

LA POLITIQUE DU « FLEXILATÉRALISME » : LE CAS DE LA POLITIQUE FRANÇAISE D'ARMEMENT DANS LE CONTEXTE DU BREXIT

Samuel B. H. Faure

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « Les Champs de Mars »

2017/2 N° 30 | pages 73 à 101

ISSN 1253-1871

ISBN 9782724635423

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-les-champs-de-mars-2017-2-page-73.htm>

Pour citer cet article :

Samuel B. H. Faure, « La politique du « flexilatéralisme » : le cas de la politique française d'armement dans le contexte du Brexit », *Les Champs de Mars* 2017/2 (N° 30), p. 73-101.

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LA POLITIQUE DU « FLEXILATÉRALISME » : LE CAS DE LA POLITIQUE FRANÇAISE D'ARMEMENT DANS LE CONTEXTE DU BREXIT¹

SAMUEL B. H. FAURE

Résumé : Quels sont les types de coopération internationale utilisés par l'État pour acquérir des armements et comment les articuler conceptuellement ? Cet article développe le concept du « flexilatéralisme ». Ce néologisme définit la politique par laquelle un État mobilise simultanément différents types de coopération internationale pour répondre à un problème public comme l'acquisition d'armements. La politique du flexilatéralisme ou « flexilatérale » d'un État est opérationnalisée en révélant les différents types de coopération internationale qui le constituent et qui sont qualifiés des « variétés de l'internationalisme ». Les variétés de l'internationalisme se situent à deux échelles, européenne et transatlantique, et prennent quatre formes : l'unilatéralisme (pas de coopération), le bilatéralisme (coopération entre deux États), le minilatéralisme (coopération entre un groupe d'États exclusif) et le multilatéralisme (coopération entre un groupe d'États inclusif). Au-delà de la littérature ayant trait à la politique d'armement en Europe, le concept du flexilatéralisme contribue, sous l'angle des relations internationales, à celles portant sur l'intégration différenciée et la désintégration de l'UE d'une part, et à celles ayant trait aux variétés du militarisme libéral et du capitalisme industriel de la défense d'autre part. Le concept du flexilatéralisme est illustré par l'élaboration de la politique d'armement de la France, dans le contexte des négociations sur le Brexit.

Abstract: *What types of international cooperation do States use to acquire weapons and how can these strategies be conceptualised? This article develops the concept of "flexilateralism". This neologism defines the policy whereby a State simultaneously mobilizes different types of international cooperation to respond to a public problem such as the acquisition of armaments. The flexilateralism or "flexilateral" policy of a State is operationalized by revealing the different types of international cooperation that constitute it and which are referred to as "varieties of internationalism". These operate on two levels, European and transatlantic, and take four forms: unilateralism (no cooperation), bilateralism (cooperation between two States), minilateralism (cooperation*

1. Je remercie les deux évaluateurs anonymes de la revue des *Champs de Mars* pour leurs commentaires formulés sur la première version de cet article qui a également bénéficié des remarques d'Andy Smith, ainsi que de Nicolas Fescharek, Miriam Hartlapp, Stefano Palestini et Thomas Risse lors du séminaire de recherche (KFG) sur « The transformative power of Europe » de la Freie Universität à Berlin.

between a group of exclusive States) and multilateralism (cooperation between a group of inclusive States). Beyond the literature on armaments policy in Europe, the concept of flexilateralism contributes – from the point of view of international relations – to the literature [kt1]relating to differentiated integration and the disintegration of the EU on one hand, and that covering the varieties of liberal militarism and the industrial capitalism of defence on the other. The concept of flexilateralism is illustrated by the development of France's armaments policy, in the context of the Brexit negotiations.

INTRODUCTION

En Europe, la politique d'armement « par laquelle un État s'assure de sa capacité future à se doter de ses armes ² » est élaborée et mise en œuvre soit en autarcie, soit en coopération internationale. Quand l'État décide de collaborer pour acquérir des armements, les formes prises par la coopération internationale de l'armement sont multiples. L'échelle d'action publique à laquelle elles se situent et leur degré d'intégration varient. L'État coopère simultanément à l'échelle transatlantique au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), et à l'échelle européenne dans l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (Occar). Ces collaborations de l'armement sont à la fois exclusives, comme lors de la signature des traités de Lancaster House entre la France et le Royaume-Uni, et inclusives dans le cas de la coopération structurée permanente (Pesco) qui compte vingt-cinq États membres de l'Union européenne (UE) ³. Le dilemme de la politique d'armement en Europe ne se limite pas à la dialectique autarcie/coopération, mais interroge également les différents types de coopération auxquels l'État s'associe à l'international pour acheter des armements.

