présidé par la DGA-DI rassemble les représentants des administrations (ministère des armées, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) et des industriels du secteur de la défense (groupements et « *industriels de premier rang soumis à compensation* »). Il a plus pour objectif de faciliter la mise en œuvre des « *offsets* » que d'en mesurer les impacts.

Pour leur part, les conseillers du commerce extérieur et le groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (Gifas) ont publié un guide à l'usage des entreprises de taille intermédiaire (ETI) et des PME concernant la question des compensations industrielles¹⁰¹ qui représentent pour « *les fournisseurs (des grands groupes) de premier et de second rang qui sont invités à investir sur place (...) un risque et une opportunité (nouveaux marchés et insertion dans les "supply chains")* ». Si cette situation peut en effet être bénéfique, elle est aussi risquée car elle les oblige à investir en s'associant souvent, du fait de la réglementation locale, avec des partenaires locaux, dans des pays parfois difficiles quant au respect du droit des minoritaires ou de la propriété intellectuelle, sans évoquer la question du risque commercial lié à ces investissements. Cette obligation est d'autant plus risquée que les entreprises concernées sont petites et ont peu d'expérience à l'international : ainsi parmi les sociétés qui se sont implantées en Inde dans le cadre du contrat Rafale, on relèvera le cas d'une PME de 32 M€ de chiffre d'affaires, sans aucune expérience à l'international, qui a investi dans une entreprise conjointe où elle est minoritaire. Les PME sous-traitantes des grands groupes peuvent difficilement refuser de les accompagner quand leur implantation est jugée essentielle pour remplir l'ensemble des obligations. Mais les risques pour ces PME sont importants en cas de rupture du contrat du maître d'œuvre¹⁰².

¹⁰¹ In Les compensations industrielles, guide à l'usage des ETI et des PME, CCE et Gifas, juin 2019.

¹⁰² Il n'a pas été possible de savoir quelles avaient été les suites pour les PME de l'annulation du contrat de Naval Group avec l'Australie.

En fait, l'attitude des pouvoirs publics vis-à-vis des « *offsets* » est ambiguë car, s'ils sont conscients des risques encourus notamment par les PME, ils les perçoivent en même temps non seulement comme une nécessité, mais encore comme un moyen de se différencier de leur concurrent le plus puissant. Ainsi, le délégué général pour l'armement indiquait lors d'un colloque¹⁰³ que, face au refus américain d'entrer dans la logique des « *offsets* », la capacité à en proposer constituait un avantage. Cette ambiguïté explique peut-être les réticences de la DGA à suivre attentivement cette problématique tandis qu'elle estime par ailleurs disposer de suffisamment de garde-fous, notamment grâce aux licences d'exportation, pour protéger les PME stratégiques de la BITD, se résignant à accepter les dommages collatéraux pour les autres, dès lors que d'autres fournisseurs européens existent.

Lors de la contradiction, la DGA et la DG Trésor ont néanmoins indiqué qu'elles envisageaient d'améliorer le contenu et le suivi des plans de portage¹⁰⁴. Dans le cadre de cette amélioration, il conviendrait de prendre pleinement en compte la problématique des « *offsets* ».

Compte tenu des risques identifiés des « *offsets* » sur le tissu des PME et au-delà de la surveillance qui s'exerce dans le cadre de la CIEEMG sur les transferts de technologies sensibles, il convient que les pouvoirs publics s'investissent davantage dans le suivi et le recensement de ces compensations, dans la perspective de s'assurer de la protection de la BITD. Cette mission devrait être conjointement confiée au niveau central à la DG Trésor et à la DGA et, au niveau local, aux services économiques et aux missions militaires.

II - Les contraintes liées aux réglementations internationales

A - L'utilisation grandissante du droit

Certains États parties à la convention OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales¹⁰⁵ utiliseraient ces règles pour les instrumentaliser à des fins concurrentielles. Ce serait le cas, selon certains groupements d'exportateurs français, du *Foreign Practice Corrupt Act*, en vigueur depuis 1977 aux États-Unis. La production des normes peut être aussi fortement inspirée des législations des États ayant présidé à leur élaboration et avantager ainsi les entreprises de ces États. Ce serait le cas, selon le Gifas, de la norme ISO 37001 sur les systèmes de management anti-corruption, dont le contenu serait proche de nombreuses dispositions du *bribery act* du Royaume-Uni.

¹⁰³ In Actes du colloque « Le droit et les armées : glaive, bouclier ou entrave », déjà cité.

¹⁰⁴ Cf. *infra*.

¹⁰⁵ Cf. *supra*, chapitre 1 et annexe n° 4 – Les textes internationaux encadrant le commerce des armes et des biens à double usage.

La DAJ du ministère des armées estime que le droit a pu être utilisé pour sanctionner par le biais de l'extra-territorialité normative des entreprises étrangères ayant commercé avec un État sous embargo ou des firmes accusées de corruption. Cette pratique a pu aussi permettre de s'opposer à l'exportation de matériel militaire comportant des composants nationaux. À la puissance par la sanction s'ajoute une puissance par l'influence : les États tiers sont fortement incités à adopter des législations inspirées du droit anglo-saxon, au risque de permettre la captation de données sensibles des entreprises, non protégées par un corpus juridique applicable aux données personnelles. La DAJ a notamment alerté sur ces risques lors du colloque de juin 2019 précité.

B - Les risques de blocage des exportations du fait des réglementations internationales

Les réglementations relatives à l'exportation de matériels militaires et de sécurité en vigueur en particulier aux États-Unis et en Allemagne n'ont pas été sans conséquences sur les exportations françaises.

1 - La réglementation américaine dite Itar

Les États-Unis, tout comme les autres États, soumettent à autorisation les biens ou composants nationaux ou considérés comme tels qui sont réexportés vers d'autres destinations que la destination primaire. Ils sont alors soumis à l'*International traffic in arms regulations* (Itar) qui s'inscrit dans le cadre de la législation américaine régulant les exportations des biens à double usage et des biens militaires.

La réglementation Itar est considérée comme très expansive car :

- elle concerne non seulement les biens mais encore les données techniques et les services (assistance, formation, conception, développement, production, test, exploitation, maintenance, réparation) ;
- un composant « itarisé » peut conduire à « itariser » tout un système, et réciproquement ;
- elle peut s'appliquer à des exportations de matériels civils, dès lors qu'ils incluraient des composants « itarisés ».

En cas de non-conformité, le *directorate of defense trade controls* (DDTC) est habilité à mener des enquêtes et à engager des poursuites pénales. Il peut faire évoluer la réglementation y compris de manière rétroactive et révoquer les licences. Les États-Unis peuvent décider de ces restrictions tant pour des raisons stratégiques que commerciales. À l'issue des procédures, les entreprises reconnues coupables d'avoir enfreint les règles Itar peuvent se voir fermer la possibilité de faire des demandes ultérieures et être frappées de sanctions : interdiction d'activités sur le territoire américain, fermeture des marchés américains, amendes dont le montant peut être très élevé, peines de prison pour les dirigeants pouvant aller jusqu'à dix ans.

L'intégration de composants américains dans les systèmes d'armes rend cette réglementation contraignante pour les industriels français qui, pour obtenir une licence Itar, doivent suivre un processus long, lourd, contraignant et risqué pour le secret des affaires (présence d'inspecteurs américains pour vérifier le respect des obligations). Une fois une licence d'exportation obtenue, des restrictions d'emploi s'appliquent et peuvent être à nouveau contrôlées par le département d'État américain¹⁰⁶. On estime que les entreprises françaises de défense les plus importantes forment chacune chaque année environ de 800 à 1 000 demandes de licences au DDTC. La réglementation Itar conduit ainsi à des lenteurs (dans le meilleur des cas), à un renchérissement des coûts, au retrait de la technologie correspondante du système vendu (moyennant une dégradation de certaines performances), à des retards (en cas de recherche d'une solution alternative dite « *Itar free* »), voire parfois à l'abandon des projets. Dans tous les cas, elle nuit à la réputation du fournisseur.

En sus de la réglementation Itar¹⁰⁷, très nombreux autres biens sont soumis à la réglementation des biens à double usage (EAR) que met en œuvre le *department of commerce* (DOC) et qui a été renforcée par l'*export control reform act* de 2018, notamment pour les technologies émergentes. L'EAR emporte aussi des conséquences extraterritoriales *via* l'octroi de licences portant sur des composants américains parfois faiblement substituables, en particulier dans les secteurs des semi-conducteurs et de l'avionique.

Pour pallier ces contraintes, la France cherche à mettre en œuvre des programmes d'équipements dits « *Itar free* » dès leur conception, ce qu'a rappelé l'instruction 1618 de la DGA relative aux programmes d'armement. Cette préoccupation doit être aussi prise en compte au niveau européen. Ainsi, afin que le fonds de défense européen qui doit soutenir la mise au point de ces solutions européennes ne soit pas amené à financer des produits ou composants pouvant être « itarisés », il a été inscrit dans son règlement le principe selon lequel « *aux fins d'une action financièrement soutenue par le fonds, les destinataires et les sous-traitants participant à une action ne sont pas soumis au contrôle d'un pays tiers non associé ou d'une entité de pays tiers non associé* »¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Les contrôles par les inspecteurs américains sont très intrusifs et demandent que les industriels soient très vigilants.

¹⁰⁷ La réglementation mise en œuvre par l'Ofac (*office of foreign assets control*), qui ajoute des contraintes d'un autre type (cf. *infra*, chapitre IV).

¹⁰⁸ Résolution législative du Parlement européen du 18 avril 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le fonds européen de la défense (COM 2018/0476 – C8-0268/2018 – 2018/0254 COD).

2 - La conclusion d'un nouvel accord avec l'Allemagne

Les accords Debré-Schmidt signés le 7 décembre 1971 et le 7 février 1972 incluaient des clauses garantissant que chaque État puisse exporter les systèmes d'arme développés en commun sans opposition de l'autre. Ces accords ont connu des difficultés sérieuses en 2014, puis 2018 et plusieurs contrats d'exportation français se sont trouvés bloqués. Il est alors apparu nécessaire de trouver un nouvel accord juridique, alors que les coopérations en matière de défense connaissaient un nouvel élan avec les programmes engagés en commun sur le système de combat aérien futur (*next generation of weapon system*) et la prochaine génération de système terrestre (*main ground combat system*).

Le traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes signé le 22 janvier 2019 et l'échange de lettres subséquent relatif au contrôle des exportations en matière de défense, signé à Paris le 23 octobre 2019¹⁰⁹ prévoient donc que « *les deux États élaboreront une approche commune en matière d'exportation d'armements en ce qui concerne les projets conjoints* » et qu'un « *conseil franco-allemand de défense et de sécurité est institué comme organe politique de pilotage de ces engagements réciproques* ». Au titre de ces accords une partie ne peut s'opposer aux exportations de l'autre pour les matériels conçus et développés en commun ou pour des systèmes intégrant des produits liés à la défense mis au point sur son territoire que si ce transfert ou cette exportation porte atteinte à ses intérêts directs ou à sa sécurité nationale.

Dans les autres cas, le principe *de minimis* s'applique, c'est-à-dire que « *dès lors que la part des produits destinés à l'intégration des industriels de l'une des parties contractantes dans les systèmes finaux transférés ou exportés par l'autre partie contractante demeure inférieure à un pourcentage arrêté au préalable par accord mutuel entre les parties contractantes, la partie contractante sollicitée délivre les autorisations d'exportation ou de transfert correspondantes sans délai, sauf de façon exceptionnelle, lorsque ce transfert ou cette exportation porte atteinte à ses intérêts directs ou à sa sécurité nationale.* » Le pourcentage est fixé à 20 % hors activités de maintenance, pièces détachées, formation, et réparations. Une liste des armements exclus du principe *de minimis* est annexée à l'accord.

Afin de s'assurer du bon fonctionnement de l'accord, un comité permanent est créé. Il est encore trop tôt pour vérifier son bon fonctionnement qui dépendra notamment de l'attitude du *Bundestag* envers les contrats de plus de 25 M€ sur lesquels il a le droit de se prononcer dans ce cadre.

¹⁰⁹ Décret n° 2019-1168 du 13 novembre 2019 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif au contrôle des exportations en matière de défense, signées à Paris le 23 octobre 2019.

3 - Les relations avec les autres pays européens

Bien que des programmes d'armement aient pu être développés avec d'autres pays européens et que les industriels aient fait état de difficultés avec d'autres États membres (Pays-Bas), il n'existe pas d'accords similaires conclus entre gouvernements. L'accord franco-britannique accompagnant l'intégration des industries missilières des deux pays (OneMBDA), adoptée dans le cadre des accords de Lancaster House comporte des dispositions beaucoup plus ciblées : la mise en place d'un système de licence générale de projet prévoyant des autorisations de transfert dans chaque État pour permettre l'échange de biens entre les centres d'excellences industriels, un accord pour convenir des opérations d'export qui nécessiteront l'approbation d'un seul État, la mise en place d'un comité de gouvernance associé veillant à la cohérence des initiatives. Ce système fonctionne généralement bien et n'a connu de perturbations qu'à la suite d'un jugement en appel britannique concernant des exportations vers l'Arabie Saoudite qui a amené les autorités britanniques de contrôle à vérifier la conformité de leur processus. Ces difficultés ont été résolues au cours de l'été 2020 s'agissant des centres d'excellence et au premier semestre 2021 s'agissant des licences d'exportation classiques.

4 - La question de la taxonomie et de l'écolabel européens

La « taxonomie » européenne est un exercice de classification des activités économiques en fonction de leur impact sur l'environnement afin d'orienter les investissements vers les activités « vertes ». Elle prend la forme d'un règlement européen et devrait s'accompagner d'une taxonomie sociale dont les critères sont la parité, la diversité et l'éthique. Dans la version remise par la Commission européenne le 2 février 2021, les industries de défense sont exclues des industries porteuses d'investissements responsables. Ces travaux sont pour le moment interrompus.

Dans le cadre des travaux sur le nouvel « écolabel » européen, il est envisagé d'exclure des fonds « écolabellisés » « *les entreprises ayant plus de 5 % d'activité dans la production dans le domaine de la défense* ». Le nouveau contexte stratégique créé par l'attaque russe de l'Ukraine et l'action de la France auprès de la Commission européenne ont conduit cette dernière à indiquer qu'elle retirerait ce critère de sa future décision relative à l'écolabel ; néanmoins aucune nouvelle proposition n'a été formulée.

La proposition de directive sur le devoir de vigilance en matière de durabilité des entreprises et son annexe présentée le 23 février 2022 doit également faire l'objet d'une grande vigilance car elle introduit pour les entreprises une responsabilité dite « aval » quant à l'utilisation faite par les États acheteurs des matériels de défense acquis auprès d'elles.

L'ensemble de ces orientations est de nature à entraver le développement du secteur industriel de la défense ainsi que sa capacité d'exportation. La plus grande vigilance doit être de mise tant dans les instances techniques que dans les groupes du Conseil afin d'éviter l'exclusion des secteurs de la défense et de la sécurité des outils de financement « verts ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les exportations d'armement dont les États sont les destinataires quasi exclusifs s'inscrivent dans des contextes politiques mouvants qui peuvent conduire à l'accélération de la signature des contrats ou, au contraire, à leur retard, à leur dénonciation et au choix d'autres partenaires. La conclusion d'accords de partenariat stratégique qui vise à créer un cadre favorable ne prémunit pas de ces retournements s'ils ne sont pas entretenus dans le temps et portés par une volonté commune.

Alors que la demande des pays partenaires pour inscrire les contrats militaires dans un cadre étatique est forte et à l'instar des pratiques américaines, la France a cherché à mettre en œuvre un tel outil. Mais, faute de profondeur de ses propres stocks et de capacité à imposer ses règles du jeu, elle n'a pas été en mesure de proposer un tel instrument. Elle met donc en œuvre au cas par cas diverses formules pour répondre à la demande des partenaires.

La demande croissante d'« offsets » dans le cadre des contrats d'armement constitue un risque pour les PME sous-traitantes qui peuvent devoir investir, à la suite de leurs donneurs d'ordre, dans des pays difficiles ou être évincées de la chaîne des fournisseurs par des sous-traitants locaux. Aussi, même si la capacité de répondre à la demande d'« offsets » est une nécessité pour pouvoir obtenir de grands contrats, les « offsets » devraient néanmoins faire l'objet d'un suivi rigoureux pour en mesurer l'effet sur le tissu des PME.

L'incorporation de composants étrangers aux matériels fabriqués ou la coopération interétatique dans leur conception et leur production soumet les exportations aux réglementations de ces pays qui peuvent les utiliser afin de bloquer ces exportations, pour des raisons politiques ou commerciales. Ainsi les États-Unis et l'Allemagne ont-ils refusé d'octroyer des licences ce qui a amené au blocage de certaines exportations françaises. Si, un nouvel accord bilatéral a été conclu avec l'Allemagne, ce qui devrait résoudre ces difficultés, il apparaît qu'avec les États-Unis la meilleure solution consiste à s'émanciper de la dépendance à leurs composants en développant des solutions industrielles dites « Itar free ».

Ces risques doivent être également prévenus dans le cadre du développement de la coopération européenne en matière d'armement. La montée en puissance des réglementations européennes en matière de taxonomie et d'écolabel doit également conduire à une grande vigilance car ces nouvelles normes pourraient amener à évincer les industries d'armement et de sécurité des financements dits « verts » ce qui restreindrait leurs possibilités de développement.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

5. *créer pour les entreprises du secteur de la défense et de la sécurité une obligation légale ou réglementaire de déclarer les « offsets » et faire annuellement rapport au Parlement du suivi des « offsets » (ministère des armées, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
 6. *dans les plans de portage qui accompagnent les dossiers d'assurance-crédit relatifs aux grands contrats et dans le cadre des conventions qui lient le ministère des armées aux grands groupes industriels, préciser la part des « offsets » et en détailler les modalités et le contenu ; en assurer localement le suivi sur pièces et sur place (ministère des armées, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
-

Chapitre III

La mise en œuvre active de la politique d'exportation et l'accompagnement des contrats par la DGA et les armées

La LPM 2019-2025 a prévu que serait promue « *une stratégie nationale portée par l'ensemble des acteurs industriels et étatiques impliqués dans les exportations de défense au sein de l'Équipe France* ». Cette stratégie est conduite par le ministère des armées, avec l'appui des autres départements ministériels. La DGA en est la cheville ouvrière. Le soutien à l'exportation est devenu une mission à part entière des armées.

I - La déclinaison du soutien aux exportations

A - Une politique active de soutien à la prospection

Les PME constituent un axe majeur du soutien à la prospection. La mobilisation du ministère des armées en leur faveur a été formalisée par l'instruction ministérielle « pacte défense PME » de 2013¹¹⁰ qui a été poursuivie avec la nouvelle instruction du 3 septembre 2018. Ce plan, qui

¹¹⁰ Instruction ministérielle « Engagement du ministère de la défense pour les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire, au service de la croissance, de l'innovation et de la compétitivité » (pacte défense PME), mars 2013.

fait l'objet d'un suivi trimestriel par le cabinet du ministre des armées, décline 21 engagements du ministère. On relèvera parmi ces derniers le renforcement de la mobilisation des maîtres d'œuvre industriels pour soutenir la croissance des PME, en particulier à l'exportation dans le cadre des grands contrats, qui se traduit par la signature de conventions bilatérales entre le ministère et les grands groupes, l'accompagnement des PME et des ETI françaises pour faciliter leur accès au fonds européen de défense. Le plan énumère aussi parmi les actions à mener l'organisation d'un « pavillon France » dans les salons d'armement, l'organisation de séminaires à l'étranger dédiés aux PME et l'attribution d'un label « utilisé par les armées françaises ». Une concertation étroite avec le ministère de l'intérieur pourrait permettre d'en faire bénéficier les entreprises du secteur de la sécurité en élargissant le champ des opérations de promotion auxquelles elles sont associées. Cela a déjà été fait dans quelques cas.

1 - Les actions d'appui menées en France

Dans le cadre du plan Action PME, la DGA conduit en région des actions, notamment dans le cadre des clusters régionaux fortement impliqués dans les questions de défense et de sécurité. Certains clusters du fait du nombre significatif d'entreprises adhérentes qu'ils fédèrent, bénéficient d'une convention avec la DGA (cluster PRIMUS défense et sécurité à Toulouse, *cluster* Eden (*European Defense Economic Network*), *cluster* des PME défense, sécurité et sûreté à Lyon et 14 pôles de compétitivité d'intérêt défense¹¹¹) en vue de favoriser l'accès des PME aux marchés export par des programmes d'accompagnement, des sessions d'information et des mesures individuelles de financement de prospection.

Chaque année la DGA, qui dispose de 14 correspondants en région, y organise plusieurs réunions chaque année avec le concours des chambres de commerce et d'industrie (CCI), en y associant parfois d'autres administrations, en particulier la DGDDI ainsi que Bpifrance AE.

¹¹¹ Par exemple, dans le domaine aéronautique et spatial, les pôles *Aerospace Valley* (Midi-Pyrénées et Nouvelle-Aquitaine), *AsTech* (Île-de-France) et *Pégase* (Provence-Alpes-Côte d'Azur, PACA) ; dans le domaine des systèmes complexes : *System@tic* (Île-de-France) ; dans le secteur maritime, les pôles, *Mer Bretagne* et *Mer PACA* ; dans le domaine de l'optique et de la photonique, les pôles *Elophys* (Limousin), *Optitec* (PACA) et *Route des lasers* (Nouvelle-Aquitaine).

2 - Salons, séminaires et missions collectives à l'étranger

Pour les trois grands salons français¹¹² la DGA-DI met en place un pavillon, invite, prépare et organise l'accueil des délégations étrangères, et établit en lien avec les armées les programmes de démonstration. La DGA verse, pour l'organisation des salons, une subvention annuelle de l'ordre de 100 000 € aux différents groupements organisateurs (Gifas, Gican et Gicat). Avec les mêmes groupements professionnel et l'EMA, la DGA-DI arrête la liste des 12 salons prioritaires à l'étranger pour lesquels la DGA demande aux groupements d'organiser un pavillon/stand France et leur verse à ce titre une subvention annuelle d'environ 600 000 €.

Par ailleurs, pour les salons à l'étranger, tout comme pour les séminaires, la DGA peut verser une aide directe de l'ordre de 1 500 € à quelques PME. La DGA ne vérifie pas si ces dépenses sont, par ailleurs, financées dans le cadre d'une éventuelle assurance-prospection prise en charge par Bpifrance/AE¹¹³, ce qui est regrettable.

La DGA-DI organise aussi, avec le concours des missions de défense des ambassades, des séminaires pour les PME à l'étranger, parfois avec le concours de Business France. On citera à titre d'exemples :

- la mission export PME (130 entreprises) à Washington les 17-18 octobre 2019 qui a été suivi en juin 2020 d'un webinaire, suivi par 35 entreprises sélectionnées par le *Department of Defense* (DoD) américain ;
- la quatrième édition du séminaire bilatéral de défense dédié aux PME qui s'est tenu en 2019 en Indonésie.

Les représentants des entreprises que la Cour a interrogés ont estimé que ces opérations, qui permettent aux PME de rencontrer les donneurs d'ordre des pays concernés, étaient très utiles et ont exprimé le souhait qu'elles soient plus développées, en particulier en Europe.

3 - Les labels du ministère des armées

Afin d'appuyer les entreprises, le ministère des armées a mis en œuvre différents labels ou titres de reconnaissance afin qu'elles puissent s'en prévaloir auprès des pays clients.

Dans le cadre du plan Action PME, le ministère a créé en 2019 un label « Utilisé par les armées françaises », associé à un logo. Les armées, et les entreprises sur leur site internet, le traduisent parfois par *combat proven*¹¹⁴,

¹¹² Euronaval, Salon international de l'aéronautique et de l'espace, Eurosatory.

¹¹³ Cf. *infra*, chapitre IV.

¹¹⁴ La ministre des armées l'avait d'ailleurs aussi utilisé au Bourget lors du lancement du label : « *Nous savons que cette caution "France" et "combat proven" est un critère déterminant face à la concurrence* ».

faisant ainsi explicitement référence à l'emploi en opération extérieure¹¹⁵. L'octroi de ce label est gratuit et discrétionnaire. À la fin de l'année 2021, le label avait été attribué à 290 entreprises. Le ministère de l'intérieur pourrait prendre exemple sur ce label pour les matériels de sécurité.

Par ailleurs, toutes les entreprises qui ont obtenu un contrat du ministère peuvent se prévaloir du statut de « prestataire/fournisseur du ministère de la défense ». Enfin, il peut être délivré un certificat de bonne exécution de marché que la DGA attribue aux fournisseurs qui ont démontré leur niveau de performance pendant l'exécution du contrat.

4 - Grands groupes et PME, les actions de portage

Dans le cadre du plan PME, le ministère des armées a conclu des conventions avec les neuf premiers grands groupes de défense par lesquelles ceux-ci s'engagent à entretenir avec les PME des relations équitables et à les soutenir. Ce dispositif a été rénové en 2019. Ces conventions, qui font l'objet d'un compte-rendu et d'une évaluation annuels par la DGA, comportent un volet « appui à l'exportation ». À la suite de ces évaluations, les entreprises reçoivent une lettre du ministre des armées qui apprécie leurs performances, souligne leurs marges de progression et les situe par rapport à leurs pairs. La Cour a pris connaissance de plusieurs des conventions, des comptes rendus et des lettres de la ministre qui témoignent de l'implication de la DGA dans leur suivi. Néanmoins, s'agissant du volet « appui au développement international », les informations demandées restent parcellaires.

Par ailleurs, comme toutes les grandes entreprises maîtres d'œuvre, les entreprises du secteur de la défense ont l'obligation de soumettre un plan de portage pour pouvoir obtenir une police d'assurance-crédit pour les contrats à l'export d'un montant supérieur à 300 M€¹¹⁶. L'objectif des plans est d'encourager les grandes entreprises à identifier et mettre en œuvre des actions concrètes au bénéfice des PME et des ETI, afin que ces dernières renforcent leurs capacités de s'implanter sur le marché concerné.

Ces plans, outre une description sommaire du contrat, comportent trois rubriques dans lesquelles l'industriel décrit les actions qu'il compte mener pour appuyer les PME :

- analyse et priorisation de la sous-traitance de proximité dans le cadre du contrat ;
- portage des entreprises liées directement au contrats qui souhaiteraient développer leurs affaires / s'implanter dans la zone du contrat) ;
- élargissement du portage (soutien, conseil à toute PME du secteur de l'industriel intéressée par la zone du contrat).

¹¹⁵ Voir par exemple le site de la PME Novadem, page consacrée au drone NX70.

¹¹⁶ Cf. *supra*.

Leur lecture révèle que, si la première rubrique est précisément documentée, les deux autres restent assez génériques. La Cour a aussi constaté que ces « plans de portage » étaient peu suivis dans leur exécution.

La DG Trésor et la DGA ont indiqué avoir entrepris une réflexion pour améliorer le suivi et l'impact de ces plans de portage. La DGA a proposé que leur approbation par ses services dans un délai de douze mois après la délivrance de la police de garantie Bpifrance AE¹¹⁷ soit un préalable à une éventuelle indemnisation en cas de sinistre et qu'ils fassent l'objet d'un suivi annuel pendant toute la durée de l'exécution du contrat. Cette proposition transmise à la DG Trésor en juillet 2021 est encore à l'examen. Il conviendrait qu'elle débouchât rapidement.

B - Un suivi actif des grands contrats

1 - La définition de la stratégie d'affaires

À côté d'actions génériques de suivi des pays et de la concurrence et de veille, la DGA-DI conduit la politique de soutien aux exportations selon une double approche pays/produits. Ce soutien peut intervenir très en amont en accompagnant, par exemple, un pays dans la définition de ses besoins et des spécifications techniques qui y répondent au mieux, créant un cadre propice à l'offre française. Dans la plupart des cas, la DGA-DI définit avec chacun des industriels concernés la stratégie que l'État mettra en œuvre afin de l'appuyer dans sa démarche en analysant notamment les attentes des pays clients.

Après avoir vérifié que le projet pourra être autorisé par la CIEEMG, un des 15 directeurs d'opération à l'exportation de la DGA-DI élabore une esquisse de l'accompagnement « sur mesure », en lien avec la direction technique¹¹⁸, la direction des opérations¹¹⁹ et le service de la qualité¹²⁰ de la DGA.

¹¹⁷ Cf. *infra*, chapitre IV.

¹¹⁸ La direction technique (architectes, experts et équipes d'essais, en région parisienne et dans les centres) réalise les prestations d'expertise et d'essais nécessaires à l'assistance à maîtrise d'ouvrage au profit du client mais aussi à la mise en œuvre de moyens lourds (champs de tir, essais en vol, moyens d'environnement), indispensables à l'industrie pour la validation des performances.

¹¹⁹ La direction des opérations apporte ses compétences de management, d'achat, de soutien logistique intégré et d'enquête de prix dans les différentes phases du prospect et doit assurer une cohérence des programmes France et de leurs équivalents export, afin de maximiser le bénéfice capacitaire pour le ministère. Dans le cas d'un contrat de partenariat gouvernemental, c'est la direction des opérations qui est chargée de passer le marché public et de piloter son bon déroulement jusqu'à la livraison des matériels au partenaire.

¹²⁰ Le service de la qualité agit au profit du client pour l'assurance officielle de la qualité attestant de la maîtrise des processus qualité appliqués par les industriels et pouvant aller jusqu'à la réception individuelle des matériels livrés, impliquant une prise de responsabilité parfois personnelle.

La DGA-DI doit aussi s'assurer du concours des armées qui sont devenues un élément indispensable pour accompagner les offres commerciales. La définition des prestations finalement arrêtées résulte des possibilités des différentes armées, directions et services et d'une négociation entre l'administration, l'industrie et le pays client. Elle conduit aussi à définir le cadre juridique dans lequel l'opération pourra s'inscrire : si le pays client souhaite formaliser une relation intergouvernementale ce peut être un accord intergouvernemental (AIG) ou un arrangement technique ; si la relation avec le pays client n'est pas directe, une convention est conclue avec l'industriel.

La stratégie d'affaire ainsi définie requiert souvent aussi l'intervention d'autres départements ministériels, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour mener l'action diplomatique d'accompagnement, le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique pour accorder la garantie de l'État¹²¹ quand celle-ci est demandée. Placée auprès du DGA-DI, une personne assure la liaison avec le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

La mise en place de cette stratégie et sa coordination sont suivies de très près par le cabinet du ministre des armées et s'appuient sur une comitologie très étoffée et à plusieurs niveaux, selon la criticité des décisions :

- au niveau de la DGA : comité des offres export, comité des offres de la DGA et de la direction technique, comité exécutif de la DGA ;
- au niveau du ministère des armées : réunions d'information entre la DGA-DI et la division chargée de la maîtrise des armements de l'EMA (EMA-MA) ou le sous-chef Plans ainsi qu'entre la DGA-DI et la DGRIS, coordination dans le cadre des plateaux État-Industrie mis en place pour l'accompagnement des prospects majeurs et l'élaboration des offres, comité conjoint DGA-EMA de convergence Export (C3E) de création récente, comité exécutif du ministère des armées, éventuellement en format spécifique, réunion hebdomadaire avec le directeur de cabinet du ministre (cf. *infra*).

2 - La concertation ministérielle

Les « plateaux État-Industrie » mis en place pour l'accompagnement des prospects majeurs et l'élaboration des offres constituent déjà une instance de concertation. Dirigés par l'industrie ou la DGA, en fonction du type de contrat envisagé avec l'acquéreur (contrat commercial direct ou accord de gouvernement à gouvernement), elles associaient l'EMA ou l'armée concernée de manière imparfaite. La complexité croissante des opérations export, leur impact potentiel sur les programmes d'armement nationaux la préparation opérationnelle et la conduite des opérations ont donc conduit à hausser le niveau de la concertation interarmées avec la mise en place du Comité Conjoint DGA-Armées de Convergence Export (C3E).

¹²¹ Cf. *infra*, chapitre IV.

Coprésidé par le DGA-DI et le sous-chef Plans de l'EMA, le C3E réunit les services de la DGA impliqués, les représentants des différentes sous-chefferie de l'EMA ainsi que ceux de l'armée concernée.

Au cours de la période sous revue, les travaux du C3E ont porté sur les prospects majeurs en cours concernant les fréquences destinées à la Grèce et, surtout, les avions Rafale. Les succès à l'exportation de l'avion Rafale au cours des années 2021 et 2022¹²² ont nécessairement posé la question de leur impact sur l'armée de l'air. Les relevés de décision du C3E reflètent les points de tension que la DGA, l'EMA et l'EMAAE ont essayé de surmonter pour répondre aux demandes de l'industriel et des pays clients, tout en essayant de préserver le potentiel des armées¹²³.

La concertation mise en place dans le cadre du C3E ne concerne que les opérations majeures d'exportation et, souvent, lorsqu'elles sont à un stade de maturité avancée. Pour les affaires plus petites, les armées sont souvent averties tardivement et manquent de visibilité pour programmer les activités « export ». Il serait donc utile que les opérations de moindre envergure, voire les actions ponctuelles dans le cadre de la prospection, puissent aussi faire l'objet d'une concertation entre les différentes parties prenantes. La DGA a indiqué qu'elle n'avait pas créé une base de données recensant prospects et actions¹²⁴. En revanche, l'EMA dispose, avec le système d'information Sistex¹²⁵, d'un outil qui pourrait constituer l'embryon de cette base afin de mieux anticiper les actions et de pouvoir recueillir les avis de l'ensemble des parties prenantes concernées, avant d'autoriser ou refuser la réalisation effective des actions. Renseignée par la DGA dès la connaissance des prospects, une telle base de données pourrait permettre aux armées d'avoir une meilleure visibilité sur les actions futures qui pourraient lui être demandées.

¹²² Contrat avec la Grèce le 25 janvier 2021 portant sur 18 avions dont 12 prélevés sur les équipements français ; contrat avec l'Égypte le 4 mai 2021 portant sur 30 avions ; contrat avec la Croatie le 25 novembre 2021 portant sur 12 avions prélevés sur les forces françaises ; contrat avec les Émirats Arabes Unis le 3 décembre 2021 portant sur 80 avions ; contrat avec l'Indonésie le 10 février 2022 portant sur 42 avions.

¹²³ Cf. *infra*.

¹²⁴ Elle dispose en revanche d'une base recensant tous les contrats en cours.

¹²⁵ Cf. annexe n° 10 – Le système d'information Sistex.

3 - Le suivi interministériel

Le suivi interministériel est assuré par la réunion hebdomadaire export¹²⁶, que préside le directeur de cabinet du ministre des armées. Y participent la DGA-DI, l'EMA-MA, chacun des trois états-majors d'armée, le SGA/DAJ, la DGRIS, ainsi que le cabinet du Premier ministre (conseiller diplomatique adjoint), la DG Trésor et la direction de la diplomatie économique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ce qui permet à l'ensemble des parties prenantes de suivre les principales affaires en cours, de partager les informations (visites ministérielles en France et à l'étranger) et de connaître les attentes des industriels pour mieux optimiser les actions.

Des réunions interministérielles spécifiques peuvent se tenir au cabinet du Premier ministre, notamment pour valider des projets d'AIG ou pour arbitrer des questions sensibles.

Les affaires les plus importantes sont suivies par le Conseil de défense et le président de la République qui porte les dossiers les plus stratégiques.

II - Des moyens des armées de plus en plus engagés

A - Un impact capacitaire certain

Dans le cadre de la stratégie ainsi définie et afin de répondre au mieux aux clients qui souhaitent souvent se faire livrer au plus vite ou bénéficier d'un appui, les moyens des armées sont de plus en plus mis à contribution. Chaque opération fait, selon l'EMA, « l'objet d'une étude préalable afin de déterminer les conséquences de sa réalisation sur l'activité planifiée de l'armée concernée (...) et que les opérations restent des missions prioritaires », sans toutefois que « la sous-chefferie opérations [soit] systématiquement consultée en tant que telle. ». Néanmoins, ces contributions décrites ci-dessous viennent amputer les capacités opérationnelles des armées¹²⁷. Il peut s'agir de :

- *L'immobilisation des équipements* en vue de participer à des salons, à des démonstrations, ou bien la mise à disposition d'appareil au bénéfice d'un exportateur, rendant éventuellement indisponibles ces équipements pour les besoins des forces ;
- *Le prêt de capacités initiales* en prélevant temporairement sur les moyens des armées un matériel au bénéfice d'une armée étrangère. Ces opérations restent rares du fait de la difficulté à les mettre en œuvre

¹²⁶ Ces réunions sont indépendantes des RHODE qui concernent les licences d'exportation (cf. *supra*, chapitre I).

