



© Shutterstock

# Les contrats d'État à État (GtoG) sur le marché international de l'armement

N°01/2025

Hélène Masson  
Kévin Martin

[www.frstrategie.org](http://www.frstrategie.org)

Maître de recherche  
Chargé de recherche

Février 2025

**Fondation pour la recherche stratégique (FRS)**

55 rue Raspail 92300 Levallois-Perret  
Fondation reconnue d'utilité publique par décret du 26 février 1993  
Directeur de la publication : Bruno Racine  
ISSN : 2273 - 4644  
© FRS 2025 — tous droits réservés

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L.122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration sous réserve de préciser le nom et la qualité de l'auteur et la source de la citation, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L.335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

# Table des matières

---

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1. Contrats GtoG : un état des lieux des offres déployées par les principaux États exportateurs d'armement</b>	<b>2</b>
1.1 Les <i>Foreign Military Sales</i> , étalon de référence	2
1.2 Une lente montée en puissance des dispositifs mis en place par les États européens	8
1.2.1 France : un premier « contrat de partenariat gouvernemental » établi avec la Belgique	8
1.2.2 Royaume-Uni : un nouveau dispositif en cours de formalisation	10
1.2.3 Suède : un cadre GtoG historiquement orienté vers le soutien export de l'avion de combat Gripen	12
1.2.4 Espagne : un mécanisme en gestation depuis 2011, formalisé en 2015	15
1.2.5 En Italie, les accords GtoG comme outil de politique industrielle	18
1.3 Un classique dans la boîte à outils export israélienne	21
1.4 Corée du Sud : un dispositif opérationnel depuis 2009	21
<b>2. Dans un contexte sécuritaire dégradé, une attractivité renforcée à l'export grâce aux contrats GtoG</b>	<b>24</b>
2.1 Un mécanisme prisé en Europe depuis l'invasion russe de l'Ukraine	24
2.1.1 Des FMS à leur point haut historique	24
2.1.2 Réactivité israélienne et coréenne	27
2.1.3 Réussites nordiques sur le segment des véhicules blindés	31
2.1.4 Proactivité italienne	32
2.2 Réflexions nationales sur les implications organisationnelles	34
2.2.1 De nouvelles recommandations du DoD et du DoS pour améliorer l'efficacité du process FMS	34
2.2.2 Des États exportateurs européens en quête de dispositifs soutenables par leurs administrations nationales et leurs forces armées	37



# Les contrats d'État à État (GtoG) sur le marché international de l'armement

## Introduction

---

Tensions sécuritaires et impératifs de modernisation des équipements des forces armées viennent nourrir une hausse des dépenses de défense au niveau mondial, notamment en Europe, au Moyen-Orient et en Asie-Pacifique. De nouvelles dynamiques se font jour sur le marché international de l'armement, avec l'entrée en force de la Chine et plus récemment de la Corée du Sud dans le Top 10 des États exportateurs, et des États clients demandeurs de partenariats stratégiques et de coopérations industrielles (exigences de transferts de technologies et de compétences). Cette montée des ambitions et des attentes transparaît dans l'importance donnée aux relations interétatiques dans le domaine des ventes de matériels militaires. Ce cadre intergouvernemental peut être plus ou moins formalisé et engageant pour les différentes parties prenantes.



Cette étude entend mieux appréhender ces dispositifs intergouvernementaux dans le domaine de l'armement, et en particulier les contrats d'État à État (GtoG ou G2G), c'est-à-dire les ventes de biens et de services de défense effectuées de gouvernement à gouvernement. Cette modalité de ventes se distingue des contrats notifiés directement par un État acheteur étranger à une entreprise. Elle implique que l'État exportateur agisse au nom et pour le compte de l'État client en passant un marché public au fournisseur industriel et apporte toutes les garanties nécessaires à la bonne exécution du contrat. En la matière, le mécanisme américain des *Foreign Military Sales* (FMS) est un modèle du genre. Mais il n'est pas le seul. Des offres GtoG concurrentes se développent, portées par des États exportateurs souhaitant répondre aux besoins exprimés par les États acheteurs.

Afin de comprendre cette tendance d'évolution sur le marché international de l'armement, l'étude propose, dans un premier temps, un état des lieux des dispositifs mis en place par les principaux États exportateurs (hors Russie et Chine) : États-Unis, France, Royaume-Uni, Italie, Suède, Espagne, Israël et Corée du Sud. Dans un second temps, nous nous pencherons sur la scène européenne pour illustrer la hausse de la demande d'accompagnement étatique dans un contexte sécuritaire dégradé. Nous questionnerons les motivations des États acheteurs en la matière ainsi que les implications de modalités de ventes plus complexes pour les États exportateurs et leurs fournisseurs.

# 1. Contrats GtoG : un état des lieux des offres déployées par les principaux États exportateurs d'armement

---

## 1.1 Les *Foreign Military Sales*, étalon de référence

---

En matière de contrats GtoG, les *Foreign Military Sales* (FMS) constituent un véritable étalon de référence. Leur robustesse n'est plus à démontrer eu égard à leur historicité. Bien que contraignant, l'outil des FMS représente un avantage compétitif majeur pour les États-Unis et leurs fournisseurs. Il donne le « la » sur le marché international de l'armement.

Rappelons que le dispositif juridique et réglementaire mis en place aux États-Unis dans les années 1960 pour contrôler les exportations d'armement (équipements et services de défense) reflète deux préoccupations majeures : empêcher la diffusion de technologies vers des acteurs susceptibles d'en faire un usage contraire aux intérêts américains, promouvoir la coopération avec des alliés et partenaires étrangers pour des questions de sécurité nationale. Régis par le *Foreign Assistance Act* (FAA)<sup>1</sup> de 1961 et l'*Arms Export Control Act* (AECA)<sup>2</sup> de 1976, les transferts américains d'armement sont ainsi menés selon deux modalités :

- les « *Foreign Military Sales* », soit une approche intergouvernementale qui voit le gouvernement américain acheter des équipements/services/formations de défense pour le compte d'un gouvernement étranger. Les FMS peuvent porter sur le transfert d'équipements provenant de stocks des forces armées ou de nouveaux équipements en cours d'acquisition par le *Department of Defense* (DoD) ;
- les « *Direct Commercial Sales* » (DCS), soit une approche contractuelle classique, avec la signature d'un contrat entre une entreprise et le pays acheteur.

Pièce maîtresse des programmes d'aides en matière de sécurité (« *Security Assistance* »), les FMS poursuivent quatre objectifs :

- soutenir les initiatives de sécurité régionales et internationales des États-Unis, de leurs alliés et États partenaires ;
- développer la coopération militaire ;
- renforcer l'interopérabilité ;
- établir des relations durables entre les États-Unis, leurs alliés et les États partenaires.

DCS et FMS sont complémentaires car fondées sur une même logique, celle de préserver la sécurité nationale des États-Unis et de répondre aux objectifs de politique étrangère<sup>3</sup>. Certaines transactions peuvent avoir un profil hybride, avec une partie en DCS et l'autre *via* le canal des FMS. Si formellement la politique officielle américaine est celle de la

---

<sup>1</sup> 22 U.S Code 2151 et seq.

<sup>2</sup> 22 U.S.Code 2751 et seq.

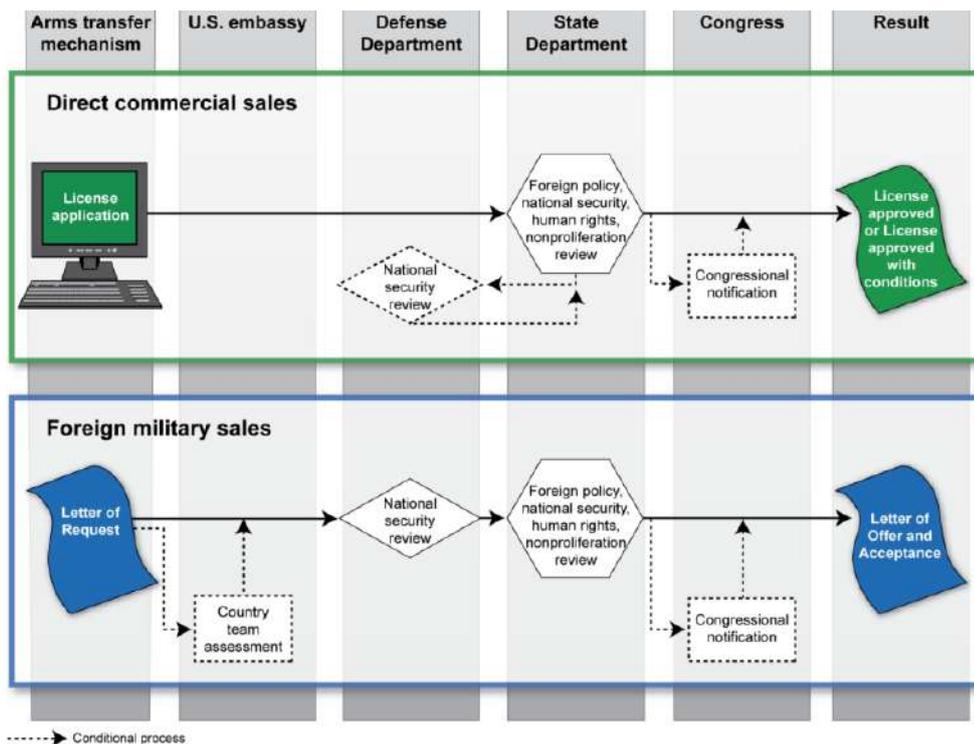
<sup>3</sup> Derek Gilman, Robert Nichols, Jade C. Totman, Christine Minarich, *FMS and DCS*, DCSA, 30 septembre 2014.

neutralité concernant le choix du pays acheteur de procéder par l'un ou l'autre canal de ventes<sup>4</sup>, une longue liste d'armement relève du « *FMS only* »<sup>5</sup>.

#### « C4.3.5.2. Foreign Military Sales Only List »<sup>6</sup>

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Select Radars: such as but not limited to Active Electronically Scanned Array (AESA), Ballistic Missile Defense, and High-Frequency Phased Array Microwave</li> <li>▪ Air-to-Air Missiles</li> <li>▪ Attack Helicopters</li> <li>▪ Autonomous Weapons Systems</li> <li>▪ Ballistic Missile Defense Items: Effectors; Firing Units; Software</li> <li>▪ Special Purpose Aircraft Items</li> <li>▪ Counter Improvised Explosive Device Items</li> <li>▪ Cross Domain Solutions (involving critical U.S. systems)</li> <li>▪ Directed Energy Weapons</li> <li>▪ Fighter Aircraft</li> <li>▪ Ground Based Air Defense Items</li> <li>▪ Infrared Countermeasures</li> <li>▪ Intelligence Libraries/Threat Data</li> <li>▪ Laser Detection and Ranging (LADAR)/Light Detection and Ranging (LIDAR)</li> <li>▪ Man-Portable Air Defense Items</li> <li>▪ Military Aerosol Delivery Systems</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Missiles</li> <li>▪ Mission Equipment/Systems</li> <li>▪ Mission Planning Systems</li> <li>▪ Missile Technology Control Regime Category I Items</li> <li>▪ Global Positioning System (GPS)/Pulse Per Second (PPS) (Allowances made for certain DCS transfers remain in effect)</li> <li>▪ Nuclear Weapons/Nuclear Propulsion</li> <li>▪ Select Electronic Warfare Items</li> <li>▪ Select Sensor Fusion Man-Portable Night Vision Devices</li> <li>▪ Sensor Fused Weapons</li> <li>▪ Stand Off Weapons</li> <li>▪ Sonar</li> <li>▪ Communications Security (COMSEC)</li> <li>▪ Select Torpedoes</li> <li>▪ Torpedo Countermeasures</li> <li>▪ Anti-Ship Cruise Missile Countermeasures</li> <li>▪ Unmanned Aerial Systems and related components</li> </ul> |
|---|--|

#### Comparaison du processus d'examen et d'autorisation entre les modalités FMS et DCS<sup>7</sup>



<sup>4</sup> Pour les équipements et services de défense qui ne relèvent pas du *FMS only*, une entreprise américaine peut demander une préférence DCS à la DSCA après avoir réceptionné une sollicitation d'un État acheteur pour une offre de prix. Si cette préférence est accordée pour une transaction spécifique, les prochaines *Letters of Requests* seront filtrées afin ensuite d'orienter l'État acheteur vers le process DCS, sortant ainsi l'item des modalités FMS. Ce type de préférence est valable pour un an renouvelable et n'empêche en rien l'USG d'ouvrir une transaction FMS (voir *Transfer of Defense Articles: U.S. Sale and Export of U.S.-Made Arms to Foreign Entities*, CRS Report, 23 mars 2023, p. 18).

<sup>5</sup> L'AECA donne tout pouvoir au Président pour déterminer quel item doit être vendu exclusivement par la voie des FMS, lequel pouvoir est délégué au DoS qui s'appuie sur les recommandations du DoD.

<sup>6</sup> *Security Assistance Management Manual, C4.1. – Who May Purchase Using the Foreign Military Sales Program, DSCA.*

<sup>7</sup> *Conventional Arms Transfer Policy: Agency Processes for Reviewing Direct Commercial Sales and Foreign Military Sales Align with Policy Criteria*, GAO Report, 9 septembre 2019).

## Étapes FMS et délais

<b>Pre-Case Development</b> (Pre-LOR : requirements development, LOR build, LOR submission, LOR received)	<b>Preliminary and Definition</b>	Indefinite Time Period
	<b>Request</b>	Indefinite Time Period
<b>Case Development</b> (Technology Security and Foreign Disclosure (TSFD) reviews, DoS & Congressional review, LOA build, Price & Availability, LOA offered, LOA signed)	<b>Offer</b>	45-150 days Anticipated Offer Date depends on type and complexity of case; formal Congressional review is 15-30 days.
	<b>Acceptance</b>	85 days from IA approval (includes at least 60 days for country review)
<b>Case Implementation and Execution</b>	<b>Implementation</b> (Logistics process, contract process, design build test)	10-15 days average
	<b>Execution</b> (training, transportation, sustain)	Longest phase: depends on delivery schedule (...-10 years)
	<b>Closure</b>	2 years from supply/services complete (Accelerated Case Closure Procedures)

## Notification des FMS au Congrès

<b>Reporting Threshold</b>	NATO countries, Japan, Australia, New Zealand, Israel, Jordan, and Republic of Korea: • \$100M total case value • \$25M major defense equipment (MDE) • \$300M design and construction services.
	All other countries: • \$50M total case value • \$14M major defense equipment (MDE) • \$200M design and construction services
<b>Congressional Review Period</b>	NATO, NATO countries, Japan, Australia, New Zealand, Israel, Jordan, and Republic of Korea: 15 days statutory (formal) notification
	All other countries: 30 days statutory (formal) notification

Source : DSCU, 2024

Tout État éligible<sup>8</sup> au programme FMS peut avoir accès au programme *Excess Defense Articles* (EDA) du DoD, qui prévoit le transfert d'équipements en excédent à un prix réduit ou sans frais (*grant*) sur la base « *as is, where is* »<sup>9</sup>, ainsi qu'au programme de financement *Foreign Military Financing* (FMF)<sup>10</sup>. Le programme FMF permet d'aider financièrement les États « qualifiés FMS » à acquérir des équipements et des services de défense américains par l'intermédiaire de prêts non remboursables<sup>11</sup>.

FMS et offsets ne sont pas incompatibles. De manière générale, la politique américaine dans le domaine des offsets<sup>12</sup> stipule que le gouvernement américain et les agences gouvernementales ne doivent pas encourager, s'engager ou conclure ce type d'arrangement et ils ne doivent pas en supporter les coûts. La logique dite « *hands-off* » prime ici. La décision d'engager ou non des offsets, la responsabilité de la négociation et la mise en œuvre de tels accords incombent à l'entreprise, dans le contexte d'une relation directe avec l'État acheteur. La réglementation permet à l'entreprise américaine de recouvrer, dans le cadre de contrats FMS, le coût des offsets. Le gouvernement américain détermine quelle technologie peut être transférée et intègre son coût (direct et indirect) dans le prix proposé au sein de la *Letter of Offer and Acceptance* (LOA)<sup>13</sup>.

Les FMS mobilisent plusieurs milliers de personnels militaires et civils sur le territoire américain et à l'étranger. Le *Department of State* (DoS) est ainsi chargé d'autoriser les transferts de type DCS et FMS (responsabilité globale) et supervise le processus d'octroi de licences pour les ventes DCS. De son côté, le DoD administre les FMS, *via* la *Defense*

<sup>8</sup> Le *Secretary of State* détermine les pays éligibles. Le *Secretary of Defense* exécute les FMS.

<sup>9</sup> DSCA, SAMM, C11.3.1. Definition and Purpose. Notification au Congrès dans le cadre des programmes d'assistance militaire.

<sup>10</sup> *The Arms Export Control Act* (AECA), as amended [22 U.S.C. 2751, et. seq.].

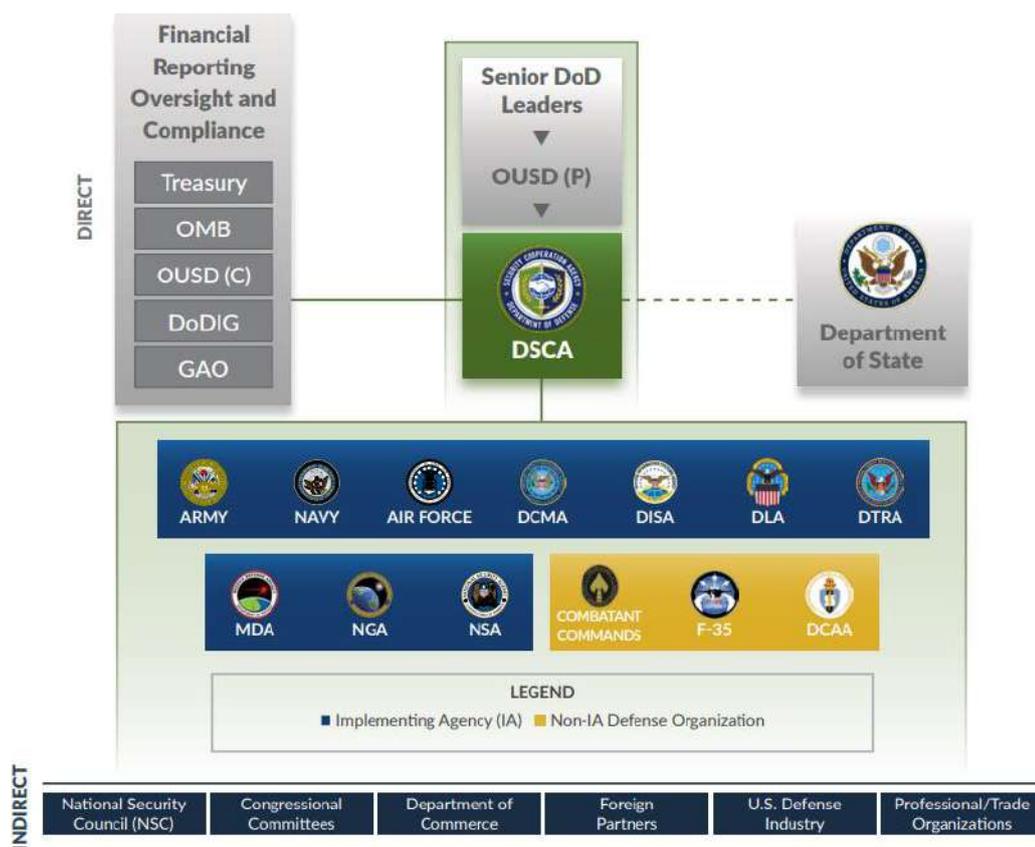
<sup>11</sup> « A Comparison of Foreign Military Sales and Direct Commercial Sales », DSCU, Chapter 15, pp. 1-17.

<sup>12</sup> *Defense Production Act Amendments* of 1992, P.L. 102-558, Sec. 123; faisant suite au *Presidential Policy Statement* du 16 avril 1990.

<sup>13</sup> DFARS 225.7303-2. *Cost of doing business with a foreign government or an international organization.*

Security Cooperation Agency<sup>14</sup> (DSCA). Cette agence gère également le programme FMF, lequel est chapeauté par le Bureau of Political-Military Affairs du DoS.