Depuis le début des années 2000, une littérature abondante est consacrée à la coopération internationale de l'armement en Europe ⁴. Plusieurs arguments théoriques sont développés, issus des théories des relations internationales (néoréaliste, libérale et constructiviste),

2. Cette définition renvoie à l'acquisition par l'État d'armements conventionnels. Elle exclut la politique d'exportation d'armement et la politique nucléaire qui correspondent à des secteurs d'action publique distincts : Catherine Hoeffler, « L'émergence d'une politique industrielle de défense libérale en Europe. Appréhender le changement de la politique d'armement par ses instruments », *Gouvernement et action publique*, 4 (4), 2013, p. 641-665.

3. L'ensemble des États membres de l'UE participe à la Pesco, à l'exception du Danemark (*opt-out*), du Royaume-Uni (Brexit) et de Malte.

4. Samuel B.H. Faure, « La coopération internationale dans le secteur de l'armement. Apports et critiques de la littérature à la lumière du cas français », *Questions de recherche*, 46, Paris, Sciences Po-CERI, 2015.

de l'analyse des politiques publiques (néo-institutionnaliste historique et approche programmatique) et de l'économie politique (variétés du capitalisme). Ils contribuent à expliquer les décisions étatiques en faveur d'une option spécifique telle qu'une coopération bilatérale en Europe, une alliance d'États à l'échelle transatlantique ou l'absence de collaboration. Toutefois, l'articulation des formes multiples de la coopération internationale de l'armement choisies concomitamment par l'État persiste comme un « angle mort » de la littérature. Ce constat amène à énoncer deux questions de recherche : 1) Quels sont les types de coopération internationale utilisés par l'État pour acquérir des armements ? 2) Comment les articuler conceptuellement ? Ces questions interrogent la construction et la qualification de l'objet d'étude plutôt que la recherche de variables explicatives.

Pour y répondre, cet article développe le concept du « flexilatéralisme ». Ce néologisme définit *la politique par laquelle un État mobilise simultanément différents types de coopération internationale pour répondre à un problème public* comme l'acquisition d'armements. Le concept du flexilatéralisme articule quatre types de coopération internationale qualifiés des « variétés de l'internationalisme » : l'unilatéralisme (pas de coopération), le bilatéralisme (coopération entre deux États), le minilatéralisme (coopération entre un groupe d'États exclusif) et le multilatéralisme (coopération entre un groupe d'États inclusif). L'analyse de la politique du flexilatéralisme ou « flexilatérale » de l'Allemagne, de la France, de l'Italie ou de la Pologne par exemple permet de saisir et d'articuler les différents types de coopération internationale qu'a simultanément retenus l'État pour acquérir des armements. Au-delà de la littérature spécifique ayant trait à la politique d'armement en Europe, le concept du flexilatéralisme contribue, sous l'angle des relations internationales, à celles portant sur l'intégration différenciée et la désintégration de l'UE⁵ d'une part, et à celles ayant trait aux variétés du militarisme libéral⁶ et du capitalisme industriel de la défense⁷ d'autre part.

5. Frank Schimmelfennig, Dirk Leuffen, Berthold Rittberger, « The European Union as a system of differentiated integration. Interdependence, politicization and differentiation », *Journal of European Public Policy*, 22 (6), 2015, p. 764-782 ; Erik Jones, « Towards a theory of disintegration », *Journal of European Public Policy*, 25 (3), 2018, p. 440-451.

6. Jean Joana, Frédéric Mérand, « Politiques de défense et variétés du militarisme libéral », *Gouvernement et action publique*, 4 (4), 2013, p. 549-566.

7. Marc DeVore, « Defying convergence. Globalisation and varieties of defence-industrial capitalism », *New Political Economy*, 20 (4), 2015, p. 569-593.

L'article est organisé en deux parties. D'abord, un état de l'art présente les apports et les limites des contributions théoriques pour prendre en compte les différents modèles de coopération internationale auxquels l'État participe pour acquérir des armements. Ensuite, le concept du flexilatéralisme est développé avant d'être illustré à partir du cas de la politique d'armement de la France dans le contexte des négociations portant sur le Brexit. Il s'ensuit une conclusion qui résume les apports de cette notion et énonce un agenda de recherche.

L'ÉTAT ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DE L'ARMEMENT

La coopération internationale de l'armement à laquelle prend part un État pour obtenir des armements n'est pas uniforme. Elle compte un nombre d'acteurs variables et s'inscrit dans des cadres politico-institutionnels multiples à différentes échelles d'action publique. Cette partie présente la manière dont la littérature articule théoriquement les collaborations de l'armement d'un État à l'international. La première section aborde les travaux qui expliquent l'acquisition d'armements d'un État par un type spécifique de coopération internationale. La seconde section rassemble les recherches qui dévoilent qu'un État participe à plusieurs types de collaboration à l'international pour obtenir des armements. La troisième section présente les contributions qui articulent les coopérations multiples auxquelles un État s'associe pour acheter des armements.