¹²⁷ Le rapport public thématique de la Cour des comptes « La loi de programmation militaire 2019-2025 et les capacités des armées » publié en mai 2022 a souligné que le soutien aux exportations d'armement consommait des ressources significatives.

car elles nécessitent, d'une part, de modifier la plupart du temps les équipements avant transfert puis de les remettre au standard France à leur retour, ce qui est coûteux et, d'autre part, de définir les conditions de remboursement de la consommation du potentiel de ces matériels ;

- *Le prélèvement immédiat sur les stocks des armées pour fournir aux clients les matériels.* Jusqu'à récemment cette action concernait le plus souvent les munitions ou les missiles ainsi que des lots de rechanges et de pièces détachées, en accompagnement d'une vente de matériel majeur (avions, hélicoptère, navire). Elle a pris une autre dimension avec les cessions des avions Rafale à la Grèce et à la Croatie et avec la fourniture d'équipements à l'Ukraine. Elle s'opère dans le cadre des « cessions remboursables en nature » (CRN)¹²⁸ ou des cessions onéreuses. Dans ces deux cas, la cession des biens des armées pose la question du maintien des stocks à un niveau suffisant et du délai dans lesquels ces biens seront restitués ou remplacés car ces prêts génèrent des pertes temporaires de capacité ;

Les cessions remboursables en nature (CRN)

Elles résultent d'une demande de l'industriel auprès de la DGA qui la valide après que le comité de pilotage que préside l'EMA a donné son accord en ayant notamment vérifié que « le niveau de stock peut subir une baisse passagère sans que cela soit inacceptable pour les forces ». Le bien cédé doit être remplacé par un matériel neuf identique, au traitement des obsolescences près, en principe dans un délai maximum de deux années. Bien que les quatorze CRN réalisées au cours des cinq dernières années aient été remboursées, la marine s'est inquiétée de la capacité des industriels à remonter en puissance pour remplacer les missiles « empruntés ». L'EMA a souligné que « l'option consistant à prélever dans les armées représente une solution de facilité pour l'industrie la dispensant de toute recherche de solution en interne. » Cela est d'autant plus vrai qu'aucun frais (au titre de la gestion de la procédure, au titre du coût du stockage effectué de facto pour le compte d'autrui, au titre du « coût d'opportunités/ pertes temporaires de capacité ») n'était facturé au titre de ces opérations jusqu'à la directive du directeur de cabinet du 28 mai 2021. La valorisation de la « prestation associée » reste cependant limitée puisqu'elle ne porte que sur les frais de dossier d'un montant de 3 000 € et sur quelques frais complémentaires de manutention, gestion et conditionnements. Cinq CRN ont fait l'objet d'une telle facturation.

La DGA a fait valoir des avantages induits des cessions remboursables en nature puisque « les forces récupèrent donc *in fine* un matériel neuf avec plus de potentiel (pour les matériels à durée de vie limitée ») et, dans certains cas, elles bénéficient de capacités améliorées, ce qui viendrait *in fine* équilibrer le bilan de ces CRN. Ces gains supposés ne sont pas évalués.

¹²⁸ Les CRN concernent essentiellement la cession de biens déjà livrés aux forces françaises, à l'entreprise française qui les fabrique mais qui n'est pas en mesure de livrer son client dans les délais souhaités car elle n'a pas de stock propre et son processus de production n'est pas adapté à une livraison rapide. L'entreprise auquel le bien est cédé le met ensuite en condition d'être exporté et l'adapte aux spécificités du client avant de le livrer.

Les cessions onéreuses ou gratuites

Ces cessions n'avaient jusqu'à récemment qu'une ampleur très réduite et aucun impact sur les capacités des armées puisqu'elles consistaient à céder des matériels devenus inutiles aux armées ce qui économisait des coûts de gardiennage, procurait des ressources additionnelles, aidait des pays amis à s'équiper et soutenait les entreprises du secteur de la maintenance et de la rénovation. Elles ont pris une toute autre ampleur avec la cession de 24 avions Rafale à la Grèce et à la Croatie qui impacte les moyens de l'armée de l'air et de l'espace (AAE), tout comme les commandes d'avions neufs : celle-ci ne devrait au mieux disposer en 2025 que de 117 avions Rafale au lieu des 129 que prévoyait la LPM et, en 2030 que de 159 au lieu des 185 prévus. Le chef d'état-major de l'AAE a indiqué que les années 2023-2024 seraient une période particulièrement critique avec un déficit d'avions Rafale de 16 puis de 20.

- *Le prélèvement sur les chaînes de fabrication ou sur les biens qui devaient entrer en service* dans les armées françaises retardant une commande France prévue ou déjà notifiée, afin de libérer de la capacité de production industrielle au bénéfice du client étranger ou de lui livrer immédiatement un matériel. Il a été ainsi été livré à l'Égypte dans le cadre du contrat conclu en 2015 et portant sur 24 avions Rafale, six Rafale biplaces prélevés en 2015 sur la production destinée à la France. Le remplacement de ces appareils n'a commencé qu'en 2016 et s'est terminé en 2018, soit un retard de livraison de trois ans. Pour supporter ce retard, l'armée de l'air a dû à la fois se réorganiser et effectuer des dépenses de MCO supplémentaires tant pour les avions Rafale en service que pour les avions Mirage. Dans le même contexte, la marine a dû céder dès 2015 la *Fremm Normandie* dont elle devait prendre possession et dont le remplacement n'a été prévu que pour septembre 2019, conduisant également à des coûts de MCO et de personnels supplémentaires puisqu'il a fallu pour « tenir le contrat opérationnel (...) prolonger d'un an la durée de vie de trois frégates F70 d'ancienne génération, avec leur équipage »¹²⁹. Interrogé pour savoir si ces coûts supplémentaires avaient été évalués, l'EMA a répondu qu'il ne disposait pas de ces estimations. Le récent contrat de vente des trois frégates de défense et d'intervention¹³⁰ à la Grèce aura également un impact sur les forces dont dispose la marine nationale puisque les deux premières frégates de défense et d'intervention (FDI) qui doivent être livrées à la Grèce s'intercaleront entre la première et la deuxième qui doivent être livrées à la marine française retardant ainsi la livraison de la FDI n° 2, qui ne sera livrée qu'en juin 2026 et de la n° 3 en 2027.

D'autres exemples pourraient être cités comme le décalage du calendrier de la mise sur orbite de satellites pour permettre de rattraper le retard dans l'exécution du contrat avec les EAU à la suite de l'échec du lancement du premier des deux satellites de reconnaissance *Falcon Eyes*.

¹²⁹ Audition du chef d'état-major de la marine devant l'Assemblée nationale, 26 mai 2015.

¹³⁰ Une quatrième est prévue en option.

- *Des choix dictés par la nécessité d'exporter* : les armées françaises ont parfois reçu des équipements qu'elles n'estimaient pas adaptés à leurs besoins mais qui répondaient à la nécessité pour l'industriel de disposer d'un produit répondant à la demande des clients potentiels ; un exemple a notamment été cité concernant un bâtiment de surface pour la marine ;
- *Les actions de formation au bénéfice des armées étrangères* mobilisent équipements (simulateurs, avions, etc.) et ressources humaines (personnel navigant, mécaniciens, personnel navigant, experts de la guerre électronique et du renseignement, équipages, etc.) et peuvent conduire à retarder la qualification des opérateurs français en saturant la capacité de formation. En 2018, le volume des heures de vol consacrées à la formation des pilotes indiens, qataris et égyptiens était estimé à 3 000 heures de vol de Rafale, soit 27 % des heures de vol de cet avion et mobilisait 208 ETP de l'armée de l'air, ce qui conduisait à une baisse du niveau d'entraînement et des retards dans les qualifications des pilotes français. Ce retard n'était pas encore comblé à la fin de l'année 2021. L'AAE a néanmoins accueilli à Cognac, dans le cadre du prospect Rafale pour la Croatie, six élèves pilotes pour effectuer une formation avancée alors que ses écoles de formation étaient déjà sous tension¹³¹.

Au total l'état-major des armées a estimé que les moyens importants consacrés au Soutex « *qui sont momentanément détournés de leur mission principale* » peuvent générer « *des tensions sur la préparation opérationnelle des forces, voire de réductions temporaires de capacité en cas de prélèvement dans les stocks d'équipements nationaux* », et que « *cette situation peut occasionner l'usure prématurée de certains matériels qui nécessiteront éventuellement un remplacement non programmé initialement, des perturbations et des retards dans l'entraînement des forces ou la formation des personnels, créant ainsi des tensions dans l'activité au quotidien.* » L'EMA a ajouté que les forces sont ainsi amenées à se priver de capacités ou à voir différé certaines livraisons pour pallier l'absence de stocks au sein des entreprises d'armement, « *subissant une situation dont elles essaient de minimiser les impacts* ». La DGA a, quant à elle, rappelé que « *ces options (prélèvements sur les chaînes, cessions contre remboursement en nature, prêts de capacité) ne sont mises en place qu'en cas d'absolue nécessité, lorsque le calendrier du client est incompatible avec la capacité de production de l'industriel* », [lorsque] « *cette livraison anticipée est un facteur clé de succès, puisque sans elle l'offre française serait disqualifiée* ». Elle a aussi insisté sur les pratiques des autres pays exportateurs qui offrent ces possibilités, notamment les États-Unis auxquels « *le parc de matériel et les cadences de production, bien plus importants que la France, donnent plus de marge de manœuvre pour répondre à des besoins urgents d'un client potentiel* ».

¹³¹ Dans le cadre du contrat avec la Grèce, 4 pilotes et 12 techniciens grecs ont également suivi une formation au sein des unités de l'AAE.

B - Un bilan à tirer des effets des exportations sur les moyens des armées

La Cour relève pour sa part qu'aucune de ces actions, qui ont des effets induits en termes de réduction de capacité immédiates ou futures et en termes de coûts additionnels (notamment en matière de maintien en conditions opérationnelle) ne fait – en dehors de la facturation limitée aux seuls moyens utilisés aux fins directes du Soutex¹³² – l'objet d'une évaluation ou d'un chiffrage, que ce soit *a priori* ou *a posteriori*. L'EMA a d'ailleurs confirmé que : « *Des difficultés persistent pour évaluer en particulier les coûts induits par la « privation d'emploi » des équipements (vieillesse, immobilisations, entretien, prolongement de la vie de matériels anciens, etc.) ou le « détournement » des effectifs concernés de leur mission première (retard de formation notamment) »*. L'évaluation des coûts induits reste donc à faire, tout comme celle des contreparties qui pourraient être attendues.

Ainsi, si le Soutex génère une charge pour les armées, une politique d'exportation dynamique, au demeurant nécessaire au regard de l'impératif de conserver l'autonomie stratégique et de l'étroitesse du marché national, devrait aussi en retour produire des effets positifs listés ci-dessous :

- maintenir et développer l'activité de bureaux d'études, afin de conserver les compétences, ou de chaîne de production ;
- réduire les coûts des matériels vendus aux armées françaises par effets de série; le président du Gican a estimé que, grâce aux exportations, la marine française ferait sur ses équipements une économie annuelle de l'ordre de 400 M€, sans étayer cette assertion ;
- conduire les industriels à autofinancer une partie du développement du matériel ;
- moduler le prix de vente France en fonction des succès à l'exportation du matériel ;
- mutualiser des frais de traitement d'obsolescence sur des matériels ou équipements (Rafale, missiles, radars, etc.) ;
- faire profiter les armées françaises de fonctionnalités en partie financées par les contrats export ;
- faire profiter les armées françaises d'avancées technologiques et d'allongement des durées de vie lors du remplacement de quand des matériels « empruntés » dans le cas des CRN ;
- faire financer par les contrats de prestations l'acquisition d'infrastructures ou d'équipements ou leur modernisation¹³³, voire des opérations de maintenance et des compléments de de pièces détachées.

¹³² Cf. *infra*.

¹³³ Cela a été le cas pour les bases aériennes de Mont-de-Marsan et de Saint-Dizier.

À ces considérations la DGA ajoute que les « *bénéfices pour l'État tirés de l'exportation qui comprennent également les bénéfices sociaux (emplois directs, indirects et induits), économiques (moindre déficit commercial, effet d'entraînement sur les exportations civiles, innovation technologique dans des domaines de pointe) et fiscaux (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu des employés des entreprises, ...)* » ; tandis que l'EMA met en avant le développement de l'interopérabilité, la création des conditions nécessaires au développement d'une coopération opérationnelle et doctrinale autour de l'emploi du matériel exporté, et au-delà le resserrement des liens politiques et la mise en œuvre d'une coopération permettant de conduire des exercices avec les forces locales dans des zones stratégiques, par exemple avec l'Égypte ou l'Inde.

La plupart de ces effets bénéfiques sur les équipements des armées reste toutefois à la fois à :

- quantifier, puisqu'aucune étude documentant ces affirmations de principe n'a été communiquée à la Cour, pas plus qu'il n'avait été fourni d'études chiffrant les impacts négatifs subis par les armées ;
- valider ; ainsi, le délégué général pour l'armement¹³⁴ indiquait à propos de l'impact des exportations sur le prix des avions Rafale : « *les prix ne baisseront que de façon marginale (...) car seules des quantités de production élevées peuvent générer des effets significatifs sur ce plan, même si la courbe baisse fortement au départ. Le 4 300^{ème} F-16 ne coûte ainsi que 30 millions d'euros : la production du Rafale est encore loin de ce chiffre...* ».

La nécessité d'exporter pour maintenir une BITD performante et les contraintes liées à certains grands programmes n'exonèrent pas de mener une réflexion approfondie sur l'équilibre à trouver entre les charges induites par le soutien aux exportations et les gains qui en découlent. Il conviendrait donc d'avoir une vision exacte, au-delà des considérations générales sur la BITD, l'emploi, la stratégie d'influence, d'alliance et de coopération, des coûts réellement supportés par le ministère des armées et des contreparties qu'il retire de ces opérations. Ces éléments devraient être partagés entre la DGA, les armées et le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique afin d'avoir une relation plus équilibrée avec les industriels. L'EMA a d'ailleurs indiqué « *que les armées recherchent des mécanismes leur permettant de bénéficier d'un retour industriel sous d'autres formes (développements, réductions des coûts d'acquisition et d'entretien, etc.)* ».

¹³⁴ Audition du DGA devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 26 mai 2015.

La Cour recommande donc que l'EMA et les armées évaluent précisément et complètement les impacts financiers et opérationnels du Soutex et qu'ils formalisent les retours qu'ils peuvent en attendre et que la DGA établisse quels sont les acquis déjà obtenus et ceux qui pourraient l'être.

III - Facturation et redevance

A - Les règles de facturation du soutien aux exportations

Le rapport¹³⁵ que la Cour avait consacré en 2017 à l'exécution de la loi de programmation militaire avait formulé la recommandation suivante : « *Facturer les dépenses engagées au titre du Soutex aux industriels bénéficiaires des concours du ministère de la défense, ainsi que le prévoient les décrets n° 83-927 et n° 86-366.* » Depuis, un décret de décembre 2018¹³⁶ a fixé les conditions de remboursement des services rendus par le ministère de la défense et par les formations musicales de la gendarmerie nationale à des tiers. Il a créé une base réglementaire unique prévoyant la rémunération des prestations fournies en coût complet « *en fonction de toutes les charges, directes et indirectes, supportées pour la préparation et l'exécution de la prestation et peut tenir compte des avantages de toute nature procurés au bénéficiaire* ».

Par rapport au texte antérieur, ce décret simplifie la facturation et la rend exhaustive en intégrant les coûts indirects ; il améliore le retour désormais intégral pour les armées et la DGA. Il conserve néanmoins des zones de complexité et de flou, puisqu'il permet à l'administration centrale d'accorder une gratuité totale ou partielle selon des critères larges : « *à titre exceptionnel, lorsqu'elles poursuivent un but d'intérêt général, notamment lorsqu'elles contribuent à la politique gouvernementale, à la coopération internationale, au rayonnement des armées ou au renforcement de leur lien avec la Nation, les prestations peuvent être réalisées gratuitement ou pour un montant inférieur à celui qui résulterait de l'application de l'article 3* ». Les modalités d'application de ce décret sont décrites dans l'instruction ministérielle 06-2020 du 16 juin 2020, déclinée par une directive de l'EMA du 7 juin 2021, précise quelles sont les autorités qui peuvent accorder la gratuité totale ou partielle (ministre, délégataire de la signature et subdélégataire), tout en restant très générale sur les motifs qui peuvent la justifier.

Les facturations se traduisent budgétairement par des recettes non fiscales prenant la forme d'attributions de produit et réaffectées dans les programmes budgétaires 146 et 178.

¹³⁵ Cour des comptes, La mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2014-2019 et les perspectives financières de la mission Défense, référé, novembre 2017.

¹³⁶ Décret n° 2018-1073 du 3 décembre 2018.

1 - La facturation du Soutex par la DGA

La DGA estime qu'au total l'activité de Soutex a mobilisé 231 personnes en 2019 et 270 en 2020 mais elle a précisé que cette estimation n'était pas exhaustive car une partie de l'activité réalisée, estimée à une quarantaine d'ETP, n'était pas traçable. La DGA indique également que le Soutex génère aussi une charge pour les personnels affectés dans les fonctions support. Les personnels mobilisés pour l'exécution des contrats relèvent de la DGA-DI, des équipes de programme de la direction des opérations, de la direction technique et du service de la qualité de la DGA. La direction technique et la direction des opérations estiment que les prestations à l'exportation constituent une lourde charge notamment lorsqu'elles nécessitent de mettre en place des « architectes de programme export » qui assurent l'ensemble du suivi technique des projets¹³⁷ et qui sont, dans la majorité des cas, insérés dans les équipes de programme de la direction des opérations. Les équipes constituées au bénéfice de certains projets sont particulièrement fournies, comme celles pour les contrats Rafale qui mobilisent trois architectes de programme. Certains des centres techniques de la direction technique supportent une charge particulièrement lourde, en particulier celui des essais en vol pour l'évaluation de la navigabilité au bénéfice des avions Rafale pour l'Inde, des hélicoptères Caracal pour le Koweït et des hélicoptères NH 90 pour le Qatar¹³⁸. Pour faire face à la croissance des activités de soutien à l'exportation, la DGA a bénéficié de 182 recrutements nouveaux au cours des exercices 2016-2021, qui ont principalement bénéficié aux grands programmes d'exportation en cours : Rafale (près d'un tiers des recrutements), sous-marins (17,5 %) et CaMo (12,6 %) ainsi qu'aux satellites (11,6 %) et aux hélicoptères (7,7 %).

Les prestations facturées par la DGA sont essentiellement réalisées par la direction technique (essais en vol, navigabilité, etc.) et par le service de la qualité (contrôle des *process* qualité, des processus de qualification des standards, niveau de qualité identique aux prestations pour les ventes en France)¹³⁹.

¹³⁷ Les architectes de projet (centre ingénierie de projets de la direction technique de la DGA) assurent la maîtrise d'ouvrage technique (architecture et ingénierie, identification et gestion des risques techniques responsabilité de la cohérence des prestations réalisées).

¹³⁸ Dans certains cas, le manque de ressources conduit à s'appuyer sur des organismes extérieurs (ainsi dans le domaine satellitaire, pour le contrat de vente au Pérou, il a été fait appel aux experts du Centre National d'Études Spatiales) ou à refuser certaines demandes des industriels (par exemple dans le domaine des techniques hydrodynamiques ou dans le domaine terrestre).

¹³⁹ Qui « s'assure de la qualité des prestations et des fournitures des industriels au titre des contrats dont il est saisi ; est responsable de fournir l'assurance officielle de la qualité au profit des forces armées étrangères au titre des accords et arrangements techniques correspondants ».

La direction technique de la DGA facture ses prestations en coût complet tout comme le service de la qualité¹⁴⁰. La direction technique se fonde sur les éléments des budgets économiques des centres d'expertise et d'essais qui servent à établir les devis des prestations des centres que ce soit pour des prestations domestiques ou à l'exportation. Ces devis intègrent les dépenses de titre 2, le coût des moyens employés, les frais de mission et une quote-part des frais généraux. Les devis à l'exportation font l'objet de majoration en fonction des risques (définition du périmètre, précision de la demande : l'assistance à maîtrise d'ouvrage peut parfois être difficilement calibrée, nature du demandeur, pays client et maîtrise que la DGA a de cette prestation). La direction technique de la DGA conclut directement les conventions avec les industriels tandis que la DGA-DI négocie les arrangements techniques¹⁴¹ avec les États clients. Dans plusieurs cas, les ministres ont pris des décisions réduisant les montants facturés, par exemple en n'appliquant pas les majorations.

La DGA n'a pu fournir les montants facturés au titre du Soutex, que depuis 2018 car auparavant ces prestations étaient confondues avec les autres prestations payantes réalisées pour d'autres clients de l'industrie de défense et de l'aéronautique civile. Pour les exercices 2018-2021, la DGA a indiqué avoir facturé un montant total de 83,88 M€.

Tableau n° 2 : montants facturés annuellement (en M€)

Montants	2018	2019	2020	2021
Total	15,55	26,88	21,05	20,40
Dont supérieurs à 1M€	11,45	16,34	18,06	15,16

Source : DGA

Ces recettes sont principalement générées par quelques gros contrats portés par des grands groupes. La direction technique a indiqué qu'elle n'avait aucun exemple de PME ayant eu recours à ce type de prestations. Les avions Rafale destinés à l'Inde, au Qatar et à l'Égypte, ont représenté plus de 43 % des facturations de la période, le contrat CaMo plus de 18 %.

¹⁴⁰ Pour le service de la qualité, la gratuité est la règle pour les pays membres de l'Otan en vertu d'un accord de réciprocité entre les membres de cette organisation.

¹⁴¹ La DGA-DI dispose d'un guide interne pour la rédaction des arrangements techniques qui est une aide pour le rédacteur DGA d'un texte international. Il synthétise les règles existantes en termes de cas d'emploi, vocabulaire à utiliser, modalités de signature, clauses à insérer, etc.

2 - La facturation du Soutex par l'EMA et les armées

a) Soutex ou coopération : une limite floue à mieux cerner

L'EMA a établi en 2019 une cartographie du Soutex harmonisée entre les armées pour identifier plus précisément son périmètre et les différentes formes qu'il revêt. Une action entre dans ces catégories dès lors qu'elle remplit les caractéristiques cumulatives suivantes :

- une demande formelle d'un industriel ou d'un groupement d'industriels français ou européens (pour les équipements conçus en coopération) ;
- l'action contribue à la promotion des matériels et des équipements français ou européens à l'exportation ;
- les moyens des armées sont les seuls à pouvoir effectuer la prestation demandée faute de moyens civils adaptés et disponibles.

Cette définition ne faisait pas référence à la demande des pays clients alors que ceux-ci sont souvent les demandeurs de ces actions et que, selon les liens entretenus avec eux, la frontière entre Soutex (donnant lieu à facturation) et coopération (gratuite) peut être difficile à tracer. L'EMA a reconnu que, dans de nombreux cas, « *les limites entre le Soutex et la coopération internationale militaire restent souvent très ténues, soumises à interprétation différente selon le champ des prérogatives organiques de chaque armée.* » et que « *la tentation est grande pour l'industrie de placer ses demandes dans ce cadre* », puisque le concours des armées est alors gratuit. L'armée de terre considère ainsi que son intervention dans le cadre de CaMo relève de la coopération car elle s'inscrit dans « *un partenariat stratégique inédit, une opportunité stratégique de développer avec les forces terrestres belges un partenariat fort qui pourra permettre, le cas échéant de disposer de forces totalement interoperables* ». Selon l'EMA, certains pays concurrents (Italie, Royaume-Uni) n'opéreraient aucune distinction entre Soutex et coopération et ne factureraient donc aucune prestation au titre du Soutex.

La directive du 7 juin 2021 précitée a donc visé à préciser la frontière entre coopération et Soutex. Dès que la demande émane de l'industriel, il y a Soutex ; lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'un dialogue de coopération bilatérale elle relève de la coopération. Cette classification est soumise à l'appréciation de l'état-major. En fait, cette distinction peut aboutir à classer dans le cadre de la gratuité des actions lourdes initiées à la demande des pays partenaires pour un contrat industriel dès lors qu'un accord de coopération aurait été signé, il en est par exemple ainsi des actions menées au bénéfice de l'armée de l'air croate réduisant le champ de la facturation.

b) Charges et recettes liées aux activités de Soutex

Pour suivre le processus de Soutex de la demande à la facturation suivre, l'EMA s'appuie sur le système d'information SISTEX¹⁴² qui donne une vision centralisée de l'ensemble des actions. La demande de Soutex a mobilisé en 2018 et 2019 l'équivalent de plus de 500 ETP avec une très forte implication des personnels de l'armée de l'air en soutien des exportations de avions Rafale. Cette tension est retombée au cours des deux derniers exercices.

Tableau n° 3 : estimation des effectifs employés (en ETP) au titre du Soutex 2017-2021

<i>Années</i>	<i>A.de T.</i>	<i>Marine</i>	<i>AAE</i>	<i>EMA</i>	<i>Total</i>
2017	115	82	202	15	414
2018	115	87	305	15	522
2019	82	87	330	15	514
2020	81	48	150	15	294
2021	47	49	130	15	241

Source : EMA

Les actions de Soutex réalisées par les armées sont facturées, comme à la DGA, dans le cadre de conventions spécifiques signées avec les industriels ou d'arrangements techniques signés avec les forces armées des pays concernés, quand le paiement est réalisé directement par le pays destinataire. Tout comme la DGA, les armées ont indiqué leur nette préférence pour les accords directs avec les industriels. Ainsi, s'agissant de l'arrangement technique pour la formation des pilotes, l'EMA a indiqué que la relation « *client type commerciale, source inépuisable d'irritants et de difficultés, a été particulièrement énergivore et chronophage¹⁴³* » et que « *ce schéma très contraignant doit rester exceptionnel. (...)* ». Il a ajouté que les schémas qui le liaient à un industriel étaient préférables car « *une convention Soutex apparaît plus protectrice des intérêts des armées en offrant un cadre normé et connu, une position où l'industriel est demandeur et les armées fixent leurs conditions, des négociations (en amont ou pendant la prestation) plus faciles, sans être directement en relation avec le client final.* »

¹⁴² Cf. *infra* et annexe n° 10.

¹⁴³ L'EMA a ajouté que « *ce schéma très contraignant doit rester exceptionnel car l'armée de l'air et de l'espace n'est pas organisée et ne dispose pas des ressources humaines en quantité et qualité pour assurer l'organisation et le suivi d'une prestation d'une telle ampleur, dans de bonnes conditions tout en minimisant les possibles effets d'éviction sur nos propres activités* ».

Le prix des prestations est évalué sur la base d'un chiffrage intégrant l'ensemble des coûts supportés par le ministère des armées (RH, consommables, entretien, amortissement, prestations de soutien, etc.)¹⁴⁴. Il est à noter que les composants de la prestation sont facturés à prix coûtant, sans marge. Les armées estiment que, bien qu'elles « *veillent à facturer l'intégralité des coûts réellement supportés [...], elles sous-évaluent parfois les coûts et ressources nécessaires* » ; elles ne prennent pourtant pas, à la différence de la DGA de marge de sécurité pour faire face à ces aléas, ce qui est regrettable.

Par ailleurs, les armées s'efforcent, quand cela est possible, d'optimiser leurs déploiements et les actions de soutien pour minimiser la charge financière supportée par les industriels, par exemple en faisant effectuer les démonstrations aéronautiques par des avions basés à proximité ou en utilisant une escale déjà prévue pour mener une opération collective de Soutex.

La facturation fait néanmoins l'objet d'« *après discussions* » avec les industriels tant au niveau des principes (par exemple quand le périmètre de la part facturée, a augmenté en 2015 avec la prise en compte de la part relative à l'entretien programmé des matériels) que pour chaque dossier, l'industriel faisant pression pour « *obtenir une diminution du coût des prestations au motif de la préservation de la compétitivité* ». Le secteur aéronautique a bénéficié à plusieurs reprises de décisions ministérielles favorables en ce sens ; il en a été ainsi en 2017, lors des salons aéronautiques, pour la mise à disposition d'aéronefs qui n'a pas été facturée.

Tableau n° 4 : facturation du Soutex par l'EMA (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
AAE	7,05	23,2	164,5	94,1	89,3	43,2	18,2	8,6
AdeT	1,08	1,9	0,6	3,9	2,6	1,7	0,6	0,2
Mar.	0,18	1,6	1,9	0,4	0,3	0,2	0,2	0,4
Total	8,31	26,7	167	93,4	92,3	45,1	19	9,2

Source : EMA

On relèvera la forte diminution des recettes qui s'expliquent non par la diminution des prestations mais par le développement de la « coopération » (contrat CaMo, accord avec la Croatie, etc.).

¹⁴⁴ L'instruction interarmées n° 15370/DEF/EMA/RI/NP du 2 avril 2013 a harmonisé les méthodologies de traitement des demandes de Soutex et de calcul des coûts associés. Ils se fondent pour les matériels et les consommables sur les grilles de coût par milieu élaborées avec le concours des services spécialistes et, pour les ressources humaines, sur les coûts moyens communiqués par la direction des affaires financières du ministère des armées.

B - La question des redevances

Outre la facturation des prestations réalisées au bénéfice des industriels ou des pays clients et l'hypothétique réduction du prix des équipements dès lors que des quantités significatives sont exportées, la DGA est « intéressée » aux performances à l'exportation des industriels de défense par le biais des redevances que ceux-ci peuvent devoir verser au titre des marchés conclus avec la DGA pour développer et acheter des équipements. Celles-ci sont décrites à l'article 83 du cahier des clauses administratives communes « armement » (le « CAC armement »)¹⁴⁵.

Exigibles par l'État auprès des industriels, en cas de vente, de location ou de concession à un tiers (en général, un État étranger) du droit de reproduire des matériels ou des prestations identiques à ceux produits pour le ministère des armées et dont ce dernier a financé les frais d'études, de recherche et de développement, les redevances remboursent une partie des coûts de développement et de réalisation des outillages de production supportés par l'État. Le principe des redevances est prévu dès la signature des contrats d'armement. Le ministre peut exceptionnellement décider que le marché ne donnera pas lieu à redevance. Les montants de redevances sont calculés en fonction d'une assiette, d'un taux (2 % pour les redevances d'études, de recherche et d'outillage) et d'un coefficient de dérivation dont les modalités figurent aux articles 79 et 83 du CAC Armement¹⁴⁶.

Dans les faits, la difficulté des calculs, la volonté de certains industriels de s'exonérer du versement de ces redevances et la complexité des relations entre la DGA et les industriels conduisent fréquemment à :

- des manquements dans le respect des procédures (absence de saisine de la DGA dès la remise de l'offre quand l'exportateur estime que le coefficient de dérivation est inférieur à 1 pour obtenir un « accord préliminaire » ; retard dans la communication du montant prévisionnel de la redevance, etc.) ;
- des retards dans la fixation du montant de la redevance notamment en raison de la difficulté à fixer les coefficients de dérivation ;
- des exonérations partielles ou totales de redevances qui peuvent être accordée sur décision ministérielle après que la DGA a analysé la demande de l'industriel qui la justifie la plupart du temps par les efforts faits sur l'offre commerciale¹⁴⁷ ;

¹⁴⁵ Le CAC armement est un document élaboré par la DGA, composé de clauses communes s'appliquant à tous les marchés de défense ou de sécurité. Il est disponible en ligne sur le site Ixarm, portail en ligne de la DGA. Ces clauses ont été élaborées en concertation avec le Conseil des Industries de Défense Françaises (CIDEF. Approuvé par une décision n° 4664/DEF/DGA/DO/SCA/PMC du 20 décembre 2013, il a été révisé en janvier 2022.

¹⁴⁶ Cf. annexe n° 11 - Les redevances.

¹⁴⁷ Le CAC armement ne prévoyait pas formellement la faculté d'accorder des exonérations totales ou partielles de redevances avant sa révision en 2022.

- des litiges qui perdurent et un manque à gagner pour la DGA : ainsi une redevance d'un montant de 16 M€ qui aurait dû être acquittée au titre d'un contrat signé en 2015 n'a fait l'objet d'un titre de perception qu'en décembre 2020 et l'entreprise, après une réclamation préalable, l'a contestée devant le tribunal administratif ; l'affaire était pendante à la date de rédaction de ce rapport ; il en est de même pour des redevances d'un montant de 154 M€ à la fin de l'année 2021¹⁴⁸ liées à des contrats conclus en 2015 et en 2016 pour lesquelles les titres de perception n'ont été émis qu'en avril 2022 et qui seront très certainement également contestés devant le juge administratif ;
- de paiements tardifs : les paiements d'une année sont parfois liés à des arriérés de plusieurs années.

Tableau n° 5 : redevances perçues par la DGA (en M€)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
8,7	17,3	34,2	15,7	19,9	15,3	26,4

Source : DGA

Le montant des redevances perçues paraît peu élevé, quand bien même y ajouterait-on les sommes dues au titre des litiges mentionnés. Bien qu'il soit difficile de rapprocher les redevances perçues des montants des exportations (impossibilité de connaître les exportations pour lesquelles des redevances étaient dues, étirement dans le temps de l'exécution des contrats si on se rapporte aux contrats conclus, etc.), ces montants paraissent particulièrement faibles.

La DGA n'a pas fait preuve de toutes les diligences qui pourraient être attendues. Elle a expliqué que les exportations avaient d'autres enjeux que les « *quelques dizaines de millions que représentent les redevances* » en mettant en avant l'intérêt général des exportations pour la BITD, pour « *la performance économique de ces entreprises [qui] réduit mécaniquement les coûts de structure que doit supporter le budget de la défense pour [la] maintenir* » et leur impact sur l'emploi, les impôts, etc. Si ces éléments sont indubitables, ils ne justifient pas l'absence d'une gestion rigoureuse des « retours » que l'État est en droit d'attendre.

¹⁴⁸ 170 M€ à la fin de l'année 2022.

Qu'il s'agisse de la facturation des prestations des armées et de la DGA ou des redevances, il n'existe pas de système d'information permettant d'avoir une vision d'ensemble des concours accordés et des aménagements dont ils ont éventuellement fait l'objet. *A fortiori*, les appuis du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ne sont pas non plus disponibles pour construire cette vision. L'absence de connaissance partagée de ces données est une source de faiblesse dans les négociations avec les industriels. Il convient donc de pallier cette insuffisance, ce qui peut être fait en mettant en œuvre un mécanisme d'informations dans le cadre de l'instruction des demandes d'assurance-crédit. Ainsi chaque demande d'assurance-crédit présentée en commission des garanties et du crédit au commerce extérieur serait accompagnée d'une fiche récapitulant l'ensemble des concours, aides et aménagements accordés aux entreprises au cours des dix dernières années quelle qu'en soit l'origine, ministère des armées (appui aux contrats par la DGA et l'EMA et exonérations éventuelles, état des redevances et exonération) et ministère de l'économie (procédures gérées par Bpifrance, article 90, prêt du Trésor)¹⁴⁹. Ce « tableau de bord » permettrait d'avoir une vision globale par industriel, par affaire et par pays, ce qui renforcerait les capacités de négociation avec les industriels et donnerait une vue d'ensemble des relations bilatérales en matière de contrats militaires.

¹⁴⁹ Cf. *infra*, chapitre IV.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Une politique très active de soutien à la prospection a été mise en œuvre, principalement au bénéfice des PME. Elle n'est toutefois pas dépourvue d'ambiguïtés s'agissant de l'engagement des grands groupes à leurs côtés dans le cadre des plans de portage qui devraient être davantage suivis.

L'effort majeur se fait néanmoins au bénéfice des grands groupes et des grands contrats qui mobilisent un grand nombre d'acteurs tant à la DGA que dans les armées. Il peut conduire à affecter les capacités opérationnelles des armées et à des surcoûts importants du fait de retard dans la livraison d'équipements sans que ses éléments ne soient évalués. La facturation par la DGA et par les armées des prestations directes qu'elles accomplissent au bénéfice des exportations ne reflète que très partiellement leur engagement et ce d'autant plus que certaines opérations d'accompagnement ne donnent pas lieu à facturation car elles sont jugées relever de la coopération. Quant aux redevances versées par les industriels, elles restent d'autant plus modestes que les principaux industriels contributeurs répugnent à les acquitter sans que le ministère des armées mette tout en œuvre pour les établir et les recouvrer rapidement et qu'ils bénéficient d'exemptions.

Les diverses administrations ne connaissent pas l'ensemble des concours dont les entreprises bénéficient, ce qui les met en position de faiblesse face à leurs demandes.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. établir pour les contrats conclus à partir de 2022 un bilan financier et capacitaire de chacune des opérations de Soutex menées : coûts, contreparties obtenues et objectifs de contreparties à obtenir (ministère des armées) ;*
 - 8. faire preuve de davantage de diligence dans l'établissement et le recouvrement des redevances dues par les industriels exportateurs (ministère des armées).*
-

Chapitre IV

Un important soutien financier

qui reste nécessaire

Aux côtés des actions menées par le ministère des armées, les exportations de défense bénéficient d'un important soutien mis en œuvre par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et son opérateur Bpifrance AE.

Tableau n° 6 : concours financiers pouvant être mis en œuvre au bénéfice des exportations militaires et de sécurité

Développement / industrialisation	Prospection	Négociation des contrats /offres	
		Exécution des contrats	
Avance remboursable ad hoc (Airbus)	Assurance-prospection	Garantie des préfinancements et des cautions	Garantie du contrat commercial
Article 90 (spécifique matériel de guerre)	Aides DGA aux salons	Garantie de l'appel abusif des cautions	Garantie du crédit
Aides à l'investissement	Actions de Business France	Garantie de change	Garantie des investissements
		Stabilisation de taux	

Source : CGA/IGF, Cour des comptes

I - Les aides au développement, à l'investissement et à la prospection

A - La procédure de l'article 90

La procédure « article 90 » est un mécanisme de soutien financier¹⁵⁰ spécifique au secteur de la défense ayant pour objectif de permettre aux entreprises de droit français exportatrices de réduire les risques liés à la fabrication ou l'adaptation du matériel en vue de son exportation. L'industrialisation ou l'adaptation des matériels doit avoir lieu en France. Toutes les entreprises y sont éligibles. La priorité donnée aux PME ne conduit à aucun effet d'éviction, car la situation financière du compte de commerce n° 904 (« *Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes* ») qui supporte la procédure, présente un solde de trésorerie largement excédentaire.

Cette procédure repose sur un mécanisme d'avances remboursables octroyées par la DG Trésor sur avis favorable d'une commission interministérielle, présidée par le SGDSN composée de représentants du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (DG Trésor et direction du budget) et du ministère des armées (DGA et CGA) après instruction de la demande par la DGA-DI. Elle est gérée par Natixis. Elle est peu utilisée en raison de son manque de visibilité et de ses règles d'octroi et de remboursement des avances. Ainsi le nombre des entreprises bénéficiaires est passé de 46 à 32 (dont 21 PME). Depuis 2015, le nombre d'entreprises ayant bénéficié de cette procédure chaque année a été particulièrement faible (2 à 3), malgré un rebond en 2019 et en 2020 (5 puis 7 dossiers acceptés). Cette procédure constamment excédentaire pour les finances de l'Etat¹⁵¹ est très appréciée des PME ainsi que l'ont indiqué les membres du comité Richelieu¹⁵², qui ont participé à l'enquête faite par la Cour et qui avaient bénéficié de ces concours. Elle a généré de beaux succès à l'exportation avec des ventes ayant, au cours de cette période, servi d'assiette à des remboursements s'établissant à près de 835 M€.