« Security Assistance » : principaux acteurs institutionnels impliqués



Source : Security Assistance Accounts Agency Financial Report FY2024, DSCA, p. 11

La mise en œuvre au jour le jour d'un « FMS case » (rédaction et gestion) est assurée par une « Implementing Agency » (IA) autorisée à recevoir et à répondre à une *Letter of Request* (LOR) d'un pays étranger par une *Letter of Offer and Acceptance* (LOA). Dans 95 % des cas, les trois départements militaires (MILDEPs : *Department of the Army*, *Department of the Navy*, *Department of the Air Force*) agissent en tant qu'*Implementing Agency*<sup>15</sup>. Au sein de chaque département militaire, l'organisation en charge des FMS est assez similaire, avec une composante du quartier général dédiée, un *International Logistics Control Office* (ILCO) en charge du soutien, des pièces de rechange et des services de réparation, et une activité de formation aux FMS (pour les personnels américains et étrangers). Selon le directeur de la DSCA, son agence compte « 1,200 authorized military and civilian positions and contractor personnel. But the total workforce involved in security cooperation efforts across the entire Defense Department exceeds 16,000 »<sup>16</sup>. Au sein de chaque département militaire, plus de 1 000 personnels militaires et civils sont dédiés aux FMS.

<sup>14</sup> Le DoD a créé une première agence en 1971, la *Defense Security Assistance Agency* (DSAA) pour administrer et superviser les programmes liés au *Title 22 security assistance* pour le transfert d'armements vers les pays étrangers. Parmi ses quatre premiers programmes figuraient l'*International Military Education and Training* (IMET) et les *Foreign Military Sales* (FMS), qui existent toujours aujourd'hui. À cette date, l'agence employait 95 personnes. Depuis lors, la DSAA a été renommée DSCA. Elle gère et exécute les programmes du *Title 22*, IMET, FMS, programmes *Foreign Military Financing* (FMF) et *Excess Defense Articles* (EDA), ainsi que de nombreuses initiatives et programmes du *Department of Defense Title 10 Security Cooperation* comme *Global Train and Equip*, *Institutional Capacity Building* et *Humanitarian Assistance and Disaster Relief*. La DSCA a également créé une *Defense*

*Security Cooperation University* (DSCU) pour répondre aux besoins de formations.

<sup>15</sup> *Defense Information Systems Agency* (DISA), *Defense Contract Management Agency* (DCMA), *Missile Defense Agency* (MDA), *National Security Agency* (NSA), *Defense Logistics Agency* (DLA), *National Geospatial-Intelligence Agency* (NGA) et *Defense Threat Reduction Agency* (DTRA) peuvent également agir en tant qu'*Implementing Agency*.

<sup>16</sup> « The Defense Security Cooperation Agency is involved in planning exercises between U.S. and foreign militaries », *DOD News*, 14 mars 2022.

Au-delà des situations relevant du *FMS only*, le choix de passer par l'une ou l'autre modalité dépend de différents facteurs résumés dans le tableau ci-après. De nombreuses considérations entrent en ligne de compte : politiques, militaires, administratives et de gestion de contrats, financières et industrielles. Si certains pays vont préférer voir le DoD conduire le processus d'acquisition en raison de sa complexité, pour beaucoup c'est l'approche dite « *Total Package Approach* » (TPA) des ventes type FMS qui est appréciée, soit une transaction combinant équipement (dont soutien), entraînement et assistance technique. De manière générale, les pays qui achètent ou reçoivent des équipements militaires américains sont encouragés à prendre en compte simultanément les besoins de formation tout en planifiant l'intégration du nouvel équipement ou des nouveaux systèmes d'armes dans leur inventaire.



Source : *Security cooperation management*, DSCU, Edition 40, pp. 14-18 (448)

## FMS vs DCS

	FMS	DCS
<b>Coopération bilatérale</b>	Renforcement de la relation bilatérale de défense prioritaire. Le gouvernement américain (USG) en première ligne.	Un USG moins visible. Plus adapté pour les États acheteurs ne souhaitant pas afficher un lien trop étroit ou de dépendance vis-à-vis des États-Unis.
<b>Coopération opérationnelle</b>	Parmi les objectifs des FMS. Au cœur de l'approche <i>Total Package</i> . Implication de personnels militaires et civils au jour le jour, permettant de consolider la relation bilatérale opérationnelle (interaction directe).	Des interactions avec le personnel militaire plus limitées (via le SCO/attaché de l'ambassade lors de la phase de marketing, ou des exercices/démonstrations).
<b>Lois applicables</b>	Lois américaines.	Lois du pays acheteur.
<b>Concurrence</b>	Pas de mise en concurrence.	Mise en concurrence.
<b>Négociation des termes et des conditions du contrat</b>	Le gouvernement américain assume la responsabilité de l'acquisition. Il détermine le type de contrat <sup>17</sup> , sélectionne le ou les fournisseurs <sup>18</sup> , négocie les prix et les conditions du contrat avec ces derniers. Le DoD s'engage à acheter des équipements et services de défense selon les mêmes dispositions contractuelles que celles utilisées pour ses propres achats. Les commandes FMS et DoD sont regroupées pour atteindre un volume de commandes permettant de bénéficier d'un prix unitaire plus bas.	Proposition faite sur la base des termes souhaités par l'État étranger. Dialogue fournisseur/État client permettant de mieux structurer la transaction et négocier des prix et termes de contrats les plus appropriés. Approche plus flexible <sup>19</sup> . L'État client peut également prévoir des pénalités en cas de non-respect des clauses du contrat.
<b>Accompagnement administratif</b>	Tout est pris en main par la partie américaine (« <i>Leave the driving to us</i> ») : négociation, contrôle export, management du contrat, mise en œuvre, paiements. Le DoD dispose également d'équipes dédiées à la coopération en matière de sécurité (SCO) dans le pays pour faciliter l'administration des FMS. Toutefois les contrats passés par le canal FMS se voient appliquer un surcoût pour couvrir l'ensemble des frais administratifs américains (-3,2 %) <sup>20</sup> .	L'État acheteur gère les négociations avec le fournisseur de l'équipement, assure l'administration du contrat et en assume la responsabilité. Le fournisseur américain coordonne au préalable la portée de la demande de licence avec les MILDEP si la demande ne relève pas d'autorisations dans le cadre de la politique d'exportation existante. Doit obtenir une approbation de l'USG pour entrer en négociation ( <i>approved export license</i> ).
<b>Calendrier</b>	Process complexe impliquant des délais relativement longs. En cas d'urgence, possibilité d'accélérer les livraisons : stocks disponibles ou livraison d'équipements initialement produits pour le DoD.	Signature du contrat plus rapide (sauf immaturité côté client en matière d'acquisition de défense) mais le process de notification au Congrès qui intervient à la suite peut allonger les délais.
<b>Standardisation</b>	Équipements « standardisés ».	Possibilité d'acquérir des équipements adaptés aux besoins du client. Toutefois le DoD prévient le partenaire international que tout écart par rapport aux configurations standards du DoD peut limiter l'interopérabilité et une éventuelle coopération logistique avec le DoD.
<b>Aspects financiers</b>	Dépôt à l' <i>US Treasury</i> . Le paiement du fournisseur est réalisé par l'USG, et dans les temps. Le dépôt initial requis, à l'acceptation d'une LOA, est généralement légèrement inférieur aux acomptes des contrats commerciaux. Pour les équipements ayant une période de production substantielle, le système de paiement progressif échelonné	Contrat à prix fixe avec un calendrier de paiement fixe. L'industrie américaine peut tirer profit des DCS mais peut aussi assumer des pertes sur une vente. La flexibilité dans le cadre du DCS permet à l'industrie américaine d'évaluer les gains par rapport aux pertes potentielles, et négocier un

<sup>17</sup> Selon les termes de la LOA signée par l'USG, applications des règlements FAR/DFARS liés à la passation des marchés publics de défense (propositions avec des coûts certifiés ou données de prix ; format auditable, évaluation par type de coût, DCAA Audit...).

<sup>18</sup> Le DoD achète généralement directement auprès du plus grand nombre possible d'OEM, afin de baisser le prix d'achat (« *This approach avoids going through a single prime contractor to procure various items from subcontractors and, therefore, also avoids the associated prime contractor price mark-ups on subcontracted components. Unless an international partner's purchasing staff is sufficiently large and skilled, a comparable procurement approach of purchasing directly from subcontractors cannot be duplicated in DCS* », DSCU, 2024, chapitre 15, p. 15-8).

<sup>19</sup> Toutefois, plusieurs contractants et sous-traitants peuvent être impliqués dans la fourniture d'un système d'arme majeur, nécessitant la signature de plusieurs contrats DCS pour acquérir le système complet.

<sup>20</sup> Jusqu'en avril 2018, ce surcoût était de 3,5 %. Il est passé depuis à 3,2 % à la suite d'une décision de la DSCA qui justifie cette réduction par la nécessité de rendre les offres américaines plus compétitives à l'export (voir « The Defense Security Cooperation Agency (DSCA) announced today that it is reducing the Foreign Military Sales (FMS) Administrative Surcharge from 3.5 percent to 3.2 percent, effective June 1, 2018 », *DSCA Press*, 25 avril 2018).

	<p>permet de répartir la charge de paiement au-delà des exigences de paiement des contrats commerciaux.</p> <p>Possibilité d'un « <i>Cross-leveling agreement</i> » permettant que les fonds déposés (<i>FMS trust fund</i>) par un partenaire étranger soient transférés sur d'autres ventes FMS (flexibilité face à une évolution du besoin).</p>	<p>contrat plus protecteur (coûts supplémentaires assumés par l'État acheteur). Délai de paiement négociable.</p> <p>Les contrats commerciaux directs exigent généralement un acompte relativement important, payable au moment de la signature du contrat. Le montant de ces acomptes varie selon les circonstances et le niveau de risque du contractant. Pas de possibilité de mouvements de fonds financiers entre contrats individuels.</p>
<b>Package Support</b>	Prévu dans la <i>Total Package Approach</i> (TPA).	Le contractant doit élaborer une proposition spécifique, au périmètre souvent différent des FMS.
<b>Accès aux aides FMF</b>	<p>Oui.</p> <p><i>Foreign Military Financing Direct Loan</i> et <i>Foreign Military Financing Program</i> (grants)<sup>21</sup>.</p> <p>La DSCA a codifié la « <i>Bank Letter of Credit</i> » (BLOC), une nouvelle politique élargissant l'utilisation de fonds tiers pour les alliés et les pays partenaires des États-Unis. Cette politique élargit la gamme d'options de financement disponibles pour les FMS en permettant aux clients d'utiliser une lettre de crédit pour leurs dossiers FMS. La BLOC suit la politique des <i>Credit Assured Payment Schedules</i> (CAPS), codifiée en janvier 2023, et fait partie d'un effort plus large des États-Unis pour offrir de meilleures options de financement à leurs alliés et pays partenaires<sup>22</sup>.</p>	Non sauf pour dix pays <sup>23</sup> .
<b>Offsets</b>	Oui. USG non impliqué. Relation directe contractant/État acheteur. Coût non supporté par l'USG, en particulier en cas d'obtention d'une aide FMF.	Oui. USG non impliqué. Relation directe contractant/État acheteur. Coût non supporté par l'USG.

**Source :** « A Comparison of Foreign Military Sales and Direct Commercial Sales » in DSCU, *Introduction to Security Cooperation*, Chapter 15, 2024.

## 1.2 Une lente montée en puissance des dispositifs mis en place par les États européens

### 1.2.1 France : un premier « contrat de partenariat gouvernemental » établi avec la Belgique

Jusqu'en 2017, la France ne disposait pas d'un cadre contractuel GtoG. Comme le rappelle la Cour des Comptes dans son rapport sur le soutien aux exportations de matériels militaires<sup>24</sup>, il n'existait alors que trois types d'accords spécifiques nécessitant le cas

<sup>21</sup> « When FMS cases being funded by an FMF Direct Loan are accepted, an LOA is prepared to support the case and a disbursement is made by Treasury into the FMS Trust Fund. Similar to the FMF Direct Loan process, an LOA is prepared for FMS cases being funded by an FMF Grant. A funds transfer will then occur to disburse FMF Grant funds to the FMS Trust Fund, allowing IAs to execute cases », in SAMM, Chapter 9.

<sup>22</sup> « DSCA expanding financing options to FMS customers », Press Statement, DSCA, 9 août 2023.

<sup>23</sup> « [...] per SAMM C9.7.3, FMF program funding can, in certain circumstances, be used to fund DCS contracts. Under law, only ten countries can use FMF funding to finance DCS contracts. The ten countries are Israel, Egypt, Jordan,

Morocco, Tunisia, Turkey, Portugal, Pakistan, Yemen, and Greece. Although ten countries are eligible to use FMF program funds in DCS contracts, all FMF purchases must be approved by DSCA on a contract-by-contract basis using Foreign Military Financing of Direct Commercial Contracts (FMF DCC). Commercial contracts financed with FMF program funds must be valued at \$100,000 or more and are intended for the procurement of nonstandard items » (voir « A Comparison of Foreign Military Sales and Direct Commercial Sales », DSCA, SAMM, Chapter 15, p. 5).

<sup>24</sup> *Le soutien aux exportations de matériel militaire*, Rapport de la Cour des Comptes, 27 janvier 2023.

échéant une concertation interministérielle (ministère des Armées, ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Économie et des Finances) :

- accord reposant sur la mise en place d'une société mandatée par l'État pour gérer un ou plusieurs contrats : uniquement mis en œuvre avec l'Arabie saoudite, *via* la société ODAS (créée en 2008 pour prendre la suite de la SOFRESA)<sup>25</sup> ;
- accord intergouvernemental en accompagnement d'un contrat commercial : ce type d'accord porte généralement sur de la formation par les forces armées françaises et/ou de l'expertise technique (mobilisant notamment les services de la DGA), comme la formation des pilotes de chasse lors de la vente d'avions de combat Rafale ;
- accord intergouvernemental de fourniture de matériels stipulant la rétrocession immédiate, dès signature de l'accord, des droits et obligations de l'État à l'industriel. La France se porte garante de la bonne exécution du contrat et peut se trouver engagée, y compris financièrement. Ce type d'accord a été mis en œuvre à deux reprises, lors de l'achat par le Pérou d'un satellite d'observation en avril 2014 et lors de l'acquisition par l'Inde d'avions de combat Rafale en septembre 2016<sup>26</sup>.

Constatant l'augmentation du recours au FMS par les États-Unis et une demande croissante d'États acheteurs d'organiser leur acquisition *via* des contrats d'État à État, un nouveau modèle de contractualisation, le « contrat de partenariat gouvernemental » (CPG), a été établi fin 2017 à la suite d'une réflexion commune du ministère des Armées, du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère de l'Action et des Comptes publics pilotée par le SGDSN. Ce schéma « *est fondé sur un accord intergouvernemental cadre (AIG) adossé à un marché public passé, selon les règles nationales françaises et dans le respect du droit de l'Union européenne, entre l'État français (agissant au nom et pour le compte de l'État client) et un fournisseur industriel* »<sup>27</sup>.

C'est avec la Belgique que la France a élaboré, après trois ans de négociations (juillet 2016-juin 2019), son premier contrat de partenariat gouvernemental, dans le cadre du projet d'acquisition d'une « Capacité motorisée terrestre interarmes » (CaMo). C'est ainsi que le 29 juin 2017, les ministres de la Défense belge et français ont signé une lettre d'intention visant à créer un partenariat stratégique dans le domaine terrestre<sup>28</sup>, suivi d'un accord intergouvernemental (AIG), le 7 novembre 2018. Cet AIG est structuré en quatre volets<sup>29</sup> : un accord bilatéral de coopération dans le domaine de la mobilité terrestre, un protocole de fournitures, un marché public passé entre la partie française et l'industriel (contrat de gré à gré), un protocole bancaire établi entre la Belgique, la France (DGA) et la Caisse des dépôts et consignations. Après approbation par le Parlement français, le CPG est entré en vigueur le 21 juin 2019. Quelques jours plus tard, la DGA notifiait au maître d'œuvre industriel Nexter (KNDS France ; Thales et Arquus en sous-traitants) le contrat d'acquisition de la première capacité CaMo (382 véhicules Griffon et 60 Jaguar entre 2025 et 2030). En matière de gouvernance, le suivi de l'AIG est assuré par un comité directeur franco-belge, et le pilotage du programme par un comité *ad hoc* localisé à la DGA.

Il est toutefois important de noter que la partie française n'est pas responsable de la bonne exécution du contrat par le maître d'œuvre industriel : « *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*

<sup>25</sup> 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). Voir *Ibid.*, pp. 52-53.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 52-55.

<sup>27</sup> *Rapport au Parlement 2019 sur les exportations d'armement de la France*, Ministère des Armées, 4 juin 2019.

<sup>28</sup> Sélection par l'État belge de véhicules blindés identiques à ceux opérés par l'armée de Terre française (programme Scorpion).

<sup>29</sup> *Le soutien aux exportations de matériel militaire*, *op. cit.*, Annexe 9.

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' »<sup>30</sup>.

L'État français a dès l'origine mis en exergue l'usage limité des contrats de type CPG : « il ne pourrait être envisagé qu'en réponse à une demande explicite de l'État client avec lequel un partenariat exclusif et stratégique est visé, pour des opérations de grande ampleur portant sur des matériels utilisés par les forces françaises, technologiquement et industriellement matures »<sup>31</sup>.

### 1.2.2 Royaume-Uni : un nouveau dispositif en cours de formalisation

Dans le cadre des rapports annuels britanniques sur les exportations d'armement, une section est dédiée aux « *gouvernement-to-government transfers* »<sup>32</sup>. Cette dernière fait état chaque année de transferts de stocks d'équipements excédentaires vers des pays étrangers, gérés par la *Defence Equipment Sales Authority* (DESA) rattachée au *Ministry of Defence* (MoD). On peut y lire également que le Royaume-Uni a « *a small number of Government to Government supply agreements* »<sup>33</sup>. En l'espace de trente ans, ces derniers n'auront concerné que trois États : Koweït, Canada et Arabie saoudite (unique accord de fourniture en GtoG actif aujourd'hui).

- Koweït : livraison et maintenance des véhicules blindés Warrior<sup>34</sup> et des avions d'entraînement Hawk<sup>35</sup>, formation des pilotes, programme *Kuwait Naval School Management*, systèmes de missiles Starburst et Sea Skua, *Wargame Support Services*. Contrat finalisé en mars 2010.
- Canada : acquisition par le Canada des quatre sous-marins type Upholder en 1998<sup>36</sup> (retirés du service par la Royal Navy pour passer à une flotte de sous-marins entièrement nucléaires).
- Arabie saoudite : un premier accord en GtoG a été signé en 1973<sup>37</sup>, puis un second en 1985 (contrat Al Yamamah). Ce dernier concernait la fourniture d'appareils Tornado, Hawk<sup>38</sup>, PC-9 et de chasseurs de mines (dont soutien logistique, entraînement et modernisation). En 2007, le *Saudi British Defence Cooperation Programme* (SBDCP) a repris l'essentiel des engagements précédents, renforçant les liens de partenariat entre les deux pays. Dans ce cadre, le *Salam Typhoon Project*, relatif à l'acquisition de 72 Eurofighter Typhoon, a été initié en septembre 2007 (livrés entre 2009 et 2017)<sup>39</sup>. Depuis 2018, il est question d'une commande supplémentaire de 48 appareils. Ce retard est dû au veto allemand lié à la guerre au Yémen, finalement levé en janvier 2024. Sur la période la plus récente, le Royaume-Uni a également accordé des licences d'exportation pour des systèmes de missiles air-air, surface-air (Brimstone, Storm Shadow) et systèmes guidés pour les bombes Paveway IV.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 183.

<sup>31</sup> *Rapport au Parlement 2019 sur les exportations d'armement de la France*, *op. cit.*

<sup>32</sup> Voir *United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report*, Department for Business and Trade, Export Control Joint Unit, années 2004 à 2023.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> 254 véhicules blindés Desert Warrior commandés en 1993.

<sup>35</sup> 12 appareils commandés en 1983.

<sup>36</sup> *United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report 2004*, FCO, DTI, p. 18.

<sup>37</sup> Le premier contrat date de 1966. Il portait sur la vente d'avions Lightning et Strikemaster.

<sup>38</sup> 22 Hawk supplémentaires commandés en 2012.

<sup>39</sup> Renouvellement en décembre 2022 du contrat de cinq ans relatif au soutien des Typhoon (3,7 Mds£ jusqu'en 2027).

S'il apparaît que ces accords en GtoG ont été signés au niveau gouvernemental, aucun texte officiel en sources ouvertes ne précise le dispositif contractuel mis en œuvre. Ces accords sont suivis par *UK Defence and Security Exports* (UKDSE) au sein du *Department for Business and Trade* (DBT)<sup>40</sup>. UKDSE est en charge du soutien à l'exportation des équipements et services de défense, sécurité et cybersécurité, ce en coopération avec le *Ministry of Defence*, le *Home Office*, le *Foreign, Commonwealth and Development Office* (FCDO), et les agences gouvernementales *UK Export Finance* et *Export Control Joint Unit*<sup>41</sup> (ECJU). UKDSE compte 100 salariés à Londres et 27 personnels au sein de l'*Export Support Team* (EST, Larkhill), une unité composée de personnels militaires (prestations de services gratuits et payants : conseils, démonstrations aux délégations étrangères, présentation des équipements sur le stand UKDSE à l'étranger, offre d'entraînement, etc.).