Armer l'État par un type de coopération internationale

Un État acquiert des armements par un type de coopération internationale : soit une coopération en Europe, soit une coopération avec les États-Unis, soit l'absence de coopération (autarcie). C'est la thèse défendue par DeVore et Weiss⁸ ainsi que par Hoeffler et Mérand⁹, à partir du cas des avions de combat.

DeVore et Weiss expliquent le choix d'un État en faveur ou contre la coopération internationale par un argument néo-institutionnaliste issu de l'école des variétés du capitalisme. Pour acquérir des avions

8. Marc DeVore, Moritz Weiss, « Who's in the cockpit ? The political economy of collaborative aircraft decisions », *Review of International Political Economy*, 21 (2), 2014, p. 497-533.

9. Catherine Hoeffler, Frédéric Mérand, « Avions de combat : pourquoi n'y a-t-il pas d'eupéanisation ? », *Politique européenne*, 48 (2), 2015, p. 52-80.

de combat, le Royaume-Uni choisit la coopération internationale (Jaguar, Tornado, Typhoon) alors que la France préfère l'autarcie (Rafale). Cette variation entre ces deux États aux capacités militaires et industrielles analogues s'explique par la structure de leur économie politique : « libérale » pour le Royaume-Uni, « dirigiste » pour la France. Ce modèle explicatif est convaincant pour dérouler la préférence décisionnelle de la coopération pour le Royaume-Uni et celle de l'absence de coopération pour la France. En revanche, elle est aphasique pour expliquer qu'un État, qu'il soit structuré par une économie politique libérale ou dirigiste, choisisse plusieurs types de coopération internationale. Concernant le Royaume-Uni, l'argument des variétés du capitalisme n'explique pas la préférence pour l'autarcie (destroyers T-45, par exemple) et ne distingue pas le choix en faveur d'une coopération bilatérale (Jaguar) ou d'une coopération entre un petit groupe d'États (Tornado, Typhoon). De plus, le cas de l'achat du F-35 américain qui s'inscrit sur une échelle transatlantique n'est pas abordé. Concernant la France, l'argument des variétés du capitalisme ne permet pas de comprendre les décisions de l'État en faveur d'une coopération. Dans le contexte des années 1980, simultanément à la décision en faveur du Rafale, la France choisit l'hélicoptère franco-allemand Tigre et importe des États-Unis des avions de transport C-130. En outre, cet argument néo-institutionnaliste ne prend pas en compte le changement dans le temps de l'économie politique d'un État qui paraît, de ce fait, atemporelle : le Royaume-Uni et la France représentaient, représentent et représenteront des formes de régulation économique respectivement libérale et dirigiste.

Hoeffler et Mérand affinent l'argument des variétés du capitalisme en mobilisant deux variables explicatives. La variable industrielle issue de l'économie politique (arguments libéral et néo-institutionnaliste) est complétée par la variable stratégique développée en théories des relations internationales (arguments néoréaliste et constructiviste). D'une part, la variable industrielle renvoie au degré d'autonomie de l'industrie nationale de défense par rapport à l'international. Plus l'État dispose d'une industrie de défense nationale autonome, plus il est probable qu'il choisisse l'autarcie. C'est le cas de la France avec l'achat du Rafale : la forte autonomie de l'industrie nationale incarnée par Dassault Aviation exerce une « capture technocratique¹⁰ » sur le processus

10. Bastien Irondelle, « Europeanization without the European Union? French military reforms (1991-1996) », *Journal of European Public Policy*, 10 (2), 2003, p. 220.

décisionnel. D'autre part, la variable stratégique est définie par la nature des relations stratégiques des États européens avec les États-Unis. Il est attendu qu'un État à la culture stratégique atlantiste (relations fortes avec les États-Unis) choisisse l'option américaine. L'acquisition du F-35 par l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni illustre ce modèle. En revanche, un État à la culture stratégique neutre (relations intermédiaires) devrait, comme dans le cas du Gripen, soit importer des armements européens (Hongrie et République tchèque), soit privilégier l'option nationale (Suède). Enfin, une culture stratégique européeniste (relations faibles avec les États-Unis) détermine les États européens à coopérer en Europe. La décision prise par l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni en faveur du Typhoon représente cette possibilité.