¹⁵⁰ Créée par l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 1963 (n° 63-1293 du 21 décembre 1963), modifiée par l'article 90 de la loi de finances pour 1968 (n° 67-1114 du 21 décembre 1967). Elle n'est pas exclusivement réservée à l'exportation, même si statistiquement la plupart des dossiers répondent à cette problématique.

¹⁵¹ À l'exception de l'année 2013, cf. annexe n° 12 – Les résultats financiers de la procédure dite de l'article 90.

¹⁵² Le comité Richelieu regroupe 200 entreprises petites et moyennes innovantes du secteur de la défense.

Pour la redynamiser, la DG Trésor a mis en place en décembre 2021 une réforme qui améliore à la fois l'accès à la procédure et les conditions de remboursement dans un contexte où les banques sont de plus en plus réticentes à financer les activités du secteur de l'armement¹⁵³.

Cette réforme devrait permettre de donner un nouvel élan à cette procédure. Toutefois, pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de mieux faire connaître la procédure et son évolution. Dans cet objectif, il serait bienvenu d'en confier la gestion à Bpifrance AE, ce qui aurait l'avantage de la faire bénéficier de l'appui de ce réseau.

B - Garanties et aides au développement, à la prospection et à l'investissement portées par Bpifrance

Afin de soutenir les exportations et les investissements à l'étranger, Bpifrance AE met en œuvre pour le compte de l'État des aides au développement et à la prospection qui peuvent être accompagnées de concours propres à Bpifrance. S'il est possible d'identifier les entreprises du secteur militaire ayant eu recours à ces instruments, ce n'est pas le cas pour celles du secteur de la sécurité.

1 - Les garanties des préfinancements et des cautions

Ces garanties ont pour objet de faciliter la mise en place de crédits de préfinancement permettant à l'exportateur de disposer de la trésorerie nécessaire à la fabrication des biens commandés et/ou la mise en place des cautions exigées par l'acheteur en garantie des acomptes versés, ou de la bonne exécution du contrat. Elles s'adressent principalement aux PME et ETI. Dans le cadre du plan de relance lié à la crise sanitaire, les conditions de cette garantie ont été améliorées : les TPE, PME et ETI bénéficient d'une quotité garantie pouvant aller jusqu'à 90 %, es entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1,5 Md€ d'une quotité garantie pouvant aller jusqu'à 70 %.

Entre 2015 et 2021, entre 1 et 6 entreprises du secteur militaire¹⁵⁴ ont bénéficié chaque année d'une garantie des préfinancements. S'agissant de la garantie de cautions entre 2015 et 2019, une vingtaine d'entreprises du secteur militaire en a bénéficié.

¹⁵³ Cf. *infra*.

¹⁵⁴ Les données statistiques ne portent malheureusement, pour cette donnée comme pour les autres, que sur les entreprises relevant du secteur de la défense et des matériels de guerre car c'est la seule nomenclature discriminante.

2 - Une faible utilisation de l'assurance-prospection

Cette procédure destinée à couvrir les dépenses de prospection engagées par les entreprises à hauteur de 65 % du budget programmé, moyennant une prime de 3 % de cette somme est réservée aux entreprises productrices de biens et de services qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 500 M€. L'avance versée est remboursable proportionnellement au chiffre d'affaires à l'exportation réalisé dans les pays concernés par la démarche de prospection couverte. En cas d'échec, seul un remboursement forfaitaire est exigé.

Bien que l'assurance-prospection soit ouverte aux entreprises petites et moyennes du secteur de la défense depuis 1985, peu d'entre elles y ont recours. À la fin de l'exercice 2021 les entreprises de ce secteur ne représentent que 0,2 % du nombre total des dossiers acceptés et 1,1 % de l'encours. Il faut toutefois observer que, ramené au stock des entreprises exportatrices, la proportion d'entreprises du secteur militaire ayant utilisé cet outil au cours des cinq dernières années est à peu près identique à celle de tous les secteurs confondus, de l'ordre de 6 %.

On notera également que les entreprises des secteurs de la défense et de la sécurité ont peu recours aux volontaires internationaux en entreprises, puisque ceux-ci ne sont que 22 œuvrant dans ces domaines sur un total de 8 836 et que seules neuf entreprises sur 1 664 entreprises bénéficiaires relèvent de ces secteurs.

3 - Des outils de soutien à l'investissement mal connus

Bien que les exigences relatives aux « *offsets* » conduisent un grand nombre d'entreprises du secteur de la défense à réaliser des investissements à l'étranger, aucune n'a eu recours ni à la garantie des investissements à l'étranger qui couvre le risque politique, les risques de non-transfert, d'expropriation, de violence politiques, ni à la garantie des projets à l'international. La méconnaissance de la garantie des investissements à l'étranger est particulièrement regrettable alors que les investissements dans le secteur de la défense sont particulièrement vulnérables aux aléas politiques comme on a pu le constater avec la dénonciation du contrat relatif aux sous-marins australiens.

Les entreprises des secteurs de la défense et de la sécurité n'utilisent pas les nouveaux outils mis en place pour soutenir l'investissement à l'étranger¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Ce rapport ne traite pas des concours qui peuvent être apportés en fonds propres ou quasi fonds propres aux entreprises du secteur de la défense pour développer leurs investissements, en particulier Définvest et le fonds Innovation Défense gérés par Bpifrance.

Elles semblent ainsi méconnaître la possibilité pour les PME¹⁵⁶ et ETI¹⁵⁷ de bénéficier du prêt croissance internationale de Bpifrance qui permet de financer les investissements à l'étranger ou les besoins en fonds de roulement qui résultent de la croissance à l'international.

De même, elles n'ont pas recours au fonds *Build up international*¹⁵⁸ géré par Bpifrance. Créé dans le cadre du Programme d'Investissement d'Avenir (PIA 3) et doté de 200 M€, ce fonds est destiné à soutenir des opérations internationales de croissance externe des PME. À la fin de l'année 2020, le comité en charge de sélectionner les projets avait examiné plus d'une centaine de dossiers mais aucun ne concernait le secteur de la défense ou de la sécurité¹⁵⁹.

Les entreprises du secteur de la défense et de la sécurité sont peu utilisatrices d'un grand nombre des outils que la puissance publique a mis en place pour accompagner le développement à l'international et sécuriser les investissements. Elles utilisent peu, voire pas du tout, ces dispositifs nombreux qu'il conviendrait de mieux faire connaître aux ETI et PME de ces secteurs.

II - La politique de financement des exportations

Les entreprises du secteur de la défense ont accès sans restriction aux différentes garanties au titre de l'assurance-crédit délivrées par BPI France-AE. Elles concernent :

- l'appel abusif et/ ou le blocage des cautions¹⁶⁰ ; on notera à ce titre que, depuis 2020, Bpifrance AE garantit les cautions d' « *offsets* » ;
- le risque de non-paiement, du fait d'un sinistre commercial privé (carence ou insolvabilité du débiteur) ou d'un sinistre politique ;

¹⁵⁶ Entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 50 M€, qui ont moins de 250 salariés et qui sont indépendantes (non détenues à plus de 25 % par une ou plusieurs entités qui ne sont pas des PME).

¹⁵⁷ Entreprise ou groupes d'entreprises employant moins de 5 000 personnes et réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 Md€.

¹⁵⁸ Ce fonds a été souscrit par le secrétariat général pour l'investissement dans le cadre du programme d'investissements d'avenir et géré par Bpifrance.

¹⁵⁹ Proparco, la filiale de l'Agence Française de Développement, peut aussi intervenir aux côtés des entreprises qui souhaitent créer des entreprises conjointes en partenariat local dans un grand nombre de pays (y compris de grands émergents comme l'Inde ou le Brésil) mais, compte tenu de son champ sectoriel d'intervention, son concours ne pourrait bénéficier qu'à un petit nombre d'entreprises du secteur de la sécurité (technologies duales ou à la marge du secteur de la défense et de la sécurité).

¹⁶⁰ Y compris les cautions d' « *offset* » : Les obligations d' « *offset* » peuvent également s'accompagner de pénalités d' « *offset* » en cas de non-respect des engagements par l'industriel et de cautions d' « *offset* », afin de sécuriser le paiement d'une éventuelle pénalité d' « *offset* ». Bpifrance AE peut, à la demande de l'assuré, inclure dans le périmètre de la garantie ces cautions et pénalités d' « *offset* » (l'État garantit alors l'appel abusif par le client étranger de ces cautions et pénalités).

- le risque d'interruption du contrat ;
- le risque de non-remboursement des crédits quand le contrat fait l'objet d'un crédit fournisseur ou d'un crédit-acheteur.

Les garanties laissent à la charge de l'entreprise (en cas d'interruption de contrat « sinistre en risque de fabrication ») ou de la banque (crédit-acheteur) un risque résiduel de 5 % (quotité non garantie).

Après une instruction menée par la DG Trésor avec Bpifrance AE et l'appui des services économiques des ambassades les décisions sont prises par le directeur général du Trésor, par délégation du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, à la suite de la réunion de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur. La formation qui examine les contrats militaires est spécifique. Ces garanties sont délivrées par Bpifrance AE pour le compte de l'État et ne peuvent entrer en vigueur, s'agissant de matériel militaire, tout comme pour les biens à double usage, qu'après que les autorités compétentes ont délivré les licences d'exportation.

S'agissant des garanties des crédits-acheteurs, les dossiers étaient, entre le dépôt de la demande de garantie et la décision de la commission des garanties, traités dans un délai moyen de 64 jours (47 en 2017).

A - Le cadrage général de la politique de financement des exportations

1 - Une appréciation des risques encadrée par des disciplines internationales

La possibilité de garantir des contrats dépend, outre leurs caractéristiques propres, de la politique générale de financement des exportations que la DG Trésor révisé tous les ans. Dans ce cadre, un encours maximum de risque est fixé. Il se double d'un plafond d'encours par grandes régions qui se décline par pays. Les pays sont classés en quatre catégories en fonction de leur situation économique et politique : pays dits ouverts, pays « ouverts avec vigilance, pays ouverts sous conditions, pays fermés ». Aux pays ouverts avec vigilance correspondent des plafonds d'assurance-crédit (confidentiels), c'est-à-dire des encours maxima qui peuvent être garantis, exprimés en pourcentage de leur produit national brut. Pour les pays ouverts sous condition, la prise en garantie n'est possible, la plupart du temps que grâce à la neutralisation du risque pays – grâce notamment à la mise en place de comptes séquestres *off-shore* – ou à la mise en place de cofinancements multilatéraux qui peuvent être sécurisés ; c'est notamment le cas pour plusieurs pays d'Afrique ou du Moyen-Orient.

La politique de financement des exportations – dont les orientations sont assez prévisibles puisqu'elle résulte de l'analyse de l'évolution politique et macro-économique du pays – est bien intégrée par les banques et les industriels auxquels elle est présentée chaque année dans le cadre de la journée « Bercy France export ». Elle s'applique indifféremment à tous les secteurs, tout en distinguant les risques souverains et non souverains. Elle ne semble pas avoir fait obstacle au financement des exportations dans le domaine militaire.

Pour éviter que les politiques d'assurance-crédit ne faussent la concurrence, les pays membres de l'OCDE ont conclu en 1978 un Arrangement (*gentlemen's agreement*) relatif aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Il n'est juridiquement contraignant que pour les pays membres de l'UE¹⁶¹, mais il engage néanmoins les participants (Australie, Canada, Union européenne, Corée du Sud, États-Unis, Norvège, Japon, Nouvelle-Zélande et Suisse). L'Arrangement concerne les délais de remboursement, les taux de primes (déterminés en fonction de la situation politico-économique des pays ainsi que de la notation du débiteur ou du projet), les taux d'intérêt minimum, les conditions d'utilisation de l'aide liée, la durée des crédits, etc. Dans le cadre de cet Arrangement, les participants ont des échanges réguliers qui permettent de connaître les conditions de crédit offertes par les différentes agences. Toutefois, ces disciplines ne concernent pas le secteur militaire qui en est explicitement exclu.

2 - La concurrence dans le secteur de la défense

La politique de crédit dans le domaine militaire ne donne donc pas lieu à concertation à l'OCDE ; aussi, la DG Trésor ne dispose-t-elle pas d'une vision précise d'ensemble des conditions offertes en matière de financement et de garanties des contrats relatifs au secteur militaire par nos principaux concurrents. Il est certain que la limitation du nombre des participants à l'Arrangement en circonscrit le champ d'application et que les pays non-membres de l'OCDE proposent des conditions beaucoup plus favorables : ainsi, la concurrence des pays non membres (Chine¹⁶², Turquie, etc.) est déjà avérée dans le domaine du matériel terrestre, en particulier en Afrique¹⁶³.

S'agissant des pays membres, il semble qu'alors que la France applique au secteur de la défense les règles générales de l'Arrangement de l'OCDE, certains États de l'UE auraient plus de flexibilité. Ainsi, selon certains industriels, l'Italie serait, avec SACE, sa filiale SIMEST et la *Cassa Depositi e Prestiti* qui peut intervenir directement comme prêteur, le pays membre de l'Arrangement de l'OCDE qui est en mesure d'accorder des conditions financières, notamment en matière de taux d'intérêts, très avantageuses par

¹⁶¹ Règlement n° 1233/2011 du Parlement européen et du Conseil.

¹⁶² La Chine proposerait notamment des conditions très dérogatoires en matière de durée des crédits.

¹⁶³ La Chine a tenu en juin 2018 un forum sino-africain sur la défense et la sécurité à Pékin.

rapport aux pratiques de l'OCDE en offrant des taux stabilisés inférieurs aux taux d'intérêt commerciaux de référence (TICR)¹⁶⁴. Ces conditions auraient notamment contribué à la perte de deux affaires au Qatar.

Il faut néanmoins observer que, lorsque la probabilité que la concurrence offre de meilleures conditions est forte, les conditions proposées peuvent être améliorées. Dans la plupart des grands contrats, l'approche se fait au cas par cas dans le cadre de discussions avec l'acheteur (la DG Trésor accompagne fréquemment la DGA-DI) ou avec son garant (entretiens avec les ministères des finances des pays clients).

La question de la durée de remboursement des crédits, est jugée déterminante par certains exportateurs. Or, il semble que les durées appliquées au secteur militaire soient inférieures à celles d'usage dans le domaine civil où des durées de crédit allant jusqu'à dix ans peuvent être accordées aux pays de catégorie 2¹⁶⁵, voire davantage au titre des arrangements sectoriels de l'OCDE (douze ans pour les navires civils et douze ans, voire quinze ans, pour les avions civils neufs). L'impact de l'allongement de la durée de remboursement des crédits dans le domaine militaire sur la gestion des plafonds d'assurance-crédit ne paraît pas devoir être différent de celui du secteur civil où les durées d'exécution des contrats sont également très longues. La durée de remboursement des crédits dans le domaine militaire pourrait donc être allongée en s'alignant, comme pour les autres paramètres, sur les lignes directrices relative au secteur civil de l'OCDE. La DG Trésor a d'ailleurs indiqué que plusieurs contrats stratégiques avaient bénéficié d'un tel allongement au cours de l'année 2021.

Les exportations de matériels d'armement et de sécurité peuvent également bénéficier de prêts directs du Trésor¹⁶⁶ dont l'enveloppe atteint 1 Md€ en 2021. Ces prêts d'une durée de dix ans couvrant jusqu'à 85 % du montant du contrat d'exportation donnent accès à des conditions avantageuses (TICR, faible commission, absence de frais bancaires) et confèrent à la transaction un caractère intergouvernemental. Deux affaires dans le domaine de la sécurité ont pu en bénéficier.

¹⁶⁴ Les TICR sont les taux fixes d'intérêt minimum, appliqués aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Les TICR sont fixés mensuellement le 15 de chaque mois. Ils varient selon les monnaies et les durées des crédits. À titre d'exemple le taux pour l'euro était de 1,75 % pour une durée de crédit supérieure à 8,5 ans pour la période de 15/05 à 15/06 2022 et de 1,85 % pour le mois suivant. Pour mémoire, il était de 1,01 % au début de l'année 2019. Les TICR doivent être majorés d'une prime de 0,2 % en cas de fixation au moment de l'offre. Les taux d'intérêt ne peuvent être fixés pour une durée supérieure à 120 jours.

¹⁶⁵ Concernant la durée des crédits, l'OCDE classe les pays en deux catégories. Pour la catégorie 1 (les pays de l'OCDE à haut revenu, définis par la Banque mondiale sur une base annuelle d'après le revenu national brut par habitant), la durée maximale générale est de huit ans et demi.

¹⁶⁶ Cette enveloppe sert à la fois à financer des prêts concessionnels (comportant un élément-don de 35 %) et des prêts non concessionnels (prêts directs du Trésor).

B - Une mise en œuvre dépendant de l'appétit des banques à financer les exportations

1 - Des mécanismes complémentaires pour faciliter la mise en œuvre de la politique d'assurance-crédit

En 2013, les difficultés de la politique d'assurance-crédit liées au manque de liquidités des banques ont conduit le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique à confier à l'IGF un rapport¹⁶⁷ sur le dispositif de financement public à l'exportation. À la suite de ce rapport, pour contribuer à l'amélioration de la compétitivité à l'exportation des entreprises, la France s'est dotée en mai 2015 d'un mécanisme de refinancement des contrats de crédits à l'exportation assurés par Bpifrance AE d'un montant supérieur à 70 M€ qui, du fait de leur montant et de leur durée, étaient difficiles voire totalement impossibles à refinancer par le bilan des banques commerciales. Cette mission a été confiée à la Sfil. Le secteur de la défense correspond à une part importante de ces crédits transférés puisqu'avec un encours de 2 Md€, il représentait 25 % de l'activité à l'export de la Sfil en 2020.

Par ailleurs, pour faire face aux carences du marché pour la mise en place des crédits à l'exportation pour les PME, Bpifrance a été autorisée à mettre en place des crédits à l'exportation pour des montants relativement modestes compris entre 5 et 25 M€ quand elle intervient seule et jusqu'à 75 M€ (part Bpifrance) quand elle est en cofinancement.

2 - Face aux difficultés bancaires qui devraient croître dans l'avenir, une nouvelle réflexion doit être engagée

Les groupements professionnels ont fait état des difficultés pour obtenir des financements auprès des banques. Le financement des exportations de matériel militaire, voire plus généralement le financement du secteur militaire, se trouve confronté à la montée en puissance des critiques des organisations non gouvernementales, qui contestent les exportations de défense, et des fonds d'actionnariat revendiquant des règles éthiques, à la prise en compte des objectifs de responsabilité sociale et environnementale, au renforcement des législations relatives à la corruption, et au risque général de réputation¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Le dispositif de financement public à l'exportation, IGF, Pierre Hanotau, David Krieff, Guillaume Vanderheyden, décembre 2013.

¹⁶⁸ Cf. *supra*, chapitre II.

Par ailleurs, les banques sont particulièrement attentives aux risques liés à la mise en œuvre des procédures de l'*Office of foreign assets control* (Ofac) du département du Trésor américain chargé de lutter contre le non-respect des embargos, la corruption¹⁶⁹, le blanchiment, le financement du terrorisme et, plus généralement, toutes les activités nuisibles à la sécurité nationale, la politique étrangère ou l'économie des États-Unis. L'Ofac peut infliger aux contrevenants des interdictions d'accès au territoire américain, des sanctions financières, des interdictions d'exercice sur le territoire américain, voire des peines de prison. L'Ofac applique ces procédures aux « ressortissants américains » définis de manière extensive, puisqu'est considéré comme tel toute entreprise étrangère ayant une succursale ou toute autre présence aux États-Unis ; l'Ofac use aussi de sanctions dites secondaires pour toutes les transactions faites en dollars. Les sanctions peuvent aller jusqu'au retrait de leur licence bancaire aux États-Unis. Ces menaces conduisent les banques françaises à appliquer *de facto* la réglementation américaine.

Dans ce cadre, les banques portent en outre une attention particulière au secteur de la défense et les règles qu'elles lui appliquent sont renforcées en raison des risques spécifiques qu'il présente : risque de détournement des armes, risques de corruption et de blanchiment de capitaux « *du fait que le commerce international des armes [y] est particulièrement sensible* »¹⁷⁰, risques liés au financement des régimes dictatoriaux ou corrompus et des groupes terroristes¹⁷¹. En général, ces politiques s'appliquent aux armes, aux équipements militaires et à double usage, aux équipements de répression interne ainsi qu'aux équipements de sécurité et de police. Les banques interrogées ont indiqué que l'examen d'un dossier relevant du secteur militaire et de la sécurité était toujours approfondi et que les services de conformité (*compliance*) étaient systématiquement consultés. En raison de ces risques, certaines banques européennes (HSBC, Deutsche Bank par exemple) se sont d'ailleurs déjà retirées du financement des opérations liées au secteur de la défense. Selon une des banques rencontrées, il ne resterait plus au niveau mondial, en dehors des acteurs publics, qu'une dizaine de banques actives en crédit-acheteur pour le secteur militaire et le financement des opérations d'exportation vers certains pays serait devenu très difficile voire quasiment impossible (les industriels ont cité l'Arabie Saoudite, les EAU, l'Ouzbékistan, l'Ukraine et l'Irak¹⁷²).

¹⁶⁹ L'Ofac est notamment chargé de l'application des sanctions dans le domaine financier, dans le cadre du *Foreign Corrupt Practices Act* de 1977.

¹⁷⁰ Source : BNP Paribas.

¹⁷¹ Ils indiquent également qu'ils mettent en œuvre des mécanismes de vigilance renforcée, afin d'« *assurer autant que possible la traçabilité des paiements, la transparence des intermédiaires commerciaux et bancaires, la connaissance de l'origine et de la destination des biens ainsi que des utilisateurs finaux et la cohérence des prix et des montants des rétributions de médiation commerciale.* » (*ibid.*).

¹⁷² Situation constatée avant l'invasion russe de l'Ukraine.

La situation devrait continuer à évoluer négativement dans les années qui viennent car il est fort probable que, à la demande des ONG, de nouveaux critères soient introduits, notamment en matière de respect des droits de l'Homme, conduisant à un durcissement des règles. Les réglementations européennes concernant la taxonomie et l'écolabel européen¹⁷³ sont également des sources d'inquiétude.

S'agissant des grands groupes, il ne semble pas à ce stade, qu'en dehors de certaines destinations très spécifiques, ils aient connu des difficultés majeures. Il convient cependant de noter que le rétrécissement de l'offre bancaire peut conduire à certaines tensions, car le financement de gros contrats repose sur un nombre d'autant plus petit de banques que certains grands groupes ne souhaitent pas, pour des raisons stratégiques, que des banques étrangères participent aux pools bancaires et que cette participation peut être problématique au regard des règles du « secret défense ».

En revanche, la situation paraît déjà plus difficile pour les entreprises plus petites. Le Gicat a relevé quelques exemples de refus de financement du développement de *start-ups* et de petites entreprises et un refus de financement des exportations¹⁷⁴. Le comité Richelieu a fait état de difficultés pour 90 % de ses membres, liées à des destinations et/ou à des acheteurs : les banques seraient très restrictives sur les acheteurs privés auxquels les PME qui vendent des composants ont souvent affaire. Les banques interrogées ont estimé que, s'il y avait des difficultés, elles résulteraient moins de la taille des entreprises que de leur situation financière¹⁷⁵, des destinations des exportations, de leur acheteur ou de leur actionariat. Elles ont souligné que les PME n'offraient pas les mêmes garanties que les grands groupes, car elles n'étaient pas en mesure de mettre en place des politiques de conformité robustes¹⁷⁶.

Certaines ont évoqué les coûts fixes que représente l'examen approfondi des dossiers du secteur en estimant que les marges bancaires fixes financées dans le cadre de la stabilisation au TICR¹⁷⁷ ne permettraient pas de les supporter dans le cas des petits dossiers. L'analyse du portefeuille de Bpifrance AE montre que les dossiers inférieurs à 20 M€

¹⁷³ Cf. *supra*, chapitre II.

¹⁷⁴ « Une PME française développe et produit des piles et générateurs d'électricité pour les marchés de l'aéronautique, du spatial et de la défense. Elle exporte depuis de nombreuses années, notamment en Asie, via des licences d'exportations délivrées par la CIEEMG. Récemment, la banque de cette société a informé qu'elle allait revoir son portefeuille de clients sur des critères de « compliance » dont le secteur « Défense » pose un problème, notamment pour des financements à l'exportation. » (Note du Gicat à la présidente de la commission de la défense de l'Assemblée nationale, 2018).

¹⁷⁵ La DG Trésor a aussi développé cet argumentaire dans le cadre de la contradiction.

¹⁷⁶ La prise en compte des dépenses pour améliorer cette situation dans le cadre de l'article 90 (cf. *supra*) pourrait permettre d'améliorer cette situation.

¹⁷⁷ Cf. *supra*.

correspondant à des contrats signés par des PME depuis 2015 sont effectivement très peu nombreux (deux contrats en vigueur, un contrat en négociation). Bpifrance AE a estimé qu'en-deçà de 25 à 30 M€, le montage d'un dossier d'assurance-crédit n'était pas rentable pour les établissements bancaires. En outre les PME ne représentent pas, à la différence des grandes entreprises, un intérêt de clientèle tel qu'il conduise à passer outre ce coût.

Dans le contexte des négociations européennes sur la taxonomie, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ainsi que la ministre des armées ont demandé au conseil général de l'économie et au conseil général de l'armement de réaliser une mission sur « le financement de la base industrielle et technologique de défense au défi de la finance durable » qui a rendu ses conclusions le 28 mars 2022. S'agissant de la question spécifique du financement des exportations, la mission préconise une harmonisation des demandes des établissements bancaires, une meilleure connaissance des exigences de la CIEEMG lors de la délivrance des autorisations d'exportation dans l'espoir que les banques allégeront leurs contrôles de conformité, une meilleure concertation entre la fédération bancaire française, les établissements bancaires et les organisations professionnelles. La Cour relève que Bpifrance n'a pas été entendue par les auteurs du rapport. Elle doute que les mesures citées soient de nature à modifier substantiellement les exigences des banques dont la responsabilité en la matière ne saurait se déléguer.

Il est donc fort à craindre que la situation perdure. Il conviendrait en conséquence d'envisager dès maintenant la possibilité d'aménager les outils existants (plafond d'intervention de Bpifrance, prêts du Trésor) pour appuyer les PME. On notera que, confronté aux difficultés de financement des PME lors de la crise financière, le *UK export finance* avait mis en place un dispositif de prêt direct doté de 1,5 Md£ pour les petits et moyens contrats de 5 à 50 M£ fonctionnant sur le principe du « premier servi » au bénéfice des entreprises ayant essuyé deux refus auprès d'une banque opérant à l'exportation¹⁷⁸.

Par ailleurs, les grands contrats ne peuvent masquer une certaine érosion des flux plus modestes qui constituent le socle récurrent des exportations. Cette situation ainsi que le souhait des pays partenaires d'inscrire les relations dans le domaine de la sécurité extérieure et intérieure dans des relations interétatiques pourrait être corrigé par la mise en place de ligne de crédits interétatiques au bénéfice des PME et ETI de ces secteurs. Ces lignes de crédit devraient, non pas répondre à des objectifs politiques comme l'outil mis en place au bénéfice de l'Irak¹⁷⁹ qui n'a pour le moment pas été tirée en raison de la nature des risques courus, mais avoir comme but de créer des courants d'affaires pérennes vers les pays cibles identifiés dans la stratégie à l'exportation définie en amont¹⁸⁰. De tels instruments ont pu exister dans le passé. Les entreprises y auraient accès selon le principe du « premier servi ».

¹⁷⁸ In rapport IGF déjà cité.

¹⁷⁹ Ligne de financement pluriannuelle (2019-2022).

¹⁸⁰ Cf. *supra*, chapitre I.

À plus long terme, les grandes entreprises pourraient être confrontées aux mêmes difficultés. Dans la même logique que celle qui a prévalu à l'extension des compétences de la Sfil et de Bpifrance, il convient donc d'examiner comment, en cas de défaillance éventuelle du marché, en particulier des opérateurs bancaires français, Bpifrance (avec l'éventuel soutien de la Sfil en refinancement) ou la Caisse des dépôts et consignations, pourraient intervenir pour financer les grands contrats.

C - Un portefeuille très concentré et risqué

1 - Le secteur militaire, une part importante des garanties délivrées

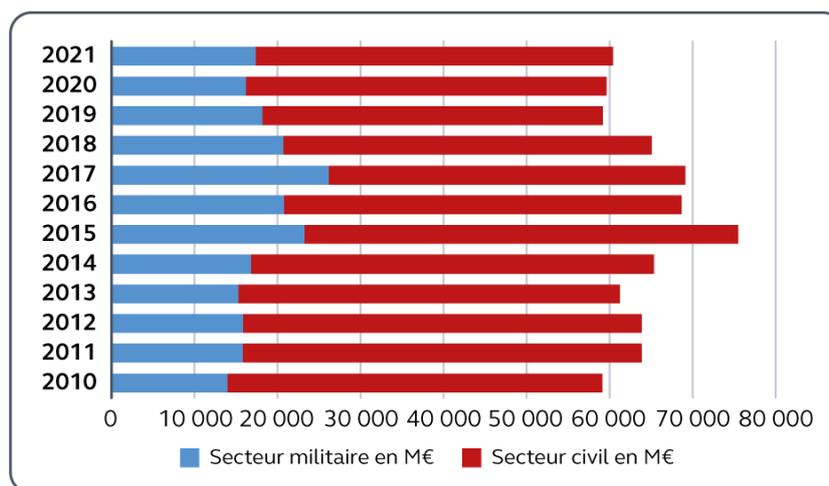
La commission des garanties et du crédit au commerce extérieur a, au cours des exercices 2015-2021, examiné 205 demandes relevant du secteur militaire, et 167 ont obtenu un accord. Le flux annuel de demandes a varié de 20 à 39 et le nombre de dossiers accepté de 19 à 27.

Les garanties délivrées peuvent couvrir soit le risque de crédit, soit le risque d'interruption du contrat en cours de fabrication, soit les deux. Quand une opération bénéficie des deux types de garantie, elle n'est comptabilisée qu'une fois pour le montant le plus élevé. Les opérations à crédit ont représenté 53,3 % des opérations garanties avec une forte tendance à l'augmentation de leur proportion au cours de l'exercice 2019.

La part du militaire dans le stock de crédits garantis qui était inférieure au quart de l'encours de Bpifrance AE au début de la décennie 2010 atteint à la fin de l'exercice 2021 près de 29 %, loin cependant du pic de 2017 où elle frôlait les 38 %. Il faut cependant noter que plusieurs contrats militaires importants sont entrés en vigueur ou ont été conclus à la fin de l'année 2021 et que, s'ils ont fait l'objet de promesses de garantie, celles-ci n'étaient pas encore entrées en vigueur au moment de la rédaction de ce rapport. La tendance devrait donc être à la croissance car il est probable que les difficultés économiques conduisent les acheteurs à avoir davantage recours au crédit pour acheter des équipements de défense. De même, la situation très favorable en matière de taux d'intérêt qui rendait les crédits acheteurs beaucoup plus onéreux que le financement par la dette souveraine ¹⁸¹ s'est détériorée. L'écart entre les conditions proposées en matière de risque de crédit et le taux de l'endettement sur le marché s'est réduit, rendant les garanties des crédits acheteurs plus attractives.

¹⁸¹Ce qui a, par exemple, permis à la Grèce d'acheter les avions Rafale au comptant, quand le taux des obligations assimilables du Trésor de la Grèce à dix ans était inférieur à 1% -taux constaté entre janvier et fin octobre 2021 sur le site *Trading economics*- alors qu'un crédit acheteur lui aurait coûté beaucoup plus cher.

Graphique n° 2 : volume et part du secteur militaire dans le stock d'encours total de Bpifrance



Source : DG Trésor

2 - Un encours fortement concentré et relativement risqué

L'encours du portefeuille d'assurance-crédit de Bpifrance AE est très concentré puisque dix pays représentent 92 % de la totalité de l'encours militaire.

La comparaison de la liste des principaux pays avec lesquels les entreprises françaises ont conclu des contrats importants au cours de la décennie 2011-2020 et au cours de l'année 2021, avec la « classification des risques pays des participants à l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public », est éloquent. En effet, cette classification qui range les États en sept catégories allant de 1 (non classé ; meilleur risque) à 7 (plus mauvais risque)¹⁸², montre que les cinq pays avec lesquels les commandes plus importantes ont été conclues (47 Md€ sur un total de de 56,34 Md€ soit 78 %) relèvent majoritairement des catégories 2 et 3 à l'exception de l'Égypte classé en catégorie 5. Il est raisonnable de penser que le portefeuille de Bpifrance AE reflète ces prises de commande. Les principaux contrats conclus en 2021 et au début de l'année 2022 confirment cette tendance.

¹⁸² Ce classement public est disponible sur le site de l'OCDE. Les pays dits à haut revenu membres de l'OCDE ou de la zone euro sont dits non classés et bénéficient des primes les plus faibles. À titre d'exemple on trouve dans la catégorie 2 les EAU et la Chine, dans la 3 l'Inde et l'Indonésie, dans la 4 la Colombie et l'Azerbaïdjan, dans la 5 le Brésil et l'Égypte, dans la 6 la Bolivie et le Cameroun, dans la 7 l'Irak et l'Argentine.

**Tableau n° 7 : classification OCDE des pays acheteurs de matériel français
(prises de commandes 2011-2020)**

Pays	Total des prises de commande 2011-2020	Catégorie OCDE
Inde	13 003	3
Qatar	11 106	3
Arabie Saoudite	10 498	2
Égypte	7 711	5
Émirats Arabes Unis	4 682	2
Belgique	3 192	Non classée
États-Unis	2 589	Non classée
Singapour	1 957	Non classée
Koweït	1 750	2
Corée du sud	1 672	Non classée
Royaume-Uni	1 410	Non classée
Russie	1 380	4 puis 7 à partir de 2022
Malaisie	1 369	2
Maroc	1 363	3
Australie	1 335	Non classée
Brésil	1 237	5
Chine	1 153	2

Source : Cour des comptes

**Tableau n° 8 : classification OCDE des pays acheteurs de matériel français
(principaux contrats annoncés en 2021 et au début de l'exercice 2022)**

Pays	Catégorie OCDE
Grèce	Non classée
Croatie	4
Émirats Arabes Unis	2
Indonésie	3
Égypte	5

Source : Cour des comptes

Le portefeuille militaire de Bpifrance AE peut donc être, au regard du risque pays, estimé de qualité moyenne. Un rééquilibrage au profit de pays plus solvables nécessiterait pour rendre les garanties plus attractives une révision des taux de prime d'assurance qui leur sont appliqués car elles renchérissent de manière très importante le coût des crédits. La direction générale du Trésor ne compte pas s'engager dans cette voie et indique appliquer en la matière, comme pour les autres paramètres, les règles de l'Arrangement de l'OCDE. Elle estime

d'autre part que la vocation de l'assureur-crédit public est de répondre à une faille du marché et qu'il n'est donc pas pertinent qu'il propose des solutions que le marché serait à même de garantir. Il semble toutefois que les sociétés privées d'assurance-crédit n'assurent pas y compris pour les pays de l'OCDE les risques pour des durées aussi longues que celles qui concernent les équipements militaires (le cumul fabrication et crédit peut conduire à des durées supérieures à 15 ans). L'exemple récent de la dénonciation du contrat des sous-marins montre par ailleurs que la conclusion des contrats avec les pays de l'OCDE n'est pas sans risque. L'amélioration de la qualité du portefeuille pourrait donc être recherchée par une politique de tarification des primes qui n'exclut pas les meilleurs risques.

La majeure partie des affaires prises en garantie au cours de la dernière décennie ont bénéficié à une poignée de grands groupes. Quelques entreprises petites et moyennes parviennent néanmoins à exister à la grande exportation, en particulier dans le domaine naval et dans celui des systèmes d'information et de communication (SIC). La faiblesse de ce nombre d'affaires peut être mise en relation avec la disparition des contrats de taille moyenne et petite, signalée dans l'analyse des flux commerciaux et soulignée par les fédérations professionnelles¹⁸³. Ce constat devrait conduire à une analyse plus fine des enjeux industriels et commerciaux par pays permettant d'envisager la mise en place de lignes de crédit pour certains pays cibles dont les conditions de solvabilité sont bonnes, au bénéfice des PME.

3 - Les sinistres et menaces de sinistre

Bpifrance AE peut être amené à indemniser les banques (ou les entreprises en cas de crédits fournisseurs) dont les crédits ne sont pas remboursés ou les entreprises en cas de sinistre en cours de fabrication. Le « résultat technique » annuel de l'assurance-crédit est une situation de caisse. Sont portées au crédit les primes perçues sur les nouveaux contrats garantis et les récupérations enregistrées sur des contrats dont les échéances ont été rééchelonnées (notamment dans le cadre du club de Paris) le plus souvent sur de très longues périodes ; sont portées au débit les indemnités versées aux assurés au cours de l'année.

Au cours de la période 2010-2021, cette situation a été constamment bénéficiaire et les primes versées ont dépassé le montant des indemnités, sauf en 2015, en raison du sinistre majeur lié à l'interdiction d'exportation des bâtiments de projection de commandement (BPC, porte-hélicoptères) à la Russie (cf. *infra*). Ce résultat largement positif s'explique à la fois par la bonne tenue des pays emprunteurs et, surtout, par la bonne exécution des accords de consolidation.

Néanmoins, en raison notamment de la diminution du volume des récupérations, le résultat a tendance à se dégrader au cours des deux derniers exercices.