À l'ère post-Brexit et du *Global Britain*, le Royaume-Uni cherche à donner un nouveau cap à sa politique étrangère et de défense. Depuis 2020, les documents stratégiques se succèdent. Politique industrielle nationale et coopération internationale y apparaissent de plus en plus étroitement imbriquées, une situation illustrée par le slogan du MoD « *Allied by design, national by exception* ». Parue en mars 2021, la *Defence and Security Industrial Strategy* (DSIS)<sup>42</sup> met l'accent sur le renforcement du soutien à l'export, et, dans ce cadre, sur l'intérêt de mettre en place un nouveau mécanisme GtoG :

- « *Sets out our approach to international cooperation, exports and foreign investment. This includes establishing clear priorities for international cooperation and export opportunities, whilst adopting more of a coherent 'TeamUK' approach between government departments and industry in the pursuit of international success – including government being much more ready to take on responsibility for delivery through government-to-government (G2G) commercial agreements*<sup>43</sup>. [...]

*Developing a standardised Government to Government (G2G) commercial mechanism for defence and security sales. A new G2G mechanism will establish parameters for HMG's liability, with scope to vary the exact terms for each agreement. This new mechanism will be accompanied by behavioural and structural changes to better promote cross-government collaboration, and ensure effective joint working and risk-sharing between government and industry* »<sup>44</sup>.

À la suite du document *Export strategy: Made in the UK, Sold to the World* de novembre 2021, le *Department for Business and Trade* a mis en place mi-2022 un *Government Partnerships Unit* (GPU), agissant au nom du gouvernement britannique, afin d'explorer les opportunités de GtoG dans l'ensemble des secteurs de l'économie.

Bien qu'absorbé par la construction de l'édifice de coopération autour de GCAP et par la quête de nouvelles commandes export pour le Typhoon, le MoD ambitionne de relancer les ventes à l'international dans les domaines naval militaire et armement terrestre, à un point bas depuis de nombreuses années. Les documents de stratégie sectorielle publiés en 2022, *National Shipbuilding Strategy Refresh* et *Land Industrial Strategy*, sont très clairs sur le sujet, annonçant une mobilisation des administrations et la promotion d'initiatives en GtoG : « *This includes political, military and official engagement and the exploration of Government-to-Government support for export deals* »<sup>45</sup>. Deux nouveaux bureaux dédiés ont ainsi été créés au sein du DBT/UKDSE : le *Maritime Capability Campaign Office* (MCCO) et le *Land Capability Campaigns Office* (LCCO), dont l'action sera également renforcée par

<sup>40</sup> Issu de la fusion du *Department for International Trade* (DIT) et du *Department for Business, Energy and Industrial Strategy* (BEIS).

<sup>41</sup> L'ECJU rassemble l'expertise opérationnelle et politique du DBT, du FCDO et du MoD dans le domaine du contrôle à l'exportation.

<sup>42</sup> *Defence and Security Industrial Strategy*, Ministry of Defence, 23 mars 2021.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>45</sup> *National Shipbuilding Strategy Refresh*, National Shipbuilding Office, mars 2022, p. 29.

le nouvel *Army Industry & Exports Office* (mis en place pour garantir que les exportations fassent partie des activités courantes de l'armée de Terre).

Lors du Salon DSEI 2023, James Cartlidge, alors au poste de *Minister of State for Defence Procurement*, a rappelé que partenariat et export allaient aujourd'hui de pair. Le programme en coopération GCAP et le pacte AUKUS sont un exemple pour lui de l'attractivité du pays en tant que partenaire stratégique. Il note : « *The nations I speak to are asking for deeper, more meaningful bilateral partnerships. Partnerships that support capabilities through life and help develop smarter and leaner industrial bases in key regions. And the UK has an amazing amount to offer* ». Afin d'être en mesure de répondre à ces demandes de partenariat, James Cartlidge a annoncé la création d'un *Partnership Office for Strategic Defence Exports* destiné à promouvoir l'offre export via notamment des accords en GtoG : « *Drawing cross-Whitehall and industrial expertise together to prioritise and resource export opportunities. It will oversee the delivery of our brand new, business-backing, brand-Britain, Government-to-Government offer: UK Defence Partnerships. Defence Partnerships will be nation-to-nation, with exports at their core but they will use this foundation of trust to bolster bilateral collaboration whether beefing up joint industrial capacity, integrating supply chains or cooperating more closely on critical mineral access* »<sup>46</sup>.

Au-delà de cette annonce, peu d'éléments concrets ont été communiqués. Le rapport annuel sur les exportations d'armement 2023 fait toutefois état de la création, en juillet 2023, au sein du MoD, d'un *Export Portfolio Management Office* (PMO), aux côtés de la *Defence Equipment Sales Authority* (DESA), en charge des cessions d'équipements. La mission de ce nouveau PMO est ainsi définie : « *to coordinate a wider remit of government-to-government exports outside of disposals. This includes requests for in-service equipment, joint collaboration programmes or assistance in working with the UK defence industry to develop bespoke capabilities. The PMO is currently working to secure a number export opportunities with several countries* »<sup>47</sup>.

### 1.2.3 Suède : un cadre GtoG historiquement orienté vers le soutien export de l'avion de combat Gripen

---

En Suède, les contrats GtoG ont historiquement concerné les ventes d'avions de combat JAS-39 Gripen :

- offre de *leasing* à destination de la Hongrie (2003 ; 14 Gripen C/D, période 2005-2015), puis de la République tchèque (2004 ; 14 Gripen C/D, période 2005-2015) ;
- ventes à la Thaïlande (12 Gripen C/D, répartis en deux commandes entre 2008 et 2010)<sup>48</sup>.

En 2010, le *Försvarets materielverk* (FMV) a ainsi la responsabilité de la gestion et du suivi de trois contrats GtoG portant sur le *leasing* ou la vente de Gripen. Concernant la Hongrie, les offsets ont été négociés directement par l'industriel (Gripen International<sup>49</sup>).

Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires et d'un renchérissement des coûts de développement, les autorités suédoises font de l'exportation une priorité pour soutenir les activités des industriels nationaux<sup>50</sup>. En août 2010, une nouvelle agence dédiée à la

<sup>46</sup> « Defence Minister James Cartlidge DSEI 2023 », Keynote Speech, 12 septembre 2023.

<sup>47</sup> *United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report 2023*, DBT/UKDSE, 17 décembre 2024, p. 33.

<sup>48</sup> Acquisition d'un premier lot de six Gripen C/D et d'un avion AEW&C (« Saab secures SEK 2 billion deal for Thailand », Communiqué de presse, Saab AB, 11 février 2008).

<sup>49</sup> JV créée en 1995 par BAE Systems et Saab AB, dissoute en 2005 suite au retrait du groupe britannique.

<sup>50</sup> Government communication, *Strategic Export Control in 2010 – Military Equipment and Dual-Use Products*, 2010/11:114, 10 mars 2011.

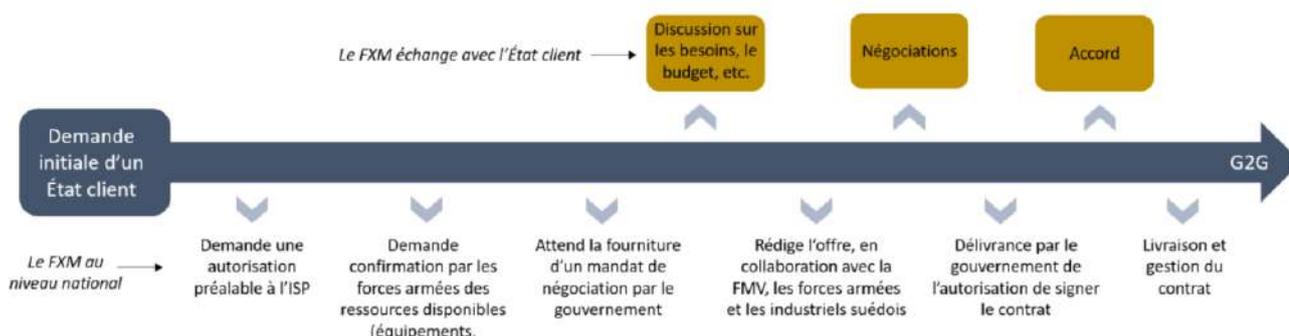
promotion des exportations des équipements de défense voit ainsi le jour, la *Försvarexportmyndigheten* (FXM). Cette dernière reprend la mission de soutex menée jusqu'ici par le FMV. L'objectif est de systématiser et de renforcer les activités de soutien à l'export en identifiant, pour les acteurs nationaux suédois – et les partenaires étrangers –, un point de contact ou guichet unique. Par ailleurs, sa création vise à mieux répartir les rôles et éviter les conflits d'intérêt : avec un FMV en charge des acquisitions au profit des forces armées nationales, une agence dédiée au soutex (FXM) et une agence indépendante en charge du contrôle export (ISP).

La FXM se voit confier trois grandes missions :

- la promotion des équipements de défense suédois (si cela donne un avantage à la défense suédoise) ;
- la gestion de la vente de surplus des forces armées nationales ;
- l'élaboration et le suivi des contrats GtoG au nom de l'État suédois (la FXM prenant ainsi le relais du FMV pour les accords établis avec la République tchèque, la Hongrie et la Thaïlande).

C'est par l'expérience acquise dans le cadre des contrats export Gripen<sup>51</sup> que l'État suédois a mis en place un *modus operandi* pour assurer la promotion, la négociation, la conclusion et le suivi des contrats GtoG, comme l'illustre le schéma ci-après.

#### Négociation et conclusion des contrats GtoG Gripen par la FXM



Source : données retraitées issues du rapport annuel 2015 du FXM

#### Organisation suédoise pour la promotion des exportations et la gestion des contrats GtoG, période 2010-2015

	Soutex	Accords intergouvernementaux
FXM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traitement des demandes.</li> <li>• Coordination des actions menées par les pouvoirs publics.</li> <li>• Mises en œuvre des activités de SOUTEX.</li> <li>• Facturation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsable de l'équipe de négociation nationale.</li> <li>• Autorité contractante vis-à-vis des États clients étrangers.</li> <li>• En charge de la gestion des contrats.</li> </ul>
FMV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorité contractante vis-à-vis de l'industrie nationale.</li> <li>• Autorité experte vis-à-vis des clients.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorité contractante vis-à-vis de l'industrie nationale.</li> <li>• Autorité experte vis-à-vis des clients.</li> <li>• Responsable de la mise en œuvre opérationnelle du contrat.</li> <li>• Assure la qualité du traitement des informations classifiées.</li> </ul>

<sup>51</sup> Quelques critiques ont émané d'autres acteurs industriels suédois, estimant que le soutex du FXM était trop orienté autour du Gripen, au

détriment des systèmes d'armement terrestre et naval (voir FXM, *Försvarexportmyndighetens interna verksamhetsanalys*, 2014).

Inspectorate of Strategic Products (ISP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En charge du contrôle des exportations.</li> </ul>
Forces armées suédoises	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Démonstration des équipements et systèmes militaires, mise à disposition d'installations.</li> <li>• Client de référence.</li> <li>• En charge, le cas échéant, des activités de formation.</li> </ul>

Source : données retraitées issues du Statskontoret, rapport 2014

Dans son rapport d'évaluation paru en 2013, le *Statskontoret* donne son *satisfecit*, au regard du nombre de contrats GtoG établis en l'espace de trois ans, soit 15 contrats représentant une valeur de 30 MdsSEK (~3,5 Mds€)<sup>52</sup>. La FXM, structure qui comprendra jusqu'à 50 salariés<sup>53</sup>, négociera notamment l'extension des *leasing* Gripen avec la Hongrie<sup>54</sup> et la République tchèque<sup>55</sup>, ainsi que l'acquisition d'un second lot de 6 Gripen C/D par la Thaïlande<sup>56</sup>. Notons qu'un accord-cadre de type GtoG<sup>57</sup> avait été établi avec la Suisse, avant d'être remis en cause après l'organisation d'un référendum en 2014<sup>58</sup>. Ce dernier prévoyait un partage des coûts de développement du Gripen E, la Suède faisant l'acquisition de 60 appareils et la Suisse de 22 unités (avec la mise en place d'une solution intérimaire). La Suède se portait garante auprès de la Suisse de nombreux éléments, notamment un prix ferme, le respect du calendrier et les capacités opérationnelles de l'appareil<sup>59</sup>.

En revanche, la vente de Gripen au Brésil (28 Gripen E + huit Gripen F) en 2014 a vu la notification par le ministère brésilien de la Défense d'un contrat au groupe Saab AB, tout en s'insérant dans une relation de partenariat stratégique dans le domaine de l'aéronautique militaire (partenariat établi en 2009, renouvelé et renforcé en novembre 2024<sup>60</sup>). Un res-ponsable du FMV explicitait ainsi ce choix : « *Our FMV people are involved in the background in the sense that while it is being overseen by FXM [the Swedish defence-export agency], it is also us who are negotiating with the Swedish manufacturer, with Saab. But contrary to the G2G (gov-to-gov)-leasing with the Czech Republic or interim-solutions proposed to Switzerland or perhaps Brazil, we at FMV will not acquire or own these 36 jets. Nevertheless, there is a Gripen project-body within FMV* »<sup>61</sup>.

Toutefois, dans un contexte politique national marqué par une volonté de durcissement du contrôle export<sup>62</sup>, le Parti de l'environnement-Les Verts obtient en 2015 la suppression de l'agence FXM. La *leader* du groupe parlementaire du parti déclarait alors : « *We think it is an important signal to put down the agency whose purpose is to promote arms exports* »<sup>63</sup>. En plus du durcissement des restrictions à l'export, avec cette fermeture, les autorités suédoises ne sont plus censées assurer une promotion « proactive » des exportations de

<sup>52</sup> Statskontoret, *Tydligare roller och ökad transparens En uppföljning av Försvarsexportmyndigheten*, 2014:30, 11 décembre 2014, p. 55.

<sup>53</sup> Försvarsexportmyndigheten, *Händelser, Försvarsexportmyndigheten 2010-2015*, novembre 2015.

<sup>54</sup> « Hungary extends Gripen contract », Communiqué de presse, Saab AB, 30 janvier 2012.

<sup>55</sup> En 2013, avec la République tchèque, portant sur l'extension du *leasing* jusqu'en 2029 associé à la modernisation des appareils et incluant une option d'achat.

<sup>56</sup> « Thailand Allocates Budget for Second Gripen Batch », *Airforce Technology*, 30 août 2010.

<sup>57</sup> Armassuisse, *Gripen framework Agreement*, 24 août 2012.

<sup>58</sup> « Result in Swiss referendum announced », Communiqué de presse, Saab AB, 18 mai 2014.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> « Brazil and Sweden deepen aerospace cooperation », Communiqué de presse, Government office of Sweden, 9 novembre 2024.

<sup>61</sup> « Interview, Lena Erixon, Director of FMV », *Defence IQ*, novembre 2014.

<sup>62</sup> Rappelons que dès 2011, la Commission des Affaires étrangères du Riksdag appelait à une réforme du contrôle des exportations d'équipements militaires, dans le sens d'un durcissement de la législation, notamment à destination des États non démocratiques (ciblant ainsi les ventes suédoises à l'Arabie saoudite, au Qatar et aux EAU). Les tergiversations gouvernementales relatives à la possible remise en cause d'un MoU sur la coopération militaire avec l'Arabie saoudite ont illustré la difficulté des responsables gouvernementaux à appréhender les marchés export en zone Moyen-Orient. Le 1<sup>er</sup> juin 2012, une commission spéciale composée de représentants des différentes formations politiques recevait pour mandat de rédiger un nouveau projet de réglementation et de proposer des critères permettant d'appréhender le profil d'un État acheteur dit « non démocratique ». Le rapport de la commission parlementaire sur le contrôle des exportations (KEX), paru en juin 2015, a conclu à une restriction des ventes à destination des États déficitaires sur le plan démocratique, appelant le gouvernement à clarifier les critères liés à l'atteinte aux droits humains et

défense. Le FMV reprend néanmoins la responsabilité de la gestion des contrats GtoG en cours et assure, à une moindre échelle, des activités de soutex à la demande des entreprises suédoises.

#### 1.2.4 Espagne : un mécanisme en gestation depuis 2011, formalisé en 2015

En Espagne, historiquement, le cadre légal permettait au ministère de la Défense de vendre à un autre État des surplus militaires (décret de 1977)<sup>64</sup>. Néanmoins, les années 2011 et 2012 voient l'établissement d'un cadre législatif relatif aux contrats GtoG dans la défense, avec les lois 24/2011 du 1<sup>er</sup> août 2011<sup>65</sup> et 12/2012 du 26 décembre 2012<sup>66</sup> (*Medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios*). Un décret royal paru en janvier 2014<sup>67</sup> et une ordonnance de mars 2015<sup>68</sup> en préciseront les modalités d'application. La DGAM (Direction générale de l'armement et du matériel) intervient au nom de l'État espagnol, et est notamment en charge d'analyser la demande initiale présentée par le gouvernement partenaire étranger, que ce soit d'un point de vue technique et financier ou en matière de gestion des risques pour la partie espagnole. Après la signature du contrat, le ministère espagnol de la Défense crée un comité de suivi et de contrôle. En outre, une commission collégiale de contrôle mixte avec le gouvernement étranger peut être établie (mais ce n'est pas obligatoire).

##### Étapes de signature d'un contrat GtoG et rôle de la DGAM dans le cadre d'une demande initiée par un partenaire étranger

- En charge des contacts préliminaires à haut niveau.
- Analyse de la demande initiale (financière, technique, gestion des risques) et de la capacité de l'administration à respecter les engagements qui peuvent découler du contrat, ainsi que la solvabilité des entreprises exportatrices.
- Ordonne l'ouverture d'un contrat GtoG (dossier soumis au conseiller juridique général pour la défense).
- Établit les bases de la signature d'un contrat proposé au gouvernement client.
- Définit les exigences de fournitures et/ou services à offrir.
- Estime les dépenses réalisées par le ministère de la Défense (objectif ni perte, ni gain).
- Le cas échéant, demande et évalue les offres des entreprises espagnoles concernées par le contrat.
- Établit un calendrier de paiement pour le futur contrat (en s'assurant de la solvabilité de l'État client ou du fonds garant afin de permettre l'indemnisation due en cas de rupture du contrat par l'État client, le paiement aux entreprises dans un délai de six mois ainsi que le paiement anticipé des frais encourus par le ministère espagnol de la Défense dans un délai de trois mois).
- Prépare le projet de contrat entre les gouvernements.

à faire davantage pour s'assurer d'un non-retransfert des équipements vers d'autres États. En octobre 2017, le gouvernement a présenté au Parlement une nouvelle loi (2017/18:23) reprenant largement les recommandations du rapport KEX, pour une entrée en vigueur en avril 2018. Si le Parti de l'environnement-Les Verts a finalement obtenu la suppression de l'agence FXM, en charge de la promotion des exportations d'équipements militaires, fin 2015 (la partie contrôle export relevant de l'ISP), cette décision radicale demeure très critiquée par les industriels, en particulier par le président de l'Association des industriels suédois de la défense (SOFF).

<sup>63</sup> « Sweden to shut down defense export Agency », *Defense Mirror*, 7 octobre 2014.

<sup>64</sup> David Javier Santos Sanchez, *Defensa Y Contratacion, tecnicas, instrumentos y principios de la contratacion administrativa en el sector de la defensa*, Ministerio de Defensa, édition 2023, pp. 221-222.

<sup>65</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado, « Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad », *BOE num 184*, 2 août 2011.

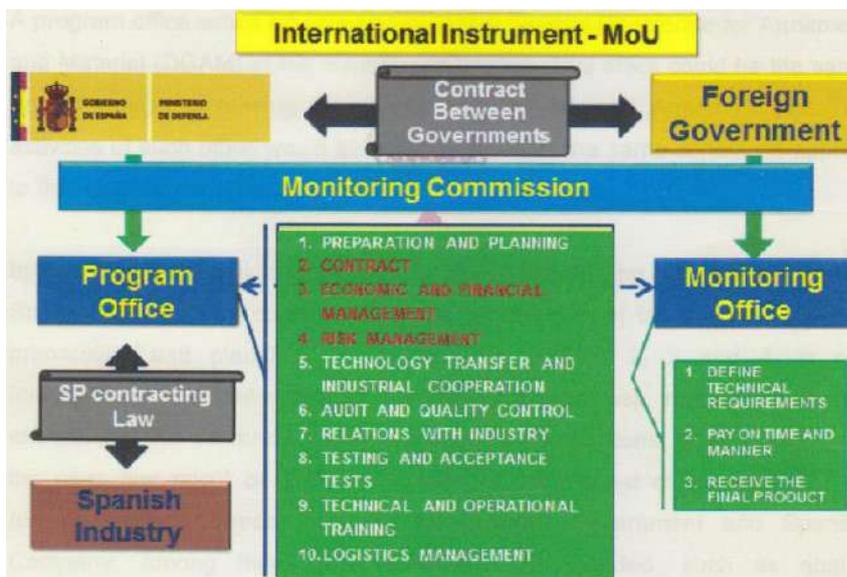
<sup>66</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado, « Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios », *BOE num 311*, 27 décembre 2012.