Par cette recherche, Hoeffler et Mérand ne réduisent pas le dilemme de la politique d'armement en Europe à la dialectique autarcie/coopération. Au-delà de l'option nationale, ils dégagent deux types de coopération entre un groupe d'États restreint : à l'échelle européenne avec les achats du Typhoon, à l'échelle transatlantique avec l'acquisition du F-35. Cependant, l'État demeure « enfermé » dans un type de coopération internationale. Selon cette analyse, la France ne devrait produire que des biens militaires *made in France*, ce que la réalité empirique réfute. Au sein du secteur des avions de combat, la France coopère aux échelles transatlantique (achat du Crusader américain dans les années 1960) et européenne (production du Jaguar avec le Royaume-Uni dans les années 1970). De plus, la variation décisionnelle des États italien et britannique en faveur de l'option européenne dans les années 1980 (Typhoon), puis de l'alternative transatlantique dans les années 2000 (F-35), n'est pas expliquée. Enfin, classer l'Allemagne dans la catégorie des États qui sont liés aux États-Unis par des relations faibles est décalé par rapport à la doctrine de sa politique étrangère depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, caractérisée par le *sowohl europäisch als auch atlantisch* (« aussi bien européeniste qu'atlantiste »). La politique allemande d'avions de combat confirme cette doctrine, l'Allemagne en ayant obtenu aussi bien aux États-Unis (F-104 Starfighter dans les années 1960) qu'en Europe (Tornado puis Typhoon dans les années 1970-1980).

Pour acquérir des armements, l'État ne retient pas soit l'option de la coopération exclusive, à l'échelle européenne (l'Italie avec le Typhoon) ou transatlantique (les Pays-Bas avec le F-35), soit

l'alternative de l'autarcie (la Suède avec le Gripen). Il fait aussi le choix de la coopération multinationale. Les collaborations de l'armement « intergouvernementales ¹¹ » en Europe sont l'objet d'une analyse quantitative, ainsi que d'études qualitatives de l'Agence européenne de défense (AED) ¹² et du « paquet défense ¹³ ». Ces travaux complètent la typologie des modèles de coopération internationale auxquels les États prennent part pour acquérir du matériel de guerre. Néanmoins, ils ne permettent pas d'associer un État à plusieurs types de coopération internationale. Pour s'armer, l'État utilise un type de coopération internationale : exclusive ou inclusive, européenne ou transatlantique. D'autres travaux répondent à cette limite en révélant qu'un État participe à différents modèles de coopération internationale de l'armement.

Armer l'État par plusieurs types de coopération internationale

Les travaux de Genieys et Michel sur l'acquisition par la France du char d'assaut Leclerc, de Pannier sur les traités franco-britanniques de Lancaster House et de Moravcsik sur l'industrie de la défense contribuent à ne pas réduire un État européen à un seul modèle de coopération.

Genieys et Michel mobilisent l'approche programmatique développée en analyse des politiques publiques pour expliquer la décision prise par la France, dans les années 1980, de produire le char d'assaut Leclerc ¹⁴. Selon cette approche, l'action d'un petit groupe d'acteurs individuels (une dizaine) à la trajectoire et au profil socioprofessionnels homogènes (formation dans les mêmes écoles et carrière au sein de l'État), malgré des fonctions diverses (militaire, administrative et industrielle), est déterminante. Ces acteurs, qualifiés d'« élite programmatique ¹⁵ », partagent quatre caractéristiques. Ils poursuivent

11. Alrik Thiem, « Conditions of intergovernmental armaments cooperation in Western Europe (1996-2006) », *European Political Science Review*, 3 (1), 2011, p. 1-33.

12. Jozef Batora, « European Defence Agency. A flashpoint of institutional logics », *West European Politics*, 32 (6), 2009, p. 1075-1098.

13. Chantal Lavallée, « Le marché européen de défense. Un nouvel espace de luttes », *Études internationales*, 43 (4), 2012, p. 573-590.

14. William Genieys, Laura Michel, « Le Leclerc ou l'invention du "meilleur char du monde" », dans *Le Choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, Paris, CNRS Éditions, coll. « CNRS science politique », 2004, p. 83-114.

15. Le terme « élite sectorielle » utilisé initialement est remplacé dans des publications ultérieures par celui d'« élite programmatique » : William Genieys, Laura Michel, « Au-delà du complexe militaro-industriel. Le

1) un « programme de changement », c'est-à-dire un ensemble de mesures qui vise « à orienter et à définir le contenu de l'action publique »¹⁶. Ils le mettent en œuvre grâce à 2) un volume de ressources multiples, qu'ils mobilisent par 3) une « dynamique d'apprentissage ». L'action publique est également façonnée par 4) les interactions qu'ils entretiennent avec d'autres acteurs programmatiques, ainsi qu'avec des acteurs « intermédiaires » et des acteurs « veto ». Dans le cas du char Leclerc, l'élite programmatique partage la croyance selon laquelle le char d'assaut français est le « meilleur char du monde », créant un « sentier de dépendance »¹⁷ en faveur de l'option nationale, sans que d'autres acteurs programmatiques, intermédiaires ou veto parviennent à réorienter voire à bloquer la fabrique de cette décision.