¹⁸³ Cf. *supra*, chapitre I.

**Tableau n° 9 : évolution du résultat net de l'assurance-crédit
2010-2021 (en M€)**

Années	Primes	Indemnités	Récupérations	Résultat
2010	368	10	523	881
2011	326	286	466	506
2012	301	291	548	558
2013	395	92	527	830
2014	232	57	565	740
2015	372	1 111	657	82
2016	225	90	1 555	1 690
2017	273	189	721	805
2018	467	204	334	597
2019	345	154	346	537
2020	314	175	183	322
2021	372	225	205	352
Total	3 990	2 884	6 630	7 900

Sources : DG Trésor et Bpifrance AE

Le principal sinistre, enregistré en 2015, résulte de l'embargo sur la livraison des deux BPC (porte-hélicoptères) Mistral à la Russie que le Gouvernement a mis en place à la suite de l'invasion de la Crimée. Il a été limité par la revente de ces bâtiments à l'Égypte. Cette opération n'a été définitivement soldée qu'à la suite du contrôle de la Cour et de la mise en place par la DG Trésor d'un comité d'actions en recouvrement des affaires militaires afin de piloter les dossiers de sinistres. Au total, compte tenu des résultats de la négociation avec la Russie, des abandons de redevances, des indemnités versées à Naval group, de l'adaptation et de la cession des bâtiments à l'Égypte, cette opération aura eu un coût de 409 M€ pour la France.

D'autres sinistres en risque de fabrication pourraient survenir du fait de la dépendance des fabrications à des composants étrangers. En effet, les polices d'assurance Bpifrance AE peuvent intégrer le risque d'interruption de contrat lié au refus d'exportation d'un composant par les autorités américaines ou au retrait d'une licence préalablement accordée depuis 2010, date à laquelle une première police a intégré ce risque (pour l'exportation de satellites civils). S'agissant de l'autorisation des autorités allemandes, la clause a été introduite pour la première fois en 2017. Pour que la garantie puisse être mise en œuvre, il est nécessaire qu'une première autorisation ait été accordée dans le cadre du contrat pour un équipement de la même famille et que l'entreprise ait bien accompli la démarche pour obtenir l'autorisation dans un délai donné. Des menaces de sinistres de cette nature ont notamment accompagné la vente des systèmes d'armes des avions Rafale à l'Égypte et au Qatar. Elles ont conduit à rechercher en urgence une

solution indépendante des composants américains (« *Itar free* »¹⁸⁴) qui a entraîné retards et surcoûts et devrait se traduire par une indemnisation de l'entreprise en cours d'évaluation au moment de la rédaction de ce rapport. Cette perspective souligne l'importance de développer des solutions indépendantes de composants étrangers soumis à autorisations d'exportation.

D - Les financements internationaux, des instruments à mobiliser davantage

Certains industriels, en particulier, du secteur de l'armement terrestre ont évoqué la possibilité qu'un outil de la nature des *foreign military financing* puisse s'ajouter aux cessions gratuites que les armées consentent déjà au bénéfice de certains pays. Cette hypothèse paraît difficile à envisager car le matériel militaire n'entre pas dans le champ de l'aide au développement et il convient de s'appuyer davantage sur les financements internationaux, bilatéraux ou multilatéraux.

L'EMA a ainsi entrepris une réflexion afin d'articuler cessions gratuites, cessions onéreuses et financements multilatéraux. Cette réflexion pourrait s'appuyer sur une politique plus active de mobilisation des financements internationaux. En effet, malgré une très forte présence en Afrique, la part de la France dans les importations de matériel militaire et de sécurité dans ces pays tend à diminuer. Elle n'est que de 7,8 % pour l'Afrique du Nord (hors Égypte) et de 6,1 % pour l'Afrique subsaharienne¹⁸⁵. Si la solvabilité de la plupart des pays ne permet ni des achats au comptant, ni la délivrance de garanties sur les États acheteurs¹⁸⁶, il est en revanche tout à fait possible d'envisager :

- des financements au comptant par des États tiers : ces opérations prennent alors la forme de contrats signés entre une société française et le pays finançant le projet, en indiquant le pays destinataire et le lieu de livraison¹⁸⁷. Un contrat de cette nature a pu être signé avec le Sénégal qui bénéficiait du concours de l'Arabie Saoudite. Les risques pour la France sont limités au cas où les projets mis en œuvre seraient couverts en risque d'interruption de contrat et seraient effectivement interrompus en cours d'exécution ;

¹⁸⁴ Cf. *supra*.

¹⁸⁵ Source SIPRI ; la Russie est le principal fournisseur du continent africain, avec 49 % du marché ; la Chine augmente ses parts de marché tout comme la Turquie.

¹⁸⁶ Cf. *supra*.

¹⁸⁷ Ces éléments sont examinés lors des demandes de licences.

- le financement par les institutions multilatérales qui apportent une aide financière afin d'équiper les forces militaires ou de sécurité ou peuvent sécuriser le financement de ces équipements en déléguant les remboursements qu'elles effectuent aux États qui engagent des contingents dans les opérations de maintien de la paix. Si quelques exportations ont pu être menées vers des pays contributeurs de « Casques bleus »¹⁸⁸, les ministères ne se sont pas organisés pour capter au mieux ces ressources, ce qui est regrettable car elles devraient monter en puissance, notamment au sein de l'Union européenne. En décembre 2020, le Conseil a, en effet, adopté la Facilité européenne pour la paix qui doit permettre de compléter les activités des missions de politique de sécurité et de défense commune dans les pays hôtes par des mesures d'assistance, qui peuvent inclure la fourniture d'équipements, d'infrastructures ou d'assistance dans le domaine militaire et de la défense, à la demande de pays tiers ou d'organisations régionales ou internationales. Ce nouvel instrument est doté d'un budget de 5 Md€ pour la période 2021-2027.

La DGA a indiqué qu'« *il n'y a pas réellement d'organisation type car chaque projet est souvenant spécifique, à la fois sur le pays client et la nature du financement, multilatéral ou d'un État tiers* » et que « *lorsqu'elle est sollicitée, [elle] adapte sa réponse à la nature du besoin et du financement.* ».

On notera également que ni la DGA, ni le ministère de l'intérieur ne paraissent entretenir de relations avec Expertise France qui s'est vu confier par l'Union européenne les projets de :

- mise en œuvre d'une aide d'un montant de 50 M€ accordée à la force conjointe du G5 Sahel financé au titre de la Facilité africaine de Paix de l'Union européenne pour lutter contre le terrorisme et la criminalité transnationale, afin de sélectionner les moyens de transport et de communication ainsi que de capacités logistiques et de protection qui bénéficieront de ces financements (2017) ;
- modernisation et d'extension de la protection civile de Côte d'Ivoire (formations, équipements de 30 centres d'urgence - camions citernes, ambulances, remorques de secours routiers, véhicules d'intervention, tenues de pompiers - réalisation de travaux d'infrastructure).

Il conviendrait donc d'adopter une démarche plus proactive pour que l'industrie française de défense et de sécurité bénéficie davantage des financements internationaux disponibles.

¹⁸⁸ Rémunérations, entraînement, équipement, transport, etc.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique de financement des exportations mise en œuvre par la DG Trésor n'a pas constitué au cours de la période sous revue un frein aux exportations de matériel militaire et de sécurité. Bien que la France applique au secteur militaire l'ensemble des dispositions résultant de l'Arrangement de l'OCDE relatif aux crédits à l'exportation, elle peut, en cas de concurrence établie ou pour des affaires majeures, y apporter des aménagements. Néanmoins, les règles de l'OCDE relatives à la lutte contre la corruption et le blanchiment, la montée en puissance des impératifs de responsabilité sociale et environnementale, la pression des organisations non gouvernementales, d'un côté, l'application de mesures extraterritoriales notamment par les États-Unis, de l'autre font courir un risque sur le financement des exportations d'armement par les banques. Cette situation doit conduire à envisager le renforcement de l'utilisation des outils dont dispose l'État (Bpifrance, Sfil, Caisse des dépôts et consignations, prêts du Trésor, lignes de crédit) pour le financement de ces exportations.

Le portefeuille de l'assurance-crédit est très concentré sur quelques pays dont certains sont considérés à risque. Cependant, les sinistres ou menaces de sinistre qui sont intervenus au cours des dix dernières années en matière militaire résultent non pas d'une défaillance des États emprunteurs mais d'embargos ou de refus de licence du fait des pays exportateurs. Dans le cas de l'embargo prononcé contre l'exportation des bâtiments de projection et de commandement à la Russie, le coût pour l'État a dépassé 400 M€.

Bien que les enjeux commerciaux représentés par l'Afrique puissent sembler modestes, la DGA devrait, en renforçant sa coopération avec la direction de la coopération de sécurité et de défense (Section Liaison Entreprises et coopérants sur place), les services économiques et les attachés de sécurité, mettre en place une veille sur l'ensemble des initiatives internationales qui peuvent contribuer au financement des importations de défense et de sécurité en Afrique, alors que la France est engagée aux côtés de ses partenaires africains.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

9. *relever les plafonds d'intervention de Bpifrance en matière de crédits-acheteurs au bénéfice des PME. À moyen terme, examiner les modalités selon lesquelles Bpifrance (avec la Sfil) ou la Caisse des dépôts et consignations pourraient pallier le risque de désengagement des banques françaises du financement des grands contrats d'armement (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique : DG Trésor) ;*
 10. *mettre en place des lignes de crédit au bénéfice des PME et des ETI pour les pays cibles identifiés dans les lignes directrices export (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique : DG Trésor) ;*
 11. *mieux partager les informations concernant les financements internationaux auxquels les entreprises françaises pourraient recourir pour développer leurs exportations en Afrique (ministère des armées, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et ministère de l'Europe et des affaires étrangères).*
-

Conclusion générale

Les pouvoirs publics ont mis en œuvre une stratégie constante et efficace en appuyant sur le plan diplomatique, militaire, technique et financier les grandes entreprises dont les succès à l'exportation se sont traduits par la conclusion de plusieurs grands contrats à l'exportation. Ces derniers illustrent la vigueur d'un tissu industriel performant, appuyé sur l'excellence technologique et sur un réseau de plusieurs milliers d'entreprises petites et moyennes. Cet investissement a permis à la France de se hisser au troisième rang mondial des pays exportateurs de ce secteur qui dégage un excédent commercial significatif alors que notre balance globale ne cesse de se dégrader. Elle a contribué au maintien et au développement de capacités de production nationales ainsi que de savoir-faire indispensables pour répondre aux besoins opérationnels des armées et assurer l'indépendance industrielle, technologique et militaire de la France.

Cette performance a été obtenue en respectant les meilleures pratiques en matière de contrôle, bien que celui-ci puisse être amélioré en termes de délai de traitement des licences d'exportation, d'efficacité du contrôle *a posteriori*, de pédagogie envers les PME, de coordination du contrôle des exportations de matériel d'armement et de biens à double usage, *via* la CIEEMG et la CIBDU. Ces bons résultats militaires, industriels, technologiques et commerciaux pourraient cependant encore être améliorés ; d'une part, en faisant bénéficier les secteurs voisins et stratégiques des biens à double usage et de la sécurité des grandes orientations et des outils de la politique d'exportation d'armement et, d'autre part, en approfondissant l'effort fait pour appuyer à l'export les entreprises de taille plus modeste de ces secteurs. Ces objectifs pourraient être atteints en associant d'autres ministères, notamment celui de l'intérieur, ou d'autres directions, en particulier la direction générale des entreprises du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, aux réflexions menées sous la houlette du ministère des armées et en développant pour les entreprises de plus petite taille des actions d'information sur les manières de répondre aux obligations réglementaires ainsi que sur les perspectives et les risques des marchés. Une attention particulière devrait être apportée aux questions liées aux « *offsets* » et à leur impact sur le tissu des PME par un meilleur suivi, notamment dans le cadre des plans de portage dont les obligations pesant sur les grands groupes devraient être renforcées.

Le soutien aux exportations est fortement appuyé par la direction générale de l'armement et par les armées dont les moyens sont mis à contribution tant au bénéfice des industriels que des pays acheteurs, faisant peser sur ces structures une lourde charge parfois aux dépens de leurs capacités opérationnelles et pour un impact économique qui n'est pas évalué. Il devrait, en outre, faire l'objet d'un plus juste retour pour les armées. Au-delà des quelques dizaines de millions d'euros qui sont facturés aux industriels ou aux États acquéreurs au titre des prestations payantes fournies, le ministère des armées devrait, pour chacune des opérations de soutien, disposer d'une évaluation de son impact opérationnel et financier et mesurer les retours obtenus afin d'avoir une relation économique et financière plus équilibrée avec les industriels. À ce titre, le ministère des armées doit avoir une politique plus offensive en matière de redevances car il n'est pas admissible que, plusieurs années après la signature des contrats, certaines entreprises continuent à en contester les montants. Il doit également faire connaître aux autres administrations intéressées les soutiens qu'il accorde, permettant ainsi à tous de mesurer l'ensemble des efforts réalisés par les pouvoirs publics. Ceci peut être aisément fait dès lors que les entreprises demandent la garantie de leurs contrats à l'exportation dans le cadre des demandes d'assurance-crédit. En effet, une grande partie des exportations de matériel militaire bénéficie d'une garantie délivrée par Bpifrance AE pour le compte de l'État, soit au titre du contrat industriel, soit au titre des crédits bancaires mis en place. Cette garantie fait souvent partie de la compétitivité de l'offre. L'État assume ainsi les risques de non-remboursement des crédits ou d'interruption des contrats, dont certains se sont réalisés, pour un coût de près d'un demi-milliard d'euros, du fait de l'embargo prononcé contre la Russie après l'invasion de la Crimée. D'autres pourraient advenir, du fait de restrictions à l'exportation appliquées par des pays fournisseurs de composants.

La dépendance à l'endroit des décisions des pays fournisseurs ou de pays partenaires constitue ainsi l'une des menaces qui pèse sur les exportations de matériel militaire. La DGA essaie de la circonscrire en incitant les industriels à développer des solutions alternatives et les pouvoirs publics tentent de la limiter dans le cadre d'accords bilatéraux dont la solidité sur le long terme reste soumise à de forts aléas politiques. Pour autant, ce ne sont pas les seules difficultés auxquelles ces exportations risquent de se heurter dans l'avenir et qu'il convient dès aujourd'hui d'envisager. En effet, plusieurs évolutions font peser une menace sur la capacité à financer les industries d'armement et en particulier leurs exportations. La possibilité d'utiliser des règles de droit de manière extraterritoriale en est une ; les décisions récentes de tribunaux français envisageant, sous certaines conditions, l'éventualité d'un contrôle de licences d'exportation de matériels de guerre. On peut citer également le développement des obligations de conformité, la mise en œuvre de la taxonomie, la frilosité accrue des banques à financer un secteur essentiel à l'exercice de la souveraineté nationale, et la sensibilité aux risques de réputation dans un contexte de montée de l'activisme hostile au commerce des armements. Il convient donc non seulement que les pouvoirs publics développent une action internationale et européenne déterminée afin que les règles édictées ne nuisent pas à ce secteur, mais aussi qu'ils envisagent des solutions alternatives de soutien, si le marché bancaire venait à se désengager de son financement.

Liste des abréviations

AAE :.....	Armée de l'Air et de l'Espace
AFA :.....	Agence Française Anticorruption
AFCI :.....	Autorisation de Fabrication, de Commerce et d'Intermédiation des matériels de guerre, armes et munitions
AIG :.....	Accord Inter-Gouvernemental
Anssi :.....	Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information
APEX :.....	Action de Soutien aux Exportations
ASI :.....	Attaché de Sécurité Intérieure dans les ambassades
AWG :.....	<i>Außenwirtschaftsgesetz</i> (loi allemande sur le commerce extérieur)
AWV :.....	<i>Außenwirtschaftsverordnung</i> (réglementation allemande du commerce extérieur)
BAFA :.....	<i>Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle</i> (office fédéral allemand de l'économie et du contrôle des exportations)
BIS :.....	<i>Bureau of Industry and Security</i> (bureau de l'industrie et de la sécurité du ministère américain du commerce)
BITD :.....	Base Industrielle et Technologique de Défense
BMWE :.....	<i>Bundesministerium für Wirtschaft und Energie</i> (ministère fédéral allemand de l'économie et de l'énergie)
BPC :.....	Bâtiment de Projection et de Commandement (classe de porte-hélicoptères)
Bpifrance AE : ...	Banque Publique d'Investissement France Assurance Exportation
CAC :.....	Clauses Administratives Communes
C3E :.....	Comité Conjoint de Convergence Export
C3E :.....	Comité de Coordination des Contreparties Économiques

CCE :	Cellule de Conseil aux Entreprises, rattachée à l'un des Pôles d'Action Économique de la DGDDI
CCI :	Chambre de Commerce et d'Industrie
CCL :	<i>Commerce Control List</i> pour les biens à double usage aux États-Unis
CEA :	Commissariat à l'Énergie Atomique et aux énergies alternatives
CEMAA :	Chef d'État-Major de l'Armée de l'Air
CEMM :	Chef d'État-Major de la Marine
CIBDU :	Commission Interministérielle des Biens à Double Usage
CICCA :	Commission Interministérielle du Contrôle du Commerce des Armes civiles
CIDEF :	Conseil des Industries de Défense Françaises
CIEEMG :	Commission Interministérielle pour l'Étude des Exportations de Matériels de Guerre
CMCAP :	Comité Ministériel du Contrôle A Posteriori
CNR :	Certificat de Non-Réexportation
COARM :	groupe de travail européen sur les exportations d'armes conventionnelles (<i>Working Party on Conventional Arms Export</i>)
CRN :	Cession Remboursable en Nature
DASSD :	Direction des Affaires Stratégiques, de Sécurité et du Désarmement du ministère de l'Europe et des affaires étrangères
DCI :	Défense Conseil International
DCIS :	Direction de la Coopération Internationale de Sécurité du ministère de l'intérieur
DCNS :	Direction des Constructions Navales Systèmes et Services
DCSD :	Direction de la Coopération, de Sécurité et de Défense du ministère de l'Europe et des affaires étrangères
DDTC :	<i>Directorate of Defense Trade Controls</i>
DED :	Direction des Enquêtes Douanières de la DNRED
Delta :	Dédouanement en Ligne par Traitement Automatisé

DGA	:	Direction Générale de l'Armement du ministère des armées
DGA-DI	:	Direction du développement International de la DGA
DGA-DT	: :	Direction Technique de la DGA
DGDDI	:	Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects du ministère de l'action et des comptes publics
DGE	:	Direction Générale des Entreprises du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
DGM	:	Direction Générale de la Mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international du ministère de l'Europe et des affaires étrangères
DGRIS	:	Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie du ministère des armées
DGSE	:	Direction Générale de la Sécurité Extérieure
DGSI	:	Direction Générale de la Sécurité Intérieure
DNRED	:	Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (service à compétence nationale rattaché à la DGDDI)
DOC	:	<i>Department Of Commerce</i> (Département du Commerce des États-Unis)
DOD	:	<i>Department Of Defense</i> (Département de la Défense des États-Unis)
DONAS	:	Don Arabie Saoudite (devenu <i>Saudi French Military Contract</i> , SFMC)
DOS	:	<i>Department Of State</i> (Département d'État des États-Unis)
DPSIS	:	Délégation ministérielle aux Partenariats, aux Stratégies et aux Innovation de Sécurité du ministère de l'intérieur
DRI	:	Délégation aux Relations Internationales de la DGDDI
DRM	:	Direction du Renseignement Militaire du ministère des armées
EAU	:	Émirats Arabes Unis
EGIDE	:	Enregistrement et Gestion Interministériels des Dossiers à l'Export
EKR	:	Conseil du Contrôle des Exportations en Suède

EMA :	État-Major des Armées
EMA-MA :	division Maîtrise des Armements de l'État-Major des Armées
EMAAE :	État-Major de l'Armée de l'Air et de l'Espace
EMAT :	État-Major de l'Armée de Terre
EMM :	État-Major de la Marine
ETI :	Entreprise de Taille Intermédiaire
FDI :	Frégates de Défense et d'Intervention
FREMM :	Frégate Multi-Missions
G to G:	<i>Government to Government agreement</i> (accord entre gouvernements)
Gican :	Groupement des Industries de Construction et Activités Navales
Gicat :	Groupement des Industries de Construction et Activités Terrestres
Gifas :	Groupement des Industries Françaises Aéronautiques et Spatiales
GUN :	Guichet Unique National du dédouanement
ISP :	<i>Inspectorate for Strategic Products</i> de la Suède
Itar :	<i>International Traffic and Arms Regulations</i>
JORF :	Journal Officiel de la République Française
LEMG :	Licence d'Exportation de Matériel de Guerre
LPM :	Loi de Programmation Militaire
MBDA :	Matra BAE (<i>British Aerospace</i>) Dynamics Alenia
MCO :	Maintien en Condition Opérationnelle
MEAE :	Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères
MEDEF :	Mouvement des Entreprises de France
MEF :	Missions Économiques et Financières
MICA :	Missile d'Interception, de Combat et d'Auto-défense
MSOE :	Mission de Supervision des Opérations d'Exportation de la DGA-DI

- MVD : Ministères avec Voix Délibérative de la Commission Interministérielle pour l'Étude des Exportations de Matériels de Guerre
- OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques
- Odas : Office français d'exportation d'Armement
- OED : Observatoire Économique de la Défense
- Ofac : *Office of Foreign Assets Control*
- OMC : Organisation Mondiale du Commerce
- OSCE : Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
- PACA : région Provence-Alpes-Côte d'Azur
- PAE : Pôle d'Action Économique de la DGDDI
- PESC : Politique Étrangère et de Sécurité Commune
- PIA : Programme d'Investissements d'Avenir
- RHODE : Réunions Hebdomadaires d'Orientation des Demandes d'Exportation
- SAMIA : Service des Autorisations de Mouvements Internationaux d'Armes, rattaché à la Sous-Direction du Commerce International de la DGDDI
- SARC : Service d'Analyse de Risque et de Ciblage (rattaché à la Sous-Direction des Affaires Juridiques, du Contentieux, des Contrôles et de la Lutte contre la Fraude de la DGDDI)
- SBDU : Service des Biens à Double Usage de la DGE du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
- SCAE : Service Central des Armes et Explosifs du ministère de l'intérieur
- SDCE : Sous-Direction du Contrôle Export de la DGA-DI
- SDGQ : Sous-Direction de la Gestion et de la Qualité de la DGA-DI
- SER : Service Économique Régional du réseau international de la DG Trésor
- SFIL : Société de Financement Local (responsable du refinancement des grands contrats de crédits à l'exportation depuis 2015)

SFMC :	<i>Saudi French Military Contract</i> (ex-contrat DONAS)
SGA :	Secrétariat Général pour l'Administration du ministère des armées
SGDSN :	Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale
SI :	Système d'Information
SIC :	Système d'Information et de Communication
Sigale :	Système d'Information, de Gestion et d'Administration des Licences d'Exportation
SMQ :	Service central de la Modernisation et de la Qualité
Soutex :	Soutien à l'Exportation
SQ :	Service de la Qualité au sein du Service central de la Modernisation et de la Qualité de la DGA
SRE :	Service Régional d'Enquête de la DNRED
SSI :	Service de Sécurité Intérieure des ambassades
STRAT :	Sous-Direction des Secteurs Stratégiques de la Direction de la Diplomatie Économique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères
TCA :	Traité sur le Commerce des Armes
TICR :	Taux d'Intérêt Commerciaux de Référence
USML :	<i>United States Munition List</i> pour les matériels de guerre et assimilés aux États-Unis

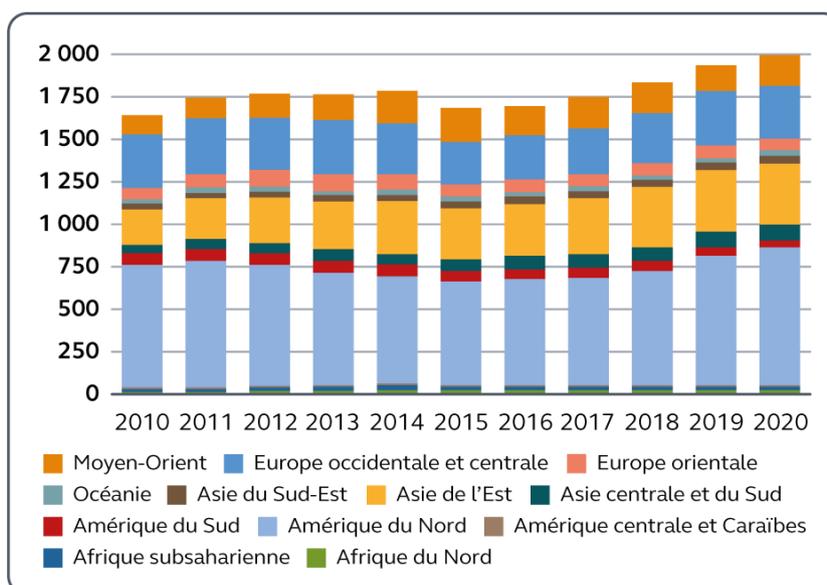
Annexes

Annexe n° 1 : dépenses militaires et marché mondial de l'armement	124
Annexe n° 2 : exportations d'armement et BITD	129
Annexe n° 3 : exportations françaises de biens à double usage et de matériels de sécurité	134
Annexe n° 4 : les textes internationaux et nationaux encadrant le commerce des armes et des biens à double usage	136
Annexe n° 5 : quatre exemples de systèmes étrangers de contrôle des exportations de matériels militaires et de sécurité	150
Annexe n° 6 : intervenants et effectifs mobilisés en 2021 pour le contrôle et le soutien aux exportations de matériel militaire et de sécurité.....	156
Annexe n° 7 : les quatre étapes d'instruction des licences d'exportation de matériel de guerre	159
Annexe n° 8 : les <i>foreign military sales</i> (FMS)	177
Annexe n° 9 : historique, suivi et caractéristiques du contrat CaMo et de l'AIG support	181
Annexe n° 10 : le SI SISTEX.....	184
Annexe n° 11 : les redevances	186
Annexe n° 12 : les résultats financiers de la procédure dite de l'article 90.....	190

Annexe n° 1 : dépenses militaires et marché mondial de l'armement

Les dépenses militaires mondiales ont atteint un pic de 2 113 Md\$ en 2021 (cf. graphique n° 3), soit 2,2 % du produit intérieur brut (PIB) planétaire et une augmentation de 12 % par rapport à 2012. Cette augmentation s'explique pour l'essentiel par une hausse des dépenses militaires chinoises (293 Md\$ et + 4,7 % par rapport à 2020), indiennes (+ 0,9 %), japonaises (+ 7,3 %), sud-coréennes (+ 4,7 %), indiennes, iraniennes (+ 11 %), européennes (+ 3 et russes (+ 2,9 %, soit 65,9 Md\$). Les dépenses militaires américaines restent les plus élevées du monde (801 Md\$ en 2021, soit 38 % du total mondial) mais diminuent en termes réels de 1,4 %¹⁸⁹.

Graphique n° 3 : dépenses militaires mondiales (Md\$)



Source : Cour des comptes (données SIPRI, annuaires 2009-2021)

S'agissant des exportations d'armes majeures, celles-ci, en progression constante depuis 2002, ont atteint en 2019 un volume comparable au début des années 1970, tout en restant inférieures de 35 % aux pics des années 1977-1981 et 1982-1986. En 2017-2021, Les États-

¹⁸⁹ In *Annuaire 2022 du SIPRI – Armements, désarmement et sécurité internationale*, résumé français, 2022.

Unis, la Russie, la France, l'Allemagne et la Chine ont représenté 77 % du volume de ces échanges militaires internationaux, soit une proportion en hausse depuis 10 ans (74 % en 2009-2013). Comme c'est le cas depuis 1992, les États-Unis dominent ce classement et la Russie y occupe la seconde place, malgré une diminution de 26 % de ses exportations et de sa part de marché mondiale de 24 % en 2012-2016 à 19 % en 2017-2021¹⁹⁰.

Tableau n° 10 : dix principaux pays exportateurs d'armement

n %	2009-2013	2011-2016	2015-2019	2016-2020	2017-2021
États-Unis	29	33	36	37	39
Russie	27	25	21	20	19
France	5*	5,6**	7,9	8,2	11
Chine	6	5,9	5,5	5,2	4,6
Allemagne	7	4,7	5,8	5,5	4,5
Italie	3	2,7	2,1	2,2	3,1
Royaume-Uni	4	4,5	3,7	3,3	2,9
Corée du Sud	-	-	2,1	2,7	2,8
Espagne	3	3,5	3,1	3,2	2,5
Israël	2	-	3,0	3	2,4

*Rang 5

** Rang 4

Source : SIPRI

Tableau n° 11 : exportations par types d'armement des six premiers pays fournisseurs

	Avions	Système de défense aérienne	Véhicules armés	Artillerie	Motorisations	Missiles	Équipements de détection	Navires	Autres
États-Unis	53,00 %	6,70 %	12,00 %	0,30 %	3,40 %	19,00 %	2,50 %	1,70 %	0,60 %
Russie	50,00 %	6,90 %	11,00 %	0,30 %	7,30 %	12,00 %	1,70 %	8,90 %	1,70 %
France	35,00 %	1,80 %	3,90 %	0,70 %	4,40 %	12,00 %	14,00 %	27,00 %	2,00 %
Allemagne	11,00 %	1,30 %	14,00 %	2,00 %	8,70 %	7,50 %	3,00 %	52,00 %	0,10 %
Chine	29,00 %	9,60 %	16,00 %	2,80 %	<0,05 %	16,00 %	2,90 %	24,00 %	0,50 %
Royaume-Uni	62,00 %	0,80 %	0,30 %	1,10 %	7,20 %	7,70 %	1,70 %	17,00 %	1,80 %
Monde	43,00 %	6,00 %	11,00 %	0,90 %	4,60 %	14,00 %	4,80 %	15,00 %	1,30 %

Source : SIPRI, annuaire 2019

¹⁹⁰ In *Annuaire 2022 du SIPRI – Armements, désarmement et sécurité internationale*, résumé français, 2022.

La France, troisième exportateur mondial de matériel d'armement

La progression des exportations françaises d'armement sur longue période est erratique mais importante avec une augmentation des ventes à l'étranger de 59 % entre 2012-2016 et 2017-2021¹⁹¹. La France oscille ainsi depuis 2008 entre la troisième et la cinquième place du classement mondial des pays exportateurs d'armement. Sa part de marché mondiale est en hausse, en particulier en 2021, après des décennies de baisse (15 % dans les années 80¹⁹² puis 7,8 % en 2003-2006, 5 % en 2009-2013, 6,8 % en 2014-2018 et 11 % en 2021)¹⁹³. Elle fait partie, avec les États-Unis, la Russie, le Royaume-Uni, la Chine et l'Italie, des six États toujours classés dans les dix premiers exportateurs d'armement depuis 1954. En 2019, la balance commerciale de matériels militaires est positive de 5 Md€ selon les Douanes et de 8,5 Md€ selon l'observatoire économique de la défense (OED)¹⁹⁴. Les exportations de matériels d'armement et assimilés sont alors les plus élevées de la décennie avec 11,3 Md€ pour 2,7 Md€ d'importations (matières premières, produits bruts et semi-finis), ces dernières progressant toutefois plus rapidement que les exportations.

En 2012-2021, les trois premiers clients de la France sont l'Égypte, l'Inde et le Qatar, suivis de l'Arabie Saoudite, des Emirats arabes unis et de la Belgique¹⁹⁵. En 2021, l'Europe occupe la deuxième place des ventes françaises d'armement, après le Proche et le Moyen-Orient, et représente un peu plus du tiers des prises de commandes françaises, contre une moyenne de 10 % de 2012 à 2017¹⁹⁶.

Selon le SIPRI, la répartition par produit de ces exportations est caractérisée par une prédominance des avions (35 % des exportations), navires (27 %), équipements de détection (14 %) et missiles (12 %), alors que les exportations d'avions sont majoritaires pour les États-Unis, la Russie et le Royaume-Uni ; tandis que celles de navires le sont pour l'Allemagne (cf. tableau n° 11). La capacité d'exportation d'armement de la France repose largement sur huit grands groupes (Thalès, Naval Group, Safran, Dassault Aviation, le Commissariat à l'Énergie Atomique et aux énergies alternatives - CEA, Nexter, MBDA¹⁹⁷ et Airbus) dont les ventes globalisées correspondent à 83 % des

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² In Rapport de M. Bruno Durieux au Premier ministre, mission de réflexion et de proposition sur la politique d'exportation des équipements de défense, 31 mars 1996.

¹⁹³ In Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2013, 160 p. et Rapport au Parlement – Les exportations d'armement de la France en 2007, octobre 2008, 79 p.

¹⁹⁴ In 8,5 Md€ d'excédent commercial lié aux livraisons de matériels de guerre en 2019, Écodéf n° 153, bulletin de l'OED, mai 2020.

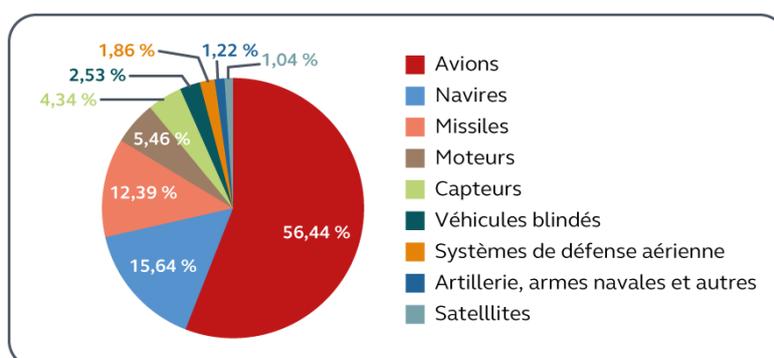
¹⁹⁵ In Rapport au Parlement 2022 sur les exportations d'armement de la France, ministère des armées.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Matra BAE (*British Aerospace*) Dynamics Alenia.

montants exportés en 2011-2016. Les PME-ETI constituent néanmoins 85 % des 859 entreprises exportatrices en 2016¹⁹⁸ et 40 % des achats de ces grands groupes. Cette dépendance aux grands groupes et aux grands contrats recherchés par ces derniers (plus de 70 % des commandes en 2015-2016 concernent des contrats supérieurs à 200 M€¹⁹⁹) fragilise la stabilité des performances françaises à l'export, du fait de la rareté (deux à cinq par an) de ces affaires aléatoires. Toutefois, les exportations françaises retrouvent en 2021 leur niveau maximum de contrats de moins de 200 M€ atteint en 2017, soit 4,1 Md€²⁰⁰.

Graphique n° 4 : répartition sectorielle des prises de commande françaises d'armement (2017-2021)



Source : SIPRI

Les pays importateurs d'armement (cf. graphique n° 5) sont, quant à eux, localisés pour 43 % en Asie-Océanie et pour 32 % au Moyen-Orient où l'Arabie Saoudite figure en première place des pays importateurs. Entre 2007-2011 et 2012-2016, les importations de ces deux zones géographiques ont respectivement augmenté de 86 % et 7,7 %, alors qu'elles ont baissé de 36 % en Europe, de 18 % dans les Amériques et de 6,6 % en Afrique²⁰¹. En 2017-2021, les cinq principaux pays importateurs d'armes (Inde, Arabie Saoudite, Egypte, Australie et Chine) représentent 38 % du total de ces transactions.

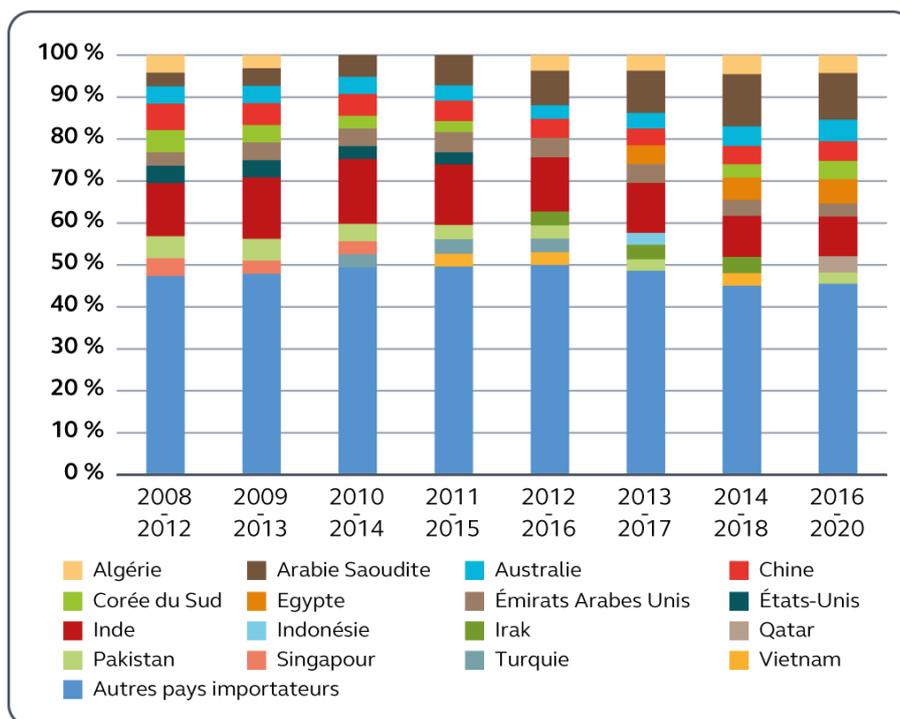
¹⁹⁸ In EcoDef n° 92, bulletin de l'observatoire économique de la défense, ministère des armées, mai 2017.

¹⁹⁹ In Pour la pérennisation du succès des exportations françaises d'armement, comité 6, revue défense nationale n° 815, décembre 2018. Ce ratio est toutefois dû pour beaucoup aux contrats d'exportation de Rafale vers l'Égypte, l'Inde et le Qatar. La DGA estime qu'il était plutôt de 33 à 50 % les années précédentes (cf. réponse de la DGA au premier questionnaire de la Cour relatif au présent contrôle, 19 mai 2020, p. 26).