<sup>67</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado, « Real Decreto 33/2014, de 24 de enero, por el que se desarrolla el Título II de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. », *BOE num 25*, 29 janvier 2014.

<sup>68</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado, « Orden DEF/503/2015, de 16 de marzo, por la que se dictan normas para la aplicación del Real Decreto 33/2014, de 24 de enero, por el que se desarrolla el Título II de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. », *BOE num 72*, 25 mars 2015, pp. 25667-25671.

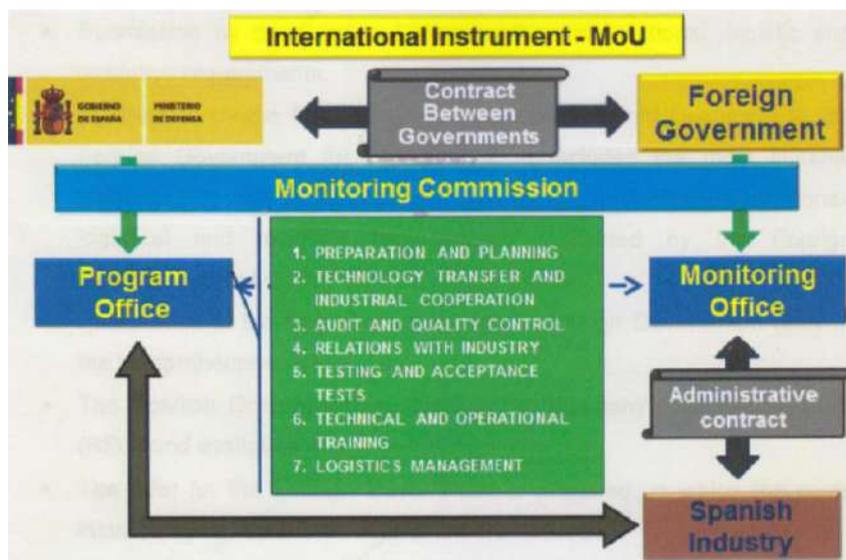
Relevons que dans le cadre des contrats GtoG, la loi met en avant deux types de relations juridiques entre le ministère espagnol de la Défense et un État étranger, impliquant un soutien différent :

- **relation horizontale** : il s’agit d’un contrat de Gouvernement à Gouvernement<sup>69</sup> « complet », par lequel l’État espagnol (représenté par la DGAM) contractualise avec une entreprise espagnole au nom d’un État étranger (voir schéma ci-après) ;



- **relation verticale** : dans ce cas, l’État espagnol n’intervient que dans la gestion et le suivi du contrat, après sélection et contractualisation par le client étranger avec une entreprise espagnole (voir schéma ci-après). Il ne s’agit alors pas à proprement parler d’un contrat GtoG mais d’un contrat commercial conclu par une entreprise espagnole, mené sous la supervision de l’État espagnol pour le compte de l’État client étranger.

<sup>69</sup> La relation horizontale est prévue par l’article 7.1.g.g de la loi 24/2011 du 1<sup>er</sup> août 2011 portant sur les contrats du secteur public dans les domaines de la défense et de la sécurité.



Source : ministère espagnol de la Défense, issu d'un rapport italien<sup>70</sup>

Malgré la mise en place d'un instrument GtoG, l'Espagne y a semble-t-il très peu eu recours. En effet, les exportations de défense espagnoles sont tirées en partie par la participation en tant que *tier 2* des acteurs de la BITD nationale dans des programmes européens et transatlantiques. En 2022, l'Europe et les pays de l'OTAN représentaient 62 % des exportations de défense du pays<sup>71</sup>. La *Stratégie industrielle de défense* publiée en 2023<sup>72</sup> mettait quant à elle l'accent sur les marchés européens, avec la volonté affichée de s'insérer dans les programmes initiés par la Commission européenne (FED, EDIRPA, EDIP) et l'OTAN (NSIP, DIANA).

Il apparaît cependant que le cadre intergouvernemental soit privilégié en zone Moyen-Orient, notamment avec l'Arabie saoudite, qui constitue depuis dix ans un important prospect pour les industriels espagnols de la défense. S'il semble que les contrats négociés soient réalisés dans un cadre GtoG, l'appréhension de la situation demeure difficile en raison d'accords<sup>73</sup> de protection des informations de défense classifiées<sup>74</sup>. Mais constat peut être fait d'un net renforcement de la relation armement entre les deux pays en 2018, suite à la sélection par l'Arabie saoudite de l'offre de Navantia portant sur la fourniture de cinq corvettes (valeur du contrat estimée à 1,8 Md€). Le contrat, négocié depuis 2015<sup>75</sup>, est accompagné d'un accord intergouvernemental signé par les ministres de la Défense<sup>76</sup>. Par la suite, Navantia a remporté un second contrat en 2022 (navires de combat multimission)<sup>77</sup>, puis un troisième en décembre 2024 (trois corvettes supplémentaires)<sup>78</sup>. Dans le cas où ces contrats s'inscrivent dans un accord en GtoG, la relation juridique entre les deux pays semble s'inscrire dans le schéma dit « vertical » prévu par la loi 12/2012.

<sup>70</sup> Osservatorio di Politica internazionale, *Esportazione dei sistema d'arma, G2G, modelli comparati, opzione per l'Italia*, 2019.

<sup>71</sup> Ministerio de Economía, Comercio y empresa, *Estatísticas españolas de exportación de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble usos, Año 2022*.

<sup>72</sup> *Defence Industrial Strategy 2023*, Ministry of Defence, Espagne, juillet 2023.

<sup>73</sup> Boletín Oficial del Estado, *Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Arabia Saudí sobre protección mutua de información clasificada en el ámbito de la defensa, hecho en Madrid el 26 de septiembre de 2016*, Num 214, 6 septembre 2017.

<sup>74</sup> « Las actas de 2015 que avalaron la venta de bombas a Arabia Saudí, 'materia clasificada' », *El Confidencial*, 26 novembre 2018.

<sup>75</sup> « Navantia signs a contract with Saudi Arabia for the construction of 5 corvettes », Communiqué de presse, Navantia, 12 août 2018.

<sup>76</sup> « España y Arabia Saudí firman un acuerdo de colaboración para la compra de material de Defensa », RTVE, 12 avril 2018.

<sup>77</sup> « Arabia Saudí firma con Navantia un acuerdo para otros cinco buques para su Armada », Communiqué de presse, Navantia, 30 novembre 2022.

<sup>78</sup> « Navantia construirá tres nuevas corbetas Avante 2200 para Arabia Saudí », Communiqué de presse, Navantia, 11 décembre 2024.

## 1.2.5 En Italie, les accords GtoG comme outil de politique industrielle

L'Italie n'a concrétisé que récemment, en 2021, son premier contrat GtoG, en dépit d'un texte de loi paru en 2013. Une exception notable toutefois a concerné des accords conclus en 2012 avec Israël relatifs à l'acquisition d'un satellite OPTSAT-3000 et deux avions G550 CAEW<sup>79</sup>.

Comme le rappelle un rapport de l'Observatoire de la politique internationale<sup>80</sup>, Giampaolo Di Paola, alors ministre de la Défense, est à l'origine de l'élaboration d'un premier mécanisme GtoG. Pour ce faire, le code militaire (*Codice dell'Ordinamento Militare*), en vigueur depuis 2010, a été amendé. Le décret législatif n° 69 de 2013 relatif au développement de l'économie nationale introduit un nouvel alinéa aux côtés de l'article 537 portant sur « Les programmes menés avec la participation ou la collaboration de pays étrangers ». Le nouvel article 537-ter intitulé « Coopération avec d'autres États pour le matériel d'armement produit par l'industrie nationale »<sup>81</sup> donne désormais la possibilité au ministère de la Défense de mener « *des activités de soutien technico-administratif pour l'acquisition de matériels d'armement produits par l'industrie nationale également utilisés par les forces armées et pour les besoins connexes de soutien logistique et d'assistance technique* » pour le compte d'États étrangers liés à l'Italie par « *des accords de coopération ou d'assistance technico-militaire mutuelle* »<sup>82</sup>. Cependant, selon l'auteur du rapport, Gregory Alegi, le Parlement n'a pas totalement adhéré à l'approche du gouvernement, rejetant une partie de ses demandes. En effet, le décret adopté deux ans plus tard<sup>83</sup> demeure ambigu sur les aspects liés à la mise en œuvre de ces accords GtoG, renvoyant à des interprétations ultérieures. C'est ainsi que dans la liste des « activités de soutien technico-administratif », il est question de « coordination » des contrats. Les « négociations commerciales » sont explicitement exclues. Le texte précise que l'accompagnement doit être compris comme un ensemble d'activités telles que « *l'assistance technique, d'ingénierie, logistique, de maintenance, de formation, administrative, juridique, ainsi que la coordination des contrats et les aspects liés à la gestion financière, y compris dans la phase de planification et de définition du besoin et de son impact sur les coûts, résultant d'accords ou d'ententes internationaux* ». En dépit de ces limites, les années 2016 et 2017 ont vu la signature des premiers accords de type GtoG :

- en avril 2016, avec le Koweït dans le cadre de la vente de 28 Eurofighter Typhoon (dont logistique, infrastructures de maintenance, soutien opérationnel et formation des membres des équipages et des ingénieurs et techniciens, en coopération avec l'armée de l'Air italienne)<sup>84</sup> ;
- en août 2017, avec le Qatar, dans le contexte de la vente de sept navires de surface (quatre corvettes multirôles, deux patrouilleurs PPA, un navire LPD ; dont logistique, soutien et formation).

Mais, dans les deux cas, les contrats ont été notifiés par les États clients directement aux maîtres d'œuvre italiens, respectivement Leonardo et Fincantieri.

Pour Gregory Alegi, l'interprétation du texte réglementaire a été menée dans un sens très restrictif, imposant à Segredifesa (*Segretariato Generale per la Difesa-Direzione Nazionale degli Armamenti*, SGD-DNA) de ne pas aller au-delà des activités de coordination. Tout en

<sup>79</sup> Gregory Alegi, *Esportazione dei sistemi d'arma : G2G, modelli comparati, opzioni per l'Italia*, Fondazione ICSA, juillet 2019, p. 12.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> *Cooperazione con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale*, Camera dei Deputati, XVII Legislatura, n° 189, mars 2015.

<sup>82</sup> Gregory Alegi, *Esportazione dei sistemi d'arma: G2G, modelli comparati, opzioni per l'Italia*, op. cit., p. 12.

<sup>83</sup> Décret présidentiel PR n° 104/2015, article 4.

<sup>84</sup> « Signature officielle du contrat d'achat de 28 Eurofighter par le Koweït », AFP, 5 avril 2016.

offrant une sorte de garantie, l'État et le ministère de la Défense n'ont pas la capacité et la responsabilité de contrôler la mise en œuvre du contrat<sup>85</sup>, sur le modèle des FMS.

Fin 2019, la Loi de finances modifie l'article 537-ter du Code militaire. La nouvelle rédaction du texte permet au ministère de la Défense, en accord avec le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale et le ministère de l'Économie et des Finances, de procéder, dans le respect de la loi 185/90 sur l'exportation d'armement, à des activités contractuelles et de négociation pour le compte d'un ou de plusieurs États étrangers. Cette activité contractuelle est exercée par le ministère de la Défense à travers le SGD-DNA, mais sans assumer de garanties financières envers l'État demandeur et l'industriel. Il est prévu le remboursement par l'État étranger des frais inhérents à ce type d'accord (activités de soutien des différentes entités du ministère) ainsi que le paiement éventuel de « redevances ». Plus généralement, les conditions à réunir pour initier un accord GtoG<sup>86</sup> sont les suivantes :

- demande de l'État étranger ;
- respect des principes, règles et procédures concernant l'exportation, l'importation et le transit de matériel militaire prévus par la loi 185/90 ;
- existence d'accords de coopération intergouvernementale ou d'assistance technico-militaire mutuelle entre l'État italien et l'État étranger ;
- signature d'un accord technique qui définit en détail les conditions de l'opération.

Bien que la modification de l'article 537-ter ait représenté une réelle avancée, elle laisse en suspens un certain nombre de problèmes réglementaires et opérationnels qui empêchent le pays de disposer d'un système GtoG fonctionnel et complet, selon Alessandro Marrone, Michele Nones et Ester Sabatino. Pour ces derniers, le cadre législatif relatif au GtoG souffre de plusieurs limites : absence de procédures d'approbation gouvernementale pour déterminer les pays éligibles, pas de mesures destinées à faciliter la circulation des équipements couverts par un accord intergouvernemental (risques liés aux délais d'autorisation d'exportation), manque d'expériences des entités étatiques dans la gestion des accords GtoG rendant difficile l'évaluation du dispositif<sup>87</sup>. Les auteurs insistent en particulier sur la nécessaire révision de la loi 185 sur les exportations d'armement, en date de 1990, afin de pouvoir appliquer aux accords GtoG les mêmes simplifications de procédures accordées aux exportations italiennes vers les pays de l'UE, car « *ne pas disposer d'un canal préférentiel pour ce type d'accords pourrait les vider, au moins en partie, de leur sens et les rendre moins compétitifs dans le contexte européen et international* »<sup>88</sup>.

Publiée en juillet 2021, la directive sur la politique industrielle de défense met en exergue l'importance de la dimension internationale et, dans ce cadre, des accords GtoG. On peut ainsi distinguer parmi les objectifs poursuivis : « *Promouvoir le développement international de l'industrie italienne à travers des activités institutionnelles, la mise en œuvre d'accords GtoG, la contribution des Forces armées et l'adhésion aux principaux programmes de coopération européens et internationaux* »<sup>89</sup>. Rappelant que l'internationalisation de l'industrie nationale de défense constitue un élément essentiel de la politique étrangère et économique du pays<sup>90</sup>, la Directive appelle l'ensemble des parties prenantes – Présidence du Conseil des Ministres, ministères des Affaires étrangères, du Développement économique, de l'Économie et des Finances – à se mobiliser afin de « *mettre en œuvre les*

<sup>85</sup> Alessandro R. Ungaro, *I regimi di esportazione G2G di sistemi d'arma: uno studio comparativo*, Osservatorio di politica internazionale, Approfondimenti, n° 131, mai 2017, p. 15.

<sup>86</sup> « SEGREDIFESA: il Generale di Corpo d'Armata Luciano Portolano in audizione al Senato », *Report Difesa*, 12 avril 2022.

<sup>87</sup> Alessandro Marrone, Michele Nones, Ester Sabatino, *La regolamentazione italiana degli accordi G2G nel settore della difesa*, IAI, 9 septembre 2020.

<sup>88</sup> « Export della Difesa, cosa manca al G2G italiano. Lo studio Iai », *Formiche*, 9 septembre 2020.

<sup>89</sup> *Direttiva per la politica industriale della Difesa*, Ministero della Difesa, 29 juillet 2021. p. 2.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 8.

accords de gouvernement à gouvernement (GtoG) de manière structurée pour fidéliser les pays acheteurs [...], en poursuivant d'éventuelles simplifications de procédures d'autorisation et de contrôle des exportations dans ce domaine et dans le commerce avec les pays alliés » et « soutenir l'internationalisation de l'industrie nationale à travers une activité politico-institutionnelle et diplomatique, des mécanismes de soutien financier et de protection des exportations, des politiques coopératives de transfert de technologie et de compensation industrielle, facteurs devenus essentiels pour la pénétration du marché international »<sup>91</sup>. Dans ce contexte, les accords GtoG sont considérés comme un élément clé de cette stratégie d'internationalisation : « Un élément clé de cette stratégie sera la mise en œuvre d'accords GtoG pour améliorer le rang politique et militaire de l'Italie et la réputation d'excellence des forces armées italiennes afin de rendre l'offre de l'industrie nationale sur les marchés étrangers plus compétitive. [...] À cette fin, des procédures appropriées doivent être consolidées pour transposer les opportunités d'exportation dans des accords intergouvernementaux et pour structurer des offres compétitives en concertation avec l'industrie qui incluent également la valeur ajoutée des activités de soutien logistique et de formation des forces armées »<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Direttiva per la politica industriale della Difesa, op. cit., p. 14

### 1.3 Un classique dans la boîte à outils export israélienne

---

Au sein du ministère israélien de la Défense, le SIBAT (*Directorate for International Defense Cooperation*) est en charge de la négociation et de la formalisation des contrats GtoG<sup>93</sup>. Pays historiquement producteur-exportateur d'armement, Israël a mené ses premières exportations de défense dans les années 1960 sur la base de la vente de surplus de matériels de guerre des forces armées israéliennes (IDF), ce essentiellement au profit de pays africains et asiatiques<sup>94</sup>. C'est dans ce cadre que les premiers contrats GtoG ont vu le jour, les sommes perçues devant venir financer le développement de nouveaux systèmes d'armes au profit des IDF<sup>95</sup>.

Les contrats GtoG ont été utilisés de façon marginale par la suite, ces derniers représentant sur la période 2009-2018 moins de 5 % du volume total des ventes d'armes à l'export<sup>96</sup>. C'est à partir de 2019-2020 que le gouvernement israélien a souhaité renforcer son approche GtoG. En 2020, le directeur du SIBAT déclarait ainsi : « *We were expecting to see a trend of growth in G2G (government to government) agreements throughout the year 2020, but the coronavirus pandemic has devastated the global economy and the defense sector* »<sup>97</sup>. Il soulignait également le fait que les contrats GtoG offraient deux avantages aux pays partenaires d'Israël : éviter les procédures d'appels d'offres, limiter la corruption et les pots-de-vin<sup>98</sup>.

### 1.4 Corée du Sud : un dispositif opérationnel depuis 2009

---

Grâce aux nombreuses réformes menées durant la période 2010-2020, en particulier celles destinées à renforcer la compétitivité des entreprises de défense, la Corée du Sud a changé de statut sur le marché international de l'armement. Marginal jusqu'en 2006 (~250 M\$), le montant des exportations de défense coréennes représentait en moyenne annuelle 2,5 Mds\$<sup>99</sup> sur la période 2010-2020, pour atteindre les 15 Mds\$ à partir de 2022.

Parmi les réformes destinées à soutenir les exportations de défense coréennes, le *Korea Trade-Investment Promotion Agency* (KOTRA), centre coréen du commerce extérieur et de l'investissement, a mis en place en 2009 un département dédié aux exportations de matériels de défense. Le *Korea Defense Industry Trade Support Center* (KODITS) est ainsi créé avec la participation du ministère du Commerce, des Industries et de l'Énergie (MOTIE), du ministère de la Défense et de la *Korea Trade Insurance Corporation*<sup>100</sup>. Organisme pangouvernemental<sup>101</sup>, il est composé de membres issus des secteurs public et privé et vise à offrir différents services de soutex. De plus, dans le cadre de contrats GtoG, le KODITS prend en charge l'ensemble du processus, devenant la partie contractante à la place ou aux côtés d'une entreprise nationale de défense. Selon le *Korea Trade-Investment Promotion Agency Act*, le KOTRA via le KODITS « *[performs] the status of the party on*

---

<sup>93</sup> « Government to Government Agreements and Contracts », Israel Ministry of Defence.

<sup>94</sup> Uzin Eilam, « Defense Export Control in 2007: State of Affairs », *Strategic Assessment*, Vol. 9, n° 4, INSS, mars 2007.

<sup>95</sup> Nissim Hania, « Transformations in the Israeli Defense Development and Production System, and the Contemporary Relevance », *Dado Center*, 3 janvier 2016.

<sup>96</sup> « Ministry of Defense Spokesperson's Statement: Israel Sets New Record in Defense Exports: Over \$12.5 Billion in 2022 », Communiqué de presse, Prime Minister's Office, 14 juin 2023.

<sup>97</sup> « Israeli defense exports drop by 5%, ministry to focus on G2G deals », *CTech*, 22 juin 2020.

<sup>98</sup> « *Agreements between governments are used as a way to bypass the requirement of drawn-out tender processes in some countries and as part of a war on bribe and corruption in others* » (*Ibid.*).

<sup>99</sup> Kévin Martin, « La Corée du Sud sur le marché international de l'armement terrestre : l'exemple européen », in *Défense & Industries*, Fondation pour la recherche stratégique, n° 16, juin 2022.

<sup>100</sup> « Kodits Introduction », site internet KODITS, décembre 2024.

<sup>101</sup> « Did you know? KOTRA's Korea Defense Industry Trade Support Center (KODITS) was established by the Korean government to promote active trade of the defense industry », Invest Korea, 2017.