L'approche programmatique apporte une analyse convaincante de la décision de la France en faveur de l'autarcie, par un travail méthodologique rigoureux. De plus, cette approche est adaptée pour interpréter le choix d'un État en faveur de la coopération internationale. En effet, l'élite programmatique n'est pas déterminée à s'opposer aux collaborations de l'armement, comme le sont les acteurs qui partagent une « culture technocratique d'ingénierie »¹⁸ du fait de la structure « dirigiste » de l'économie politique française. Toutefois, Genieys et Michel ne prennent pas au sérieux les alternatives internationales à la décision en faveur du Leclerc français. Le dilemme décisionnel qui oppose le projet national Leclerc au Char 90 franco-allemand est évoqué au début de l'article, sans qu'il structure la démonstration. L'usage d'un argument néo-institutionnaliste historique définit un « sentier » décisionnel, celui de l'autarcie. Le choix de la France en faveur du *made in France* s'impose dès la genèse du processus. Les autres voies décisionnelles, telle l'alternative franco-allemande, sont *de facto* disqualifiées. D'ailleurs, la coalition d'acteurs étatiques et industriels qui s'oppose au char Leclerc ou qui soutient le projet franco-allemand n'est pas précisée.

rôle d'une élite sectorielle dans le programme du char Leclerc », *Revue française de sociologie*, 47 (1), 2006, p. 117-142.

16. William Genieys, Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2 (2), 2012, p. 95-96.

17. Paul Pierson, « Increasing returns, path dependence and the study of politics », *The American Political Science Review*, 94 (2), 2000, p. 251-267.

18. Marc DeVore, Moritz Weiss, « Who's in the cockpit ? The political economy of collaborative aircraft decisions », art. cité, p. 507.

À partir du cas des traités de Lancaster House signés par la France et le Royaume-Uni en 2010, Pannier dévoile le dilemme décisionnel autarcie/coopération constitutif de la politique d'armement en Europe¹⁹. Liant analyse de la politique étrangère et constructivisme, Pannier dégage quatre variables explicatives dans le but d'interpréter autant la coopération (« effets centrifuges ») que l'absence de coopération (« effets centripètes ») entre la France et le Royaume-Uni. Premièrement, la volonté politique incarnée par l'engagement des chefs d'État et de gouvernement est une condition indispensable pour coopérer. Pourtant, cette interdépendance entre les acteurs politiques peut être compromise pour des raisons d'agendas et de changements politiques nationaux. Deuxièmement, à l'échelon des administrations nationales, les fonctionnaires utilisent stratégiquement le cadre de coopération pour des raisons de luttes bureaucratiques internes. Cependant, l'absence de consensus au sein même d'une administration nationale peut avoir un effet néfaste sur la mise en œuvre de la coopération en créant de la confusion avec l'État partenaire. Troisièmement, les acteurs de l'armement sont le produit d'une socialisation nationale mais aussi professionnelle. Si l'appartenance nationale des acteurs (acteurs civils et militaires britanniques *vs* acteurs civils et militaires français) a tendance à freiner la coopération, il est probable que l'appartenance professionnelle (acteurs militaires britanniques et français *vs* acteurs civils britanniques et français) la favorise. Quatrièmement, la coopération peut être renforcée par des conceptions partagées entre acteurs britanniques et français qui découlent de processus de socialisation s'incarnant dans les relations interpersonnelles entre acteurs et qui modifient leurs croyances et leurs intérêts. Par exemple, le délégué général pour l'armement (DGA) se rend trente fois par an à Londres pour rencontrer son homologue.

Pannier conçoit la variation décisionnelle de l'État en faveur de l'option internationale (coopération) et de l'alternative nationale (autarcie). La définition de quatre variables explicatives (politique, administrative, idéale et relationnelle) précise l'agencement du dilemme autarcie/coopération. Néanmoins, l'argument n'est opérationnalisé que sur un cas de coopération. La validité du modèle pour

19. Alice Pannier, « Understanding the workings of interstate cooperation in defence. An exploration into Franco-British cooperation after the signing of the Lancaster House Treaty », *European Security*, 22 (4), 2013, p. 540-558.

expliquer un débouché décisionnel national doit encore être démontrée. De plus, dans cette conception, l'État est réduit à n'utiliser qu'un type de coopération internationale : le bilatéralisme. La collaboration franco-britannique n'est pas liée à d'autres formes de coopération de l'armement comme la relation entre le Royaume-Uni et les États-Unis à l'échelle transatlantique ou son imbrication avec d'autres associations interétatiques en Europe. Ces limites sont en partie comblées par l'argument libéral de Moravcsik.