²⁰⁰ In Rapports au Parlement 2018 et 2022 sur les exportations d'armement de la France, ministère des armées.

²⁰¹ In Annuaire 2017 du SIPRI – Armements, désarmement et sécurité internationale, résumé français, 2018, 28 p.

Graphique n° 5 : dix principaux pays importateurs d'armement



Source : Cour des comptes (données SIPRI, annuaires 2009-2021)

Annexe n° 2 : exportations d'armement et BITD

La dépendance à l'exportation des principaux États producteurs d'armement est d'environ 30 % pour la France, alors qu'elle est proche de 15 % pour les États-Unis, de 25 % pour le Royaume-Uni, de 35 % pour l'Allemagne et de 70 % pour l'Italie, d'après des travaux de recherche datant de 2014²⁰². S'agissant de la France (cf. tableau n°12), la part du chiffre d'affaires militaire dans le chiffre d'affaires total des entreprises exportatrices de la BITD (qui permet de mesurer le taux de dépendance au secteur militaire) est de 30 %, alors qu'elle n'est que de 13 % pour les entreprises qui n'exportent pas. De plus, le taux de dépendance aux exportations militaires des entreprises exportatrices de la BITD, mesuré par la proportion des exportations de matériels militaires dans les exportations totales, est de 19 % pour un chiffre d'affaires militaire à l'export de 7,1 Md€, soit 28 % du chiffre d'affaires militaire total des entreprises exportatrices de la BITD.

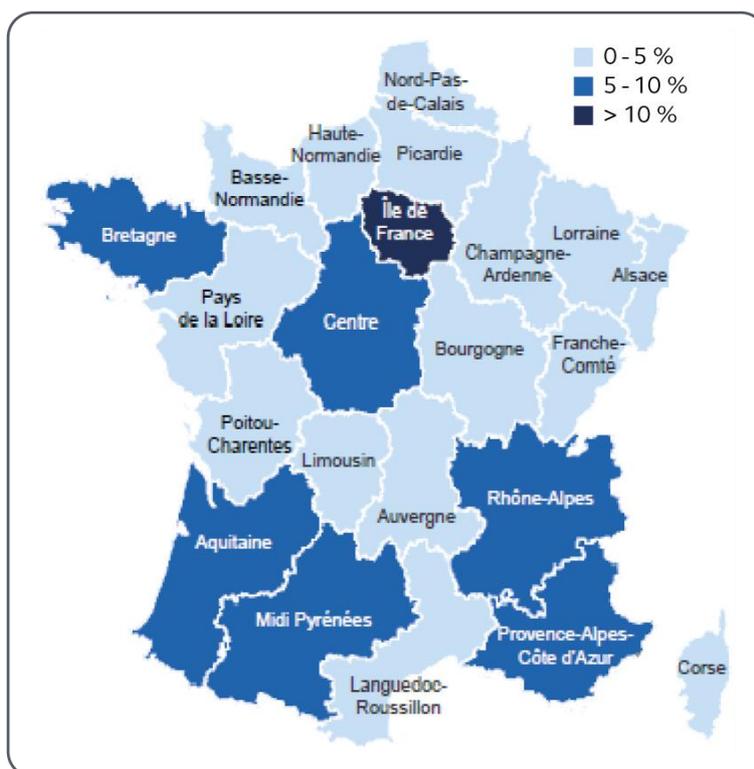
Cette situation s'explique par la taille réduite du marché intérieur français qui engendre des coûts unitaires plus élevés que dans les États disposant d'un marché domestique plus large et profond, permettant de faire vivre leurs industries nationales de l'armement. L'exportation de ces équipements militaires constitue dès lors pour ces États un levier d'influence et un moyen de mieux rémunérer les actionnaires de leurs entreprises. Dans le cas de la France, en induisant des ventes à un nombre accru de clients, les exportations représentent un levier économique et financier pour éviter ou limiter les ruptures de charge des entreprises d'armement, leur procurer des marges souvent supérieures aux marges nationales, allonger les séries et réduire les coûts, grâce à des économies d'échelle et un étalement dans le temps des dépenses de recherche et développement. Elles permettent ainsi d'employer, directement et indirectement, près d'un quart des emplois du secteur de la défense²⁰³, répartis dans sept grands bassins d'emplois (cf. carte n° 1)²⁰⁴. Elles contribuent également à créer ou entretenir des liens étroits et durables avec les États clients, au plan politique, comme au plan opérationnel *via* la diffusion de normes techniques, comme de standards doctrinaux et d'entraînement. L'emploi par les États importateurs de matériels communs avec les armées françaises facilite également leur interopérabilité, en particulier dans le cadre d'opérations de coalition.

²⁰² In *The IHS balance of trade 2014 – The changing worldwide defence market*, IHS Aerospace, defense and security, Ben Moores, Georgios Salapasidis, Paul Burton, 2014 ; op. cit. in *Enjeux stratégiques et économiques des politiques d'exportation d'armement – Une comparaison franco-américaine*, Lucie Béraud-Sudreau et Hugo Meijer, Revue internationale de politique comparée, 2016/&, vol. 23, pp. 63 et 74.

²⁰³ Soit 40 000 emplois (14 000 emplois directs, 13 500 indirects et 13 000 induits) sur 165 000 en 2014, le nombre total des emplois du secteur de la défense étant évalué pour 2019 à 200 000, sans que l'on dispose de données sur la part de ses emplois affectée à l'exportation.

²⁰⁴ In *Les exportations françaises d'armement : 40 000 emplois dans nos régions*, étude d'impact social, économique et technologique, ministère de la défense, CIDEF, Mc Kinsey, septembre 2014.

Carte n° 1 : poids régional des emplois engendrés par les exportations de défense²⁰⁵



Sources : ministère des armées, Conseil des Industries de Défense Françaises (CIDEF)

Les exportations permettent aussi aux entreprises de la BITD, grâce au stimulant de la concurrence internationale qu'elles impliquent, de produire à un coût compétitif et un niveau technologique davantage performant, tout en renouvelant les gammes de produits vendus et en maintenant un savoir-faire industriel. Ces entreprises exportatrices fournissent les moyens à la France de préserver sa souveraineté en évitant au maximum de recourir à des importations d'équipements militaires produits à l'étranger, excepté dans trois cas de figure : une insuffisance de l'offre de la BITD française ou européenne, un besoin de matériels en faibles quantités rendant économiquement déraisonnable leur production en France, une urgence opérationnelle incompatible avec la durée de développement d'une solution souveraine.

²⁰⁵ Le poids de la région Île-de-France est sans doute surévalué du fait de la présence des sièges sociaux d'entreprises et de l'utilisation des codes SIREN/SIRET pour allouer les emplois par régions. 7500 emplois n'ont pu être localisés.

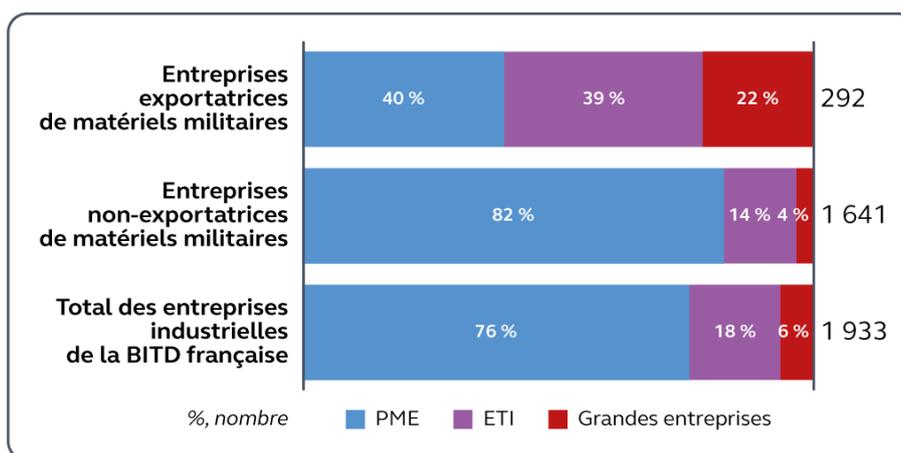
Tableau n° 12 : indicateurs de dépendance des entreprises de la BITD

	Nombre d'entreprises	Chiffre d'affaire du secteur militaire (Mos€)	Chiffre d'affaires total (Mos€)	Taux de dépendance au secteur militaire	Exportations totales de matériels militaires (Mos€)	Exportations totales (Mos€)	Taux de dépendance des exportations de matériels militaires	Intensité d'exportation de matériels militaires
Entreprises exportatrices de matériels militaires	292	25,2	85,3	30 %	7,1	36,5	19 %	28 %
Entreprises non-exportatrices de matériels militaires	1 641	4,3	34,0	13 %	0,0	10,8	0 %	0 %
Ensemble des entreprises industrielles de la BITD française	1 933	29,5	119,3	25 %	7,1	47,2	15 %	24 %

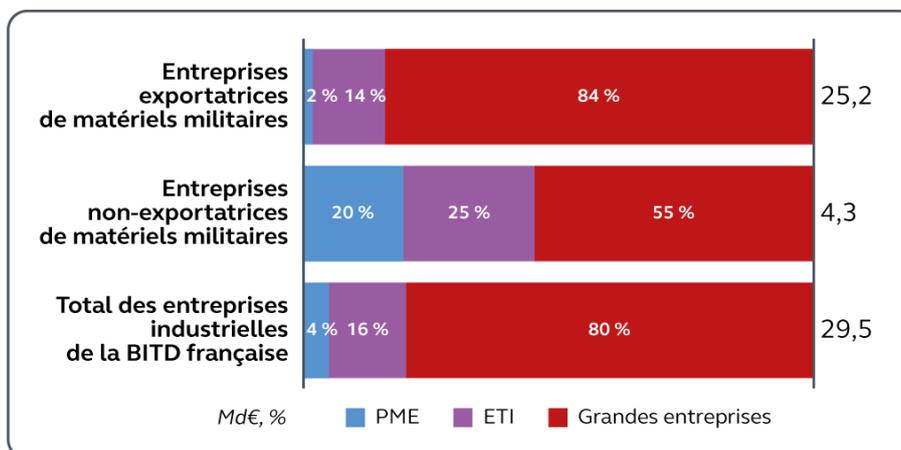
Sources : OED, DGDDI, INSEE, *Enquête des Industries de Défense (EID) 2017*

Pour survivre et maintenir leurs positions dans la compétition internationale, les entreprises industrielles de la BITD française²⁰⁶ doivent donc exporter du matériel militaire et/ou compenser l'absence de commandes militaires par la vente d'une production civile. Une étude de l'observatoire économique de la défense fait ainsi apparaître que 15 % des 1 933 entreprises de la BITD étudiées exportent des matériels militaires. 76 % de ces entreprises sont des petites et moyennes entreprises (PME), dont 40 % sont exportatrices de matériels militaires. Les PME sont aussi dynamiques à l'export que les entreprises de taille intermédiaire mais elles le sont davantage que les grandes entreprises dont 22 % exportent des matériels militaires (cf. graphique n°6). Les grandes entreprises représentent cependant à elles seules 84 % du chiffre d'affaires des entreprises exportatrices de matériels militaires (cf. graphique n°7). Cette situation s'explique par la forte concentration des exportations de matériels militaires dont 90 % sont réalisés par moins de 2 % des sociétés exportatrices.

²⁰⁶ Ces entreprises sont au nombre de 2 137, si l'on inclut le secteur des services et de 1 944 pour le seul secteur de l'industrie. In Les déterminants économiques des exportations de matériels militaires des entreprises industrielles de la BITD française, Écodef, Chloé Ramet, février 2020, n° 147, 8 p., p. 2.

Graphique n° 6 : répartition des sociétés* de la BITD par catégorie

Sources : EID 2017, DGDDI, OED

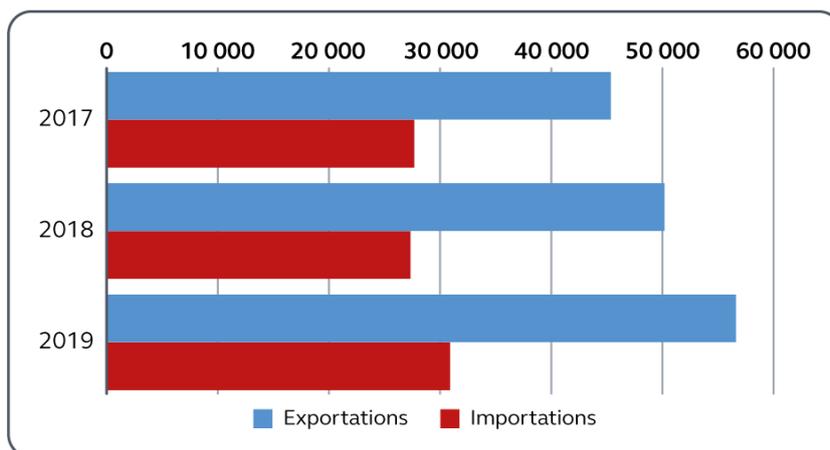
Graphique n° 7 : ventilation du chiffre d'affaires militaire 2017 par types de sociétés*

Sources : EID 2017, DGDDI, OED

* Exportation de matériel militaire ou non.

En 2019, les matériels militaires et produits liés représentent en moyenne 18 % des exportations des entreprises de la BITD sur un total de 56,3 Md€ et 4 % de leurs importations de biens. Après une hausse de 11 % en 2018, les exportations de la BITD ont progressé de 12,8 % en 2019 (cf. graphique n° 8)²⁰⁷. Ces exportations portent sur des équipements relevant des catégories douanières suivantes : « machines ou appareils mécaniques », « navigation aérienne et spatiale », « appareils électriques ou d'enregistrement et leurs parties », « voitures automobiles, véhicules terrestres et leurs parties », « instruments d'optique, de photographie, de mesure, de contrôle ou de précision », « armes, munitions et leurs parties », « navires maritimes et fluviales ».

Graphique n° 8 : exportations et importations de biens des sociétés industrielles de la BITD



Sources : DGDDI, OED

²⁰⁷ In 8,5 Md€ d'excédent commercial lié aux livraisons de matériels de guerre en 2019, Écodéf, n° 153, mai 2020.

Annexe n° 3 : exportations françaises de biens à double usage et de matériels de sécurité

Les seules données statistiques détaillées disponibles sur les biens à double usage datent de 2018, dans le cadre d'une étude confidentielle du pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques, pilotée par la DGE et le Gifas. Le montant des licences individuelles correspondant à ces biens (mais ne correspondant pas à des contrats signés et en vigueur) est de 7 Md€ en 2016 et 6,5 Md€ en 2020, malgré le contexte de la crise sanitaire. Avec une moyenne de 5,5 % de croissance annuelle en 2014-2019, la filière industrielle de la sécurité se place, quant à elle, en tête des performances de progression d'activité de l'industrie française. Cette croissance reste cependant inférieure à la moyenne mondiale (+ 8,4 %), comme à celle des principaux concurrents de la France que sont les États-Unis (+ 6,7 %) et la Chine (+ 9,1 %).

Tableau n° 13 : chiffre d'affaires mondial des industries de sécurité

Pays/Région	Chiffre d'affaires (Md€)		Taux de croissance annuel moyen 2016-2018
	2016	2018	
<i>États-Unis</i>	136	155	6,70 %
<i>Chine</i>	75	89	9,10 %
<i>Europe</i>	103	112	4,10 %
<i>Dont France</i>	nc	28,2	4,90 %
<i>Reste du monde</i>	161	176	4,50 %
<i>Total mondial</i>	475	532	8,40 %

Source : Conseil des industries de la confiance et de la sécurité

Les grands groupes français occupent des places prépondérantes dans le classement mondial des entreprises de sécurité (cf. tableau n° 14). On compte ainsi six entreprises françaises dans les dix premières mondiales ; Thalès apparaît la mieux positionnée d'entre elles, à la quatrième place de ce classement dominé par l'entreprise suédoise Assa Abloy, spécialisée dans les solutions d'interdiction et de contrôle d'accès.

Tableau n° 14 : chiffre d'affaires des dix principales entreprises mondiales de sécurité

Entreprises	Industries de sécurité	
	Chiffre d'affaires mondial 2019 (Md€)	Rang mondial
Assa Abloy (Suède)	9,45	1
Carrier (États-Unis)	7,18	2
Honeywell (États-Unis)	6,23	3
Thalès (France)	5,2	4
Airbus (France)	3,12	5
IBM (États-Unis)	2,35	6
IDEMIA (France)	2,12	7
Atos (France)	1,01	8
Naval Group (France)	0,57	9
Engie Solutions (France)	0,32	10

Source : Conseil des industries de la confiance et de la sécurité

Annexe n° 4 : les textes internationaux et nationaux encadrant le commerce des armes et des biens à double usage

Le traité sur le commerce des armes (TCA)

Le traité sur le commerce des armes (TCA) adopté le 2 avril 2013 par l'assemblée générale des Nations unies, entre dans cette seconde catégorie de conventions. Signé par 130 États et ratifié par 110 d'entre eux²⁰⁸ dont la France le 2 avril 2014, il est entré en vigueur le 24 décembre 2014. Ce texte régit le commerce international des armes classiques et contraint les États signataires à adopter des règles de comportement responsables, transparentes, proportionnées et favorables à la paix, la stabilité, au respect du droit humanitaire et des droits de l'Homme. Lorsque ces échanges sont licites, le TCA les régit par des normes communes d'exportation, d'importation, de transit, de transbordement et de courtage. S'ils sont illicites, le TCA cherche à les empêcher par des mesures de prévention, de coopération et de transmission d'informations. Ce traité ne produit des droits et obligations que pour les États, ce qui explique qu'il n'ait pas été publié au journal officiel de la République française (JORF).

La France est l'un des seuls grands pays exportateurs d'armement à avoir ratifié le TCA et à mettre en œuvre ses dispositions, en particulier *via* son régime national de contrôle des exportations de matériels de guerre et assimilés²⁰⁹. La publication du rapport annuel sur les exportations d'armement de la France, rédigé par le ministère des armées (DGRIS et DGA), le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le SGDSN, correspond aussi à l'une des obligations des 105 États parties au TCA pour favoriser la transparence du marché de l'armement. De plus, la délégation interministérielle française conduite par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères contribue aux travaux menés par la conférence des États parties et les groupes de travail du TCA pour en assurer l'application et promouvoir son universalisation. Des opérations de l'Office fédéral allemand de l'économie et du contrôle des exportations (BAFA) et d'Expertise France dans le cadre du programme *EU ATT outreach project* visent d'ailleurs, en s'appuyant sur des experts européens et français, notamment de la DGRIS, à aider les États à se conformer

²⁰⁸ In <https://www.un.org/disarmament/fr/convarms/sur-des-commerces-des-armes/> et https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-8&chapter=26&clang=en. Les États-Unis ont indiqué au secrétariat général des Nations unies qu'ils ne souhaitaient pas devenir partie au TCA (cf. https://www.thearmstradetreaty.org/hyperimages/file/CSP6%20Final%20Report%20-%202021%20August%202020_FR/CSP6%20Final%20Report%20-%202021%20August%202020_FR.pdf).

²⁰⁹ Cf. chapitre I-II-B.

à leurs obligations ou à comprendre l'intérêt d'adhérer au TCA, en particulier pour des grands pays exportateurs ou importateurs d'armement. En France, ce programme de travail et les partenariats qui en découlent sont pilotés par un comité technique présidé par le SGDSN et incluant le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le ministère des armées, le ministère de l'intérieur et la DGDDI. Dans ce cadre, Expertise France a proposé un programme d'assistance global et des ateliers spécifiques, avec le concours d'experts français et européens du contrôle, au profit de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso, du Ghana, du Togo ou des Philippines. Une délégation du Sénégal a également rencontré des membres de la CIEEMG et visité l'école des douanes de Tourcoing en 2018. Enfin, la France, comme 27 autres États, participe depuis 2016 au fonds d'affectation volontaire (*Voluntary Trust Fund*²¹⁰) prévu par l'article 16-3 du TCA pour financer les activités d'appui à sa mise en œuvre.

De plus, la France est partie au protocole des Nations unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces et munitions additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée. Ce texte, dont l'article 10 comporte des dispositions relatives au contrôle des exportations, des importations et du transit d'armes à feu, vise à prévenir le trafic illicite d'armes à feu et à lutter contre ce dernier.

Enfin, La France ne reconnaît pas à l'organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan, qui n'est pas partie au TCA) de compétence réglementaire relative au commerce des matériels militaires et des biens et services cryptographiques. Pour autant, les programmes conduits sous l'égide de l'Otan comprennent, au niveau des *Memorandum of Understanding* qui les définissent, des clauses portant les principes régissant les exportations ultérieures des résultats de la coopération entre les États parties. Les dossiers de demande correspondants sont présentés en CIEEMG et instruits par les ministères avec voix délibérative. En cas de besoin, les autres États membres concernés peuvent être consultés, à l'occasion de réunions bilatérales ou multilatérales.

²¹⁰ Ce fonds est doté de 9,2 M\$ dont 0,18 M\$, soit 0,15 M€, versés par la France via l'enveloppe « Contributions internationales et opérations de maintien de la paix » du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » (In <https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Chairs%20Communication-Call%20for%20Contributions-%2009%20November%202020/Chairs%20Communication-Call%20for%20Contributions-%2009%20November%202020.pdf> et ATT *Voluntary Trust Fund : Donor's Report for September 2019 to October 2020*, 30 October 2020, 39 p., p. 8.

Le cadre juridique européen

Parallèlement au TCA et au protocole précité, une décision 2019/1560/PESC (politique étrangère et de sécurité commune) du Conseil modifiant la position commune 2008/944/PESC définit les règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires. Les transferts de matériels de guerre au sein de l'UE sont, quant à eux, régis par la directive 2009/43 du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans le Communauté. Ces textes font suite et complètent des directives et règlements constituant l'acquis européen en matière de transferts d'armement et de biens sensibles et contribuant à la convergence des pratiques des États membres dans ce domaine (cf. tableau n° 15). Trois de ces règlements permettent en particulier de clarifier la répartition sectorielle et administrative du contrôle opéré sur ces exportations :

- le règlement n° 821/2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts de biens à double usage qui relèvent, si leur finalité est civile hors de l'UE, de licences d'exportation gérées par le SBDU du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (principe d'autorisation d'exportation sauf objection) et, si elle est militaire, des autres classifications de matériels d'armement autorisés par exception à l'export ;
- le règlement n° 2019/125 du 16 janvier 2019 concernant le commerce de certains biens relevant de la compétence du SBDU et susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (bombes lacrymogènes, pistolets à impulsion électrique, etc.) ;
- les annexes I (catégorie 5, partie VII « télécommunications et sécurité de l'information ») et IV (liste de biens très sensibles) du règlement n° 821/2021 pour les moyens de cryptologie nécessitant une déclaration auprès de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, son autorisation et l'obtention d'une licence du SBDU ou, pour les moyens cryptographiques assimilés à des matériels de guerre, une LEMG gérée par la DGA-DI.

Tableau n° 15 : acquis européen en matière de contrôle des transferts d'armements et de biens sensibles

	Instrument	Champ d'application
Équipements militaires	Position commune 2003/468/PESC du 23 juin 2003	Règles communes pour le contrôle du courtage des équipements militaires
	Décision (PESC) 2019/1560 du 16 septembre 2019 (modifiant la Position commune 2008/944/PESC du 8 décembre 2008)	Règles communes régissant le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires
	Directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 modifiée	Simplification des échanges de produits liés à la défense au sein de l'espace communautaire
	Décision (PESC) 2021/38 du Conseil du 15 janvier 2021 établissant une approche commune concernant les éléments des certificats d'utilisateur final dans le cadre de l'exportation d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions	Armes légères et de petit calibre comprises dans les catégories ML1, ML2, ML3 et ML4 de la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne
	Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une Facilité européenne pour la paix	Équipements figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union
	Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense	Produits et technologies de défense
Biens et technologies à double usage	Règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage (refonte)	Régime de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit des biens et technologies à double usage
Autres	Directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (abrogeant la Directive 91/477/CEE du 18 juin 1991, modifiée par la Directive 2008/51/CE du 21 mai 2008 et par la Directive (UE) 2017/853 du 17 mai 2017)	Réglemente la circulation des armes à feu au sein de l'Union européenne
	Directive 2014/28/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil (refonte)	Réglemente le transfert des explosifs au sein de l'Union européenne
	Règlement (UE) n° 2019/125 du 16 janvier 2019	Réglemente l'importation et l'exportation des biens susceptibles d'être utilisés pour infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements inhumains et dégradants
	Règlement (UE) n° 258/2012 du Parlement et du Conseil du 14 mars 2012	Réglemente le transfert d'armes à feu, pièces, éléments et munitions en vue d'un usage civil à destination d'États non membres de l'Union européenne

Source : ministère des armées, Rapport au Parlement 2022 sur les exportations d'armement de la France

Chaque État membre met en œuvre ces textes et examine les demandes d'autorisation d'exportation militaire, extra comme intra-européennes, qui lui sont adressées à l'aune des huit critères mentionnés à l'article 2 de la position commune 2008/944/PESC précitée. Ces critères sont les suivants :

- le respect des engagements internationaux ;
- le respect des droits de l'Homme dans le pays de destination finale ;
- la situation intérieure dans le pays de destination finale ;
- la préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales ;
- la sécurité nationale des États membres, ainsi que celle des pays amis et alliés ;
- le comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale et notamment son attitude envers le terrorisme, la nature de ses alliances et le respect du droit international ;
- l'existence d'un risque de détournement de l'équipement à l'intérieur du pays acheteur, ou de réexportation de celui-ci dans des conditions non souhaitées ;
- la compatibilité des exportations d'armement avec la capacité technique et économique du pays destinataire.

La France prend en compte l'ensemble de ces critères au cours du processus d'attribution des LEMG ; elle applique ainsi un corpus juridique national transposant les règles internationales et européennes précitées et les déclinant selon la nature des matériels exportés, en particulier *via* :

- l'article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure pour les matériels de guerre (catégorie A2 gérée par la DGA), armes, munitions, éléments d'armes (catégories A1, B gérées par le SCAE) ;
- l'article R. 316-40 du même code pour les Licences d'Exportation d'Armes à Feu (catégories A1, B, C, D) attribuées par la DGDDI après avis conformes du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du SCAE ;
- l'article R. 2352-19 du code de la défense pour les Autorisations d'Exportation de Produits Explosifs à usage militaire, délivrées par la DGDDI après avis du SCAE (pour les explosifs civils et les précurseurs d'explosifs), du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ainsi que du ministère des armées ;
- l'arrêté du 27 juin 2012 relatif à la liste des matériels de guerre et matériels assimilés nécessitant des licences d'exportation relevant de la DGA-DI et délivrées par le SGDSN, au nom du Premier ministre, après un contrôle exercé par les membres de la CIEEMG.

- le groupe des fournisseurs nucléaires pour des biens du domaine nucléaire ou relatifs au nucléaire ;
- le groupe Australie pour des biens des domaines chimique et biologique ;
- le régime de contrôle de la technologie des missiles pour des biens susceptibles de contribuer à la prolifération des missiles et des drones ;
- enfin et surtout, l'Arrangement de Wassenaar du 19 décembre 1995²¹² sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage. Cet accord juridiquement non contraignant vise à éviter les accumulations déstabilisantes d'armements, comme leur acquisition par des terroristes en promouvant la transparence et une responsabilité accrue dans les transferts d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage. À cette fin, les États participants contrôlent l'exportation de tous les biens inclus dans la liste de biens et technologies à double usage et la liste militaire.

Le règlement du Parlement européen et du Conseil n° 821/2021 vise à lutter contre l'accumulation déstabilisante d'armes dans certaines régions du monde et contre la prolifération des moyens de destruction massive. Il concerne l'ensemble des exportateurs de l'Union européenne et leur impose d'obtenir une autorisation de l'État pour les exportations et réexportations hors de l'espace douanier communautaire, comme pour les transferts intracommunautaires de biens à double usage. Cette autorisation, prenant la forme d'une licence individuelle, globale, générale ou d'une autorisation générale d'exportation, s'applique aux opérations temporaires ou non, concernant des échanges matériels de biens à double usage aussi bien que la transmission de données immatérielles (dites intangibles) s'y rapportant. Cette licence peut ainsi porter sur l'envoi d'échantillons ou de marchandises non facturées (y compris par une société située en France vers sa filiale basée à l'étranger) ou sur des biens physiques ou immatériels exportés à l'occasion d'une exposition ou d'un salon. La sécurisation des « intangibles » permet de maîtriser la diffusion d'informations sensibles sur des systèmes d'armes ou des technologies de conception ou de fabrication.

Les licences individuelles portent ainsi sur les biens physiques ou intangibles (assistance technique, formation, documentation transmise par voie dématérialisée, etc.), les technologies ou les services à double usage, visés par un règlement de sanctions (ceux en vigueur concernant l'Iran, la Russie et la Syrie), par une réglementation d'initiative nationale ou par une mesure individuelle. Cette mesure individuelle peut être décidée dans le

²¹² 33 États participent à cet Arrangement dont la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Turquie, l'Inde, les États-Unis et la Russie.

cadre d'une clause dite « attrape-tout ». Cette clause permet de soumettre à autorisation d'exportation des biens à double usage non classés mais pouvant être détournés à des fins énumérées à l'article 4 du règlement n° 821/2021²¹³. Les licences individuelles, valables deux ans à compter de leur date de délivrance et prorogables pour six mois, sont les plus utilisées par les exportateurs. Elles permettent aux entreprises d'exporter un ou plusieurs biens vers des destinataires ou utilisateurs finaux situés dans des pays tiers.

S'agissant des licences globales, celles-ci permettent d'exporter un ou plusieurs types de biens à double usage vers une ou plusieurs destinations, pour une durée illimitée et sans plafond de quantités. Leur octroi nécessite la mise en place d'un système de contrôle interne de conformité des exportations (avec un rapport semestriel comme pour les matériels militaires) et l'existence préalable de licences individuelles attribuées pour des flux connus et récurrents vers des destinataires finaux bien identifiés.

Les licences générales nationales donnent la possibilité, quant à elles, d'exporter, sans limite de valeur ni de quantité et sans autorisation spécifique pour une opération ou un destinataire, sept types de biens à double usage définis par des arrêtés *ad hoc*²¹⁴ vers des pays ciblés ou dans le cadre de scénarii d'exportation particuliers. Les exportateurs bénéficiant de telles licences s'engagent en contrepartie à respecter les conditions d'exportation prévues par chaque licence ainsi qu'à adresser aux autorités nationales de contrôle un état récapitulatif semestriel des exportations réalisées. Ces licences générales nationales, valables un an et renouvelables tacitement, sont plus rapides à obtenir.

Enfin, sept types d'autorisations générales d'exportation, récapitulés dans les annexes II a à II g du règlement n° 821/2021 et valables sans limitation de durée, peuvent être délivrées par le SBDU, sans lien avec des opérations spécifiques. C'est le cas pour la plupart des biens à double usage²¹⁵ vers l'Australie, le Canada, les États-Unis, l'Islande, le Japon, le Liechtenstein, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suisse. Ces autorisations peuvent aussi porter sur certains biens à double usage vers certaines destinations (Afrique du Sud, Argentine, Corée du Sud et Turquie) ; elles peuvent concerner des exportations après réparation ou remplacement ainsi que des exportations temporaires de certains biens à double usage pour des

²¹³ C'est le cas depuis 2021 des biens de cybersurveillance susceptibles d'un détournement d'usage en violation des droits de l'Homme.

²¹⁴ Arrêtés du 18 juillet 2002 (trois arrêtés sur les biens industriels, les produits chimiques et le graphite), du 14 mai 2007 (sur les produits biologiques), du 31 juillet 2014 (deux arrêtés sur les biens à double usage destinés aux forces armées françaises et sur les salons et expositions) et du 14 janvier 2019 (sur les matériels aéronautiques).

²¹⁵ À l'exception de ceux visés à la section 1 de l'annexe II du règlement n° 821/2021 (uranium, matières fissiles, agents pathogènes, missiles, fusées, technologies de furtivité, de cryptoanalyse, biens relevant du contrôle stratégique de l'Union, etc.).

foires ou expositions vers près de 25 États. Enfin, elles peuvent s'appliquer à certains biens du secteur des télécommunications (vers l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Chine, la Corée du Sud, la Croatie, l'Inde, la Russie, la Turquie et l'Ukraine), à certaines substances chimiques (vers l'Argentine, la Corée du Sud, la Turquie et l'Ukraine) ainsi qu'à des exportations intragroupes de logiciels et de technologies vers une quinzaine de pays. En contrepartie, les exportateurs en bénéficiant s'engagent à fournir aux autorités de contrôle nationales un état récapitulatif semestriel des exportations réalisées.

La convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales

Cette convention signée le 17 décembre 1997 comporte 44 États parties, dont la France qui l'a ratifiée le 31 juillet 2000. Sept de ces États (dont la Russie et le Brésil) ne sont pas membres de l'OCDE. Malgré les efforts du groupe de travail anticorruption du G20 (*anti-corruption working group*), la Chine, l'Inde, l'Indonésie et l'Arabie Saoudite n'ont pas encore rejoint la convention, ce qui est regrettable. L'objectif de ce texte est de combattre la corruption d'agents publics étrangers grâce à des normes juridiquement contraignantes, renforçant le caractère pénal de cette infraction pour des transactions commerciales internationales. À cette fin, un mécanisme de revue par les pairs conduit à la publication régulière de rapports d'évaluation du groupe de travail contre la corruption adossé à la convention OCDE sur la corruption. Ces rapports publics sont analysés par les médias et les ONG. Contrairement à d'autres mécanismes comme le Groupe d'Action Financière, l'OCDE ne classe pas les pays en fonction de leur niveau de conformité à la convention. Ces évaluations suscitent une grande vigilance des États concernés, compte tenu de leur sensibilité en termes d'image, d'éthique et de compétitivité. Elles peuvent donner lieu à des réformes d'envergure, comme ce fut le cas en France avec le vote de la loi dite Sapin II en 2016²¹⁶. Cette loi vise à « *porter la législation française aux meilleurs standards européens et internationaux en matière de lutte contre la corruption, et contribuer ainsi à une image positive de la France à l'international* »²¹⁷. Elle comporte trois volets destinés à renforcer la transparence, mieux lutter contre la corruption et moderniser la vie économique. Ce second axe comporte plusieurs mesures importantes dont la création en mars 2017 de l'agence française anti-corruption (AFA, en

²¹⁶ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (cf. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558528/>).

²¹⁷ In <https://www.economie.gouv.fr/transparence-lutte-contre-corruption-modernisation>.

substitution du service central de prévention de la corruption) placée auprès du ministre de la justice et du ministre en charge du budget, la mise en place obligatoire de dispositifs anti-corruption par les entreprises de plus de 500 salariés et de plus de 100 M€ de chiffre d'affaires, la facilitation de la poursuite des faits de corruption d'agents publics étrangers²¹⁸, l'instauration d'une convention judiciaire d'intérêt public²¹⁹. L'AFA et le parquet national financier ont publié le 27 juin 2019 un document précisant les conditions de mise en œuvre de cette procédure de justice transactionnelle.

La convention de l'OCDE précitée de 1997, qui ne comporte aucune disposition spécifique au secteur de l'armement et de la sécurité, a été complétée par la convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003²²⁰ et par une recommandation de l'OCDE de 2009. Cette dernière vise à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales²²¹. Cette recommandation inclut également un guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité²²². Ce document destiné aux entreprises a conduit à une prise en compte accrue de ces enjeux dans les processus de travail des entreprises exportatrices, notamment de matériel militaire et de sécurité. Ces enjeux dits de conformité (*compliance* en anglais) ont abouti à la création de services *ad hoc*, à l'édition de documents ainsi qu'à la mise en place de normes (ISO 37001 en 2016) et de règles, déclinant dans les entreprises concernées ce cadre juridique français et international.

La prise en considération de ces problématiques est intégrée depuis une vingtaine d'années par les grands groupes français exportateurs d'armement et d'équipements de sécurité. Certains d'entre eux ont d'ailleurs pu présenter à l'invitation de la représentation permanente de la France auprès de la conférence du désarmement, lors la cinquième conférence des États parties du TCA en août 2019, les actions menées par l'industrie en matière de conformité pour le contrôle des exportations d'armement et la lutte contre la corruption.

²¹⁸ La loi Sapin II supprime le monopole du Parquet dans ce domaine, crée l'infraction de trafic d'influence d'agent public étranger et confère une dimension extraterritoriale au champ d'application de la loi pénale française sanctionnant les faits de corruption et de trafic d'influence.

²¹⁹ Cette convention permet au procureur de la République de proposer à une entreprise soupçonnée d'atteinte à la probité de payer une amende (dans la limite de 30 % de son chiffre d'affaires annuel) avant l'engagement des poursuites.

²²⁰ Cette convention, ratifiée par la France le 4 juillet 2005, est entrée en vigueur en septembre 2006.

²²¹ Cf. <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/recommandationdelocdevisantarenforcerlaluttecontrelacorrupciondagentspublicsetrangersdanslestransactionscommercialesinternationales.htm>.

²²² Cf. <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/conventioncontrelacorrupcion/44884414.pdf>

Les PME et les ETI sont, quant à elles, sensibilisées à ces enjeux par les syndicats professionnels qui suivent de près cette réglementation et proposent des conseils dans ce domaine. Toutefois, seulement un tiers des entreprises françaises seraient conformes aux obligations de conformité de la loi Sapin 2, selon une étude de l'association française des juristes d'entreprise et d'Ethicorp²²³. Cette situation s'expliquerait notamment par le caractère chronophage de ces obligations consommatrices de ressources humaines souvent contraintes ainsi que par la complexité de la cartographie des risques à réaliser.