*behalf of a domestic enterprise when concluding a contract concerning export of the defense materials, etc. with the government of purchasing state »<sup>102</sup>.*

Cette possibilité offerte par le KODITS a été rapidement saisie par les partenaires étrangers. En effet, entre 2009 et 2018, selon une vidéo promotionnelle réalisée par le KODITS, dix contrats GtoG ont été conclus, pour un montant total de 820 M\$<sup>103</sup>. Les premiers pays partenaires bénéficiaires de ce schéma sont le Pérou et les Philippines. En 2012, le KODITS est ainsi impliqué dans l'exportation au Pérou de 20 avions d'entraînement à turbopropulsion en version KA-1 et KT-1 pour un montant de 200 M\$<sup>104</sup> ainsi que de 800 véhicules de patrouille (Police) pour un montant de 28 M\$<sup>105</sup>. Notons l'acquisition supplémentaire par le ministère péruvien de l'Intérieur de 2 108 véhicules en 2015<sup>106</sup>. Pour leur part, les Philippines optent en 2014 pour l'acquisition de 12 avions d'attaque légers FA-50, *via* un contrat GtoG<sup>107</sup>. Dans le cadre de la vente d'obusiers automoteurs K-9 coréens à différents pays européens<sup>108</sup>, la Finlande – au moins – est passée par un contrat GtoG avec la Corée du Sud<sup>109</sup>.

Signe d'une montée en puissance des exportations d'armement (soutenue par une offre étoffée de systèmes d'armes complexes promue à l'international) au cours de la décennie 2010, la Corée du Sud est passée d'une logique de ventes ou dons de surplus de matériels des forces armées coréennes à des accords GtoG portant sur des équipements neufs avec la mise en œuvre de garanties qualité. Les Livres blancs publiés sur la période 2008-2020 reflètent cette évolution<sup>110</sup> :

- Le Livre blanc de 2008 met l'accent sur la création d'un soutien export piloté par le gouvernement<sup>111</sup> ;
- Les trois Livres blancs de la défense publiés entre 2008 et 2014 insistent sur la vente ou le don de surplus de matériels de défense à des pays partenaires ainsi que sur le développement d'accords intergouvernementaux ;
- Les trois éditions suivantes, publiées entre 2016 et 2020, ne font plus référence aux dons ou ventes de surplus mais continuent à mettre l'accent sur les accords intergouvernementaux et les échanges à haut niveau pour soutenir les exportations de défense. Le Livre blanc de 2016 introduit la notion de garantie qualité : « *The government certifies the quality of local defense equipment through military aircraft air-worthiness certification and DQ mark certification among others. In addition, the go-vernment operates systems designed to assure foreign governments of the quality of domestic products, such as the defense acquisition support system* »<sup>112</sup>.

<sup>102</sup> KLRI, *KOREA TRADE-INVESTMENT PROMOTION AGENCY ACT*, 23 mars 2013.

<sup>103</sup> KODITS promotional video, site internet KODITS, décembre 2024.

<sup>104</sup> « S. Korea completes delivery of 20 KT-1P trainers to Peru », Yonhap News Agency, 9 avril 2017.

<sup>105</sup> « Patrulleros: investigan pago de casi US\$2,5 mlls en honorarios », *El Comercio*, 10 juillet 2016.

<sup>106</sup> « Perú y Corea firman contrato de adquisición de más de 2,000 patrulleros inteligentes », Agencia peruana de noticias, 29 décembre 2015.

<sup>107</sup> « S. Korea exports 12 FA-50 fighters to Philippines », Yonhap, 28 mars 2014.

<sup>108</sup> Premiers lots d'acquisition en 2014 par la Pologne, suivis en 2017 par la Finlande et la Norvège puis, en 2018, l'Estonie. La Norvège et la Pologne puis l'Estonie ont réalisé de nouvelles commandes du système respectivement en 2022 et 2023.

<sup>109</sup> Cas servant d'illustration dans la plaquette de présentation des GtoG réalisés par la KOTRA. Par ailleurs, comme le précise le communiqué de l'agence Yonhap, c'est le président de la KOTRA qui a signé le contrat aux côtés du ministre finlandais de la Défense (« Korea to export weapons to Finland », Yonhap, 3 mars 2017).

<sup>110</sup> Ministry of National Defense, *Defense White Papers*, Republic of Korea.

<sup>111</sup> Chapitre 8, section 2, c. *Establishing a Government-led Defense Industry Export*.

<sup>112</sup> Ministry of National Defense, *2016 Defense White paper*, p. 120.

### L'exception allemande : pas de contrats GtoG mais des acquisitions groupées

Dans le Top 10 des États producteurs et exportateurs d'armement, un pays fait figure d'exception, l'Allemagne. Contrairement à ses rivaux sur le marché international de l'armement, l'Allemagne n'a pas introduit de mécanismes proches du FMS américain ou du CPG français. Les lignes pourraient toutefois bouger. Un premier signal a été donné dans le cadre de la publication, un peu plus d'un an après le discours annonçant un changement d'époque (« *Zeitenwende* », fin février 2022), de la première « Stratégie de sécurité nationale »<sup>113</sup>. Dans une section consacrée à l'industrie de défense, il est ainsi question que le gouvernement fédéral permette à terme des ventes en GtoG : « *La compétitivité de l'industrie allemande de sécurité et de défense et sa capacité à coopérer au sein de l'UE et en Europe sont cruciales et doivent être améliorées. À cette fin, le gouvernement fédéral actualisera son document stratégique sur l'industrie de la sécurité et de la défense*<sup>114</sup>. [...] *Le gouvernement fédéral s'efforce d'améliorer les paramètres de l'industrie de la sécurité et de la défense et permettra les ventes de gouvernement à gouvernement* »<sup>115</sup>. Mais cet objectif ne semble pas avoir été suivi d'effets. La nouvelle stratégie industrielle allemande à destination de la défense, « *Nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie* » (SVI-Strategie), parue le 4 décembre 2024, n'en fait d'ailleurs aucune mention.

Rappelons cependant qu'en juin 2017, la Norvège interrompait un processus de mise en concurrence relatif à l'acquisition d'une nouvelle génération de sous-marins, pour accepter la proposition de l'Allemagne de passer par un accord de coopération « *for the joint development, procurement, operation and maintenance of submarines and marine ordnance* » prévoyant un achat groupé (quatre sous-marins type 212 *Common Design*<sup>116</sup> pour la Marine royale norvégienne et deux unités pour la *Deutsche Marine*). Après approbation par le Parlement allemand, deux contrats avaient été notifiés à TKMS par les agences d'acquisition norvégienne et allemande en août 2021<sup>117</sup> (quatre unités supplémentaires commandées par l'Allemagne fin décembre 2024 + deux en option côté norvégien). L'accord prévoit que la conception, la production et la maintenance du système de management de combat des sous-marins et d'un certain nombre d'équipements<sup>118</sup> soient réalisées dans le cadre d'une JV codétenue par le norvégien Kongsberg et TKMS/Atlas Elektronik (KTA Naval Systems). Depuis lors, l'Allemagne propose cette même approche d'acquisitions groupées sur le segment des chars lourds notamment.

<sup>113</sup> Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, Die Bundesregierung, 14 juin 2023.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>116</sup> Pays déjà équipé de sous-marins Type 210.

<sup>117</sup> « Ceremony for the major submarine contracts between Norway and Germany », Press release, TKMS, 30 août 2021.

<sup>118</sup> « Norway and Germany mark production start of world leading submarine design », Press release, Norwegian Ministry of Defence, 12 septembre 2023.

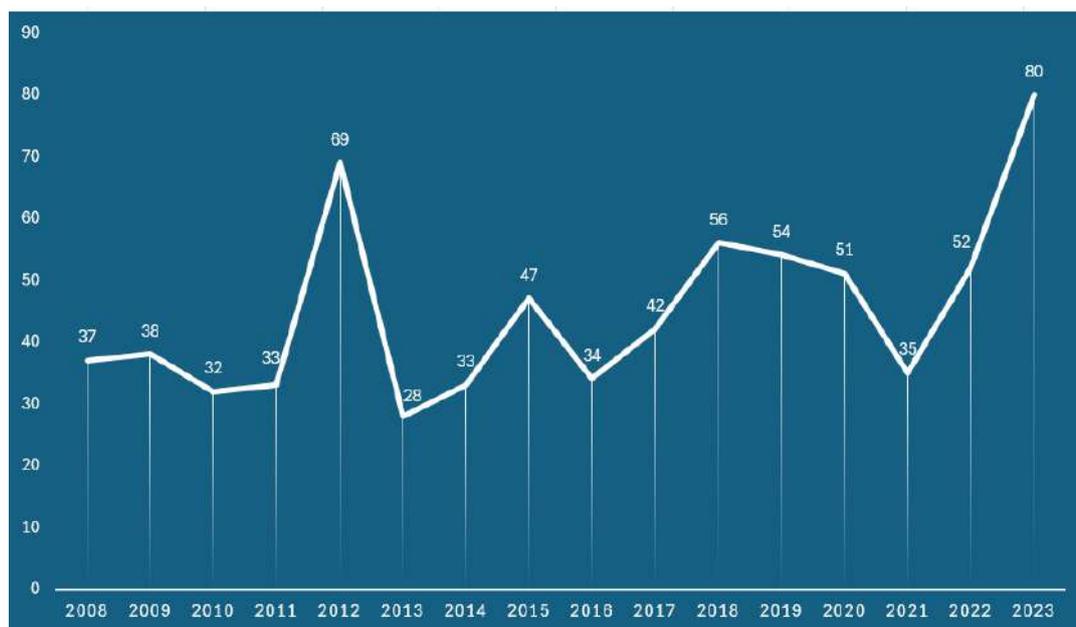
## 2. Dans un contexte sécuritaire dégradé, une attractivité renforcée à l'export grâce aux contrats GtoG

### 2.1 Un mécanisme prisé en Europe depuis l'invasion russe de l'Ukraine

#### 2.1.1 Des FMS à leur point haut historique

Une mise en perspective sur une période longue des transferts américains d'armement met en lumière la tendance haussière des ventes de type FMS. D'une moyenne de 10 Mds\$ par an avant 2006, ces ventes dépasseront toujours les 30 Mds\$ par an à partir de 2008 (sauf en 2013 à 28 Mds\$). Le premier point haut de 2012 (69 Mds\$) résulte des ventes de F-15 à l'Arabie saoudite et du F-35 au Japon. Depuis 2018, mais sans prendre en compte l'année 2021 marquée par la crise Covid, les montants annuels affichent plus de 50 Mds\$. Si 2022 a marqué un retour à la situation d'avant-Covid, avec des ventes FMS à 52 Mds\$, 2023 représente un second point haut historique, à 80,9 Mds\$, soit une hausse annuelle de 55,9 %<sup>119</sup>.

Tendances d'évolution des ventes de type FMS, 2008-2023 (Mds\$)



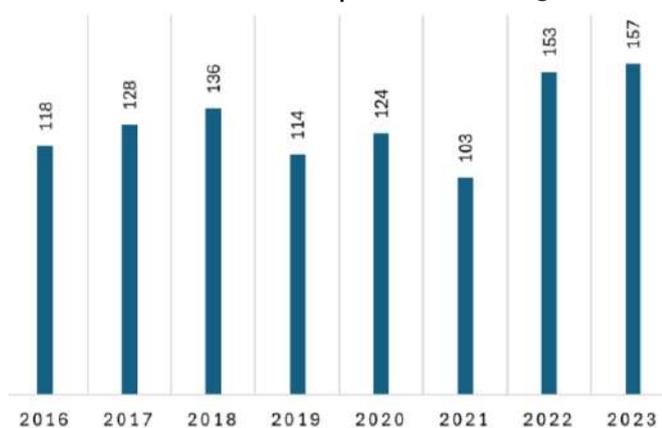
	2022	2023
FMS program	43 Mds\$	62,65 Mds\$
Building Partner Capacity programs + Foreign Assistance Act <sup>120</sup>	2,2 Mds\$	14,68 Mds\$
FMS funded by the FMF program	6,6 Mds\$	3,97 Mds\$
<b>Total arms transfers</b>	<b>51,9 Mds</b>	<b>80,90 Mds\$</b>

Source : DSCA, 2024

<sup>119</sup> « DOD Has Seen 'Huge' Increase in Military Sales since Ukraine Invasion », DSCA, 10 avril 2024.

<sup>120</sup> La loi *Foreign Assistance Act* a financé des programmes relatifs au contrôle international des stupéfiants, la non-prolifération, la lutte contre le terrorisme, le déminage et autres programmes connexes.

### Ventes DCS sur la période 2016-2023



Source : DSCA, 2024

Pour ces deux dernières années, le directeur de la DSCA, James Hursch, a souligné que les ventes FMS, évaluées à 20 Mds\$ en 2022 et 24 Mds\$ en 2023, étaient tirées par la demande des États membres de l'OTAN dans le contexte de la guerre en Ukraine<sup>121</sup>.

Selon le SIPRI, alors que les États européens ont presque doublé leurs importations d'armes majeures (+94 %) entre 2014-2018 et 2019-2023, 55 % de ces importations proviennent des États-Unis contre 35 % en 2014-2018<sup>122</sup>. Les fournisseurs américains avaient certes engrangé de nombreux contrats sur la période 2014-2021, notamment dans le secteur aéronautique militaire, mais depuis 2022, leur position commerciale s'est nettement consolidée et surtout étendue à d'autres systèmes d'armes et d'autres clients export : F-35 et F-16, hélicoptères militaires, systèmes de lance-roquettes multiples HIMARS, missiles sol-air portable Stinger et antichars Javelin et Hellfire, véhicules blindés (chars lourds Abrams, VCI Bradley et véhicules légers JLTV), comme le résume le tableau ci-après.

Les tensions sécuritaires à l'œuvre sur le flanc oriental de l'Europe depuis 2014, et *a fortiori* depuis 2022, expliquent cette évolution. Le renforcement des liens de coopération de défense, opérationnelle et capacitaire, avec les États-Unis apparaît prioritaire pour des pays en quête de protection et de garantie de sécurité, notamment au Nord, à l'Est et au Sud-Est de l'Europe. Les accords bilatéraux de défense<sup>123</sup> se prolongent dans la vente d'équipements, dans une logique « *integrated by design* » promue par les représentants des forces armées (*U.S. European Command*) et du DoD auprès des alliés européens. Bien que le canal FMS soit imposé aux États acheteurs pour l'ensemble des systèmes d'armes considérés sensibles, ce processus intergouvernemental résonne avec les attentes de pays à la recherche d'un accompagnement sur le chemin de la transformation de leurs forces armées et de leur plus forte imbrication avec les forces américaines.

<sup>121</sup> « DOD Has Seen 'Huge' Increase in Military Sales since Ukraine Invasion », *op. cit.*

<sup>122</sup> « Les importations européennes d'armes ont presque doublé ; les exportations américaines et françaises augmentent tandis que celles de la Russie chutent », Communiqué de presse, SIPRI, 11 mars 2024.

<sup>123</sup> Pologne, Roumanie, Bulgarie, États baltes, Hongrie, Slovaquie, République tchèque, Danemark, Finlande et Suède.

**Etats membres de l'UE et achats d'équipements militaires américains**  
**Focus sur les segments avions de combat, hélicoptères, véhicules militaires et systèmes de missiles**

Systèmes d'armes	Fournisseurs	2014-2021	2022-2024
<b>Avions de combat</b>			
F-35	Lockheed Martin	Pologne, Finlande, Danemark, Belgique	Allemagne, Grèce, Tchéquie, Roumanie
F-16	Lockheed Martin	Bulgarie, Slovaquie, Roumanie	Roumanie, Pologne (F-16 MLU)
<b>Hélicoptères</b>			
Apache AH-64E	Boeing		Pologne
UH-1Y VENOM, AH-1Z Viper	Textron (Bell)		Tchéquie, Slovaquie
CH-47 Chinook	Boeing	Pays-Bas, Grèce, Espagne	Allemagne
UH-60M Black Hawk	Lockheed Martin (Sikorsky)	Lettonie, Lituanie, Slovaquie	Croatie, Grèce, Autriche
MH-60R Seahawk	Lockheed Martin (Sikorsky)	Danemark, Pays-Bas, Grèce	
<b>Véhicules blindés</b>			
Chars lourds Abrams M1A2	General Dynamics		Pologne, Roumanie
Chars lourds Abrams M1A1	General Dynamics		Pologne
Véhicules blindés légers JLTV	Oshkosh	Lituanie, Belgique, Slovénie	Pologne, Roumanie, Lituanie, Slovaquie, Slovénie
VCI Bradley	BAE Systems Inc		Croatie
Blindés médians Stryker	General Dynamics		Bulgarie
<b>Systèmes de missiles</b>			
Système de défense antimissile Patriot, PAC-3 MSE	Raytheon, Lockheed Martin, Northrop	Pologne, Roumanie, Finlande, Suède, Pays-Bas, Allemagne	Pologne (IAMD-IBCS), Espagne (Modernized Fire Units), Allemagne (+4 batteries PAC3+)
Lance-roquettes multiples HIMARS	Lockheed Martin	Pologne, Roumanie	Italie, Pologne, Estonie, Lituanie, Lettonie, Croatie, Allemagne (systèmes destinés à l'Ukraine)
Roquettes guidées GMLRS et GMLRS ER	Lockheed Martin	Pologne, Finlande, Allemagne, France	Finlande
Missiles antichars Hellfire	Lockheed Martin	Pays-Bas, France, Italie	Pologne, Tchéquie, Slovaquie, Pays-Bas, France
Missiles antichars Javelin	JV Raytheon / Lockheed	Tchéquie, Pologne, Estonie, Lituanie	Lituanie, Roumanie, Bulgarie
Missiles sol-air portable Stinger	Raytheon, Lockheed Martin	Lettonie, Finlande	Finlande, Pologne
Missiles AIM 9X Block II, AGM 154 JSOW	Raytheon		Finlande, Pays-Bas
Missiles air-air AIM-120 AMRAAM	Raytheon	Pologne, Danemark, Pays-Bas, Hongrie, Espagne	Pologne, Italie, Belgique, Lituanie, Allemagne, Suède, Roumanie, Danemark, Pays-Bas
BVRAAM AIM-9X Sidewinder	Raytheon	Belgique, Pays-Bas, Slovaquie	Italie, Pologne, Pays-Bas, Roumanie
Missiles de croisière JASSM et JASSM-ER	Lockheed Martin	Pologne	Pologne, Pays-Bas, Allemagne

Source : données retraitées des communiqués de la DSCA

Partenaire pivot des États-Unis, la Pologne est, depuis plusieurs années, le premier client FMS en montant (> 20 Mds\$) et en nombre de « *FMS cases* » en zone Europe (hélicoptères Apache, F16 MLU, chars M1A1 et M1A2, missiles Javelin, avions de combat F-35A, HIMARS, F-16 Follow-on support, missiles AMRAAM et Sidewinter, aérostats de surveillance aérienne Airspace and Surface Radar Reconnaissance (ASRR), Integrated Air and Missile (IAMD) Battle Command System (IBCS)-enabled Patriot Configuration-3+...). Le pays profite également d'une politique de prêts particulièrement généreuse, représentant à ce jour un total de 11 Mds\$ (2 Mds\$ en septembre 2023, 2 Mds\$ en juillet 2024, 3,08 Mds\$ en octobre 2024, 4 Mds\$ en décembre 2024)<sup>124</sup>, destinés notamment à l'acquisition d'hélicoptères AH-64 Apache, de chars Abrams, ou encore de systèmes de missiles. C'est aussi le cas de la Roumanie<sup>125</sup> (*FMF direct loan* de 920 M\$ obtenu en septembre 2024, et 60 M\$ en aides FMF pour financer le coût du prêt). Par ailleurs, des offres avantageuses sont réalisées à destination d'États ayant fait des dons de matériels à l'Ukraine, comme la Slovaquie<sup>126</sup> et la République tchèque<sup>127</sup>. En outre, la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie, la Slovaquie et la République tchèque sont les premiers bénéficiaires des aides FMF (entre 200 M\$ et 300 M\$ chacun en 2022), suivies de la Croatie et de la Slovénie (entre 45 M\$ et 150 M\$). À travers la *Baltic Security Initiative* (BSI) lancée en 2020, les États baltes ont également obtenu des aides FMF substantielles afin de soutenir le développement de leurs capacités de défense (169 M\$ alloués en 2021, 180 M\$ en 2022, 225 M\$ en 2023 et 228 M\$ en 2024)<sup>128</sup>.