Selon Moravcsik, la décision de l'État en faveur de l'autarcie ou de la coopération dépend des préférences des entreprises nationales²⁰. L'État choisit l'autarcie (par exemple, l'achat du Rafale par la France) si l'industrie de la défense nationale (Dassault Aviation) s'oppose à la participation de l'État à une collaboration internationale. En revanche, si l'industrie soutient la coopération, l'État retient l'option internationale. C'est le cas, dans les années 1980, de l'entreprise allemande Messerschmitt-Bölkow-Blohm (MBB) en faveur de l'hélicoptère de combat franco-allemand Tigre. Cet argument libéral offre non seulement la possibilité d'expliquer les décisions d'un État en faveur de l'autarcie et de la coopération, mais en apporte la preuve à partir de trois cas d'étude : l'acquisition, dans les années 1980, d'avions de combat, de chars d'assaut et d'hélicoptères d'attaque. En outre, il ne limite pas l'option internationale préférée par l'État au bilatéralisme. Il envisage également des collaborations minilatérales comme, dans le cas du Typhoon, entre l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni. Toutefois, Moravcsik porte son regard analytique exclusivement sur l'échelle européenne : les collaborations entre les États européens et les États-Unis ne sont pas considérées. Il en va de même des coopérations multinationales qui ne sont pas prises en compte²¹. De fait, le dilemme de la politique d'armement en Europe demeure structuré par le dilemme décisionnel autarcie/coopération et les effets potentiels d'un type de coopération ne sont pas étudiés.

20. Andrew Moravcsik, « Armaments among allies. European weapons collaboration (1975-1985) », dans Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, Robert D. Putnam (eds), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Los Angeles (Calif.), University of California Press, 1993).

21. Cette référence apporte un certain nombre de données utiles pour situer la participation des États européens dans les programmes d'armement mis en œuvre au sein de l'OTAN et de l'UE : Tom Dyson, « Defence policy. Temporal and spatial differentiation within reformed bandwagoning », dans *Which Europe ? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

Articuler les types de coopération et révéler leurs effets

Deux contributions permettent non seulement d'identifier plusieurs types de coopération internationale choisis concomitamment par un État, mais de surcroît les articulent : l'étude du programme d'hélicoptère d'attaque Tigre par Krotz et celle du programme d'avion de transport A400M par Joana et Smith²².

Krotz explique la décision prise par l'Allemagne et la France de produire ensemble l'hélicoptère de combat Tigre par un argument « constructiviste-institutionnaliste²³ ». Il démontre l'effet de l'institutionnalisation des relations politiques franco-allemandes, elles-mêmes définies comme des « ensembles d'interaction, de signification et de finalité sociale ordonnés²⁴ ». La première hypothèse établit une « affinité élective » entre l'identité nationale et les relations interétatiques : moins il y a de décalages entre l'identité d'un État et les effets des relations interétatiques institutionnalisées, plus ces dernières façonnent la formation de l'intérêt national et la formulation de la politique étrangère. La seconde hypothèse est celle d'une corrélation entre les relations interétatiques et la structure institutionnelle nationale : plus un État détient un niveau élevé de centralisation politique et d'autonomie par rapport à la société, plus les effets des relations interétatiques influencent la formation de l'intérêt national et la formulation de la politique étrangère. L'auteur insiste également sur le rôle déterminant des chefs d'État et de gouvernement dans la fabrication de la décision. Sans le président de la République François Mitterrand et le chancelier Helmut Kohl, l'Allemagne et la France n'auraient pas pris la décision de produire un hélicoptère de combat en collaboration.

Krotz conçoit qu'un État puisse utiliser plusieurs types de coopération internationale pour acquérir de l'armement. L'Allemagne comme la France ne disposent pas d'une mais de trois options décisionnelles :

22. Pour des études longitudinales se situant au niveau d'analyse supranational des organisations internationales, voir : Marc DeVore, « Organizing international armaments cooperation. Institutional design and path dependencies in Europe », *European Security*, 21 (3), 2012, p. 432-458 ; Marc DeVore, « Explaining European armaments cooperation. Interests, institutional design and armaments organizations », *European Foreign Affairs Review*, 18 (1), 2013, p. 1-28.