Enfin, la DGA a commencé à sensibiliser ses agents à la lutte anti-corruption. Lors d'une formation annuelle *ad hoc* qu'il dispense, le conseiller éthique de la DGA-DI expose ses enjeux et ses risques aux nouveaux arrivants, aux futurs attachés de défense, aux officiers accompagnateurs en amont des salons d'armement, aux futurs officiers de programme ou directeurs de programme. En revanche, la DGA n'a pas mis en place de système d'*e-learning* consacré à cette question.

La sous-direction du conseil, de l'analyse stratégique et des affaires internationales de l'AFA rassemble et diffuse les informations ou les bonnes pratiques permettant d'aider les entreprises (comme les administrations ou les collectivités territoriales) à prévenir et détecter les atteintes à la probité²²⁴. Elle a publié à cette fin de nombreux documents²²⁵ auxquels s'ajoutent des recommandations pour prévenir et détecter de tels manquements²²⁶. Les entreprises de l'ensemble des secteurs, dont celui de l'armement et de la sécurité, bénéficient de ces conseils, notamment dans le cadre d'ateliers organisés avec l'appui de fédérations professionnelles comme l'association française des entreprises privées, le MEDEF ou le Gifas. Ce soutien peut également porter sur la méthodologie d'élaboration et la validation d'un programme anti-corruption. S'agissant du secteur militaire, l'AFA a ainsi validé le programme de conformité anticorruption d'Airbus auprès du Parquet national financier. Ce type d'audit vise à s'assurer de l'exhaustivité du déploiement du programme de conformité aux entités et filiales du groupe. Il permet d'approfondir les échanges entre l'AFA et l'entreprise et peut donner lieu à des enseignements utiles pour d'autres entreprises du secteur.

²²³ In *Le Monde du droit*, 33 % des entreprises seulement seraient en conformité avec la loi Sapin 2, Raphaël Lichten, 7 février 2020.

²²⁴ Ces atteintes regroupent les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournements de fonds publics et de favoritisme.

²²⁵ La fonction conformité anti-corruption dans l'entreprise, AFA, décembre 2019 ; Politique cadeaux et invitations dans les entreprises, les associations et fondations, AFA, juillet 2019 ; Charte de l'accompagnement des acteurs publics, AFA, janvier 2019 ; Charte d'appui aux entreprises, AFA, octobre 2018 ; Recommandations sur la prévention et la détection des manquements au devoir de probité, septembre 2017.

²²⁶ In https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/joe_20210112_0010_0061.pdf.

La sous-direction du contrôle de l'AFA peut, quant à elle, contrôler sur pièces et sur place le respect des mesures et procédures de conformité anticorruption par les entreprises et les établissements publics industriels et commerciaux qui y sont soumis. Elle veille également à l'exécution des décisions rendues par la commission des sanctions. Cette dernière, rattachée à l'AFA et composée de six membres, peut :

- enjoindre une société d'adapter, selon ses recommandations, les procédures de conformité internes dans un délai de moins de trois ans ;
- prononcer une sanction pécuniaire pouvant atteindre 200.000 € pour les personnes physiques et 1 M€ pour les personnes morales ;
- ordonner la publication, la diffusion ou l'affichage de sa décision, aux frais du condamné.

Tout en développant une coopération internationale avec de nombreux pays, l'AFA a mené à bien 31 nouveaux contrôles (dont 18 portant sur des entreprises issus pour un tiers d'entre elles du secteur manufacturier) et 3 examens préalables à d'éventuelles conventions judiciaires d'intérêt public en 2021, contre 30 contrôles en 2020, 36 contrôles et 2 examens préalables en 2019, 47 contrôles et 4 examens préalables en 2018²²⁷. Quatre conventions judiciaires d'intérêt public signées en 2018 ont débouché en 2021 sur des mises en conformité satisfaisantes et une extinction de l'action publique. L'AFA a, de plus, poursuivi la mise en œuvre du premier plan national de lutte contre la corruption, adopté en 2019 pour la période 2020-2022. Malgré ces efforts et les progrès accomplis, la perception internationale des actions de lutte engagées contre la corruption par les autorités françaises reste stable (22^{ème} place en 2021, contre 23^{ème} place en 2019), selon le dernier classement de *Transparency International* dans ce domaine²²⁸.

Or, selon *Transparency international*, 83 % des exportations mondiales seraient concernés par des pratiques de corruption²²⁹. Cette situation touche aussi le secteur de l'armement et de la sécurité qui fait l'objet d'accusations récurrentes de corruption dans le cadre de contrats internationaux²³⁰. *Transparency international* a d'ailleurs publié en 2008

²²⁷ In Rapport annuel d'activité 2021 de l'AFA, pp. 36-37, 2022, 68 p.

²²⁸ In Indices de perception de la corruption, Transparency international France (transparency-france.org).

²²⁹ In https://transparency-france.org/actu/plus-des-trois-quarts-des-exportations-mondiales-sont-touchees-par-la-corruption-exporting-corruption-un-rapport-qui-revele-les-insuffisances-de-la-lutte-contre-la-corruption-internationale/#.X_8cDfZFzIU.

²³⁰ In https://www.lepoint.fr/societe/soucon-de-corruption-sur-un-contrat-d-armement-entre-la-france-et-l-arabie-saoudite-14-12-2010-1274938_23.php ; https://www.lemonde.fr/m-actu/article/2015/06/05/le-kazakhstan-une-affaire-d-Etat4647797_4497186.html.

un document proposant des objectifs anti-corruption relatifs à ce secteur²³¹ puis en 2012 un classement des entreprises d'armement les plus performantes en matière de lutte contre la corruption²³². Les enjeux éthiques et de responsabilité sociale et environnementale tendent ainsi, sous l'action des ONG et la pression des opinions publiques, à devenir de plus en plus prégnants pour l'image, la compétitivité, voire le financement par les banques privées²³³ des entreprises exportatrices d'armement et de sécurité. Une veille active de ces enjeux, en particulier par la DGA et la DG Trésor, paraît indispensable.

La négociation et l'interprétation des textes

Plusieurs groupes de travail associant des représentants d'États membres et, sur invitation, des représentants du secteur privé (notamment sur les thématiques de conformité et de responsabilité sociale des entreprises) ont été mis en place pour faciliter et harmoniser l'interprétation commune des textes européens relatifs au contrôle des exportations d'armement, en particulier la position commune et la directive de 2008.

C'est le cas des deux groupes de travail sur le désarmement global et la maîtrise des armements et sur les exportations d'armes conventionnelles (COARM). Ce dernier permet aux États membres d'échanger entre eux sur leurs politiques d'exportation d'armes et leurs décisions de rejet de demandes de licences d'exportation vers les pays non-membres de l'UE, de dialoguer avec ces États. Le COARM est également l'enceinte européenne où sont évoqués les questions liées au TCA ainsi qu'à l'application et la mise à jour de la position commune 2008/944/PESC précitée. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères représente la France au sein du COARM, en lien avec la DGRIS et le SGDSN qui y participent aussi. La DGA peut également se joindre à la délégation interministérielle française au COARM en fonction des sujets à l'ordre du jour.

²³¹ In Combattre la corruption et promouvoir l'intégrité dans le secteur de l'armement, Transparency International, 2008, 10 p. (cf. <https://www.transparency.org/fr/publications/working-paper-02-2007-addressing-corruption-and-building-integrity-in-defen#>).

²³² In <http://www.opex360.com/2012/10/05/une-etude-en-trompe-loeil-sur-la-corruption-et-lindustrie-de-larmement/>.

²³³ Cf. chapitre IV-I-B.

L'*export control informal working group* associe des États membres de la *letter of intent*²³⁴ pour faciliter la convergence et l'harmonisation des pratiques de contrôle. En particulier, ces États cherchent à s'accorder sur la compréhension et le contenu de terminologies et d'expressions juridiques ; ils proposent ensuite des interprétations communes à la Commission européenne et aux autres États membres. Ces travaux ont permis la mise en place des licences globales de projet ou l'émission de recommandations de l'UE sur les licences générales de transfert. Ils portent actuellement notamment sur les concepts de « *spécialement conçu pour un usage militaire* » ou de « *développements pour les besoins de défense* » dont les sens sont perçus différemment par certains États membres pour des raisons tenant à la culture, l'histoire et la spécialisation économique.

Enfin, s'agissant des biens à double usage, des groupes de travail sur l'Arrangement de Wassenaar, où sont présents la DGE, la DGDDI, la DGA, la DGRIS et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, permettent aux États d'échanger sur la réglementation en vigueur et de suggérer des améliorations de celle-ci. Le SBDU participe aux travaux pilotés par le SGDSN sur les quatre régimes internationaux de contrôle relatifs à l'exportation des biens à double usage. Tout en étant en contact avec les industriels susceptibles d'être impliqués, le SBDU représente la France au sein du groupe « double usage » du Conseil qui prépare les travaux législatifs européens sur le contrôle des exportations. Il prend également part aux travaux du groupe de coordination placé auprès de la *DG Trade* de la Commission européenne pour suivre cette législation. Il est associé en tant que de besoin par le *letter of intent* aux réflexions sur les mesures d'embargos mises en œuvre ou envisagées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

²³⁴ L'Allemagne, l'Espagne, la France (représentée par le SGDSN, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et la DGA-DI), l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède. La *letter of intent* vise à renforcer l'industrie européenne de défense par une veille des réglementations extra-européennes ou une harmonisation des réglementations nationales au sein de l'UE en matière de commerce des armes.

Annexe n° 5 : quatre exemples de systèmes étrangers de contrôle des exportations de matériels militaires et de sécurité

Cette comparaison internationale confirme les forces et faiblesses du système français de contrôle. Dans la plupart des pays, à la différence de la France, aucune structure interministérielle formalisée n'est en place pour contrôler les exportations d'armement. En revanche, des processus informels de concertation entre ministères permettent une gestion de ce processus.

L'Allemagne : une volonté de transparence et de contrôle de l'utilisation finale des armes

En Allemagne, les exportations de matériel militaire et de sécurité sont encadrées juridiquement par la loi fondamentale, la loi sur le contrôle des armes de guerre (*Kriegswaffen Kontrollgesetz*, KrWaffKontrG), la loi sur le commerce extérieur (*Außenwirtschaftsgesetz*, AWG) et la réglementation du commerce extérieur (*Außenwirtschaftsverordnung*, AWV), pour les autres matériels militaires. Les « principes politiques » du gouvernement fédéral applicables aux exportations d'armes de guerre et aux autres biens d'armement du 19 janvier 2000, les « nouveaux principes » adoptés par le Gouvernement fédéral sur les armes de petit calibre (incluant notamment les mitrailleuses, les pistolets mitrailleurs et les fusils d'assaut) et les contrôles après expédition ainsi que la réglementation européenne précitée²³⁵ complètent ce corpus juridique.

Le contenu de ce dernier comporte quelques spécificités au regard de celui de la France. Les principaux motifs de refus d'obtention de licences d'exportation de matériel d'armement prévus par l'AWG et l'AWV tiennent à la mise en péril de la coexistence pacifique des peuples ou aux risques pesant sur les intérêts essentiels de la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne. Quant aux « nouveaux principes » applicables aux armes de petit calibre, ils prévoient notamment qu'aucune autorisation d'exportation de composants et de technologies à destination de pays tiers ne peut être délivrée si ce matériel est susceptible de servir à la construction d'une nouvelle chaîne de production d'armes de petit calibre ou de leurs munitions. L'Allemagne applique ainsi le principe dit du « neuf remplace l'ancien » pour éviter la prolifération d'armes de petit calibre en obligeant les destinataires de nouvelles armes de ce type à mettre au rebut et détruire leurs anciennes armes. De plus, si ces destinataires démontrent des besoins supplémentaires nécessitant l'acquisition d'armes neuves et le maintien en service d'armes anciennes, ces bénéficiaires doivent s'engager à détruire ces armes neuves dès leur mise au rebut.

²³⁵ Cf. chapitre I-II-A et annexe n° 4 – Les textes internationaux encadrant le commerce des armes et des biens à double usage.

En outre, l'Allemagne a décidé depuis 2015 de développer des contrôles sur l'utilisation finale des armes de guerre et des autres matériels militaires autorisés par une licence et exportés. Les exportateurs doivent ainsi consentir avant toute autorisation au principe de cette vérification ultérieure dans les pays de destination des armes. L'objectif de cette mesure est de prévenir tout transfert illicite de ces matériels à des bénéficiaires tiers. À ce stade, ce projet pilote reste toutefois centré sur les seules armes de petit calibre et les premières vérifications sont prévues pour la fin 2021²³⁶.

Enfin, le conseil des ministres fédéraux a adopté en juin 2014 un amendement du règlement intérieur du Conseil fédéral de sécurité (*Bundessicherheitsrat*) rendant automatique l'information du parlement allemand sur les décisions définitives d'autorisation d'exportation d'armement. Cette obligation de transparence peut également porter sur les décisions intervenues entre 2002 et 2014, en réponse à des questions parlementaires. Dans tous ces cas, le gouvernement allemand communique au Parlement l'historique des autorisations octroyées et les noms des fabricants d'équipements militaires concernés. L'exécutif allemand est également soucieux d'améliorer son système de contrôle des exportations d'armement en se fondant sur un processus de consultation. Celle-ci, pilotée par le ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, BMWWE), a porté sur l'avenir du contrôle des exportations d'armement, en association avec des représentants des milieux économiques et scientifiques, d'instituts de recherche et de la société civile.

D'un point de vue administratif, le BMWWE est, en effet, compétent pour octroyer les autorisations d'exportation de matériel d'armement et de sécurité, en concertation avec les ministères fédéraux des affaires étrangères et de la défense. Les forces armées fédérales (*Bundeswehr*), le service des douanes et les autorités chargées du maintien de la sécurité publique sont exclus du champ de cette compétence. En cas d'avis divergents de ces ministères ou dans les cas jugés les plus sensibles, le Conseil fédéral de sécurité décide de l'octroi ou du refus d'une autorisation d'exportation. L'Office fédéral allemand de l'économie et du contrôle des exportations (*Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*, BAFA, 1 000 agents) assure, quant à lui, le contrôle des « autres biens d'armement » et des biens à double usage, tout en gérant aussi les programmes de soutien au développement économique des TPE et PME, ainsi que la promotion des énergies renouvelables et des économies d'énergie²³⁷. Rattaché au BMWWE, le BAFA comporte six directions générales dont deux sont dédiées au contrôle des exportations au plan procédural ou des technologies. S'agissant du contrôle des armes légères et de petit calibre, le *Bonn International Center for Conversion* a développé un guide interactif *ad hoc*²³⁸, en partenariat avec le centre de vérification de la Bundeswehr (*Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr*, ZVBw, chargé du contrôle de l'armement) et le ministère fédéral des affaires étrangères.

²³⁶ In <https://www.bmwi.de/Redaktion/FR/Dossier/controle-des-exportations-d-armement.html>.

²³⁷ In *BAFA, our remit at a glance*, 2017, 8 p. et in https://www.bafa.de/EN/Federal_Office/Tasks/tasks_node.html;jsessionid=5F56C7B80E5E4DF418BEA41A8322511B.2_cid390.

²³⁸ In <https://salw-guide.bicc.de/fr/weapon/categories>.

La Belgique : le choix de la décentralisation partielle des procédures de contrôle

Contrairement à l'Allemagne qui est également un État fédéral, la Belgique a mis en place un système décentralisé de contrôle des exportations d'armement sur cette thématique touchant à la souveraineté nationale du Royaume de Belgique. Ce choix, qui semble surprenant pour un sujet présentant de forts enjeux régaliens, s'explique en particulier par les divergences de position entre les autorités flamandes et les autorités wallonnes, davantage enclines à soutenir leur base industrielle d'armement à l'exportation alors que cette région concentre 76 % des emplois et 58 % des entreprises de ce secteur en Belgique²³⁹. Cette décentralisation est cependant tempérée par la responsabilité conservée du Service public fédéral des affaires étrangères en matière d'orientation générale et de coordination de la politique de contrôle des matériels militaires, assimilés et des biens à double usage. L'administration fédérale belge des douanes demeure également responsable des contrôles de ces matériels aux frontières. L'exportation de biens nucléaires fait, de plus, l'objet d'une autorisation préalable du ministère fédéral de l'énergie après consultation de la Commission d'avis pour la non-prolifération des armes nucléaires²⁴⁰.

Il n'en reste pas moins que, depuis la « loi spéciale » du 12 août 2003, les trois régions wallonne (Direction de la gestion des licences d'armes), flamande (Service du contrôle des biens stratégiques, *Dienst controle strategische goederen*) et de Bruxelles-Capitale (Direction des relations extérieures) sont compétentes pour l'octroi de licences portant sur l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de matériel à usage militaire et de biens à double usage, à l'exception des licences sollicitées par l'armée belge ou la police fédérale. Les autorisations d'exportation d'armes relatives à ces deux administrations sont délivrées par le Service des licences du Service public fédéral de l'économie, des PME, des classes moyennes et de l'énergie. Enfin, les régimes d'autorisation d'exportation des matériels militaires et de sécurité diffèrent selon les régions belges. Les régions wallonne et de Bruxelles-Capitale ne délivrent, en effet, une licence qu'après une autorisation préalable d'exportation et de transit du Service fédéral des armes, rattaché au Service public fédéral de la justice²⁴¹. Cette autorisation comporte des demandes de renseignements sommaires en une page (coordonnées du demandeur, identité des administrateurs, nature du matériel exporté ou en transit et licence demandée pour une période indéterminée ou limitée²⁴²), tout en étant corrélée au résultat d'une « enquête de moralité ». La région flamande utilise, pour sa part, un système similaire d'autorisations préalables qu'elle délivre elle-même²⁴³.

²³⁹ In <https://grip.org/panorama-de-lindustrie-de-larmement-en-belgique-base-de-donnees/>.

²⁴⁰ In https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes_politiques/paix_et_securite/desarmement_et_non-proliferation/controle_sur

²⁴¹ In https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/securite_et_criminalite/armes/export_et_transit/procedure.

²⁴² In https://justitiepr.belgium.be/sites/default/files/formulaire_de_demande.pdf.

²⁴³ In https://finances.belgium.be/fr/douanes_accises/entreprises/mesures-de-prohibition-et-de-restriction/securite/armes#q3.

L'efficacité d'une telle organisation interroge d'autant plus que le juge administratif belge considère que le contrôle des exportations de matériel militaire et de sécurité ne relève pas toujours d'actes de gouvernement échappant au contrôle de la justice. Le 4 juillet 2011, le Conseil d'État belge, saisi d'un recours, a ainsi annulé cinq licences d'exportation accordées par la région wallonne à une entreprise pour des exportations d'armes déjà effectives vers la Libye²⁴⁴. Le Conseil d'État a, en effet, considéré que ces décisions éminemment politiques et relevant des « affaires de gouvernement » avaient été prises sans contrôle parlementaire²⁴⁵, alors qu'aucune urgence ne le justifiait²⁴⁶. Le Conseil d'État belge, saisi à nouveau par la CNAPD et la Ligue des droits humains, a ensuite étendu cette jurisprudence à des armes non encore livrées, en évoquant d'autres motifs. Il a ainsi décidé le 9 mars 2020 de suspendre « en extrême urgence », eu égard à leurs conséquences potentielles pour la préservation des droits de l'Homme, la répression et le conflit armé au Yémen, 17 licences d'exportation d'armes vers l'Arabie Saoudite, attribuées par la région wallonne en décembre 2019²⁴⁷.

La Suède : un contrôle confié à une autorité administrative indépendante compétente pour les matériels d'armement et les biens à double usage

En Suède, depuis 1992, le *military equipment act*, la *military equipment ordinance* et des « lignes directrices nationales », approuvées par le Parlement (*Riksdag*), pour l'attribution des licences constituent le socle juridique du contrôle des exportations de matériel militaire et de sécurité. Ce contrôle est assuré par une agence publique, la *swedish inspectorate for strategic products* (ISP, 40 agents), en collaboration avec les Douanes suédoises. La police suédoise pilote, quant à elle, le processus d'autorisation des transferts d'armes à feu dans l'UE. L'ISP est une autorité administrative indépendante, également chargée du contrôle des investissements directs étrangers en Suède et rattachée au département du désarmement et de la non-prolifération du ministère suédois des affaires étrangères. Ce ministère détermine les orientations politiques générales en matière de contrôle des matériels militaires et des biens à double usage.

²⁴⁴ In <http://www.cnapd.be/conseil-dEtat-annule-des-licences-dexportation-darmes-vers-la-libye/>.

²⁴⁵ Une sous-commission de contrôle des licences d'exportation d'armes existe au sein du Parlement wallon (in <https://fr.sputniknews.com/international/201807181037257111-controle-parlementaire-exportation-armes-france/>).

²⁴⁶ In <http://juridict.raadvst-consEtat.be/index.php?lang=fr#ideJ:0:233:15:2797:17887:17889:A:40851>.

²⁴⁷ In <https://lameuse.sudinfo.be/531467/article/2020-03-09/les-ventes-darmes-de-la-fn-et-de-cmi-vers-larabie-suspendues> et in <http://juridict.raadvst-consEtat.be/index.php?lang=fr#ideJ:0:233:15:2797:17887:17889:A:77764>.

L'ISP est composé de sept directions, respectivement responsables de l'équipement militaire, des biens à double usage, de la loi et la conformité, des sanctions, des investissements directs étrangers, des fonctions support, d'internet, des télécommunications et de la sécurité. S'appuyant sur les conseils de trois instances (le conseil du contrôle des exportations, le conseil scientifique et technique, le conseil de la coopération stratégique)²⁴⁸, l'ISP décide d'attribuer ces licences d'exportation en toute indépendance envers le gouvernement suédois qui ne peut pas, constitutionnellement, influencer ces décisions. Chaque année, l'ISP adresse au gouvernement suédois un rapport d'activité sur ces autorisations et les exportations d'armement de la Suède²⁴⁹. Pour tout projet d'exportation d'armement susceptible de présenter des risques avec un pays nouvellement client, suscitant la polémique ou en guerre, l'ISP est toutefois contraint de consulter le Conseil du contrôle des exportations (EKR).

Ce comité, créé en 1996 en même temps que l'ISP, est composé de trois députés de la majorité, d'un membre de chacun des partis représentés au *Riksdag* et de représentants des ministères suédois des affaires étrangères et de la défense. L'EKR est présidé par le directeur général de l'ISP et ses membres sont assistés de 12 agents rémunérés par le gouvernement suédois. Les membres de l'EKR sont astreints aux mêmes obligations de confidentialité que les agents de l'ISP²⁵⁰. Les membres du conseil scientifique et technique sont, quant à eux, des experts d'autorités techniques et académiques appelés à conseiller l'ISP sur le classement des matériels militaires et des biens à double usage. Enfin, le conseil de la coopération stratégique rassemble des membres de l'ISP, de l'agence de recherche de la défense, du centre de communication radio de la défense nationale, du renseignement militaire, du service de la sécurité et des Douanes pour coordonner et affecter dans l'ISP des managers spécialistes de la non-prolifération²⁵¹.

Les États-Unis : une stratégie de reclassement de certains matériels militaires

Aux États-Unis enfin, les exportations d'armes sont gérées par le département d'État, en lien avec le ministère de la défense. La *defense technology security agency* est chargée du contrôle des différentes licences et des demandes d'investissement étranger dans les entreprises américaines de défense. Cette agence, rattachée au département de la défense (DoD), agit en tant qu'experte auprès du département d'État (DoS) et, dans une moindre mesure, du département du commerce (DoC). La législation américaine impose aux entreprises de défense de rendre compte de l'ensemble des opérations d'« *offsets* » auxquelles elles sont soumises. Ces éléments sont analysés par le BIS, un bureau spécialisé du département du commerce qui rend compte au Parlement chaque année, conformément au *defense act*.

²⁴⁸ In <https://isp.se/eng/about-the-isp/>.

²⁴⁹ In <http://www.armstrade.info/countryprofile/sweden/>.

²⁵⁰ In <https://isp.se/eng/about-the-isp/our-councils/> et in *En Suède, un contrôle parlementaire peu efficace*, Romain Mielcarek, Le Monde diplomatique, septembre 2019.

²⁵¹ In <https://isp.se/eng/about-the-isp/our-councils/>.

En 2013, l'*export control reform act* a conduit le gouvernement américain à reclasser, dans un souci de simplification et de compétitivité des entreprises américaines, de nombreux matériels de guerre soumis à autorisation d'exportation au titre de l'*United States military list* (USML, relative aux matériels de guerre de la réglementation Itar) en biens à double usage relevant de l'*export administration regulations* (EAR) et de la *commerce control list* (CCL). Cette réforme a été menée à bien en créant deux catégories de biens militaires jugés moins sensibles (série 600) et de biens spatiaux jugés moins sensibles (série 515). Le contrôle des exportations de ces biens a été transféré du département d'État au département du commerce, en appliquant le principe *de minimis* pour les destinations sous sanctions américaines. Cette stratégie favorise la compétitivité des entreprises américaines d'armement à l'exportation en les rendant, du fait de la mise en place d'un système d'autorisation allégé pour certains matériels d'armement, plus réactives aux sollicitations de leurs clients étrangers que leurs concurrents, notamment français²⁵².

S'agissant de ces biens, l'*export control reform act*, révisé en 2019, regroupe des textes réglementaires assortis d'annexes²⁵³ relevant de la compétence du DoC et du BIS. Les listes incluses dans ces annexes sont plus complexes et détaillées que celles du règlement UE 821/2021 du Parlement européen et du Conseil instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts de biens à double usage. L'*entity list* porte, par exemple, sur des types de structures défavorablement connues, souvent dans des États jugés à risque.

²⁵² Cf. annexe n° 5 – Quatre exemples de systèmes étrangers de contrôle des exportations de matériel militaire et de sécurité.

²⁵³ Ces annexes portent sur des listes de biens soumis à contrôle (CCL, issue des listes définies par les régimes de contrôle internationaux *ad hoc*), de listes additionnelles unilatérales (rubrique dite EAR99), de listes d'entités à statut particulier favorable (*exemption list*) ou défavorable (*entity list* pour la Chine, l'Iran, la Russie, le Venezuela).

Annexe n° 6 : intervenants et effectifs mobilisés en 2021 pour le contrôle et le soutien aux exportations de matériel militaire et de sécurité

	Prospection et promotion	Autorisation	Contrôle	Offre et termes du contrat si intervention publique	Signature du contrat	Exécution si intervention publique
Parlement					Ratification si AIG	
Premier ministre SGDSN		Oui, présidence et secrétariat CIEEMG, membre CIBDU				
12 ETP						
Ministère des armées						
Système d'information		Sigale				
Ministre		Oui, MVD CIEEMG, pdence des RHODE*		Oui, pdence des réunions « Brienne » Soutex	Oui	
Cabinet						
1 ETP						
DGA-DI (MSOE, SDCE, SDGQ, sous-directions géographiques)		Oui, présence CIEEMG, membre RHODE, CIBDU et CICCA, présidence commission des cessions	Oui, membre CMCAP	Oui, membre réunions « Brienne », coprésidence du C3E	Oui	Oui
70 ETP						
DGA-DO et DP				Oui		Oui
31 ETP						
DGA-DT 5 ETP (part dédiée au contrôle et au soutien des exportations non connue des 174 autres ETP)				Oui		Oui
DGA-SQ				Oui		Oui
52 ETP						
EMA / Interarmées, Inspection des armées		Oui, EMA après avis DRM, présence CIEEMG, membre RHODE et présidence comité de pilotage des cessions		Oui, membre réunions « Brienne », coprésidence du C3E	Oui	Oui
15 ETP						
Armée de terre	Oui, salons, escales,	Oui, sur demande EMA-MA		Oui, membre réunions « Brienne »		Oui
47 ETP						

	Prospection et promotion	Autorisation	Contrôle	Offre et termes du contrat si intervention publique	Signature du contrat	Exécution si intervention publique
Armée de l'air et de l'espace 330 ETP	démonstrations	Oui, sur demande EMA-MA		Oui, membre réunions « Brienne »		Oui
Marine 87 ETP		Oui, sur demande EMA-MA		Oui, membre réunions « Brienne »		Oui
DGRIS 8 ETP	Oui	Oui, présence CIEEMG, membre RHODE		Oui, membre réunions « Brienne »		
DGSE nc		Oui, voix consultative CIEEMG, membre CICCA	Oui	Oui		
DAJ 5 ETP			Oui, membre CMCAP	Oui		
CGA 4 ETP			Oui, présidence CMCAP, membre RHODE			
Missions de défense 28 ETP	Oui			Oui	Oui	Oui
Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique						
Système d'information		Delta/ GUN EGIDE				
Cabinet 0,5 ETP		Oui, MVD CIEEMG				
DG Trésor (3) /Bpifrance (18) / Business France (1) 22 ETP	Oui, article 90, assurance-prospection	Oui, DG Trésor membre CIEEMG		Oui ; DG Trésor membre réunions « Brienne », assurance-crédit	Oui, si volet financier dans AIG	Oui, si sinistre ou risque de sinistre
Direction du Budget 0,49 ETP				Oui		Oui, si sinistre ou risque de sinistre
DGDDI (COMINT2, SAMIA, DRI, DNRED, SARC, réseau international douanier) 97,4 ETP (hors ETP <i>ad hoc</i> des bureaux des douanes, PAE,		Oui, voix consultative CIEEMG, membre CIBDU et CICCA	Oui			

	Prospection et promotion	Autorisation	Contrôle	Offre et termes du contrat si intervention publique	Signature du contrat	Exécution si intervention publique
CCE, service des grands comptes et SRE nc)						
DGE	Oui	Oui, secrétariat CIBDU	Oui, pour biens à double usage			
15 ETP						
Services économiques	Oui			Oui	Oui	Oui
nc						
Ministère de l'Europe et des affaires étrangères						
Cabinet		Oui, MVD CIEEMG				
Ambassades	Oui	Oui	Oui	Oui si AIG		
nc						
DASSD		Oui, présidence CIBDU				
6 ETP						
DGM-STRAT	Oui			Oui, membre réunions « Brienne »	Oui	Oui
3 ETP						
DCSD	Oui, section liaison entreprise					
25 ETP (dont 19 coopérants***)						
DAJ				Oui	Oui	
2 ETP						
Ministère de l'intérieur						
SCAE		Oui, présidence et secrétariat CICC, voix consultative CIEEMG (id. DGS)				
2 ETP						
DPSIS	Oui					
0,01 ETP						
DCIS	Oui					
4 ETP	Oui					
SSI des ambassades	Oui			Oui	Oui	Oui
nc						
Total : 882,4 ETP						

Source : Cour des comptes

*RHODE : Réunion Hebdomadaire d'Orientation des Demandes d'Exportation

**C3E : Comité Conjoint de Convergence Export

*** Le Soutx constitue l'une des missions des coopérants mais sa part varie selon les périodes et les pays : 30 % du temps de travail des 18 coopérants localisés dans les pays du Golfe, 5 % du temps des 240 coopérants affectés en Afrique subsaharienne et des 57 autres coopérants situés dans le reste du monde.

Annexe n° 7 : les quatre étapes d’instruction des licences d’exportation de matériel de guerre

Une première phase administrative et technique permet d’analyser la conformité réglementaire et la complétude des demandes de licence déposées auprès de la DGA-DI *via* l’application Sigale²⁵⁴. La sous-direction du contrôle export de la DGA-DI émet un avis dans Sigale sur les LEMG dites en recevabilité, après des échanges avec les industriels pouvant donner lieu à plusieurs versions d’une demande de licence²⁵⁵. Cet avis porte sur la compatibilité des matériels exportés avec le champ de compétence de la CIEEMG, le remplissage des parties obligatoires des formulaires, l’identification des fournitures, le caractère compréhensible et non-redondant des demandes, l’exactitude des informations fournies.

Cependant, selon plusieurs groupements d’exportateurs, cette analyse de la recevabilité des licences tendrait à rétablir une préinstruction des licences. Afin de vérifier l’impact de ce contrôle sur la lisibilité des demandes, certains industriels souhaiteraient que des statistiques sur la recevabilité des demandes leur soient communiquées lors du comité de concertation État-industrie sur le contrôle des exportations.

Tableau n° 16 : nombre de dossiers déposés dans Sigale et réponses favorables

	Types de licence	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dossiers déposés en recevabilité	Demandes de licence initiale	8 475	7 483	7 959	8 932	8 305	nc	nc
	Demandes de modification de licence	2 435	3 151	2 518	2 194	3 274	nc	nc
	Total des dossiers en recevabilité	10 910	10 634	10 477	11 126	11 579	11 368	10 466
Dossiers avec avis favorables	Licences initiales notifiées	5 553	4 658	4 406	5 662	4 826	7 215	6 515
	Modifications accordées de licences	1 433	2 152	1 582	1 630	1 970	nc	nc
	Prorogations de licences	nc	nc	nc	210	584	nc	nc
	Part des licences initiales et modifiées comportant des conditions	57,0 %	61,0 %	63,0 %	69,0 %	74,0 %	nc	nc
	Total des dossiers avec avis favorables	6 986 (64 %)	6 810 (64 %)	5 988 (57 %)	7 292 (65,5 %)	6 796 (58,7 %)	nc	nc

Sources : SGDSN, Sigale

²⁵⁴ Cf. *infra*.

²⁵⁵ Ce processus explique en partie l’écart entre les nombres de demandes de LEMG en recevabilité et de licences initiales notifiées (cf. tableau n° 16). Il accroît la déconnexion entre les nombres de demandes de LEMG et de contrats signés. Les dossiers instruits ou approuvés une année peuvent aussi avoir été déposés une année antérieure.

Une seconde phase d'instruction des dossiers par les quatre ministères avec voix délibérative (MVD : SGDSN et ministères des armées, de l'Europe et des affaires étrangères, de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) au sein de la CIEEMG succède à cette première étape.

Au sein du ministère des armées, la DGRIS étudie les risques géopolitiques, de détournement, de dissémination, de prolifération nucléaire, radiologique, biologique et chimique. Elle vérifie l'honorabilité des intermédiaires et sociétés des projets d'exportation. Le bureau du contrôle des exportations de l'EMA-MA synthétise pour sa part les avis de services du CEMA, d'officiers traitants des armées, de la DRM et de groupes de travail associant le ministère des armées et des exportateurs à l'aune de six critères : la sécurité des forces armées ; la préservation de leurs capacités et de leur supériorité opérationnelle ; l'impact sur la dissuasion nucléaire et la coopération ; le maintien des équilibres régionaux et le respect des engagements internationaux ; la cohérence des équipements exportés avec les standards internationaux ; les risques de corruption et de détournement de matériels.

La DGA-DI, appuyée par la direction technique de la DGA, analyse, quant à elle, les matériels à exporter et les conséquences industrielles de sous-traitance ou transfert de savoir-faire à l'étranger. Elle synthétise les avis du ministère des armées et pilote, avec l'EMA et la DGRIS, des réunions de revue des licences pour évaluer leur sensibilité, échanger sur les avis divergents et élaborer l'ordre du jour des réunions hebdomadaires d'orientation des demandes d'exportation (RHODE). Puis, les dossiers posant des difficultés persistantes sont soumis à l'arbitrage du cabinet du ministre au cours des RHODE. Celles-ci sont distinctes, organiquement et en termes d'ordre du jour, des réunions hebdomadaires « Brienne » dédiées au Soutex, ce qui limite le risque d'accorder des LEMG pour préserver le budget de la défense, les carnets de commandes ou la charge d'usines.

Les demandes de LEMG signalées, faisant peser des risques de détournement, de circuit commercial illicite ou de prolifération, sont examinées par le comité de surveillance des exportations d'armes, associant le cabinet du ministre des armées, le CGA, la DGRIS, la DGA et la DGSE. Les autres demandes de LEMG sont présentées lors des RHODE dont le secrétariat est assuré par la DGRIS et la présidence par le conseiller diplomatique du ministre des armées. A l'issue des RHODE, les avis du ministère des armées sont adressés au SGDSN *via* Sigale, avec ou non des conditions ou restrictions, en vue ou non d'un passage en CIEEMG.

Au sein des autres ministères, les avis de la DG Trésor et du *letter of intent* sont envoyés parallèlement *via* Sigale au SGDSN qui émet à son tour son avis sur les demandes de licence. La sous-direction du contrôle des armements et de l'OSCE du ministère de l'Europe et des affaires étrangères évalue l'impact géopolitique des projets d'exportation et l'adéquation des demandes de licence avec les orientations de la politique étrangère et les

engagements internationaux de la France (embargos, sujets évoqués au sein du COARM, etc.). Elle cherche à identifier les ventes de matériel militaire et de sécurité potentiellement trop risquées, susceptibles de violer le droit international et d'attirer l'attention des ONG. Tout en prenant en compte dans ses analyses l'avis des autres ministères, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères tend ainsi généralement à appeler à une certaine prudence dans l'attribution de licences présentant une sensibilité particulière.

Le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (bureau bureau des affaires aéronautiques, militaires et navales de la DG Trésor) analyse les projets à l'aune de critères financiers portant sur les capacités d'achat et de remboursement du pays-acheteur, ainsi que sur leur intérêt industriel pour le maintien et le développement de la BITD.

La sous-direction de l'exportation des matériels de guerre du SGDSN traite ensuite ces demandes au cas par cas, dans le respect des engagements européens et internationaux de la France, de sa souveraineté, de la protection de ses forcées armées et de celle de ses alliés ainsi que des enjeux industriels et économiques. Elle s'appuie sur des informations et avis émanant du réseau diplomatique, des attachés de défense, des services de renseignement ainsi que sur des sources publiques (documents d'experts de l'ONU, par exemple) ou privées (données fournies par des industriels). Elle apporte un soutien administratif au cabinet du Premier ministre, voire au Premier ministre auquel appartient en dernier ressort la décision d'autorisation de ces exportations.