Toutefois, c'est au Moyen-Orient que se situe le premier État client export *via* le canal FMS, l'Arabie saoudite représentant à elle seule un volume de ventes de 140 Mds\$<sup>129</sup>. Les dernières demandes en date portent sur l'acquisition de missiles AGM-114R3 Hellfire II (655 M\$), de missiles AIM-9X Block II Sidewinder (251 M\$) et de munitions d'artillerie (139 M\$)<sup>130</sup>. Dans cette zone export stratégique, les données communiquées par la DSCA montrent également l'importance des transactions avec les Émirats arabes unis, le Koweït, l'Égypte et le Qatar. En Asie-Pacifique, les FMS concernent les principaux partenaires stratégiques des États-Unis – Corée du Sud, Australie et Japon notamment.

Fin 2023, un total de 15 987 dossiers FMS étaient ouverts, représentant plus de 755 Mds\$<sup>131</sup>.

### 2.1.2 Réactivité israélienne et coréenne

Les données du SIBAT montrent une forte hausse des ventes réalisées par Israël *via* le canal GtoG. En 2021, ces dernières représentaient une part de 29 % des exportations d'armement, contre moins de 10 % (voire 5 %) sur la période 2009-2020. Cette tendance se confirme en 2022, point haut historique, avec une part de 31,9 %.

<sup>124</sup> « U.S. Bolsters Poland with \$4 Billion FMF Loan Guarantee, Totaling Over \$11 Billion in Loan Support », Press Statement, U.S. Department of State, 5 décembre 2024.

<sup>125</sup> « United States Announces \$920 Million Foreign Military Financing (FMF) Direct Loan Agreement with Romania », Press Statement, U.S. Embassy in Romania, 25 septembre 2024.

<sup>126</sup> 1 milliard de dollars, dont 660 M\$ d'aides FMF pour un package comprenant 12 hélicoptères Bell AH-1Z Viper et plus de 500 missiles Hellfire, dans le contexte du don par le pays de 13 MiG-29 à l'Ukraine (suivant en cela la décision polonaise) et d'un retard important des livraisons des F-16 block 70 commandés en 2018.

<sup>127</sup> Six hélicoptères d'attaque AH-1Z Viper et deux hélicoptères utilitaires UH-1Y Venom.

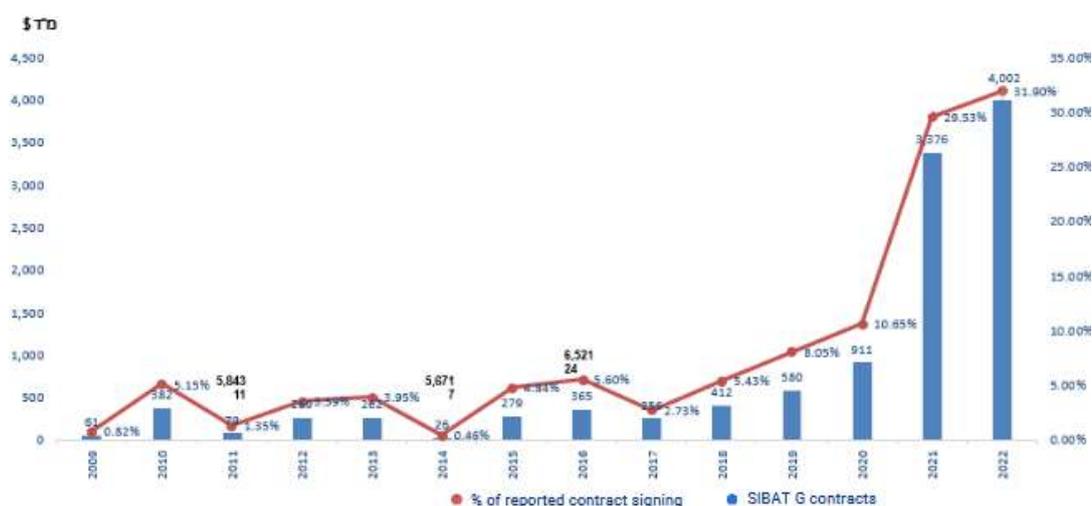
<sup>128</sup> « Washington approves \$228 million in US military aid to the three Baltic states, Estonia says », AP Press, 23 mars 2024.

<sup>129</sup> « United States-Saudi Arabia Relationship: Eight Decades of Partnership », Fact Sheet, U.S. Department of State, 6 juin 2023.

<sup>130</sup> « US Approves \$1B Weapon System FMS Deals with Saudi Arabia », Govconwire, 14 octobre 2024.

<sup>131</sup> DSCA, *Fast Facts FY2023*, 8 mai 2024.

## Volume représenté par les contrats GtoG (en M\$) et part dans le total des exportations israéliennes (en %)



Source : Prime Minister's Office, Government Press Office, 14 juin 2023

Une analyse des sources ouvertes et des données du SIBAT semblent indiquer que ces contrats GtoG sont dans leur grande majorité réalisés avec des États européens. Environnement sécuritaire dégradé et programmes de modernisation des armées créent un contexte porteur de nouvelles opportunités pour Israël et ses principaux fournisseurs (IAI, Elbit Systems et Rafael). Ces derniers consolident leur position sur le marché européen de la défense en proposant leurs produits labellisés « *combat proven* » (drones et systèmes antidrones, défense antiaérienne et antimissile, missiles, artillerie, armes antichars, radars, systèmes de protection active pour véhicules blindés, munitions téléopérées, etc.), le cas échéant dans le cadre de contrats GtoG, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Pays		Contrats GtoG, période 2018-2024
2018	Allemagne	Leasing de systèmes de drones Heron TP <sup>132</sup>
2019	Monténégro	Systèmes de tourelleaux téléopérés montés sur véhicules Oskosh JLTV <sup>133</sup>
	Tchéquie	8 systèmes radars ELTA <sup>134</sup>
2020	Tchéquie	4 batteries SPYDER <sup>135</sup>
	Allemagne	Systèmes Trophy destinés à équiper les chars Leopard 2 <sup>136</sup>
	Slovaquie	17 systèmes radars <sup>137</sup>
2021	Grèce	Après avoir remporté un appel d'offres international <sup>138</sup> , signature d'un accord en GtoG portant sur la création, la mise en œuvre et le maintien (sur une durée de 22 ans) par Elbit Systems d'un centre international de formation au vol au profit des forces aériennes grecques (1,68 Md\$) <sup>139</sup>

<sup>132</sup> « German lawmakers approve drone deal with Israel », *Defense News*, 14 juin 2018.

<sup>133</sup> « For the First Time: The Israel Ministry of Defense and Montenegro Ministry of Defense Sign a GTG Agreement », Communiqué de presse, Ministère israélien de la Défense, 16 décembre 2019.

<sup>134</sup> « Israel Ministry of Defense and Czech Ministry of Defense Sign GTG Agreement for Acquisition of Advanced Radar Systems », Communiqué de presse, Ministère israélien de la Défense, 5 décembre 2019.

<sup>135</sup> « Czech Republic chooses Rafael's Spyder air defense system », *EDR Magazine*, 27 septembre 2020.

<sup>136</sup> « Israel signs German tank protection systems deal », *Globes*, 23 février 2021.

<sup>137</sup> « Extensive Defense Export Agreement to be Signed between Israel and Slovakia », Communiqué de presse, Ministère israélien de la Défense, 14 janvier 2021.

<sup>138</sup> « Greek government approves expansive Israel-Greece defense agreement », Communiqué de presse, Ministère israélien de la Défense, 5 janvier 2021.

<sup>139</sup> « Israel and Greek Ministries of Defense sign expansive agreement », Communiqué de presse, Ministère israélien de la Défense, 18 avril 2021.

2022	Chypre	Signature de plusieurs GtoG <sup>140</sup> relatifs à la fourniture d'équipements du combattant
	Grèce	Missiles antichars Spike <sup>141</sup>
2023	Monténégro	Systèmes mortiers et prestations de formation <sup>142</sup>
	Pays-Bas	20 systèmes d'artillerie PULS <sup>143</sup>
2024	N/R	Annonce par IAI de la signature d'un contrat d'une valeur de 1,9 Md\$ avec le ministère israélien de la Défense dans un cadre GtoG (2 avions de surveillance) <sup>144</sup>

Soulignons que les ventes de systèmes David Sling et Arrow 3 relèvent d'une approche intergouvernementale tripartite. En effet, ces deux programmes israéliens étant issus d'une coopération avec les États-Unis, ils sont soumis aux autorisations export américaines. Après avoir obtenu cette approbation en août 2023, les ministres israélien et allemand de la Défense ont pu signer une *Letter of Commitment* (LOC)<sup>145</sup>, laquelle a marqué le début des négociations sur les termes de l'accord GtoG relatif au transfert de systèmes Arrow 3. Il sera formalisé en novembre 2023<sup>146</sup>. Ce schéma se réédite avec la Finlande suite à sa sélection du système israélien David Sling<sup>147</sup>, et avec un calendrier identique (approbation américaine en août 2023, signature de l'accord en novembre)<sup>148</sup>.

Après de premiers succès commerciaux en Europe du Nord et de l'Est (obusier automoteur chenillé de 155 mm K9 Thunder vendus à la Pologne, la Finlande, la Norvège et l'Estonie) à la fin de la décennie 2010, la Corée du Sud et ses industriels entendent bien profiter de la croissance de la demande sur le marché européen de la défense grâce à une stratégie commerciale particulièrement offensive (en matière de prix, de délais de livraison et de contenu local/chaînes d'assemblage et centre MCO). En outre, les autorités coréennes cherchent à répondre au souhait des États européens d'inscrire leurs achats dans un cadre intergouvernemental. En mai 2023, le ministre coréen de la Défense soulignait ainsi : « *The Korean government is promoting military diplomacy and defence cooperation so that the relationship with the purchasing country can develop into various partnerships beyond just a seller-buyer relationship* »<sup>149</sup>. La Pologne en représente un bon exemple.

Si la Corée du Sud a signé plusieurs accords intergouvernementaux avec la Pologne, le schéma proposé reste toutefois loin du modèle FMS. Il s'inscrit dans la droite ligne du Livre blanc de 2022, qui évoque la nécessité de diversifier les méthodes d'exportation, pour répondre notamment aux exigences croissantes (et variées) en matière d'offsets et de transferts de technologies<sup>150</sup>. Il voit la signature d'un premier accord-cadre portant sur 980 chars K2, 672 obusiers K9 et 48 avions d'attaque au sol légers FA-50 en août 2022, suivi d'un second en octobre 2022 relatif à la fourniture de 288 systèmes lance-roquettes multiples K239 Chunmoo<sup>151</sup>. Ce dernier est assorti d'un schéma directeur sur les transferts

<sup>140</sup> « Israel and Cyprus sign defense exports agreements », Communiqué de presse, Ambassade d'Israël pour l'UE et l'OTAN, 30 juin 2022.

<sup>141</sup> « 370 million Euro GTG Defense Exports Agreement », Communiqué de presse, Ministère israélien de la Défense, 10 avril 2023.

<sup>142</sup> « Israel and Montenegro Sign GTG Defense Exports Agreement Worth Approximately 20 Million Euros », Communiqué de presse, Elbit Systems, 15 mai 2023.

<sup>143</sup> « Elbit Systems Awarded \$305 Million Contract to Supply PULS Rocket Artillery Systems to the Royal Netherlands Army », Communiqué de presse, Elbit Systems, 18 mai 2023.

<sup>144</sup> « IAI enters \$1.9b G2G agreement with Ministry of Defense », *Globes*, 8 août 2024.

<sup>145</sup> « IMOD: US Approves Historic Procurement of the Arrow 3 Defense System to Germany », Communiqué de presse, Government Press Office, 17 août 2023.

<sup>146</sup> « Israel finalizes Arrow 3 deal with Germany, aims for late 2025 delivery », *Breaking Defense*, 27 novembre 2023.

<sup>147</sup> « United States Government Approves the Procurement of the Israeli 'David's Sling' Weapon System by Finland », Communiqué de presse du Government Press Office, 3 août 2023.

<sup>148</sup> « Israel signs landmark deal to sell David's Sling air defense system to Finland », *Times of Israel*, 12 novembre 2023.

<sup>149</sup> « Inside South Korea's race to become one of the world's biggest arms dealers », Reuters, 29 mai 2023.

<sup>150</sup> Ministry of National Defense, Republic of Korea, 2022 *Defense White Paper*, 2022 : « exports now include advanced weapons systems such as the FA-50 and the Cheongung (M SAM)-II. As a result, there is a growing need to establish various export methods by including joint R&D, local production, and industrial cooperation in defense export negotiations ».

<sup>151</sup> « Polish-Korean cooperation strengthens the capabilities of the Polish Armed Forces », Communiqué de presse, Polish Government, 29 novembre 2022.

de technologies, lesquels sont négociés pour chaque *executive contract*<sup>152</sup>. En effet, les deux accords-cadres ne constituent pas des contrats d'acquisition en tant que tels, la notification formelle intervenant au moment de la signature d'*executive contracts* entre la Pologne et les industriels coréens.

	Executive contract	Montant estimé	Signataire coréen	Détails sur les premières livraisons
Août 2022	180 K-2GF	3,4 Mds\$	Hyundai Rotem	Livraisons entre 2022 et 2025 des chars en version GF ( <i>Gap Filler</i> ). En avril 2024, 46 unités déjà livrées (15 premières prélevées sur les stocks). Production réalisée en Corée du Sud.
Août 2022	212 K9A1	2,4 Mds\$	Hanwha Aerospace	Livraisons entre 2022 et 2026 (unités produites en Corée du Sud et 24 premières prélevées sur les stocks). Dans le cadre de l'accord-cadre, production de « centaines » d'unités prévue en Pologne, à partir de 2026.
Sept. 2022	48 FA-50PL	3 Mds\$	Korea Aerospace Industries (KAI)	12 unités en version FA-50GF ( <i>Gap Filler</i> ) livrées à partir de 2023 et jusqu'en 2025. Les 36 autres seront livrées séquentiellement du deuxième semestre 2025 jusqu'en 2028.
Oct. 2022	218 K239	3,5 Mds\$	Hanwha Aerospace	18 premières unités livrées avant fin 2023 (et produites en Corée par Hanwha). Les 200 restantes assemblées en Pologne par HSW. Intégration de composants et équipements polonais (camions Jelz, système de conduite de tire Topaz, etc.).
Déc. 2023	6 K9A1 et 146 K9PL	2,6 Mds\$	Hanwha Aerospace	Livraisons prévues entre 2025 et 2028. En parallèle accord négocié entre Hanwha et PGZ portant sur la production des versions K9PL.
Avril 2024	72 K239	1,6 Md\$	Hanwha Aerospace	Livraison des premières unités (en version HOMAR-K) en 2026.

Des discussions sont en cours depuis 2024 concernant la signature d'un nouvel *executive contract* pour un second lot de chars K-2 (avec des transferts de technologies significatifs, et une production réalisée sur le territoire polonais<sup>153</sup>). Nous sommes donc ici davantage dans un schéma relativement classique à l'export de contrats commerciaux enchâssés dans un cadre intergouvernemental (accord de partenariat stratégique). Cette stratégie transparaît d'ailleurs sur les marchés péruvien et philippin. Alors qu'historiquement les transferts d'armement de la Corée étaient fondés sur des contrats GtoG (voir partie 1), la donne a changé en 2024. En novembre de cette année, en marge de la visite du Président Yoon Suk Yeol, la Corée du Sud et le Pérou ont déclaré vouloir renforcer leur coopération de défense, *via* des collaborations industrielles, scientifiques et technologiques<sup>154</sup>. Plusieurs accords de partenariat industriel sont signés dans ce cadre, dans les domaines armement terrestre<sup>155</sup>, naval<sup>156</sup> et aéronautique<sup>157</sup>. Avec les Philippines, la Corée du Sud a

<sup>152</sup> Oskar Pietrewicz, « Poland and South Korea Should Further Develop Security Cooperation », *PISM Policy Paper*, n° 6, octobre 2024.

<sup>153</sup> « K2 tanks will be produced in Poland », Communiqué de presse, Polish Government, 20 juin 2024.

<sup>154</sup> « Perú y Corea reforzarán comercio, inversiones y cooperación en industrias como defensa, ciencia y en tecnología », Communiqué de presse, Peruvian Government, 16 novembre 2024.

<sup>155</sup> Création d'une coentreprise entre FAME SAC et Hyundai Rotem (conception et production) dans le cadre de l'acquisition de véhicules blindés de combat d'infanterie par l'armée de Terre péruvienne (et portant sur un premier lot de 30 K808 White Tiger) et de chars de combat K-2. Un autre accord a été signé entre FAME SAC et STX Corp. (voir « Hyundai Rotem firma un acuerdo de cooperación con Perú para suministrar armas terrestres », Yonhap, 18 novembre 2024 ; « FAME, STX Corp. y Hyundai Rotem firman

Memorandum de Acuerdo », Communiqué de presse, Peruvian Government, 15 novembre 2024).

<sup>156</sup> Accord entre Sima Peru et HD HHI portant sur la construction de navires de surface (frégates, patrouilleurs) et le co-développement de sous-marins (voir « SIMA selecciona a la propuesta de HD HHI para la construcción de nuevas fragatas y patrulleros para la Marina de Guerra del Perú », *El Estratégico*, 30 mars 2024).

<sup>157</sup> Accord commercial signé entre Seman Peru et KAI relatif à l'intégration de l'acteur péruvien dans la chaîne de sous-traitance de l'industriel coréen dans le cadre du programme FA-50 (« Gobierno fortalece la industria aeronáutica peruana con inversión privada », Communiqué de presse, Peruvian Government, 3 juillet 2024).

signé en octobre 2024 un accord de partenariat stratégique<sup>158</sup> intégrant une coopération renforcée en matière de défense et de sécurité<sup>159</sup>. Cette nouvelle étape est une réponse aux attentes des Philippines d'une implication plus importante des forces armées coréennes dans des exercices de défense multilatéraux<sup>160</sup>.

### 2.1.3 Réussites nordiques sur le segment des véhicules blindés

Sur le segment des véhicules blindés, il est intéressant de se pencher sur l'évolution de la stratégie d'acquisition de la République tchèque et de la Slovaquie pour mieux appréhender les motivations ayant présidé au choix de procéder par un contrat GtoG.

En effet, les deux pays ont chacun lancé en 2015-2016 un programme de modernisation du parc de véhicules blindés de leurs forces armées, lequel était constitué de véhicules chenillés BVP-1, BVP-2, BVP-M et de chars lourds T-72M, tous de conception soviétique. Des reports et des annulations successives des appels d'offres (pour des questions budgétaires, de procédures et d'exigences liées au contenu local mais également en raison de la crise sanitaire) ont rendu le processus d'acquisition particulièrement chaotique, avec pour conséquence un retard dans la mise à niveau du matériel de l'infanterie mécanisée des deux pays, et une mise à l'épreuve des relations de partenariat nouées entre industriels nationaux et fournisseurs étrangers. Les tensions sécuritaires poussent les deux États à changer leur fusil d'épaule. Les contrats GtoG sont désormais privilégiés afin de simplifier et, surtout, d'accélérer le processus d'achat de véhicules blindés<sup>161</sup>.

Sur le segment des VCI 8x8, la Slovaquie a envoyé une sollicitation en septembre 2021 aux seuls « *partenaires stratégiques du pays en matière de défense* » (27 États membres de l'UE, Norvège, Islande, États-Unis, Royaume-Uni et Canada)<sup>162</sup>. La République tchèque, la Roumanie, la Finlande, l'Espagne et les États-Unis<sup>163</sup> répondent présents. C'est finalement l'offre finlandaise qui sera retenue pour la fourniture de 76 véhicules (AMV XP 8x8 de Patria ; avec des ToT négociés<sup>164</sup> + partenariats avec Konštrukta Defence, EVPU et CSM)<sup>165</sup> et qui débouchera sur la signature d'un contrat GtoG le 30 août 2022. Cette même stratégie est appliquée sur le segment des véhicules blindés chenillés. Un appel à propositions a été communiqué à une trentaine d'États partenaires. Quatre pays ont déposé une offre : la Suède, l'Espagne, la Hongrie (Lynx KF41 *via* un partenariat avec l'allemand Rheinmetall) et la Pologne. Eu égard aux exigences slovaques de contenu local, BAE Systems Hägglunds, soutenu par la Suède, a mis en exergue ses relations privilégiées établies avec Konštrukta Defence et ZTS Metalurg, tous deux associés depuis septembre 2017 à la production des mortiers automoteurs de 120 mm Grkpbv120/Mjölner<sup>166</sup>, le premier pour la production de 84 canons de 120 mm et le second comme fournisseur d'aciers<sup>167</sup>. En décembre 2022, la signature d'un contrat GtoG entre la Slovaquie et la Suède formalisera la sélection des véhicules CV90 de BAE Systems Hägglunds (152 unités

<sup>158</sup> « Joint Declaration On The Strategic Partnership Between The Republic Of Korea And The Republic Of The Philippines », Ministry of Foreign Affairs, Korea, 8 octobre 2024.