23. Ulrich Krotz, *Flying Tiger. International Relations Theory, and the Politics of Advanced Weapons Production*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

24. *Ibid.*, p. 38 ; Ulrich Krotz, *History and Foreign Policy in France and Germany*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, p. 114-117.

l'autarcie, les coopérations européennes (le Tigre franco-allemand ou le projet Mangusta entre l'entreprise allemande MBB et l'entreprise italienne Augusta) et la collaboration avec les États-Unis par un « achat sur étagère » de l'Apache. De plus, Krotz ne se limite pas à expliquer le résultat décisionnel. Il démontre les raisons qui mènent les États à ne pas choisir chacun des alternatives décisionnelles mentionnées (cas d'étude 1)²⁵. Enfin, les différents types de coopération constitutifs du programme Tigre ne sont pas seulement empilés les uns sur les autres, mais imbriqués les uns aux autres. Ainsi, Krotz révèle et explique la genèse de la coopération franco-allemande, son institutionnalisation, puis son élargissement à l'Espagne et à l'Australie (cas d'étude 10). En revanche, il n'indique pas clairement s'il y a une corrélation ou une causalité entre les différents formats de collaboration étatique à l'international : le bilatéralisme crée-t-il les conditions politiques et institutionnelles pour élargir la coopération à d'autres États, ou l'entrée dans le programme Tigre de l'Espagne et de l'Australie s'explique-t-elle par d'autres variables ?

Joana et Smith apportent une réponse en démontrant une corrélation entre deux types de coopération, à partir du cas de l'avion de transport A400M²⁶. Cette décision prise au début des années 2000 par sept États européens (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Royaume-Uni, Turquie) est expliquée par un argument mêlant analyse des politiques publiques et constructivisme. Les acteurs qui élaborent la décision font un usage stratégique de l'idée polysémique d'« approche commerciale » qui caractérise le programme A400M. L'approche commerciale est une méthode d'acquisition d'armements qui vise à transférer dans le secteur militaire la logique économique à l'œuvre dans le domaine commercial : marginaliser les attentes des utilisateurs (la taille de la soute de l'avion) et limiter les exigences des industriels (le choix du moteur) pour normaliser le produit afin d'en réduire les coûts. L'approche commerciale représente une « bannière mobilisatrice²⁷ », d'aucuns diraient une « ambiguïté constructive²⁸ »,

25. Voir tableau 3.1 : Ulrich Krotz, *Flying Tiger. International Relations Theory, and the Politics of Advanced Weapons Production*, op. cit., p. 75.

26. Jean Joana, Andy Smith, « Changing French military procurement policy. The state, industry and "Europe" in the case of the A400M », *West European Politics*, 29 (1), 2006, p. 70-89.

27. Jean Joana, Andy Smith, « Du couple franco-allemand à une nouvelle Entente cordiale. La France dans le programme A400M », *Les Champs de Mars*, 16, 2004, p. 138-139.

28. Maya Jegen, Frédéric Mérand, « Constructing ambiguity. Comparing the EU's energy and defence policies », *West European Politics*, 37 (1), 2014, p. 182-203.

qui explique la mise en œuvre d'une collaboration interétatique malgré des intérêts nationaux divergents : « Durant plusieurs mois, le flou qui entoure "l'approche commerciale" va assurer son succès. [...] elle va ainsi fédérer des acteurs aux motivations très différentes, chacun lui attribuant une signification particulière²⁹. » Au-delà de cet argument, Joana et Smith expliquent cette collaboration minilatérale (sept États) par l'effet des coopérations bilatérales franco-allemande puis franco-britannique à partir du milieu des années 1990 : le bilatéralisme produit une collaboration plus inclusive.

Joana et Smith prouvent qu'un État participe simultanément à deux types de coopération internationale, le bilatéralisme et le minilatéralisme. Ils articulent ces deux formats de coopération et dévoilent l'effet du premier (coopération à deux États) sur le second (coopération à sept États). Néanmoins, ni Krotz ni Joana et Smith ne développent un concept qui puisse saisir les variations du format et de l'échelle des coopérations internationales auxquelles l'État prend part pour acquérir des armements. Or, il a été démontré, par cette revue de la littérature, que cette coopération internationale différenciée de l'armement en Europe n'est pas un épiphénomène, mais bien un « fait social³⁰ » (carte 1). De ce fait, il y a un enjeu théorique à proposer un concept.