Ce circuit de traitement des LEMG peut cependant être raccourci en fonction de la complexité et de la sensibilité des dossiers. Le choix d'un circuit court ou long est déterminé lors de la décision de recevabilité des licences. Si ce circuit est court, par exemple pour les demandes de maintenance de licence (modification de la raison sociale du demandeur, changement d'adresse d'un destinataire, ajustement de valeurs en douane, etc.), seule la DGA émet un avis technique qui est transmis directement au SGDSN.

Faute d'un fonctionnement satisfaisant des forums de Sigale, les quatre MVD échangent enfin entre eux des courriels *via* la messagerie ISIS sur certaines demandes de licence posant des questions ou des difficultés spécifiques. Ils se réunissent si nécessaire de façon informelle avant la réunion mensuelle de la CIEEMG, notamment si des difficultés demeurent à l'issue de la pré-CIEEMG qui la précède une semaine auparavant. Dans tous les cas, le SGDSN synthétise les positions des MVD en CIEEMG.

Une troisième étape de notification des conditions et de délivrance des licences précise ensuite les conditions suspensives à lever avant les démarches de négociations commerciales, avant la signature des contrats et/ou avant la livraison effective. Ces conditions sont établies par la mission de supervision des opérations d'exportation et la direction technique de la DGA sous forme de notes enregistrées dans Sigale, puis elles sont consolidées et notifiées aux exportateurs par la sous-direction du contrôle

export. Une LEMG peut ainsi comporter de 2 à 130 lignes et jusqu'à 60 conditions. Celles-ci, mentionnées dans le feuillet 4 du formulaire envoyé à l'exportateur, peuvent être non-bloquantes ou bloquantes pour le projet d'exportation, si elles ne sont pas remplies. Ces conditions peuvent être globales ou porter sur des lignes de matériels d'armement, des fonctionnalités de matériels (retrait des fonctionnalités « spécial France » ou Otan, en particulier), des listes et le contenu de documents techniques transmis aux clients étrangers. Elles peuvent également imposer que des équipements soient directement livrés au destinataire final sans passer, par exemple, par un « paradis fiscal » ou pour éviter qu'un pays intermédiaire acquière certaines compétences. Les demandes de LEMG impliquant des entreprises françaises en sous-traitance d'entreprises étrangères, fournissant des composants pour des entreprises étrangères titulaires de contrats export vers d'autres pays ou exportant un système intégrant des composants étrangers soumis à licence dans leur pays d'origine sont fréquentes. Elles peuvent déboucher sur l'imposition de conditions particulières, notamment en termes de livraison, mais pas sur un refus motivé par l'existence d'une concurrence avec une entreprise française. La DGA vérifie la faisabilité de ces conditions avant la transmission des LEMG au SGDSN puis, lorsqu'elles sont modifiées, après leur passage en CIEEMG. La sous-direction du contrôle export notifie alors une seconde fois aux exportateurs concernés ces conditions.

Les ambassades de France ou les missions diplomatiques françaises situées dans les pays destinataires du matériel militaire ou de sécurité exporté par des entreprises françaises sont quant à elles chargées d'authentifier chacun des signataires (industriels et gouvernements clients pour des matériels complets ou intégrés sur des plateformes) des clauses de non-réexportation le cas échéant exigées. Dans le cas où un État n'est pas partie à une convention internationale ou à un régime de contrôle de matériels d'armement, de sécurité ou de biens à double usage, les autorités françaises formulent une condition suspensive imposant l'engagement formel préalable des autorités de ce pays sur l'utilisation du bien exporté. La vérification du respect des conditions peut parfois nécessiter pour les exportateurs de communiquer un exemplaire à la DGA-DI des projets de contrats (notamment dans le cadre d'accords intergouvernementaux) ou de contrats signés qui sont conservés par la sous-direction de gestion de la qualité de la DGA.

La mission de supervision des opérations d'exportation vérifie, quant à elle, ce qui constitue un travail fastidieux et chronophage, que la documentation adressée aux clients étrangers par les exportateurs est bien conforme aux conditions fixées par la CIEEMG. Lorsqu'elles sont respectées, les conditions suspensives sont levées dans Sigale, après une analyse du bureau de l'analyse technique de la sous-direction du contrôle export, confirmée par la direction technique et les directeurs d'opération à l'exportation de la mission de supervision des opérations d'exportation. Les conditions sont alors supprimées du feuillet 4 de la licence concernée pour intégrer son feuillet 3, mentionnant les matériels d'armement dont l'exportation est autorisée.

En l'absence de statistiques précises sur les conditions attachées aux licences, la sous-direction du contrôle export estime qu'environ 75 % des licences sont émises sous condition et que 50 % de ces licences comportent des conditions temporaires. Cette part des licences sous condition a continuellement augmenté depuis 2015 (cf. tableau n° 16), en contradiction avec l'objectif fixé par une directive de ministère des armées de 2015²⁵⁶ de les limiter au strict minimum, en incitant notamment les opérateurs à apporter, dans le cadre des demandes de licence, toutes les précisions pertinentes concernant l'exportation envisagée. Cet accroissement continu de la proportion des licences sous condition ne traduit pas la volonté de réinstaurer un système de contrôle à deux niveaux, comme le suggèrent certains groupements d'exportateurs. Il s'explique vraisemblablement par la montée des tensions géopolitiques internationales (avec la Russie, la Chine et Hong-Kong, la Turquie, l'Arabie Saoudite, etc.), par la complexité croissante des licences et leur possibilité d'évolution en termes de contenu et de livrables au cours du temps, ainsi que par le développement de décisions implicites de rejet ou d'ajournements, plus faciles à gérer politiquement avec certaines entreprises que des refus. Les décisions de refus notifiées au COARM par la France ont d'ailleurs été divisées par deux depuis 2017 ce qui tend à confirmer cette explication (cf. tableau n° 17). En tout état de cause, les avis de la CIEEMG demeurent majoritairement favorables au regard du total des demandes de licence examinées en recevabilité, avec des taux d'acceptation oscillant entre 57 % et 65,5 % de 2015 à 2019 (cf. tableau n° 16). On observe enfin une certaine stabilité dans les pays destinataires des licences accordées (cf. tableau n° 18), avec une première place occupée constamment par l'Inde de 2015 à 2020, les EAU évoluant durant cette période de la deuxième à la sixième place, le Royaume-Uni de la troisième à la quatrième place, l'Arabie Saoudite de la quatrième à la huitième place, l'Allemagne de la cinquième à la deuxième place, les États-Unis de la sixième à la troisième place, l'Italie de la septième à la cinquième place.

C'est le bureau des restrictions et de la sécurisation des échanges (COMINT2) de la sous-direction du commerce international de la DGDDI, et non pas le SGDSN (ce qui serait pourtant davantage cohérent), qui notifie ensuite aux exportateurs d'armement concernés environ 7.000 licences par an, soit, en 2019, un taux d'acceptation d'un peu plus de 58 % sur un flux d'annuel d'environ 12.000 demandes de licences (cf. tableau n° 16). La durée de validité des licences accordées varie de quatre mois (en cas d'attente d'une dérogation) à trois ans. Les licences liées à des salons d'armement sont valables un an. Les licences peuvent être prorogées, si la DGA-DI émet un avis favorable en ce sens.

²⁵⁶ In directive n° 8049 DEF/CAB relative à la contribution du ministère de la défense à la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre, 19 août 2015, 16 p., p. 5.

Tableau n° 17 : refus, décisions implicites de rejet, abandons de dossiers CIEEMG

	Dossiers examinés en CIEEMG plénière	Demandes d'ajournement	Décisions implicites de rejet	Abandons en cours de procédure (flux continu et CIEEMG plénière)	Refus notifiés au COARM	Critères de refus issus de la position commune PESC 2008/944							
						Crit. 1	Crit. 2	Crit. 3	Crit. 4	Crit. 5	Crit. 6	Crit. 7	Crit. 8
2015	466	138	4	nc	35	49 %	9 %	18 %	11 %			13 %	
2016	370	88	9	nc	48	33 %	5 %	6 %	30 %	5 %	5 %	15 %	1 %
2017	394	79	29	nc	50	20 %	10 %	2 %	30 %		2 %	32 %	4 %
2018	576	156	18	70	23	52 %	22 %	9 %	13 %			4 %	
2019	689	190	51	110	25	24 %	32 %	24 %	12 %	4 %	4 %		
2020	453	97	28	nc	19	5 %	63 %	5 %	16 %			11 %	
2021	nc	nc	18	nc	31	10 %	19 %		68 %	3 %			

Sources : SGDSN, rapports au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2015-2022

Tableau n° 18 : dix premiers pays bénéficiaires des LEMG accordées par la France

Rang	2015-2021	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	Inde 1 899	Inde 307	Inde 260	Inde 260	Inde 323	Inde 286	Inde 233	Inde 230
2	Royaume-Uni 1 512	EAU 256	Arabie Saoudite 218	Royaume-Uni 225	Royaume-Uni 267	États-Unis 203	Allemagne 213	Royaume-Uni 191
3	États-Unis 1 301	Royaume-Uni 248	Royaume-Uni 204	États-Unis 180	Allemagne 208	Royaume-Uni 200	États-Unis 188	États-Unis 157
4	Allemagne 1 281	Arabie Saoudite 219	EAU 189	Arabie Saoudite 174	États-Unis 194	Allemagne 181	Royaume-Uni 177	EAU 151
5	EAU 1 244	Allemagne 205	États-Unis 186	EAU 150	Arabie Saoudite 191	EAU 160	Italie 172	Allemagne 147
6	Arabie Saoudite 1 152	États-Unis 193	Italie 176	Espagne 129	EAU 183	Arabie Saoudite 137	EAU 155	Italie 123
						Italie 137		
						Espagne 137		
7	Italie 1 092	Italie 186	Allemagne 153	Italie 128	Italie 170	Belgique 131	Espagne 130	Espagne 120
8	Espagne 887	Corée du Sud 168	Espagne 121	Israël 124	Qatar 136	Qatar 96	Arabie Saoudite 121	Belgique 107
9	Corée du Sud 780	Israël 163	Corée du Sud 108	Belgique 115	Belgique 129	Suisse 91	Corée du Sud 99	Arabie Saoudite 92
10	Belgique 774	Turquie 148	Singapour 106	Corée du Sud 114	Corée du Sud 123	Suède 88	Chine 88	Corée du Sud 81

Sources : SGDSN et rapports au Parlement 2016-2022 sur les exportations d'armement de la France

Enfin, une quatrième étape de contrôle *a posteriori* renforcé constitue la contrepartie de l'allègement du contrôle *a priori* de l'État et du transfert partiel aux exportateurs de la responsabilité du suivi des exportations de matériels militaires. Les modalités de ce contrôle sont définies par la loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité et un arrêté de 2011²⁵⁷. Une fois la LEMG notifiée à l'exportateur, ce contrôle vise à vérifier qu'il a bien respecté ses obligations légales et réglementaires de suivi de l'utilisation d'une licence (pièces justificatives des opérations réalisées à communiquer à la DGA-DI ou à conserver en interne), comme de régularité des exportations, des transferts réalisés (conformité avec la licence du volume exporté, du type de matériel vendu, des conditions particulières mises en œuvre, etc.) et de l'organisation de la fonction de contrôle dans sa société.

Ce contrôle relève de la responsabilité exclusive du ministère des armées à la différence des autres étapes du processus de contrôle, ce qui est étonnant. Il est exercé par la sous-direction du contrôle export de la DGA-DI, sous la coordination du comité ministériel du contrôle *a posteriori* (CMCAP). Cette instance collégiale est composée de sept membres du ministère des armées, représentant le Contrôle Général des Armées (CGA, dont deux membres assurent pour l'un la présidence²⁵⁸ et pour l'autre le secrétariat du CMCAP), l'EMA, la DGRIS, la DGA (l'adjoint au directeur de la DGA-DI ou le responsable du contrôle en son sein), la DAJ et la DRSD. Quatre missions sont assignées au CMCAP :

- approuver les procédures de contrôle ;
- déterminer les priorités et le programme de contrôle, en amendant en tant que de besoin puis en validant, avec l'accord du cabinet du ministre des armées, le plan de contrôle annuel préparé par la DGA et le CGA, sur la base d'une analyse des risques (points financiers et intérêt pour la défense nationale des contrats, entreprises et sous-traitants critiques, antécédents des entreprises) relatifs aux 580 entreprises détenant une LEMG active et aux 531 sociétés détentrices d'AFCI ;
- formuler un avis sur les suites à donner aux procès-verbaux de contrôle sur pièces et sur place transmis par la DGA-DI ainsi qu'aux réponses apportées par les entreprises ;
- proposer les évolutions réglementaires nécessaires.

²⁵⁷ Arrêté du 30 novembre 2011 (modifié le 6 avril 2017, puis le 2 avril 2019, suite à une concertation État-industrie en 2018 et aux orientations du comité de pilotage de la réforme des exportations de matériels de guerre d'octobre 2018 piloté par le SGDSN) fixant l'organisation du contrôle *a posteriori* sur pièces et sur place réalisé par le ministère de la défense en application de l'article L. 2339-1 du code de la défense.

²⁵⁸ Il s'agit du chef du groupe de contrôle de l'armement, du maintien en condition opérationnelle et des exportations.

Le contrôle *a posteriori* est réalisé sur pièces ou sur place, dans les locaux des entreprises, par des agents habilités de la DGA-DI, correspondant à 15 ETP dont 3 ETP du bureau des licences globales et générales et du contrôle sur place (pour 6 postes ouverts, dont un chef de bureau, et 6 ETP en 2019 et 2020, ce qui illustre les difficultés de recrutement de ce type de profil à la DGA) ainsi que 12 ETP du bureau du contrôle *a posteriori* sur pièces. Ces contrôles nécessitent des compétences et des profils différents d'agents, ce qui explique leur gestion par deux bureaux distincts de la sous-direction du contrôle export. Les contrôles sur pièces ont pour objectif de vérifier quatre points de conformité à la réglementation en vigueur :

- l'obtention d'une LEMG autorisant l'exportation de matériels de guerre et assimilés avant l'acceptation d'une commande ou la signature d'un contrat ;
- l'obtention de cette autorisation préalablement à tout transfert ou exportation ;
- la conformité à la LEMG des certificats de non-réexportation (CNR) et des contrats et commandes (c'est-à-dire les actes liants) ;
- la bonne réception, la régularité des opérations et le respect de conditions d'exportation :
 - du registre des transferts de matériels de guerre et matériels assimilés, mentionné au premier alinéa de l'article L. 2335-14 et à l'article R. 2335-29 du code de la défense ;
 - du registre des exportations de matériels de guerre et matériels assimilés que l'exportateur doit tenir, conformément aux articles L. 2335-6 et R. 2332-17 du code de la défense ;
 - du registre spécial des matériels de guerre mis en fabrication, en réparation, en transformation, achetés, vendus, loués ou détruits, prévu par l'article L 2339-4-1 du code de la défense ;
 - des comptes-rendus semestriels des prises de commandes, des exportations et des transferts que l'exportateur est tenu d'adresser à la DGA-DI le 1er mars et le 1er septembre de chaque année.

De plus, conformément aux articles L. 2335-6 et L. 2335-14 du code de la défense, les documents afférents aux opérations d'exportation (registre des exportations, documents commerciaux, compte-rendu des prises de commande et des exportations, compte-rendu des importations) doivent être conservés par les entreprises durant les dix années suivant leur clôture, sous peine de cinq ans d'emprisonnement, d'une amende de 75 000 €, voire d'amendes administratives pouvant atteindre 150.000 € en cas de non-respect de ces dispositions.

En pratique²⁵⁹, l'essentiel du contrôle consiste à vérifier la conformité des comptes-rendus semestriels, des contrats et des certificats de non-réexportation aux LEMG. Les entreprises sont mieux préparées qu'auparavant à ces contrôles, notamment grâce à l'organisation par le Gicat de formations certifiantes destinées aux personnes responsables du contrôle export. Conformément à la méthodologie retenue par le CMCAP en 2016, les agents de la sous-direction du contrôle export priorisent le contrôle des contrats des entreprises les plus sensibles dont la liste, constituée majoritairement de TPE et PME, est arrêtée par le CMCAP, sur proposition de la DGA. Les 1088 comptes-rendus semestriels reçus en 2021 ont tous été contrôlés sur la forme ; ils ont été contrôlés sur le fond, de même que 6199 contrats, en procédant à des sondages plus ou moins poussés, en particulier sur 120 sociétés considérées comme sensibles. Ces contrôles demeurent manuels, sans utiliser Sigale dont le module « contrôle *a posteriori* », spécifié dès 2015 (comparaison dématérialisée entre un compte-rendu semestriel, des contrats, une LEMG et des flux exportés avec les licences douanières, grâce à une interface avec le Guichet Unique National du dédouanement - GUN) n'est toujours pas opérationnel, ce qui est regrettable.

En cas d'irrégularité significative, la DGA-DI peut adresser un procès-verbal aux exportateurs qui doivent répondre sous dix jours, avec ou sans observations. Puis, ce procès-verbal²⁶⁰ et cette réponse sont envoyés au procureur de la République²⁶¹ et au CMCAP. Ce dernier dispose de mesures graduées pour traiter les cas d'entreprises ne corrigeant pas des irrégularités significatives ou n'y remédiant pas de façon satisfaisante : « mise en garde » (rappel à la réglementation relative au contrôle des exportations) en cas de manquement aux comptes-rendus semestriels ou aux conditions des LEMG, demande de mesures correctives²⁶², convocation des dirigeants pour présenter leur plan d'actions et les mesures prises, mises en demeure avec possibilité de saisine du comité de sanction par le président du CMCAP en cas d'inexécution de ces dernières, saisine du procureur de la République *via* l'article 40 du code de procédure pénale. Le CMCAP peut également, en complément de ces

²⁵⁹ In Rapports d'activités du CMCAP sur le contrôle des exportations et des transferts de matériels de guerre et assimilés des 2 juin 2019, 27 juin 2021 et 7 juin 2022.

²⁶⁰ Six procès-verbaux ont été établis par la DGA-DI après des contrôles sur pièces en 2021, contre 17 en 2021.

²⁶¹ Sept envois depuis 2013 et des envois systématiques depuis 2021.

²⁶² Ces mesures peuvent porter sur la chaîne des responsabilités dans l'entreprise, les procédures de classement des produits commercialisés, l'amélioration des procédures de vérification relatives à la maîtrise des conditions et restrictions mentionnées dans les LEMG, le traitement des anomalies et non-conformités aux LEMG, la conservation des pièces commerciales nécessaires à la traçabilité des exportations, la formation des salariés en matière d'exportation et de transfert.

actions, proposer au SGDSN des suspensions, modifications ou abrogations de licences. Le comité de sanction, compétent en cas d'inexécution de mises en demeure prescrites par le CMCAP, peut prononcer des amendes administratives allant jusqu'à 15.000 €, pour les seules mises en demeure non suivies d'effet. Depuis la désignation des membres du comité de sanction par un arrêté du 25 juillet 2017, cette procédure n'a été cependant utilisée qu'une fois sur les neuf mises en demeure adressées à des entreprises depuis 2017²⁶³. Après une phase de pédagogie juridique et d'appropriation de la réglementation par les exportateurs initiée en 2014, une étape de responsabilisation des industriels a enfin débuté avec la mise en œuvre effective des outils répressifs de contrôle. Le comité de sanction a ainsi été saisi pour la première fois en novembre 2020 par le président du CMCAP afin de se prononcer sur une mise en demeure non suivie d'effet par une entreprise qui a été sanctionnée pécuniairement le 15 mars 2021.

Des contrôles sur place peuvent être également décidés dans le cadre du plan de contrôle annuel acté par le CMCAP ou à la suite de contrôles sur pièces et réalisés par des agents du bureau des licences globales, générales et du contrôle sur place de la DGA-DI. Ces contrôles sur place, menés à bien par un nombre insuffisant d'agents de la sous-direction du contrôle export (3 ETP), parfois en lien avec la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), portent en particulier sur :

- la régularité du classement des matériels exportés et des AFCI ;
- les pièces comptables pour s'assurer de la conformité des opérations d'exportation aux LEMG et aux CNR (références techniques des matériels, nature des clients, lieux de livraison, quantités, montants, transmission des données classées intangibles, respect des conditions) ; les procédures d'organisation et de contrôle interne de l'entreprise ;
- les modalités de stockage et d'archivage informatique des données classées ;
- les bases de données de l'entreprise afin de vérifier l'absence de transfert ou d'exportation de matériels militaires ou assimilés sans autorisation ; l'absence de signature de contrat ou d'acceptation de commande de matériels militaires et assimilés sans autorisation.

²⁶³ Ces mises en demeure (portant sur des mesures d'organisation, de formation et de contrôle interne) sont prononcées sur la base de l'article R. 2339-3 du code de la défense, si la situation ne s'améliore pas et les vulnérabilités constatées persistent.

Ces contrôles, de même que pour les contrôles sur pièces, ne peuvent s'appliquer qu'aux entreprises titulaires de LEMG ou d'AFCI. Ils sont déterminés en fonction des remontées des autres services de la DGA sur les difficultés posées par certaines de ces sociétés ainsi que d'une analyse des licences, des pays d'exportation, des flux de matériels de guerre des entreprises au sein de l'application Sigale, des résultats des contrôles sur pièces, de l'historique et des enseignements tirés des précédents contrôles.

Un courrier de la DGA-DI est adressé à l'industriel plusieurs semaines avant tout contrôle sur place afin de lui en préciser la date et l'heure, de lui indiquer la période sur laquelle il porte et l'identité des contrôleurs. Ce contrôle dure généralement un ou deux jours et mobilise en moyenne deux agents auxquels le secret des affaires n'est pas opposable. Ces agents peuvent ainsi avoir accès à de nombreux documents comptables, financiers et commerciaux²⁶⁴. Ces contrôles, réalisés faute de moyens humains suffisants sur 21 sociétés au lieu des 50 prévues dans le plan de contrôle arrêté par le CMCAP en 2021, donnent systématiquement lieu à la rédaction d'un procès-verbal. Ce dernier est transmis au CMCAP avec la réponse de l'industriel, selon les mêmes modalités et avec les mêmes suites potentielles que pour le contrôle sur pièces.

Trois cas de manquement au respect du code de la défense ont été constatés dans les procès-verbaux de contrôles sur place réalisés en 2021 :

- l'absence de respect des termes des licences délivrées²⁶⁵ (41 % des manquements, contre 56 % en 2020 et 59 % en 2019) : absence ou non-conformité des CNR exigés dans les LEMG, non-respect des quantités, montants, devises et circuits commerciaux autorisés, etc. ;
- des manquements au principe de l'autorisation (21 % des cas) : exportations sans autorisation (17 % des cas, contre 9 % en 2020 et 10 % en 2019), opérations commerciales préalables à l'exportation sans licence ou avant notification de licence (3 % des cas, contre 9 % en 2020, 10 % en 2019), exercice d'une activité d'intermédiaire sans autorisation de l'État (1 % des cas). Les contrôles réalisés ont mis en lumière l'exportation de formations non-autorisées ou l'exportation par voie intangible de données classées ML 22, l'absence de CNR ou de convention de prêt pour des exportations temporaires liées à des tests ou des démonstrations dans des pays sensibles. De nombreuses sociétés signent des contrats en anticipant l'attribution de la licence instruite par les services de l'État ;

²⁶⁴ Livres de comptes, documents commerciaux sur des livraisons ciblées (contrats, avenants, conventions, bons de commande, bordereaux de livraison, factures, déclarations en douane, courriels aux clients, etc.), registres de matériels de guerre et des transferts, documents techniques de définition et de conception, CNR, preuves de retour des matériels expédiés temporairement, de respect des conditions non-suspensives, de respect des conditions suspensives, documents de contrôle interne, etc.

²⁶⁵ La DGA souligne cependant que ce manquement n'est pas identifié comme une infraction dans la codification NATINF établie par le ministère de la justice.

- le non-respect des obligations déclaratives des opérateurs : absence d'envoi ou envoi tardif de pièces, non-conservation de pièces et/ou absence de registre, omission d'une information obligatoire du registre (38 % des cas en 2021, contre 25 % des cas en 2020 et 19 % en 2019). Dans près de la moitié des cas, la tenue des registres d'armes classées A2 est lacunaire ou des AFCI sont inadaptées à l'activité des entreprises. Le SCAE a été informé de cette difficulté par le CMCAP. Ce dernier a également demandé à la DGA-DI de communiquer davantage auprès des TPE et PME plus exposées à ce type de carences et nécessitant un accompagnement *ad hoc*.

Le CMCAP instruit ensuite ces procès-verbaux de contrôle et se prononce sur les suites à y apporter au cours de réunions plénières qui se tiennent presque tous les mois. Ces décisions, notifiées aux exportateurs, au cabinet du ministre des armées et suivies par le pôle AME du SGA, sont prises en cohérence avec celles de la CIEEMG, *via* le secrétariat du CMCAP qui en reçoit les procès-verbaux et veille au croisement des informations entre ces deux instances. Le CMCAP transmet également, conformément à son règlement intérieur du 15 mai 2017, son rapport annuel d'activités au cabinet du ministre des armées et au SGDSN, en tant que président de la CIEEMG.

Ce rapport d'activités illustre l'action du CMCAP et ses limites. Sa diffusion, auprès des sept structures du ministère des armées qui le composent et au SGDSN, mériterait d'être élargie à l'ensemble des membres de la CIEEMG à des fins d'information et de discussion. En 2021, 31 procès-verbaux ont été établis par la sous-direction du contrôle export dont 10 pour des contrôles sur pièces (contre 17 en 2020, 15 en 2019 et 10 en 2018) et 21²⁶⁶ pour des contrôles sur place (contre 27 en 2020, 28 en 2019, 34 en 2018 et près de 40 les années passées). Les contrôles sur pièces ont conduit à analyser 1 088 comptes-rendus d'activité et 5 219 contrats (soit 84 % des contrats).

Ces non-conformités sont surtout liées à des déficiences du contrôle interne des exportations soumises à autorisation mais aussi à des coopérations industrielles entre des entreprises exportatrices, y compris dans un même groupe. Elles peuvent alors conduire à :

- la transmission non autorisée de données classées sur un système de défense à des interlocuteurs étrangers, mis à disposition d'une société française mais non parties prenantes à un programme de défense ;
- la consultation de données sensibles hébergées sur un serveur à l'étranger par des filiales étrangères d'une société domiciliée en France.

²⁶⁶ Cette diminution des contrôles s'explique par une baisse transitoire des effectifs de contrôle de cette sous-direction.

Le CMCAP invite donc le SGDSN à clarifier les obligations des exportateurs en matière de consultation par voie intangible, d'accès à distance et de stockage de données ML22.

Les effets de ces contrôles restent néanmoins limités puisque 75 % des procès-verbaux de la sous-direction du contrôle export ont débouché sur des mises en garde (contre 47 % en 2020 et 29 % en 2019), 1 % ont été classés sans suite (contre 47 % en 2020 et 66 % en 2019), et seulement 7 % ont conduit à des mises en demeure (contre 6 % en 2020 et 5 % en 2019). Une seule procédure est en cours depuis plusieurs années à l'encontre d'une entreprise au titre de l'article 40 du code de procédure pénale²⁶⁷ pour suspicion d'activité d'intermédiation non autorisée (absence d'AFCI). Enfin, le CMCAP n'a usé de son pouvoir d'injonction qu'à quatre reprises, dont deux en 2021.

Cette situation s'explique par la volonté du ministère des armées de disposer d'un recul suffisant sur les effets de la réforme de 2014, en privilégiant la pédagogie et la bienveillance envers les entreprises durant la phase d'appropriation de cette nouvelle réglementation. Cette phase est cependant désormais achevée, avec une première sanction pécuniaire décidée en mars 2021 à l'encontre d'une entreprise. Cette décision contribue certes à crédibiliser le système de contrôle mais elle nécessite d'être confirmée par des décisions similaires dans les années à venir, y compris envers des ETI ou des grands groupes.

Enfin, le CMCAP n'a utilisé qu'une seule fois son pouvoir de proposition d'évolution réglementaire en suggérant la possibilité de mises en demeure, concrétisée par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2016-982 du 20 juillet 2016²⁶⁸. Le CMCAP pilote, de plus, un groupe de travail « infractions » visant à clarifier les dispositions du code de la défense relatives au volet pénal du contrôle *a posteriori* et à définir, le cas échéant, des infractions plus graduées. Le CMCAP a donc devant lui des marges notables de progression pour que son action, couplée à celle d'un comité de sanction jouant son rôle, ait un effet dissuasif envers les entreprises irrespectueuses de la réglementation en vigueur, quelles que soient leurs tailles. Ces progrès pourraient être d'autant plus importants que le CMCAP coordonne peu son action avec la DGDDI, alors que celle-ci est chargée d'exercer la police des marchandises en mouvement.

²⁶⁷ Seuls deux contrôles sur pièces en 2016 et 2017 ainsi que 5 % des contrôles sur place de 2016 et 2 % de ceux de 2017 ont débouché sur une saisine du procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale pour des faits délictueux liés à des exportations de matériels militaires et de sécurité.

²⁶⁸ Cette ordonnance a été prise en application de l'article 30 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2016 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Les logiques différentes de contrôle (de régularité pour la DGDDI, de conformité pour la DGA) et les approches qui en découlent (transactionnelle pour les douanes, préventive et de recommandation pour le ministère des armées), ne doivent pas occulter les points de convergence entre la DGA, le CGA et la DGDDI. Ainsi, la DGDDI, membre comme la DGA du comité de sanction, coopère avec la DGA et le CGA sur la thématique des entreprises d'armement en difficulté ou en croissance. De plus, conformément aux articles L. 2339-1 du code de la défense et 59 ter du code des douanes ainsi qu'à un protocole d'accord de 2015²⁶⁹ liant la DGA et la DGDDI, le bureau COMINT2 et la DGA-DI échangent entre eux des informations sur les contrôles à l'exportation des matériels d'armement et de sécurité (irrégularités constatées lors de contrôles, début d'enquête de la direction des enquêtes douanières (DED) au sein d'une entreprise incluse dans le programme de contrôle annuel du CMCAP, transmission à la DED de ce programme de contrôle, etc.). Dans le même esprit, la DNRED est destinataire du programme annuel de contrôle du SCAE.

S'agissant plus spécifiquement du protocole d'accord de 2015, des échanges entre la DGA et deux directions de la DNRED (la DED et la Direction des Opérations Douanières) ont été fournis en 2017-2018. Ils ont permis d'éviter des contrôles redondants, de mutualiser des éléments recueillis lors de contrôles passés et de partager des expertises sur des infractions potentielles à la législation sur l'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés. Les services de la DGA et de la DGDDI (DNRED, services d'enquêtes judiciaires des finances, services régionaux d'enquêtes, bureaux et brigades des douanes) doivent également se porter assistance, comme prévu par le protocole de 2015. Ils doivent aussi s'informer mutuellement des sessions de formation ou de séminaires portant sur l'exportation de matériels de guerre.

Cependant, en particulier du fait de facteurs structurels et organisationnels internes à la DNRED, les relations entre la DGA et la DGDDI se sont distendues. La réunion annuelle prévue entre les deux directeurs généraux de ces directions générales pour établir un bilan et des perspectives d'évolution du protocole d'accord ne s'est jamais tenue, ce qui est regrettable. Dès qu'elle a été dotée d'effectifs renforcés en août 2020, la division « contre-prolifération, sanctions internationales et trafics internationaux d'armement conventionnel » de la DED²⁷⁰ a rencontré la DGA pour relancer les échanges dans le domaine opérationnel (échanges

²⁶⁹ Cf. Protocole d'accord sur la coopération entre la DGDDI et la DGA concernant les exportations, les importations de matériels de guerre, armes et munitions et de matériels assimilés et les transferts intracommunautaires de produits liés à la défense, septembre 2015, 7 p.

²⁷⁰ Cf. annexe n° 8, § sur la DGDDI. A l'issue de sa réorganisation, les effectifs de la DED sont passés de 7 à 16 ETPT, ce qui devrait permettre de mobiliser davantage de ses agents pour lutter contre les trafics de matériels de guerre, d'armes et de munitions.

d'informations), de la formation²⁷¹ et des bonnes pratiques. En revanche, l'organisation des contrôles étant très différentes entre les douanes (opérations principalement sur signalement) et la DGA (exécution d'un plan annuel de contrôle), la coordination des opérations des douanes et de la DGA dans ce domaine n'a guère pu progresser.

Le contrôle de la DGDDI s'exerce ainsi d'abord lors du dédouanement pour les armes²⁷² et les explosifs, identifiés par des codes douaniers spécifiques²⁷³. Ceux-ci facilitent les contrôles et la détection d'anomalies éventuelles *via* le guichet unique national du dédouanement (GUN²⁷⁴), une base applicative de la DGDDI permettant la dématérialisation de documents d'ordre public et de préciser les quantités imputées pour chaque autorisation d'exportation. GUN y parvient en liant le Système de Dédouanement en Ligne par Traitement Automatisé (Delta²⁷⁵) aux applications des autres administrations, dont le système EGIDE depuis 2018. Pour les matériels militaires et assimilés définis par l'arrêté du 27 juin 2012 modifié, ce contrôle est également effectué pendant le dédouanement, comme pour tous les produits, après une analyse de risque des déclarations en douane, grâce à Delta.

Les bureaux des douanes peuvent certes contrôler l'existence d'une licence globale afférente à des matériels exportés mais ils ne peuvent pas contrôler les matériels militaires et de sécurité exportés dans le cadre de ces licences qui ne comportent aucune quantité, ni aucun montant de référence. Ils ne peuvent pas davantage s'assurer, sauf *a posteriori via* la DNRED, de la conformité des transferts dématérialisés associés à de tels flux ou (excepté lors de contrôles ponctuels à la circulation²⁷⁶) des licences de transfert vers des États membres de l'UE, non soumis à la production de déclarations en douane. Dans tous les autres cas, ce contrôle, le plus souvent uniquement

²⁷¹ Les formations aux nouvelles entreprises utilisatrices de Sigale, jusqu'alors dispensées par la DGA, sont toutefois réalisées par les groupements industriels après une formation initiale de la DGA.

²⁷² 1062 armes saisies et 243 constatations en moyenne par an de 2015 à 2020 ; 903 constatations et 805 armes (dont 32 armes de guerre) saisies en 2021, ainsi que 249.458 munitions et 1.118 explosifs (source : DGDDI).

²⁷³ Le code R407 identifie les matériels de guerre et assimilés. Le code 2405 fait référence à une LEMG associée à l'exportation de ces matériels. La dispense de telles licences est matérialisée par le code 2807.

²⁷⁴ Cf. <https://www.douane.gouv.fr/le-guichet-unique-national-du-dedouanement-gun-generalites>.

²⁷⁵ Cf. <https://www.douane.gouv.fr/service-en-ligne/declaration-en-douane-fret-traditionnel-delta-g>.

²⁷⁶ Ces contrôles réalisés dans le cadre de l'article 60 du code des douanes consistent à procéder à la « visite » de moyens de transport, de marchandises et de personnes, de manière aléatoire ou suite à une analyse de risque. À cette occasion, les agents des douanes vérifient que les matériels, armes et munitions relevant des articles 215 et 215 bis du code des douanes sont régulièrement détenus ou transportés en demandant aux personnes contrôlées de présenter les justificatifs afférents.

administratif, consiste à vérifier l'existence de marchandises exportables décrites dans le feuillet n° 3 des LEMG, le respect des conditions bloquantes ou de dispense de ces licences ainsi que la conformité des matériels exportés aux documents présentés en douane. En pratique, peu de documents sont non-conformes et débouchent sur des décisions d'interdiction d'exportation vers le premier pays destinataire des marchandises, la DGDDI ne prenant jamais en compte le pays destinataire final. En revanche, de nombreux dossiers doivent être complétés par les exportateurs, notamment pour fournir des documents probants d'accompagnement (factures, notices techniques, etc.). Les bureaux de douane et les cellules de conseil aux entreprises (CCE) des pôles d'action économique (PAE) de la DGDDI peuvent conseiller à cette occasion les TPE et PME sous-traitantes de grands groupes, dans le cadre de licences multi-exportateurs.

En cas de doute sur la soumission d'un matériel à la production d'une licence d'exportation pour des biens à double usage, ces services peuvent, de même que la DNRED en cas de contrôle rétrospectif, saisir le SBDU pour avis. Ils peuvent agir de même, en activant la clause dite « attrape tout » du règlement du Parlement européen et du Conseil n° 821/2021 du 20 mai 2021, pour un bien non listé susceptible d'être soumis en opportunité au contrôle du SBDU. Ce contrôle douanier documentaire peut également être complété par un contrôle physique permettant de vérifier la nature des matériels militaires et assimilés, l'ampleur des quantités exportées, l'absence de marchandises faisant l'objet d'un embargo vers certains pays. Toutefois, ce contrôle physique reste marginal (cf. tableau n° 19) et ne porte pas sur le respect des clauses de non-réexportation qui relèvent du comportement des pays destinataires des matériels militaires et assimilés mais pas des exportateurs.

Tableau n° 19 : contrôles douanier *ex ante* de matériels de guerre en fret export

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de contrôles <i>ex ante</i> physiques de matériels de guerre export	21	26	23	18	6	17
Nombre de contrôles <i>ex ante</i> documentaires de matériels de guerre export	6 562	7 900	7 385	9 521	9 645	12 071

Source : DGDDI

Les agents chargés de procéder à ces contrôles ne bénéficient pas d'une formation spécifique, hormis un séminaire organisé en mars 2020 sur les produits stratégiques. Ils sont néanmoins affectés dans des espaces dédiés aux exportations du secteur de l'armement à Roissy ainsi qu'à Toulouse-Blagnac (25 agents sur un total de 58), deux des quatre centres d'expertise douanière chargé du dédouanement des marchandises des grands groupes. En 2020, ces centres ont

traité 72 % (contre 55 % en 2019) des flux totaux d'exportation de matériels de guerre et assimilés, soit 15.029 déclarations représentant 23.997 articles sur un total de 20.907 déclarations d'exportation de ces matériels (pour 22.256 déclarations en 2021 dont 21.341 à Roissy). Si 4,07 % de ces déclarations ont donné lieu à des rectifications²⁷⁷ et 1,86 % à des invalidations, seuls 0,25 % ont débouché sur des procédures contentieuses. Celles-ci portent sur trois motifs : le défaut de présentation d'autorisation d'exportation, l'utilisation de codes additionnels nationaux excluant les matériels exportés de la réglementation relative au matériel militaire et de sécurité, des erreurs ou omissions.