<sup>159</sup> Il fait notamment suite à une relation armement forte entre les deux pays depuis l'acquisition, en 2014, d'avions FA-50 et l'implication de HD HHI dans la modernisation de la Marine philippine (sélection du chantier naval coréen dans le cadre d'appels d'offres pour la production de deux frégates en 2016, deux corvettes en 2021 et six patrouilleurs en 2022).

<sup>160</sup> « The Philippines' Stakes in South Korea's Political Chaos », *The Diplomat*, 14 novembre 2024.

<sup>161</sup> Hélène Masson, « Europe des véhicules blindés. Les maîtres d'œuvre industriels européens face aux stratégies nationales d'acquisition : entre concurrence et partenariat », *Recherches & Documents*, Fondation pour la recherche stratégique, n° 03/2022, février 2022.

<sup>162</sup> « For its largest defence purchase, Slovakia to choose between 4 European options and the US », *Euractiv*, 4 janvier 2022.

<sup>163</sup> « Czech Republic sends tender offer for Pandur II armoured vehicle to Slovakia », *CZ Defence*, 4 janvier 2022.

<sup>164</sup> « Patria transfers technology of AMV XP 8x8 production to Slovak industry », *Defense Industry Europe*, 20 février 2024.

<sup>165</sup> « Slovakia and Finland with Patria signed an agreement on Patria AMVxp 8x8 vehicles », Communiqué de presse, Patria, 30 août 2022.

<sup>166</sup> Sont également associés les équipementiers slovaques Laser Centrum CZ (composants mécaniques) et Ray Service (voir « Czech Manufacturer to Produce Components for Swedish Mjölner Mortar System Our Bureau », *Defense World*, 19 décembre 2017).

<sup>167</sup> « BAE Systems awards multimillion euro contract to Konštrukta-Defence, a.s in Slovak Republic », Communiqué de presse, BAE Systems, 13 septembre 2017.

pour un montant de 1,3 Md€<sup>168</sup>. La Slovaquie rejoint un club utilisateurs rassemblant une majorité de pays nordiques et de l'Est (Danemark, Estonie, Finlande, Norvège, Suède, Suisse, Pays-Bas). La République tchèque suivra la même voie que son voisin slovaque.

Après avoir pris la décision d'annuler l'appel d'offres en cours, le gouvernement tchèque autorise en juillet 2022 sa ministre de la Défense à négocier directement avec la Suède et le fournisseur BAE Systems Hägglunds l'acquisition de 246 CV90 MkIV (40 % de contenu local)<sup>169</sup>. Jana Černochová justifie ainsi ce choix : « *CV90 is an established and combat proven platform. The vehicles are in the inventory of a number of European countries' armed forces. They were also selected by the Slovak Republic, and we will coordinate our negotiations with Slovakia. [...] cooperation with Slovakia offered the potential of further savings for the Czech Republic. [...] Participation of Czech defence industries in the manufacturing of the combat vehicles will be a high priority* »<sup>170</sup>. La spécificité de cette transaction réside dans l'établissement d'un accord GtoG associé à une approche coordonnée avec la Slovaquie afin de renforcer la coopération régionale et de bénéficier d'une réduction de coûts sur l'ensemble du cycle de vie des véhicules (approche commune du soutien en opérations, entraînements, MCO et gestion des pièces détachées). Le 21 décembre 2022, un premier « *non-binding Memorandum of Understanding* » signé par la République tchèque, le FMV et BAE Systems Hägglunds donne un cadre aux négociations. Puis fin mai 2023, deux accords sont établis : un accord GtoG entre le FMV et le ministère tchèque de la Défense (soutien pendant la phase de livraison, échange d'expériences, coopération en matière de formation, d'utilisation, d'exploitation et de développement des véhicules)<sup>171</sup>, et un accord tripartite associant BAE Systems Hägglunds. En dépit de la fermeture du FXM en 2015, la Suède a ainsi été en mesure de répondre aux attentes slovaques et tchèques grâce à un mécanisme GtoG rôdé sur le long cours. L'année 2024 verra également des acquisitions supplémentaires de Gripen par la Hongrie<sup>172</sup> et la Thaïlande<sup>173</sup>.

#### 2.1.4 Proactivité italienne

---

Depuis la révision en 2019 de l'article 537-ter, et malgré un mécanisme GtoG considéré incomplet faute d'un volet financier et bancaire, la proactivité caractérise désormais la stratégie italienne sur les marchés export.

Les deux premiers contrats GtoG ont ainsi été conclus en 2021 avec la Slovénie et l'Autriche :

- Slovénie : signature, le 17 novembre 2021, par les ministres de la Défense d'un accord GtoG destiné à renforcer la coopération bilatérale. Segredifesa/DNA a piloté la rédaction d'un *Implementation Agreement* relatif aux aspects opérationnels, techniques, logistiques, de formations, juridiques et administratifs, permettant la définition de la structure contractuelle<sup>174</sup>. Dans ce cadre, en mars 2022 puis en novembre 2023, deux contrats ont été notifiés à Leonardo par la direction Armamenti Aeronautici e per l'Aeronavigabilità (ARMAEREO) de

---

<sup>168</sup> « Slovakia signs \$1.37 billion deal for 152 CV90s under government-to-government agreement », *Communiqué de presse*, BAE Systems, 12.12.2022.

<sup>169</sup> « Prior to signing the contract with the Czech Government, BAE signed contracts with major Czech subcontractors – state-owned enterprise VOP CZ, VR Group a.s. (owned by LOM PRAHA state enterprise) and the companies Excalibur Army, Meopta, and Ray Service » (« Government endorses procurement of 246 infantry fighting vehicles », *Communiqué de presse*, Czech Ministry of Defence and Armed Forces, 31 mai 2023).

<sup>170</sup> « Defence Minister authorised to negotiate procurement of CV90 vehicles, F-35 fighters », *Communiqué de presse*, Czech Ministry of Defence and Armed Forces, 20 juillet 2022.

<sup>171</sup> « Tjeckien anskaffar stridsfordon 90 », *Communiqué de presse*, FMV, 24 mai 2023.

<sup>172</sup> Quatre unités supplémentaires en février 2024, avec un soutien logistique pour la période 2026-2036 au bénéfice de l'ensemble de la flotte hongroise de Gripen (« Hungary to purchase four Gripen aircraft from Sweden », *Communiqué de presse*, Government Office of Sweden, 27 février 2024).

<sup>173</sup> « Thai Air Force picks Saab Gripen E fighter jet to replace its F-16s », *Defense News*, 28 août 2024.

<sup>174</sup> « Minister Guerini signed the first government agreement (G2G) in the field of defense with Slovenia », *Italian Defence Technologies*, 19 novembre 2021.

Segredifesa/DNA, portant chacun sur un appareil C27J Spartan (dont logistique et entraînement)<sup>175</sup>.

- Autriche : dans le contexte du remplacement de sa flotte d'hélicoptères Alouette III, un premier arrangement technique a été élaboré avec l'Italie en janvier 2020, destiné à établir un partenariat militaire stratégique dans le secteur des hélicoptères. Un accord GtoG a été signé par les deux ministres de la Défense le 2 décembre 2021. Lorenzo Guerini déclarait à cette occasion : « *We really believe G2G is a highly effective industrial policy tool and a smart formula to support exports* »<sup>176</sup>. Le contrat a été notifié le 12 janvier 2022 à Leonardo par Segredifesa (fourniture de 18 hélicoptères légers AW169, dont soutien logistique, entraînement, infrastructures), suivi le 19 janvier 2023 d'une commande de 18 appareils supplémentaires<sup>177</sup>.

On apprenait, lors d'une audition du DNA italien<sup>178</sup>, que son institution avait envisagé plusieurs offres de GtoG au cours de l'année 2022 ; étaient cités la Slovénie (dans le but de rejoindre l'initiative italo-autrichienne), l'Autriche (modernisation de sa flotte d'Eurofighter, adhésion du pays à l'*International Flight Training School – IFTS*<sup>179</sup> et vente de l'avion d'entraînement M-346), la Slovaquie (IFTS + M345/346), la Roumanie (participation à un programme de communications par satellite), la Bulgarie (transfert de deux navires de la Marine italienne), l'Argentine (Leonardo AW 109SP<sup>180</sup>) et le Brésil (dérivé du Centauro II<sup>181</sup>). Pour ces deux derniers pays, les offres italiennes ont été sélectionnées mais sans recours à un contrat GtoG. *A contrario*, l'Autriche a bien formalisé avec l'Italie l'acquisition de 12 M346, fin décembre 2024, en passant par ce cadre intergouvernemental.

Segredifesa a également approché la Hongrie en février 2023 afin d'explorer de potentielles coopérations industrielles, au travers de GtoG notamment, sur les segments hélicoptères d'attaque (projet AW-249 NEES)<sup>182</sup> et systèmes de drones et de lutte anti-drones. En mars 2024, la Macédoine du Nord et l'Italie établissaient un contrat GtoG à la suite de la sélection de l'offre de Leonardo (quatre hélicoptères AW149 et quatre AW169M ; support en service, simulateur, formation, construction d'un hangar)<sup>183</sup>, en concurrence avec Airbus, Bell et Lockheed Martin. Selon la ministre de la Défense, Slavjanka Petrovska, ce marché, d'un montant de 230 M€, sera réglé en quatre versements<sup>184</sup>. En parallèle, les deux pays s'entendaient sur un arrangement bilatéral relatif à la défense de l'espace aérien macédonien par l'armée de l'Air italienne<sup>185</sup>, aux côtés de l'armée de l'Air grecque (engagée dans cette mission depuis 2021 *via* l'OTAN). Le Monténégro fait également l'objet de toutes les attentions transalpines. Plusieurs accords GtoG établis en 2023 et 2024 permettront la vente d'équipements du combattant et de camions militaires<sup>186</sup>.

Le Secrétaire général à la Défense, le général Portolano, ne cache pas ses ambitions en la matière : « *L'un des outils réglementaires les plus prometteurs pour offrir des opportunités commerciales à l'industrie de la défense nationale sont les accords de gouvernement à gouvernement (G2G). [...] Ces accords sont des instruments de politique industrielle, qui*

<sup>175</sup> « Slovenia and Italy sign contract for the purchase of second Leonardo C-27J Spartan », *Aviacionline*, 21 novembre 2023.

<sup>176</sup> « Leonardo and the Italian Secretariat General of Defence/National Armaments Directorate sign AW169M LUH Contract for Austria to exercise options for additional helicopters », Communiqué de presse, Leonardo, 19 janvier 2023.

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> « The Italian defence industry export potential: the Italian NAD view », *EDR Magazine*, 12 avril 2022.

<sup>179</sup> Projet mené en coopération entre l'armée de l'Air italienne, Leonardo et CAE.

<sup>180</sup> Offre sélectionnée par l'Argentine en septembre 2023.

<sup>181</sup> Offre sélectionnée par le Brésil en novembre 2022.

<sup>182</sup> « Segredifesa: proposed to Hungary the new Leonardo AW-249-NEES », *Italian Defence Technologies*, 17 février 2023.

<sup>183</sup> Face aux concurrents Airbus (H145M et H222M), Bell (B412M) et Lockheed Martin (S-70 Black Hawk).

<sup>184</sup> « Italian Air Force joins air policing mission over Macedonian skies », *MIA*, 29 mars 2024.

<sup>185</sup> L'armée de l'Air assure déjà ce service depuis l'Italie vers le ciel de la Slovénie depuis 2004, de l'Albanie depuis 2009 et du Monténégro, en alternance avec la Grèce et la Hongrie, depuis 2018.

<sup>186</sup> « G2G Italia-Montenegro a Palazzo Guidoni », Communiqué de presse, Ministero della Difesa, 13 novembre 2024.

permettent la fourniture de biens et de services d'État à État, mais ils ont également une valeur politique qui vise à renforcer les relations entre les États contractants et une fonction stratégique, dans la mesure où ils nous permettent de lancer des programmes de coopération sur des plateformes communes et de consolider des partenariats générateurs d'interopérabilité dans les domaines de l'ingénierie, de l'exploitation, de la formation, de la logistique et de la maintenance. [...] [ils] seront promus à toutes les occasions possibles »<sup>187</sup>. Les représentants des forces armées se montrent tout aussi enthousiastes. S'exprimant dans le cadre d'un colloque organisé en septembre 2024 sur le thème « Les achats GtoG dans le secteur de la Défense – Nouvelle approche italienne de la collaboration internationale »<sup>188</sup>, le général Aurelio Colagrande, sous-chef d'état-major de l'armée de l'Air, notait l'importance du volet militaire dans l'offre italienne de GtoG : « L'activité GtoG représente une réussite pour l'Italie où nous avons démontré à nos partenaires que nous disposons d'un système national fiable, crédible et ponctuel. [...] Les forces armées italiennes font partie intégrante du système national, aux côtés des industries de défense, des académies et des centres de recherche [...] nous devons tous nous engager à garantir que ce système national se développe toujours plus. Le GtoG génère de la valeur économique, sociale, politique, mais surtout de la valeur 'opérationnelle'. Nous pouvons employer et utiliser les mêmes systèmes que ceux utilisés par nos partenaires, garantissant ainsi un haut degré d'interopérabilité »<sup>189</sup>.

## 2.2 Réflexions nationales sur les implications organisationnelles

---

### 2.2.1 De nouvelles recommandations du DoD et du DoS pour améliorer l'efficacité du process FMS

---

Plus les ventes FMS augmentent, plus des critiques se font entendre sur la complexité et la lenteur du processus institutionnel. Un représentant du Congrès déclarait ainsi : « FMS is a strategic tool of policy that is too slow and too clunky to be as effective as we want it to be »<sup>190</sup>. Opacité des dispositifs, procédures confuses, lenteur de la production industrielle, manque de financement du Congrès..., les reproches fusent. À l'heure de la compétition stratégique États-Unis/Chine et de la guerre en Ukraine, les FMS ne sont pas remis en cause en tant qu'outil stratégique pour la sécurité nationale, bien au contraire. L'objectif est d'améliorer leurs performances afin de répondre aux fortes attentes des États partenaires et alliés.

Ainsi, en août 2022, une « FMS Tiger Team » a été mise en place par le Secrétaire à la Défense Lloyd J. Austin. Co-dirigée par la Deputy Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment, Radha Plumb, et la Deputy Under Secretary of Defense for Policy, Sasha Baker, la FMS Tiger Team a émis, en juin 2023, six recommandations<sup>191</sup> résumées dans le tableau ci-dessous<sup>192</sup>. À la suite, le Pentagone a publié une nouvelle « boîte à outils » destinée à aider son personnel à gérer la passation des marchés, l'une des parties les plus difficiles du processus FMS. Des personnels dédiés sont en cours d'intégration dans les ambassades à l'étranger pour assister les États<sup>193</sup>. Il est également question de renforcer

---

<sup>187</sup> « Non solo Leonardo, ecco gli affari dell'industria italiana della Difesa in Austria », *Start Magazine*, 17 avril 2023.

<sup>188</sup> Colloque organisé par le Centre d'études militaires aérospatiales (CESMA) de l'Association des Aviateurs de l'armée de l'Air, avec le soutien de l'armée de l'Air, Segredifesa, Leonardo et Elt Group.

<sup>189</sup> « Procurement G-to-G nel settore Difesa, un nuovo approccio italiano di collaborazione internazionale », Associazione Arma Aeronautica – Aviatori d'Italia, 13 octobre 2024.

<sup>190</sup> « The US tried to fix its foreign military sales system. Did it work? », *Defense News*, 12 août 2024.

<sup>191</sup> « Tiger Team Recommendations Aim to Optimize Foreign Military Sales », Press Statement, US Department of Defense, 13 juin 2023.

<sup>192</sup> « Industry, DSCA pushing to give partners 'clear answers' on weapon sale holds », *Breaking Defense*, 23 février 2024.

<sup>193</sup> « The US tried to fix its foreign military sales system. Did it work? », *op. cit.*

les effectifs d'un DoD dépassé depuis deux ans par la forte augmentation du nombre de dossiers FMS à traiter.

Improve the Department's understanding of ally and partner requirements	To accelerate discussions with allies and partner nations about FMS requirements and reduce delays during the FMS case lifecycle, the Department will change the way it organizes, trains, and equips for security cooperation, including by establishing a Defense Security Cooperation Service on par with the Defense Attaché Service.
Enable efficient reviews for release of technology	To reduce barriers to the export of key capabilities, the Department will review and update relevant policies and empower accountable officials to improve the efficiency of the review and release of technology to allies and partner nations. The Department will also continue to support interagency efforts focused on technology review and release.
Provide allies and partner nations relevant priority capabilities	To better enable allies and partner nations to support their own national security needs, the Department of Defense will develop methodology to facilitate Non-Programs of Record.
Accelerate acquisition and contracting support	To advance FMS acquisition prioritization and award timelines for allies and partner nations, the Department will establish contract award standards and metrics as well as develop associated process maps to monitor the FMS prioritization and award process
Expand Defense Industrial Base (DIB) capacity	To reduce production timelines, the Department will incorporate ally and partner requirements into ongoing efforts to expand DIB production capacity. The strategy will include use of multi-year contracts; enhanced use of the Special Defense Acquisition Fund; five-year predictive analyses of partner demand; and sustained engagement with the DIB.
Ensure broad U.S. Government support	Recognizing that DoD is part of the broader U.S. Government FMS ecosystem, the Department will work with the Department of State and other stakeholders, including Congress, to identify opportunities to improve the FMS process.

Le DoS (*Bureau of Political-Military Affairs*) a mené une démarche d'audit interne équivalente, élaborant dix recommandations présentées dans le document *FMS 2023: Retooling Foreign Military Sales for An Age of Strategic Competition*<sup>194</sup>. Alors que 95 % des dossiers FMS seraient évalués et approuvés par le DoS sous 48 heures, ces recommandations entendent améliorer le processus d'examen des 5 % de dossiers restants (de la planification stratégique à l'arbitrage des dossiers, en passant par la gestion de la mise en œuvre des dossiers FMS).

<sup>194</sup> *FMS 2023: Retooling Foreign Military Sales for An Age of Strategic Competition*, US Department of State, 18 juin 2023.

A NEW APPROACH TO FMS STRATEGIC PLANNING	
Developing A Regional Approach to Arms Transfers	When adjudicating proposed FMS cases for one country, we can save time on the policy approval process and further improve interoperability between U.S. and foreign partners by anticipating comparable demands for its neighbors and making anticipatory policy decisions for these countries' potential future FMS purchases as well.
Prioritizing cases for FMS based on National Security Strategy goals	Where possible, we can prioritize and provide expedited planning assistance to partners identified as priorities in the National Security Strategy, National Defense Strategy, and DoD's regional Combatant Command Theater Campaign Plans
Promoting proactive, forward-looking uses of the Special Defense Acquisition Fund (SDAF).	SDAF allows for the rapid delivery of selected defense articles and services in advance of normal procurement lead-times. By identifying key capabilities in demand by multiple partners we can reduce long-lead time articles by months, or even years and accelerate delivery timelines.
IMPROVING FMS ADJUDICATION	
Refining implementation of the Unmanned Aerial System (UAS) Export Policy	UAS can provide Allies and partners important capabilities for a range of operational requirements. Refining internal Department processes for adjudicating potential UAS transfers will expedite arms transfer policy decisions.
Improving Security Cooperation Officer (SCO) Training.	At U.S. embassies overseas, the SCO is a key player in working with Allies and partners to develop arms transfer cases and security cooperation partnerships. Improving SCO training and curriculum will improve their ability to develop proposed FMS cases.
Working with Congress to Improve Consultation through the Tiered Review (TR) process.	Congress provides extremely important input for FMS cases that require Congressional notification. We are committed to exploring process improvements with our committees of jurisdiction to improve the quality of our consultations and demonstrate to partners and industry why the United States remains their security partner of choice.
Modernizing the Congressional Notification Process.	Eliminating duplicative reporting to Congress and prioritizing consultations on critical potential arms transfers, all while maintaining transparency on Congressionally notified FMS cases.
FORWARD-LOOKING SUPPORT TO FMS IMPLEMENTATION and FUTURE CASES	
Limiting Special Security Arrangements (SSAs).	Standard FMS measures can provide sufficient safeguards to technology and end-use under most circumstances. We can reduce delivery times to select partners by up to two years by reducing the overuse of SSAs while maintaining appropriate technology security measures.
Streamlining Internal Processes to Avoid delivery delays and Manage Expectations Where They Occur.	Reassure Allies and partners in the viability of FMS by optimizing internal coordination to maintain awareness of changes in case status and work with the Chiefs of Mission to convey these delays to our partners.
Advancing the Conventional Arms Transfer (CAT) Policy Working Group (WG) initiatives.	As part of the new CAT Policy, the Department is working with DoD to improve FMS processes and provide enhanced options to Allies and partners by: 1) addressing long standing challenges facing innovative and flexible financing mechanisms, 2) improving the process for procuring Non-Program of Record platforms, 3) building exportability into the development process, and 4) improving technology security and releasability processes.

La nouvelle administration Trump entendra-t-elle ce quasi-satisfecit du DoS et se contentera-t-elle d'ajustements à la marge ? Les premières déclarations du nouvellement nommé au poste de *Secretary of State*, Marco Rubio, ne devraient pas rassurer les acteurs institutionnels de la « *Security Assistance* ». Le réexamen en cours des programmes d'aides à l'international (gelés pour trois mois), dont le programme *Foreign Military Financing*, s'annonce drastique. Si les financements destinés à Israël et à l'Égypte sont sanctuarisés, pour le reste des aides, le porte-parole du DoS déclarait fin janvier 2025 : « *We are reviewing all foreign assistance funds to ensure they are aligned with American interests. During this review period, all foreign assistance funding mechanisms with the exception of programs with waivers, are paused. National security is and will remain a top priority* »<sup>195</sup>.

<sup>195</sup> « With Foreign Military Financing paused, Lebanese forces wait on promised funds », *Breaking Defense*, 31 janvier 2025.

## 2.2.2 Des États exportateurs européens en quête de dispositifs soutenable par leurs administrations nationales et leurs forces armées

---

La stratégie très proactive de l'Italie bute aujourd'hui sur la capacité de Segredifesa/DNA à absorber les engagements pris auprès des États partenaires. Le général Portolano fait le constat que « *tous ces engagements impliquent une augmentation des efforts qui y sont associés et la nécessité de revoir la structure organisationnelle du Secrétariat général, conçue avant le lancement de toutes ces initiatives* ». Il considère que la solution réside « *dans la création de structures à géométrie variable, visant à répondre aux besoins spécifiques avec des ressources humaines provenant du secteur technico-administratif et, si nécessaire, avec la contribution des Forces armées* »<sup>196</sup>. Si, à ce stade, le dispositif GtoG n'a pas fondamentalement évolué depuis 2019, ce n'est pas le cas du contrôle des exportations d'armement.

En août 2023, le gouvernement italien a approuvé un nouveau projet législatif qui modifie la loi 185 du 9 juillet 1990. L'objectif en est de gagner en réactivité et d'assurer une coordination au plus haut niveau de l'État des aspects politiques et stratégiques inhérents aux transferts d'armement. Jusqu'à présent, le contrôle était mené par l'UAMA (*Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento*), une entité rattachée au ministère des Affaires étrangères. Décision a été prise de réactiver une structure interministérielle supprimée en 1993, le CISD (*Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa*), composé du président du Conseil des ministres, des ministres des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, de l'Intérieur, de la Défense, de l'Économie et des Finances, des Entreprises et du *Made in Italy*. Le CISD est désormais chargé de formuler les lignes directrices du contrôle des exportations d'armement et les critères généraux liés aux interdictions d'exportations. Il devra appliquer les interdictions établies par la loi 185/1990 qui ne découlent pas d'obligations internationales. Le CISD aura ainsi 15 jours pour examiner les interdictions proposées par le ministre des Affaires étrangères (une fois le délai expiré, la proposition sera considérée comme acceptée). Le texte supprime également la nécessité d'une autorisation pour les négociations contractuelles en cas de commerce avec les États membres de l'UE et prolonge les délais de 180 jours à 12 mois pour la présentation par les entreprises des documents relatifs aux transferts d'armement (mais avec des sanctions plus lourdes en cas de non-respect des délais). Au sein du rapport annuel sur les exportations d'armement destiné au Parlement, le chapitre sur l'activité des établissements de crédit opérant sur le territoire italien est supprimé, un changement réclamé par l'association des banques italiennes pour une question d'image<sup>197</sup>.

Le CISD redevient ainsi l'autorité responsable du commerce des matériels militaires, l'action de l'UAMA se limitant (en théorie) aux questions techniques et administratives. Cette rationalisation, caractérisée par un contrôle ramené au plus haut niveau de l'État, est une évolution souhaitée de longue date par l'industrie de défense italienne. Interrogé par les commissions sénatoriales des Affaires étrangères et de la Défense, le président de l'AIAD, Giuseppe Cossiga, avait mis en exergue les conséquences sur l'attractivité des offres italiennes de processus jugés trop longs : « *Ce qui manque dans notre loi sur la régulation des exportations, c'est une plus grande objectivité et une plus grande clarté de l'empreinte gouvernementale des décisions concernant les exportations. [...] la structure qui régit la loi 185 se trouve au sein du ministère des Affaires étrangères [Uama] qui rassemble les aspects stratégiques qui sont ensuite coordonnés au niveau de la présidence du Conseil. [...] Différents pays comme la France ont un système plus direct dans lequel la vente est*

---

<sup>196</sup> « La roadmap della Difesa tra innovazione e procurement. L'audizione di Portolano », *Formiche*, 10 mars 2023.

<sup>197</sup> « Come cambieranno le esportazioni italiane di armamenti », *START Magazine*, 3 avril 2024.

*autorisée ou soutenue directement par la présidence de la République, et donc avec une rapidité et une rapidité d'exécution supérieures à la nôtre »<sup>198</sup>.*

En Suède, une réflexion est en cours au sein du ministère de la Défense sur l'intérêt de faire évoluer le cadre réglementaire national en matière de GtoG. Une mission a été initiée en octobre 2024<sup>199</sup> avec le mandat suivant :

- analyser les conditions et les contraintes actuelles des transferts d'armement dans un cadre intergouvernemental ;
- analyser et évaluer les risques liés à ce type d'exportations et proposer des moyens d'en assurer la gestion et le suivi ;
- proposer la mise en place d'un cadre approprié, ses modalités de mise en œuvre et de contrôle ;
- le cas échéant, faire des propositions de modifications législatives.

La mission doit également évaluer et proposer des solutions de financement en soutien des initiatives GtoG (*via* AB Svensk Exportkredit-SEK et Exportkreditnamnden-EKN, notamment).

En France, depuis le CPG et l'accord intergouvernemental (AIG) signés avec la Belgique, aucun cadre équivalent n'a été établi avec un autre État. Les retours sont certes jugés positifs sur le plan de la coopération opérationnelle dans le domaine terrestre, le général Schill estimant que le partenariat France-Belgique est le « *modèle à suivre pour nos futures coopérations européennes, à l'heure où s'affirme le besoin de partenariats capables de produire des effets sur le terrain [...]. Ce partenariat a déjà un effet d'entraînement dans le domaine opérationnel et ce avant même que les nouvelles capacités soient déployées concrètement* »<sup>200</sup>. Mais le bilan apparaît beaucoup plus contrasté du côté de la DGA et des industriels, au point que la Cour des Comptes, après les avoir interrogés, a jugé illusoire la reconduction de ce type de dispositifs contractuels : « *leur duplication semble devoir rester exceptionnelle* »<sup>201</sup>. Les critiques portent en particulier sur la lenteur de la mise en place (trois ans) et sur le fait que la DGA assume une nouvelle fonction en dehors du périmètre de ses missions. Par ailleurs, en charge de veiller aux intérêts des États clients export, la DGA est *de facto* censée minimiser les prix facturés par les fournisseurs français, une situation problématique à l'heure où les industriels doivent maîtriser les prix proposés au client français grâce aux marges réalisées à l'export. Le rapport annuel 2024 sur les exportations françaises d'armement reflète cette approche prudente, interrogeant la réalité de la demande de contrats GtoG. On peut y lire que « *le domaine d'intérêt de contrats 'au nom et pour le compte' ne doit pas être surestimé. Il semble essentiellement circonscrit à certains clients confrontés à la difficulté d'organiser une compétition commerciale. Hormis ces cas, de nombreux partenaires ont la volonté de se doter d'une base industrielle et technologique de défense et donc d'une capacité d'acquisition autonome* »<sup>202</sup>. Par exemple, un contrat de fourniture de deux patrouilleurs hauturiers a été notifié à Kership par le ministère monténégrin de la Défense lors du Salon Euronaval 2024, quelques mois après la signature d'un accord intergouvernemental avec la France relatif à la coopération dans le domaine de la défense (3 avril 2024). Un communiqué du ministère français de la Défense précisait que la DGA réalisait un accompagnement étatique *via* un arrangement technique avec la Direction logistique du ministère de la Défense du Monténégro, donc avec un périmètre d'action sans commune mesure avec un contrat type

<sup>198</sup> « Export armamenti, ecco come il governo riprende in mano il controllo », *START Magazine*, 9 août 2023.

<sup>199</sup> « En utvecklad statlig försvarsexport och ett utvecklat exportstöd, Dir.2024 :95 », Communiqué de presse, Regeringskansliet, 30 octobre 2024.

<sup>200</sup> « Général Schill : Le partenariat franco-belge CaMo est le 'modèle à suivre' pour les futures coopérations européennes », *Zone militaire Opex* 360, 1<sup>er</sup> avril 2024.

<sup>201</sup> *Le soutien aux exportations de matériel militaire, op. cit.*, p. 56.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 50.

CPG : « Le soutien de la DGA concerne principalement le suivi général du contrat commercial de Kership et la réalisation, en France métropolitaine, d'un suivi qualité selon les méthodes en vigueur à la DGA »<sup>203</sup>.

Toutefois, face à la force de frappe des FMS américains et à la structuration progressive d'offres GtoG concurrentes par les États exportateurs européens et, de plus en plus, par les États « émergents » (Turquie<sup>204</sup>, Japon<sup>205</sup>...), des réflexions sont en cours sur une révision du dispositif français en vue de « disposer d'un modèle de contrat d'État à État plus facile d'emploi » (moins complexe qu'un CPG adossé à un accord intergouvernemental). Par ailleurs, le décret n° 2024-140 du 23 février 2024 *modifiant divers décrets intéressant la direction générale de l'armement* donne la possibilité à la DGA d'exercer un certain nombre d'attributions « pour le compte d'États étrangers, dans le cadre d'engagements internationaux » (article 4.V)<sup>206</sup>, comme l'acquisition d'équipements de défense.

### États européens et acquisitions conjointes : l'option intergouvernementale privilégiée

Depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les relations bilatérales et multilatérales de défense, au niveau régional et du voisinage proche, se sont intensifiées sur le Vieux Continent, créant un contexte favorable à une approche commune de l'acquisition d'équipements. Pendant les décennies 2000 et 2010, les achats réalisés conjointement étaient limités et pour l'essentiel le fait des États baltes et des pays nordiques (radars, antichars, etc.). Depuis deux ans, cette modalité d'acquisition est adoptée par un nombre croissant d'États en raison des avantages qu'elle offre, aussi bien pour les clients (négociation des prix plus aisée, convergence des besoins utilisateurs, interopérabilité, échanges de bonnes pratiques, entraînement et soutien en commun le cas échéant) que pour les fournisseurs (volume de commandes/économies d'échelle, élargissement de la base commerciale). En bilatéral, multilatéral, par l'intermédiaire de la NSPA ou de l'AED, les achats conjoints se multiplient, en particulier dans les domaines terrestre (véhicules, munitions) et missiles.

Parmi ces acquisitions conjointes (réalisées le cas échéant dans le cadre d'un contrat GtoG), certaines ont bénéficié d'un soutien financier de la part de la Commission européenne via l'instrument court terme *European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act* – EDIRPA (2023-25 : 310 M€)<sup>207</sup>. Le 13 novembre 2024, cinq projets ont ainsi été sélectionnés à la suite d'un appel à propositions lancé quelques mois plus tôt. Deux projets relatifs à des systèmes de

<sup>203</sup> « Le Monténégro et la France renforcent leur partenariat à travers l'acquisition de deux patrouilleurs hauturiers de Kership », Communiqué de presse, DGA, 5 novembre 2024.

<sup>204</sup> Jusqu'à présent, la Turquie ne disposait pas d'un cadre juridique formel permettant la signature et la gestion d'accords GtoG. Le document d'orientation stratégique pour la période 2024-2028 publié par le SSB (*Secretariat of Defence Industries*) prévoit la mise en place d'un tel système, pleinement opérationnel à partir de 2025 (SSB, *2024-2028 Stratejik Planı*, 5 avril 2024). Relevons que la Turquie a déjà conclu des contrats de type intergouvernemental en matière de défense, au moins avec l'Indonésie et la Malaisie. En 2015, le SSB (ex-SSM) a signé un MoU avec l'Indonésie portant sur le développement d'un char moyen de combat. Présenté comme un accord en GtoG, il sera suivi en 2019 par un contrat GtoG de production du char moyen Kaplan MT / Harimau. Depuis, d'autres contrats GtoG auraient été conclus par les deux pays (« Indonesia, Turkey discuss defense cooperation », Antara News, 15 juillet 2023). En 2023, la Malaisie a également manifesté un intérêt pour la mise en place avec la Turquie d'un mécanisme de ventes en GtoG. Celui-ci s'est concrétisé dans le cadre du projet Littoral Mission Ship Batch-2 (LMSB2), qui prévoit la construction de trois corvettes par le turc STM (« Türkiye ve Malezya'nın savunma sanayisindeki işbirliği güçlenecek 1 », Anadolu Agency (AA), 27 mai 2023 ; « Significant

Export by Turkish defence industry: STM to build 3 corvettes for Royal Malaysian Navy », Communiqué de presse, STM, 10 juin 2024).

<sup>205</sup> Après avoir levé en 2014 l'interdiction totale d'exportation de matériels militaires, le Japon a réalisé en 2020 son premier contrat export d'un système de défense complet. Celui-ci concerne les Philippines et la vente de quatre systèmes radar de surveillance aérienne (valeur totale de 103 M\$). Dans ce cas, bien que le contrat soit passé entre Mitsubishi Electric et le *Department of National Defense* philippin, il semble s'inscrire dans un cadre intergouvernemental, avec notamment l'octroi d'aides japonaises en faveur du développement de capacités de défense (« The Transfer of the Air Surveillance Radar Systems to the Philippines », Communiqué de presse, Ministère japonais de la Défense, 2 novembre 2023 ; Jumpei Ishimaru, « Japan's foreign assistance to the Philippines: supporting regional security », *IJSS Online Analysis*, 17 décembre 2024).

<sup>206</sup> Décret n° 2024-140 du 23 février 2024 *modifiant divers décrets intéressant la direction générale de l'armement*, JORF n° 0047 du 25 février 2024. Texte n° 20.

<sup>207</sup> « EU boosts defence readiness with first ever financial support for common defence procurement », Statement, European Commission, 14 novembre 2024.

défense antiaérienne et antimissile figurent dans la liste. « Mistral 3 »<sup>208</sup>, du nom du missile de défense sol-air de très courte portée de MBDA, avait fait l'objet d'un premier arrangement de coopération en juin 2023 entre la France, la Belgique, Chypre, l'Estonie et la Hongrie. L'accord prévoit que la DGA assure cet achat conjoint auprès de MBDA au nom de l'ensemble des États signataires (plus de 1 500 missiles). Initié par l'Allemagne, le projet JAMIE (*Joint Air Missile Defence Initiative in Europe*) rassemble les États ayant décidé d'acquérir des systèmes de missiles IRIS-T dans le cadre de l'initiative *European Sky Shield Initiative* (Estonie, Lettonie, Autriche, Slovaquie et Bulgarie). Deux autres projets concernent les munitions de 155 mm : « CPoA 155 mm » (Pays-Bas, Italie, Pologne, Lituanie, Danemark et Hongrie) et « HE 155 mm » (Allemagne, Danemark, Pays-Bas et Estonie). Enfin, la Commission européenne a fait le choix de soutenir un programme de véhicules blindés médians 6x6 (*Common Armoured Vehicle System – CAVS*), lancé en 2019 par la Finlande et la Lettonie (sur la base d'un démonstrateur développé par le finlandais Patria), rejoints par la Suède en juin 2022 puis par l'Allemagne en avril 2023. Le CAVS est entré en phase de production en août 2021, soutenu par un contrat d'acquisition de la Lettonie (200 véhicules, + 56 en configuration C2 en novembre 2024), suivie de la Finlande (91 véhicules + 70 en option en juin 2023) et de la Suède (321 unités, mars 2024).

Dans le même temps, le 26 octobre 2024, la France signait « un arrangement de coopération cadre pour l'acquisition commune » de canons CAESAR avec le Portugal<sup>209</sup>, après avoir réalisé une démarche équivalente à destination de la Croatie et de l'Estonie en juin 2024<sup>210</sup>. Sur le modèle du projet Mistral 3, cette acquisition sera réalisée par la DGA auprès du fournisseur KNDS France pour répondre aux besoins portugais, croates, estoniens et français.

Plus généralement, les États ayant intégré une offre GtoG dans leur « boîte à outils » export s'interrogent aujourd'hui quant à l'intérêt d'un meilleur ancrage institutionnel, par le biais de la création d'une agence ou de bureaux spécialisés au sein d'institutions existantes, suivant en cela le modèle américain, caractérisé par une coordination des ventes FMS par la DSCA et une gestion des dossiers par des entités dédiées au sein des forces armées (composées de personnels militaires et civils spécialisés). La gestion des aspects contractuels et financiers (particulièrement lourds et exigeants quand l'État exportateur agit pour le compte d'un État client) nécessite également un renforcement des compétences internes. Cette adaptation apparaît d'autant plus nécessaire que les États clients export sont de plus en plus demandeurs de contrats d'État à État, enchâssés le cas échéant dans le cadre d'une relation de partenariat stratégique long terme.

<sup>208</sup> « L'acquisition conjointe de missiles Mistral 3 par la France et huit pays européens retenue par la Commission Européenne », Communiqué de presse, Ministère des Armées, 19 novembre 2024.

<sup>209</sup> « La France et le Portugal signent un projet d'acquisition commune de canons CAESAR (26 octobre 2024) », Communiqué de presse, Ambassade de France au Portugal, 31 octobre 2024.

<sup>210</sup> « La France, la Croatie, et l'Estonie concrétisent leur projet d'acquisition commune de canons CAESAR », Communiqué de presse, Ministère des Armées, 19 juin 2024.

### Contrat GtoG : motivations et attendus de l'État demandeur (client export)

Aspects administratifs	Des démarches simplifiées et plus rapides dans le cadre de contrats de gré à gré, sans passer par une phase de mise en concurrence.
	Contractualisation et suivi de l'exécution du contrat assuré par l'État exportateur (spécification, le cas échéant, si l'État acheteur manque d'expertises techniques).
	Accès à un interlocuteur étatique unique de haut niveau assurant le lien avec l'ensemble des parties prenantes.
	Pas d'intermédiaires privés, une situation susceptible de limiter les risques de corruption d'agents publics.
Garanties étatiques	Meilleur prix négocié avec le fournisseur par l'État exportateur.
	Qualité du matériel livré garantie par l'État exportateur.
	Délais de livraison garantis par l'État exportateur.
Aspects financiers	Facilités de crédits (plus large panel d'options proposées par les institutions financières de l'État exportateur).
	Facilités de paiements (délais, séquençage).
	Accès à des aides financières directes.
Aspects capacitaires et opérationnels	Cadre offrant la possibilité de combler plus rapidement un <i>gap</i> capacitaire.
	Garantie d'interopérabilité avec les forces armées de l'État exportateur.
	Coopération militaire renforcée <i>via</i> formations, entraînements et exercices conjoints.
Support & Soutien	Prix et qualité des prestations de services de MCO/réparation garantis par l'État exportateur.
	Logistique facilitée dans le cadre de la coopération militaire.
Coopération bilatérale long terme	Une relation défense et armement renforcée sur le long terme.
	Un cadre intergouvernemental fondé sur une relation de confiance, à même de faciliter l'émergence de projets menés en coopération (intergouvernementaux et interindustriels).

### Contrat GtoG : implications pour l'État exportateur

Discussions d'État à État	Un cadre intergouvernemental nécessitant un engagement au plus haut niveau de l'État (autorités gouvernementales et responsables des forces armées).
Aspects organisationnels	De nouvelles missions nécessitant de consolider les RH et l'expertise interne (gestion des contrats, analyse des risques, suivi technique et juridique...) de l'administration en charge du soutex (réflexion sur la création d'une entité spécialisée, et d'une clarification des rôles Acquisition/Contrôle export/Promotion export et suivi des contrats GtoG).
	Charge de travail accrue et coût financier.
	Mise en place de formations spécifiques destinées au personnel militaire et civil (administrations, forces armées, ambassades).
Aspects opérationnels	Dialogue interministériel renforcé.
	Des forces armées davantage sollicitées pour des actions de soutex et de coopération militaire, susceptibles de mettre en tensions les RH et de complexifier la bonne tenue des objectifs opérationnels.
Contrôle export	Augmentation des effectifs militaires dédiés à la coopération de défense.
	Etablissement d'une liste de pays éligibles.
Soutien financier	Simplification des procédures d'autorisation et de contrôle export.
	Renforcement du panel d'offres de soutien financier public, d'assurance ou de garantie.
Fournisseur	Pas de relations contractuelles directes avec l'État acheteur.
	Profitabilité des contrats GtoG moindre que les contrats classiques en BtoG.
	Dialogue administrations/forces armées/entreprises nationales renforcé.