Dans les trois à six ans suivant ces opérations de dédouanement et en cas de soupçon de fraude²⁷⁸, la DGDDI peut, *via* les agents de la DED compétents en matière de défense et de sécurité ou les services régionaux d'enquête (SRE) localement concernés, procéder à un contrôle ex-post (dit de second niveau), au cas par cas et non programmé, des opérations d'exportation de matériels militaires et assimilés. En coopération avec d'autres services douaniers (bureaux des douanes et service d'analyse de risque et de ciblage - SARC²⁷⁹) et/ou d'autres services de renseignement, ces services peuvent organiser des auditions, demander, conformément à l'article 65 du code des douanes, la communication de documents ou les saisir. Ils peuvent enfin utiliser leur droit de visite des locaux professionnels ou domiciliaires. Ce droit de visite des locaux et lieux professionnels, prévu par l'article 63 ter du code des douanes, est mis en œuvre sur information préalable du procureur de la République qui garde la possibilité de s'y opposer. Les visites domiciliaires peuvent, sur la base de l'article 64 du code des douanes, intervenir en flagrance ou sur ordonnance du juge des libertés et de la détention. Depuis 2015, selon la DGDDI, peu de visites de ce type ont été initiées en matière de contrôle et de suivi des exportations de matériels de défense et de sécurité.

La DNRED surveille également certains pays utilisés de notoriété publique pour contourner les sanctions internationales et les mesures restrictives internationales, européennes ou nationales aux échanges de matériels d'armement et de sécurité. Ces contrôles opérés sur des flux de marchandises, sans distinction de pays, portent sur une demi-douzaine de thématiques :

²⁷⁷ Celles-ci concernent pour 46,19 % des cas des erreurs mineures ne nécessitant pas la fourniture de documents complémentaires. 23,20 % des cas ont trait à des erreurs de version, date et numéro de LEMG ; 14,54 % des rectifications portent sur l'ajout ou la suppression de codes additionnels nationaux ou de dispositions tarifaires particulières et 5,67 % sont liés à des erreurs de valeur de facture ou bien à des mauvaises imputations de valeur ou de quantité.

²⁷⁸ L'origine de ces soupçons est variable : études de trafics, constatations de bureaux de douane français ou étrangers sur des exportations de biens, informations communiquées par un service partenaire national ou étranger, etc.

²⁷⁹ Le SARC (40,5 ETP) est un service à compétence nationale, rattaché à la sous-direction des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude de la DGDDI. Il comporte trois pôles dont le pôle avant dédouanement et prohibitions (8 ETP).

- les armes, munitions et matériels assimilés ;
- les matériels de guerre, en termes de licéité des biens exportés et de respect de mesures d'embargos ;
- les matériels « anti-torture » tels que définis au règlement européen n° 2019/215 ;
- les poudres et explosifs ;
- les précurseurs chimiques susceptibles de rentrer dans la composition de certains explosifs ou armes ;
- les matériels concourant à la sécurité et au maintien de l'ordre qu'ils soient matériels ou immatériels (logiciels d'écoutes généralisées, etc.).

Ils sont menés après une analyse de risque, dont la méthodologie est confidentielle, et de la création de profils de ciblage²⁸⁰ par le pôle avant dédouanement et prohibitions (8 ETP dont 3 spécialisés dans les exportations de matériel militaire et de sécurité) du SARC. Ce travail est réalisé par la DNRED sur la base de la notoriété et des antécédents des entreprises, d'une analyse des flux déclaratifs, de signalements d'un service douanier, du SGDSN, de la DGA, du SCAE, de la DRM, de la DRSD, de TRACFIN, d'individus ou de partenaires douaniers étrangers dans le cadre de l'assistance administrative mutuelle internationale. Cette thématique est également traitée en lien avec le bureau COMINT2 et la première division de la DED, responsable de la lutte contre les grands trafics. Le SGDSN peut ainsi demander à la DNRED d'entraver des opérations d'exportation dans le cadre de la *Proliferation Security Initiative*, du plan d'interception portant sur l'armement conventionnel ou si une entreprise française semble impliquée dans des manœuvres financières et logistiques de contournement d'embargo de matériel de défense et de sécurité vers des pays sensibles. Ces contrôles de la DNRED visent l'atteinte de quatre objectifs : vérifier la conformité des opérations d'exportation aux autorisations accordées et l'absence de matériels prohibés exportés sans licence ; s'assurer de la conformité de la destination finale des matériels à celle déclarée et de la réalité de l'exportation, en correspondance avec l'usage défini contractuellement. À l'issue de ces contrôles, les agents de la DNRED peuvent constater et sanctionner d'éventuelles infractions. Les résultats de ces enquêtes peuvent être communiqués à la DGA, au SCAE ainsi qu'aux autres services de renseignement. Selon le niveau de gravité des infractions, l'autorité judiciaire peut en être informée ou une transaction peut être recherchée.

²⁸⁰ Ces profils de sélection concernent les entités placées sous surveillance des autorités douanières ; ils précisent la conduite à tenir par les bureaux de douane en cas de sélection d'une déclaration ainsi que le processus à respecter pour les opérations de contrôle et pour l'alerte de la DNRED en vue d'éventuelles investigations complémentaires.

Annexe n° 8 : les *foreign military sales* (FMS)

Les *foreign military sales* (FMS) sont une procédure mise en œuvre par le gouvernement des États-Unis pour soutenir les exportations de matériel militaire. Les FMS représentent un des modèles les plus aboutis de l'implication de l'État dans les transactions commerciales pour appuyer les exportations de matériel militaire, puisqu'il devient l'unique interlocuteur de l'État client auquel il se substitue dans la relation avec les industriels fournisseurs.

Selon la *defense security cooperation agency*, les États-Unis ont conclu dans ce cadre, une moyenne annuelle de 51 Md\$ de nouveaux contrats d'exportation d'équipements militaires au cours des exercices 2015-2019 (55,4 Md\$ en 2019). Depuis plusieurs décennies, la France est à la recherche d'un outil qui pourrait s'y apparenter.

Les FMS sont autorisées par la section 3 de l'*arms export control act*²⁸¹. Lors de la conclusion d'une FMS, le gouvernement américain et le gouvernement étranger entrent dans un accord entre gouvernements (*government to government agreement, G to G*) appelé « lettre d'offre et d'acceptation » (*letter of offer and acceptance, LOA*) qui ne constitue pas néanmoins un accord intergouvernemental au regard de la loi américaine et ne prévaut pas sur elle.

La liste des pays éligibles est établie par le département d'État puis validée par le président des États-Unis. Le bureau des affaires politico-militaires du département d'État supervise les accords *G to G* et la délivrance des licences d'exportation, en coordination avec l'Agence de coopération de défense et de sécurité du département de la défense (*defense security cooperation agency, DSCA*). La DSCA, qui compte près de 12 000 agents, coordonne la mise en œuvre des FMS.

Les premiers échanges (*pre-letter of request consultations*) entre le pays client (représenté par une mission d'achat spécifique chargée du suivi du processus d'acquisition et hébergée au sein de son ambassade), la DSCA et les services techniques du ministère de la défense américain permettent d'affiner la définition technique des équipements souhaités et d'avoir une première estimation de leur prix et de leur disponibilité (*price and availability*). Le pays demandeur émet ensuite une demande formelle (*letter of request*) indiquant précisément les capacités militaires souhaitées, l'estimation des moyens financiers qu'il est prêt à y affecter et les délais dans lesquels il souhaiterait disposer des équipements. Dès lors que la LOR est reçue, le principe de la vente doit être approuvé par le gouvernement, tout comme ses modalités dans un délai de quatre mois. Ce délai peut être allongé à six mois dans les cas où la vente²⁸² requiert l'envoi d'une

²⁸¹ Qui liste les États étrangers et les organisations internationales (223 environ en 2020) auxquels les États-Unis peuvent vendre des équipements et des services de défense.

²⁸² À partir de 14 M\$; les FMS faisant l'objet d'un avis au Congrès sont publiées sur le site de la DSCA.

notification au Congrès (*congressional notification*) qui est réputé avoir donné son accord, sauf s'il rend expressément un avis négatif. Cette double validation donne aux FMS une grande stabilité juridique et politique.

Après l'approbation de la vente, le DSCA émet une *letter of offer and acceptance* (LOA) qui détaille les équipements, les éléments accessoires à la vente (entraînement, soutien, etc.) et les conditions indicatives de la vente (prix et disponibilité, *price and availability*). La LOA devient le contrat qui lie les parties une fois que le pays requérant l'a signée et qu'il a versé l'acompte (*deposit*) ce qu'il doit faire dans les 60 jours, sous peine de voir la LOA devenir caduque. Dans ce texte, le pays client exonère les États-Unis et ses agents de toute responsabilité. Les garanties sont limitées aux défauts de fabrication du matériel à la livraison.

Pour les entreprises exportatrices, en particulier celles qui ont le moins l'habitude des exportations, les FMS constituent un dispositif particulièrement sécurisant, puisqu'elles n'ont affaire qu'au ministère américain de la défense qui s'occupe de l'ensemble de la transaction : autorisations, logistique et paiements, ce qui réduit les coûts et les risques inhérents aux transactions internationales. Les FMS rendent aussi les offres américaines très compétitives, puisqu'elles dispensent l'entreprise de se garantir du risque de non-paiement.

Les FMS doivent être neutres sur le plan budgétaire (« *FMS activities be conducted at no cost to the U.S. Government* »). Le gouvernement américain ne donne donc aucune garantie ni sur le coût final des équipements, ni sur leur conformité, ni sur le délai de livraison. Il fait rémunérer ses prestations par un droit, à la charge du pays acquéreur, de 3,5 % (précédemment 3,8 %) pour amortir les coûts de fonctionnement du service. Les fonds sont déposés sur un compte spécial du trésor le « *FMS trust fund administrative account* ».

Les FMS peuvent porter :

- sur des équipements en stock dans les armées américaines ;
- sur des équipements que les armées américaines sont en train d'acquérir, le partenaire étranger se joint alors à la commande en cours ;
- sur des équipements spécifiques.

Dans les deux premiers cas, l'administration américaine procure au pays demandeur les équipements à un prix identique à celui auquel il les achète lui-même. Lorsque la FMS porte sur un produit en stock dans les armées américaines, le pays acquéreur doit en régler le prix dès la commande ou, si le Président décide qu'il s'agit d'une vente d'intérêt national, au plus tard à la livraison. Lorsqu'il s'agit d'un équipement qui doit être acquis spécifiquement, l'État acheteur s'engage à en payer la totalité, met à disposition les fonds selon le calendrier fixé par le contrat et s'engage à supporter tous les dommages qui résulteraient de l'annulation du contrat. Le calendrier des paiements, qui comporte un dépôt initial, est fixé dans l'accord intergouvernemental ; il s'exécute indépendamment de l'avancée des travaux. Il est calculé de sorte qu'en cas d'interruption des versements par le client, le contrat industriel puisse être résilié sans frais ni pour l'industriel ni pour l'État américain.

En contractant dans le cadre des *FMS*, le pays client bénéficie d'une procédure rapide et bien rôdée. Il a accès aux stocks de l'armée américaine ou, quand l'administration américaine commande pour son compte aux industriels, il bénéficie des services de l'administration américaine qui lui assurent les mêmes clauses contractuelles et les mêmes procédures de contrôle que celles qu'elle applique à ses propres achats. Le pays client peut ainsi bénéficier d'économies d'échelle et avoir une assurance qualité pour un coût d'intermédiation somme toute modeste. En revanche, le pays client n'a aucun contact direct avec le fournisseur, aucune maîtrise des délais, aucune visibilité sur la structure des coûts. De plus, il est souvent conduit à accepter des solutions complètes (*total package approach*) incluant à la fois le soutien, les pièces de rechange, les armements et la formation des personnels, qui favorisent les équipementiers américains. Enfin, s'agissant des litiges éventuels, ils sont réglés à l'amiable de gouvernement à gouvernement, après que le client a fait parvenir un « rapport d'écart » au gouvernement américain.

Tableau n° 20 : avantages et inconvénients des FMS

	Avantages	Inconvénients
Pour l'industriel fournisseur	Aucune démarche pour obtenir les licences d'exportation Clients sans opération de prospection Pas de mise en concurrence Pas d'« <i>offsets</i> » Absence de risque en cas de défaillance de l'acheteur ou d'interruption du contrat (embargo/guerre, etc.)	Pas de possibilité de maximiser les marges
Pour les États-Unis	Allongement des séries Connaissance fine des capacités militaires des pays acheteurs Interopérabilité Contrôle politique de l'usage	
Pour le pays client	Rapidité de la procédure Rapidité des livraisons quand prélèvement sur stocks Sécurité juridique et politique Économies d'échelle Expertise et contrôle des matériels par l'administration américaine Interopérabilité avec les États-Unis et autres pays partenaires	Aucun contact avec le fournisseur Pas de visibilité sur les coûts Pas d'engagement sur les délais Paiements sans visibilité sur l'exécution du contrat Echéancier de paiement désavantageux

Source : *Cour des comptes*

Pour un certain nombre de pays partenaires, les *FMS* s'accompagnent des *FMF* (*foreign military financing*)²⁸³ dispositif créé en 1961 qui permet de financer les achats d'un État client, qu'il recoure aux *FMS* et/ou, pour certains pays (Israël, Égypte en particulier), à des contrats auprès des industriels de défense (*defense commercial sales*). Les *FMF* comportent une forte proportion de dons. Pour l'exercice fiscal 2015, les États-Unis avaient mobilisé plus de 5,6 Md\$²⁸⁴ au titre des *FMF*, dont plus de 90 % au bénéfice des pays du Proche-Orient. La demande au titre du budget 2021 est du même montant²⁸⁵, la part du Proche Orient a progressé de 2 %²⁸⁶.

Tableau n° 21 : budget des FMF 2015 et 2021

En MUS\$	Afrique	Pacifique et Asie de l'Est	Europe et Eurasie	Proche Orient	Asie du Sud et centrale	Amérique centrale et du Sud
2015	11	67	67	5 096	288	47
2021 (<i>fiscal year request</i>)	5 (Djibouti)	85,9	170	5 190	30	20

Source : US department of state, *foreign military financing account summary*

La force de ce système de soutien à l'exportation repose, outre la puissance politico-militaire et financière des États-Unis, sur la profondeur du marché militaire national – on rappellera que les achats annuels du *US department of defense* sont égaux à la totalité des achats d'armements du reste du monde - qui a la capacité d'offrir des séries longues et des stocks importants.

²⁸³ « *Foreign military financing (FMF) is a critical foreign policy tool for promoting United States (US) interests around the world by ensuring that coalition partners and friendly foreign governments are equipped and trained to work toward common security goals and share burdens in joint missions. In that regard, FMF is vital to supporting US coalition partners in the war on terrorism. FMF provides grants for the acquisition of US defense equipment, services and training, which promotes US national security by contributing to regional and global stability, strengthening military support for democratically elected governments, and containing transnational threats including terrorism and trafficking in narcotics, weapons, and persons. These grants enable key allies and friends to improve their defense capabilities and foster closer military relationships between the US and recipient nations. Increased military capabilities build and strengthen multilateral coalitions with the US and enable friends and allies to be increasingly interoperable with regional, US, and NATO forces. By increasing demand for US systems, FMF also contributes to a strong US defense industrial base, an important element of US national defense strategy that reduces cost for department of defense acquisitions and secures more jobs for American workers* », rapport FMF 2007.

²⁸⁴ 6,1 Md\$ en 2018.

²⁸⁵ In *Congressional budget justification*, department of state, *foreign operations and related programs, fiscal*.

²⁸⁶ Dont Israël (3100 M\$), Égypte (1300 M\$), Jordanie (300 M\$), Irak (250 M\$).

Annexe n° 9 : historique, suivi et caractéristiques du contrat CaMo et de l'AIG support

Après que la Belgique eut fait part en 2016 de sa volonté d'acquérir auprès de la France des matériels en vue d'équiper ses forces terrestres (approbation par la commission des achats militaire du Parlement belge du dossier de demande d'entente préalable à la fin de l'année 2016), les négociations ont été ouvertes avec la France en juillet 2016, marquée par l'adoption d'une déclaration d'intention commune. Une lettre d'intention a été signée le 5 avril 2017. Le conseil des ministres belge a approuvé le 22 juin 2017 la proposition de son ministre de la défense de lancer, en coopération avec la France, le programme visant la modernisation de la capacité motorisée, ou programme CaMo.

Le 29 juin 2017, les ministres en charge de la défense des deux pays ont signé une déclaration matérialisant leur intention de créer un partenariat stratégique, unique et durable dans le domaine terrestre, maximisant l'interopérabilité des forces armées terrestres belges et françaises, permettant à la composante terre belge d'acquérir par achat de gouvernement à gouvernement cette capacité motorisée. Cette lettre d'intention a permis d'engager des négociations (janvier à juillet 2018) qui ont abouti à la signature de l'accord intergouvernemental du 7 novembre 2018. Au travers de cet accord, l'État client, la Belgique (mandant), a confié à l'État français (mandataire) la tâche de passer en son nom et pour son compte, un contrat d'acquisition (sous forme de marché public), selon les règles nationales françaises, dans le respect du droit de l'Union européenne, auprès d'un fournisseur industriel désigné. Il précise les obligations de la France, de la Belgique et du fournisseur industriel dans la mise en œuvre du mandat.

Ce contrat est entré en vigueur le 21 juin 2019²⁸⁷ après que le Parlement en eut autorisé l'approbation²⁸⁸. Le 24 juin 2019, la DGA a notifié aux industriels le contrat d'acquisition de la première capacité CaMo ; d'une valeur de 1,6 Md€, ce contrat prévoit l'achat d'un système de combat calqué sur celui choisi pour le renouvellement de l'armée de terre française (programme Scorpion) avec la livraison de 382 véhicules blindés multi-rôles Griffon, de 60 engins blindés de reconnaissance et de combat Jaguar entre 2025 et 2030, équipés de leur système d'information, de leurs radios et de leurs armements ainsi qu'un ensemble de prestations associées. Ces véhicules seront identiques à ceux du programme Scorpion et donc totalement compatibles avec leurs équivalents français.

Au travers de cet accord, l'État client, la Belgique (mandant), a confié à l'État français (mandataire) la tâche de passer en son nom, et pour son compte, un contrat d'acquisition (sous forme de marché public), selon les règles

²⁸⁷ Décret n° 2019-829 du 5 août 2019 portant publication de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du royaume de Belgique relatif à leur coopération dans le domaine de la mobilité terrestre (ensemble trois annexes), signé à Paris le 7 novembre 2018.

²⁸⁸ Loi n° 2019-551 du 3 juin 2019.

nationales françaises, dans le respect du droit de l'Union européenne, auprès d'un fournisseur industriel désigné. Il précise les obligations de la France et de la Belgique et du fournisseur industriel dans la mise en œuvre du mandat. La France accepte d'assurer l'interface avec les industriels français pour l'acquisition d'équipements identiques à ceux commandés par l'armée française. Elle devient la mandataire de la Belgique et se substitue à l'État belge pour négocier, conclure et mettre en œuvre, avec le maître d'œuvre industriel choisi par la Belgique (Nexter) un contrat global dont Thalès et Arqus sont les sous-traitants. Dès lors que le procès-verbal de constatations du matériel visé par la partie française et signé par la partie belge est émis, la partie belge réceptionne le matériel. La réception vaut transfert de propriété directement entre le fournisseur industriel et la partie belge.

L'AIG se décline en quatre volets :

- l'accord proprement dit conclu entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à leur coopération dans le domaine de la mobilité terrestre ;
- un projet de protocole additionnel à l'accord entre les deux États, dit « protocole de fournitures » ;
- un marché public passé entre la partie française, agissant au nom et pour le compte de la partie belge, et le fournisseur industriel désigné selon les règles nationales françaises, relatif à l'acquisition par la partie belge de la première capacité du programme CaMo ;
- un protocole bancaire entre la Belgique représentée par la direction générale des ressources matérielles, la France (DGA), et la Caisse des dépôts et consignations (établissement bancaire désigné par la Belgique établi sur le territoire français).

L'AIG est suivi dans la durée par un comité directeur franco-belge qui réunit, pour la partie française le délégué général pour l'armement et le sous-chef plans de l'état-major des armées, pour la partie belge le directeur général des ressources matérielles et le chef de la composante terrestre. Dans ce cadre, le pilotage du contrat CaMo est assuré par un comité ad hoc de pilotage de programme, qui est localisé à la DGA à Paris, et piloté par un directeur du programme CaMo à la DGA. L'AIG permet de conclure un contrat de gré à gré, tout en répondant aux impératifs suivants :

- être conforme au droit européen, ce que permet le contrat d'État à État ; en effet, si les marchés publics de défense sont soumis à des obligations de publicité et de mise en concurrence définies par la directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009 qui vise la création d'un marché européen des équipements de défense, la directive prévoit des exceptions. Son article 13 f exclut de ces obligations les « *marchés passés par un gouvernement à un autre gouvernement concernant la fourniture d'équipements militaires ou d'équipements sensibles* »²⁸⁹;

²⁸⁹ « *Ainsi des travaux et des services directement liés à de tels équipements, ou (...) (ii) des travaux et des services destinés à des fins spécifiquement militaires ou des travaux et services sensibles.* »

- ne pas entrer dans le périmètre de la dette au sens du traité de Maastricht et être neutre pour les finances publiques : L'État n'assume à aucun moment la propriété des matériels, qu'aucun mouvement financier n'entre dans la comptabilité publique au sens du traité de Maastricht, et qu'il ne puisse y avoir des risques d'impayés, puisque le compte ouvert par la Belgique auprès de la Caisse des dépôts et consignations ne peut fonctionner qu'en position créditrice. Par ailleurs, la Belgique s'engage à prendre en charge tous les coûts afférents au contrat et à ses éventuelles évolutions. Les prestations réalisées par la DGA donnent lieu à une rémunération versée par la Belgique, à hauteur de 40 M€ hors taxes pour la part ferme initiale du contrat, auxquels s'ajouteront 3 % du montant de chaque commande émise au titre de la provision pour évolutions et aléas et 3 % du montant de chaque commande émise au titre de la part de commande additionnelle de matériel. Ces fonds doivent être versés sur un compte dédié de l'agence comptable services industriels armement ouvert à la banque de France. En revanche, les prestations de formation réalisées par les armées ne sont pas facturées et elles entrent dans le champ de la coopération²⁹⁰ ;
- ne pas engager la responsabilité de l'État : le mandat limite la responsabilité de la France à des clauses d'effort et limite les risques en matière de responsabilité et de propriété du matériel ; on lit notamment dans l'accord que la France « *déploie ses meilleurs efforts pour permettre la fourniture du matériel par le fournisseur industriel dans les conditions de prix, de délais et de performances définies dans le protocole de fourniture* », que « *la partie belge reconnaît que la partie française n'est en aucun cas responsable de l'exécution du contrat par le fournisseur industriel* ; que « *la partie française n'est tenue notamment par aucune garantie de bonne fin ni aucun engagement de résultat ou de responsabilité vis-à-vis de tout défaut de conformité et/ou vice caché* » et que « *la partie belge reconnaît que la partie française n'est en aucun cas responsable de l'exécution du contrat envers le fournisseur industriel* ».

Il est également spécifié que « *la partie belge peut annuler tout ou partie des livrables définis dans le protocole de fourniture, avant la fourniture desdits livrables. La partie belge assume les coûts résultant de cette annulation.* »

La responsabilité de la France n'est pas encourue en cas de dénonciation de l'accord ou du protocole de fourniture, ou de défaillance d'une partie ou survenance d'un événement extérieur s'opposant durablement et irrémédiablement à l'exécution du contrat (article 14).

²⁹⁰ Cf. *supra* ; néanmoins, il est prévu qu'afin « *de respecter le principe de réciprocité dans l'échange des prestations, les parties approfondissent les études en cours sur la formation de pilotes français en Belgique, sur l'appui belge à la formation des administrateurs SIC français et Contact à l'horizon prévisionnel 2019-2020 et sur le renfort d'instructeurs belges à Bourges durant la période prévisionnelle 2020-2025.* »

Annexe n° 10 : le SI SISTEX

Accessible de façon modulée le système d'information SISTEX est utilisé et alimenté par les 4 officiers du bureau Soutex-MA (profil administrateur), et, au sein de chacun des états-majors d'armée, par leurs bureaux des relations internationales, leurs bureaux juridiques et leurs bureaux financiers. L'armée de l'air, principale contributrice aujourd'hui aux actions de Soutex, en est la principale utilisatrice (16 utilisateurs dont 10 au bureau finances sur un total de 27).

Développé en interne et maintenu par le Centre de développement des applications de la défense de Bourges, le SI SISTEX permet de traiter l'ensemble du processus « actions Soutex » (APEX) en *workflow*, chaque intervenant étant sollicité au moment venu par l'application elle-même, et peut, sur cette même application, remplir ses tâches lors des différentes étapes du processus :

- enregistrement de la demande de Soutex des industriels (nature de la demande, pays bénéficiaire, date, lieu, point de contact, description précise de l'effet à obtenir, etc.) ;
- recueil de l'avis de la DGA-DI qui émet un cadrage, définissant les limitations/restrictions éventuelles concernant la réalisation de la prestation demandée ;
- expression de l'avis de l'EMA-MA-Soutex avec ou sans réserve, après consultation du pôle des relations internationales militaires de l'EMA et du pôle licence d'exportation de l'EMA-MA²⁹¹ ;
- exécution des actions de Soutex par les états-majors d'armée ;
- mobilisation des ressources ;
- rédaction des devis et des conventions avec les industriels ou préparation des devis et arrangements techniques avec les pays clients ;
- enregistrement de ces devis et conventions une fois acceptés/signés ;
- suivi de la réalisation de la prestation ;
- établissement de la facturation à l'industriel une fois l'action réalisée ;
- clôture du dossier.

²⁹¹ On notera que le pôle Opérations n'est pas consulté.

Ce SI, qui assure la vue d'ensemble des activités de Soutex conduites par les armées, a été amélioré au cours de l'année 2021 selon trois axes prioritaires :

- création de plusieurs phases dans une APEX ; en effet certaines demandes de Soutex nécessitent d'être découpées en plusieurs phases entraînant de multiples devis, conventions et facturations (par exemple : formation sur plusieurs années) ;
- prise en compte de la gratuité suite à la parution de l'instruction n° 1606 du 16 juin 2020 relative à la rémunération de services rendus par le ministère de la défense au profit de tiers ;
- fiabilisation du calcul automatique des ETP nécessaires à l'absorption de la charge du Soutex.

L'EMA a indiqué que d'autres évolutions devraient permettre également d'améliorer les fonctionnalités du système, notamment en matière de suivi et de bilan des actions, alors que son usage comme outil de statistique reste aujourd'hui très limité.

Annexe n° 11 : les redevances

La DGA est « intéressée » aux performances à l'exportation des industriels de défense par le biais des redevances que ceux-ci peuvent devoir verser au titre des marchés conclus avec la DGA pour développer et acheter des équipements. Celles-ci sont décrites aux articles 79 et 83 du cahier des clauses administratives communes « armement » (le « CAC armement ») approuvé par décision n° 4664/DEF/DGA/DO/SCA/PMC du 20 décembre 2013²⁹² et révisé en janvier 2022.

Exigibles par l'État auprès des industriels titulaires de ces marchés, en cas de vente, de location ou de concession à un tiers (en général, un État étranger) du droit de reproduire des matériels ou des prestations identiques à ceux produits pour le ministère des armées et dont ce dernier a financé les frais d'études, de recherche et de développement, les redevances sont de trois types et peuvent se cumuler :

- les redevances d'études et de recherche (qui se rapportent aux prestations destinées à permettre à plus ou moins long terme la réalisation d'équipements) auxquelles est appliqué un taux de 2 % ;
- les redevances d'outillage (qui se rapportent aux prestations destinées à la fabrication, aux essais et à la maintenance des équipements) auxquelles est appliqué un taux de 2 % ;
- et les redevances de logiciels (qui concernent les logiciels qui ne sont pas directement intégrés dans les matériels) auxquelles est appliqué un taux de 30 %.

Elles viennent rembourser une partie des coûts de développement et de réalisation des outillages de production supportés par l'État. Les redevances sont prévues dès la signature des contrats d'armement.

Les montants de redevances sont calculés en fonction d'une assiette, d'un taux et d'un coefficient de dérivation dont les modalités²⁹³.

L'assiette est déterminée par le prix de vente dont peuvent être déduits certains frais.

²⁹² Le CAC armement est un document élaboré par la DGA. Il se compose d'un certain nombre de clauses communes s'appliquant à tous les marchés de défense ou de sécurité. Il est disponible en ligne sur le site Ixarm, portail en ligne de la DGA. Ces clauses ont été élaborées en concertation avec le conseil des industries de défense françaises (CIDEF).

²⁹³ La DGA a précisé que « pour les programmes en coopération, si l'agence contractante n'est pas la France, il arrive que d'autres taux ou conditions s'appliquent ».

Dans la version du CAC armement en vigueur au moment du contrôle, le taux était fixé, pour les redevances d'études, de recherche et d'outillage, à 2 % « dans le silence du marché » ; il devait constituer un minimum selon la DGA et cette dernière visait à inscrire cette notion de « minimum » dans la nouvelle édition du CAC, ce qu'elle n'a pu obtenir du syndicat professionnel le CIDEF. Elle estime néanmoins qu'avoir réussi à supprimer la mention « dans le silence du marché » constitue une avancée car cette modification entérine le fait qu'un taux de 2 % est la règle.

Le coefficient de dérivation dépend à la fois de la part prise par l'État dans le développement du produit et du degré de similitude entre le produit développé avec son concours et le produit exporté. Si le matériel exporté est identique au matériel acheté par l'État et que celui-ci a financé en totalité le développement de ce matériel, le coefficient de dérivation est de 1. Si en revanche, l'industriel a financé une partie du développement du matériel, la part de l'État est appréciée au regard du coût complet du développement du produit, le coefficient de dérivation est alors inférieur à un. La DGA a fourni les illustrations suivantes : « *Un coefficient de dérivation inférieur à 1 peut donc naître des situations suivantes :*

- *Le matériel incorpore des sous-ensembles acquis sur étagère, sans que la DGA n'ait donc financé le développement de ces sous-ensembles. C'est par exemple le cas d'un matériel aéronautique obtenu par adaptation d'une plate-forme civile, ou de la torpille F21 dont la partie arrière est d'origine allemande ;*
- *Après sa livraison à nos armées, le matériel a été modifié à des fins d'exportation uniquement, sans financement étatique ;*
- *L'industriel a autofinancé une partie du développement du fait des perspectives d'exportation ».*

Le calcul du coefficient, dès lors que ce dernier est inférieur à 1, est particulièrement complexe, puisqu'il nécessite pour chaque contrat à l'exportation de comparer le matériel exporté à celui qui a été développé pour les besoins nationaux. Le coefficient est fixé par un « accord liminaire » établi par la personne publique à la demande de l'industriel préalablement à la première présentation à la vente ou à la location du matériel et des éléments concédés.

Une fois le contrat conclu, l'industriel exportateur doit le communiquer dans les trois semaines qui suivent à la DGA-DI, accompagné d'une fiche analytique, d'une déclaration de redevances (avec notamment les références de l'accord préliminaire et le montant des redevances prévues) et des autres remboursements éventuellement dus à la personne publique, intéressant directement ou indirectement le ministère de la défense²⁹⁴.

²⁹⁴ Au titre des avances versées dans le cadre de la procédure de l'article 90 par exemple.

Dans les faits, l'exportateur, qui souhaite l'application d'un coefficient inférieur à 1, saisit rarement la DGA dès la remise de l'offre et l'« accord préliminaire » est loin d'être la règle. La détermination du coefficient intervient dans la plupart des cas après la signature du contrat sur la base des déclarations de redevances, voire beaucoup plus tard quand les situations sont conflictuelles. Ce faisant l'exportateur perd en visibilité pour la détermination de son prix mais gagne en moyen de pression.

Pour étudier la proposition de l'industriel, la DGA-DI s'appuie sur les unités de management de la direction des opérations en charge des programmes concernés. Leurs connaissances des matériels, les informations résultant des dossiers déposés à la CIEEMG, la vérification des conditionnalités posées par celle-ci, notamment par les directeurs d'opérations export permettent de limiter la dissymétrie d'informations qui peut persister bien que le titulaire du marché soit « *tenu de donner aux représentants qualifiés de la personne publique les moyens de vérifier l'exactitude des relevés fournis.* » L'unité de management vérifie poste par poste les parts relatives de financement de l'État et de l'industriel, afin de valider ou non les coefficients de dérivation proposés.

Pour mieux encadrer dans le temps ce processus de détermination du coefficient de dérivation, la DGA a indiqué qu'à la suite des négociations avec le CIDEF le texte du CAC armement précisait désormais que « *le coefficient de dérivation est déterminé et fixé par la personne publique en concertation avec le titulaire ou son sous-traitant sur la base de sa proposition* » et que « *si la demande de coefficient de dérivation n'est pas sollicitée par le titulaire ou son sous-traitant au plus tard à l'entrée en vigueur de l'acte ou ne comporte pas l'ensemble des éléments demandés (...) la personne publique fixe le coefficient de dérivation, le cas échéant, à l'unité.* »

Il conviendra de vérifier si ces dispositions bienvenues sont mises en œuvre. En effet, la DGA a indiqué qu'elle ne comptait pas mettre une date butoir au processus de fixation du coefficient de dérivation car elle estime que « *du fait de la diversité des affaires et de leur complexité très variable, il ne paraît pas pertinent de fixer un délai maximum unique.* » La Cour ne sous-estime pas cet argument. Il lui semble cependant qu'au vu de la longueur des discussions avec certains industriels, l'administration, en sus de mettre en œuvre ces nouvelles dispositions, devrait employer avec plus de détermination la faculté de liquider unilatéralement les droits dans certaines circonstances comme cela est prévu aux articles 79 et 83 du CAC armement).

Une fois le contrat entré en vigueur, son titulaire doit envoyer, dans le mois suivant la fin de chaque semestre civil, un relevé des contrats de vente, de location ou de concession passés au cours du semestre et un relevé des sommes à prendre en considération au cours de cette période pour le calcul des versements. La personne publique émet alors un titre de versement que l'industriel doit régler dans les 45 jours, faute de quoi les

sommes dues portent intérêt au taux légal. La DGA-DI a indiqué que le bureau en charge des redevances contrôlait systématiquement les contrats de plus de 15 M€. Néanmoins, le poste est depuis 2021 tenu par un/une secrétaire administratif/ve alors qu'il était précédemment pourvu par un ingénieur sous contrat.

En cas de divergence entre l'administration et l'industriel, le différend peut être examiné par le comité de règlement amiable des différends à la demande d'une des parties. Le litige peut être aussi porté en phase contentieuse devant les juridictions administratives. Aucun cas n'a été mentionné à la Cour.

Le montant des redevances versées est plafonné au montant des frais de développement engagés par la puissance publique, calculés à conditions économiques constantes. Une exonération partielle ou totale de redevances peut être accordée sur décision ministérielle après que la DGA a analysé la demande de l'industriel.

Le CAC armement ne faisait pas référence à cette possibilité d'exonération, si ce n'est de manière indirecte dans le paragraphe concernant les éléments à fournir : « accord liminaire ou éventuellement décision d'exonération » mais une circulaire n° 11650/DGA/DAI de 1981 précisait que « *l'administration peut accorder, sur justifications, une exonération totale ou partielle, éventuellement assortie de conditions, des redevances à devoir. Cette exonération sera consentie à titre exceptionnel.* » La révision du CAC armement de janvier 2022 a introduit cette faculté par des dispositions ajoutées aux articles 79 (redevances pour logiciels) et 83 (redevances d'études, de recherches et d'utilisation d'outillages) du CAC armement qui précisent que :

- « *À titre exceptionnel, sur décision du ministre, le marché précise qu'il ne donne pas lieu à redevance* » ;
- Pour la détermination du montant des redevances : « *Par ailleurs, sur décision du ministre, à titre exceptionnel et sur justifications adressées par le demandeur (titulaire, sous-traitant, etc.) à la direction du développement international (DI) de la DGA, il peut être accordé une réduction totale ou partielle des redevances* ».

En général, les industriels demandent cette exonération au motif qu'il leur a fallu faire des efforts sur leur offre commerciale. La DGA a indiqué qu'au cours des cinq dernières années, quatre demandes d'exonération avaient été faites mais qu'elles avaient toutes été refusées ; en revanche, au cours des années précédentes, quatre exonérations avaient été accordées. L'exonération peut aussi résulter d'un accord intergouvernemental pour un appareil produit en coopération.

Annexe n° 12 : les résultats financiers de la procédure dite de l'article 90

Tableau n° 22 : résultats de la procédure dite de l'article 90 (en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre d'entreprises bénéficiaires					46	47	41	40	33	36		
Encours	98,90	97,20	98,70	101,90	98	95,20	94,40	80,67	82,10	70,25	68,48	56,36
Dépenses	5,20	2,97	5,32	9,06	2,53	3,68	1,08	6,31	6,12	1,84	6,42	2,73
Recettes	9,30	8,83	8,43	8,83	8,18	9,19	7,94	8,14	9,68	9,53	9,78	5,73
Solde annuel	4,10	5,86	3,11	-0,23	5,65	5,51	6,86	1,83	3,56	7,69	3,36	3,00
Solde de trésorerie							93,21	95,03	98,60	106,28	109,64	112,67

Sources : Cour des comptes, note d'exécution budgétaire et direction générale du Trésor