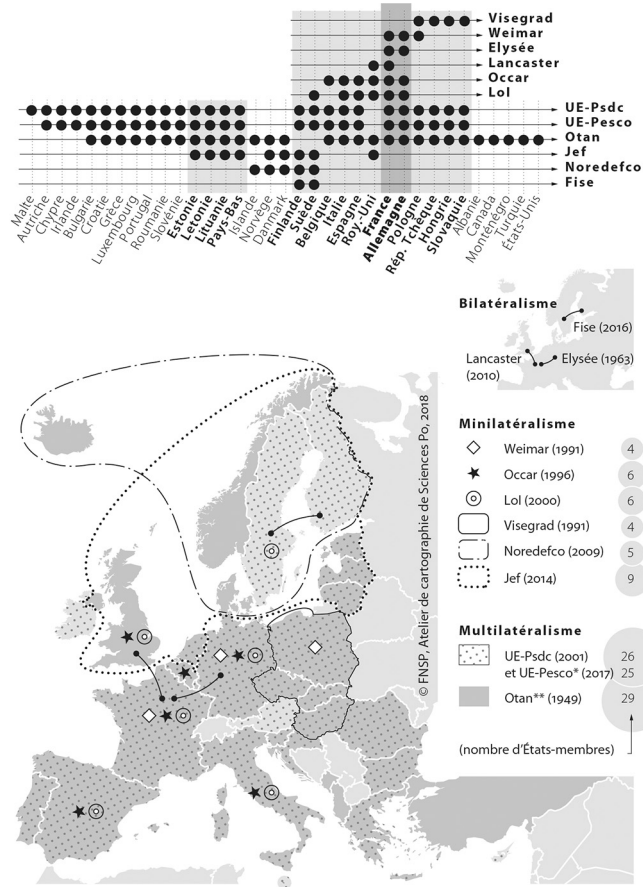
LA POLITIQUE DU FLEXILATÉRALISME

Cette seconde partie développe le concept de la politique du flexilatéralisme ou flexilatérale de l'État dans le but de restituer les différentes formes de coopération internationale auxquelles l'État participe pour acquérir des armements. La première section définit le concept du flexilatéralisme et propose une grille d'analyse construite à partir de la revue de la littérature. La seconde section illustre la politique du flexilatéralisme par l'élaboration de la politique d'armement de la France dans le contexte des négociations sur le Brexit.

29. Jean Joana, Andy Smith, « Le cas de l'avion de transport européen Airbus A400M. Politique inédite ou édifiante ? », dans *Le Choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, op. cit., p. 121.

30. Guillaume Devin (dir.), *10 concepts sociologiques en relations internationales*, Paris, CNRS Éditions, 2015, p. 9.

Carte 1. Coopération de la défense en Europe en 2018 ³¹



Compilation de Samuel B. H. Faure.

Qu'est-ce que le flexilatéralisme ?

Dans la littérature portant sur la politique d'armement en Europe, il n'existe pas de notion capable de saisir les différents types de coopération internationale utilisés par l'État pour acquérir du matériel de guerre. Cette limite conceptuelle aboutit à penser la politique d'armement en Europe comme un agrégat inarticulé de

31. La réalisation de cette carte n'aurait pas été possible sans Benoît Martin de l'Atelier de cartographie de SciencesPo. En outre, sa première version a bénéficié des conseils de Lucie Béraud-Sudreau, Sylvain Kahn, Alice Pannier et Philippe Perchoc. J'ajoute que la catégorie « bilatéralisme » de la légende renvoie exclusivement aux traités.

collaborations, comme une série de « cartes postales³² ». Pour y répondre, il s'agit de déplacer le regard de chaque type de coopération internationale vers leurs « interstices³³ », afin d'identifier les rapports entre les types de coopération internationale et leurs effets réciproques sur les décisions prises par l'État. Pour ce faire, le concept de flexilatéralisme est développé.

Le concept de flexilatéralisme définit *la politique par laquelle un État mobilise simultanément différents types de coopération internationale pour répondre à un problème public*. Élaborée sous l'angle des relations internationales, la politique flexilatérale a pour unité d'analyse l'État. La politique flexilatérale d'un État ne se limite pas à l'étude de sa politique étrangère, mais porte aussi sur les politiques publiques sectorielles façonnées par des enjeux internationaux, comme la politique environnementale, la politique migratoire ou la politique d'armement. Les programmes menés dans le cadre de l'une de ces politiques publiques sont constitutifs de la politique flexilatérale d'un État. La politique flexilatérale d'un État peut donc être analysée à trois échelons d'action publique : global, sectoriel et programmatique.

Concernant la littérature relative à la politique d'armement en Europe, le développement de la notion du flexilatéralisme contribue à une reformulation du dilemme de la politique d'armement en Europe, au-delà de la dialectique essentielle mais incomplète entre autarcie et coopération. Cette contribution se concentre sur la conceptualisation de l'objet d'étude. En effet, il ne s'agit pas de proposer un modèle explicatif du flexilatéralisme. De fait, le concept du flexilatéralisme ne s'inscrit pas dans une approche théorique spécifique. Des modèles explicatifs concurrents opérationnalisés à partir de protocoles d'enquête multiples peuvent expliquer la genèse, l'institutionnalisation ou la transformation de la politique flexilatérale d'un État en Europe.

Au-delà de la littérature ayant trait à la politique d'armement en Europe, le concept du flexilatéralisme contribue, sous l'angle des relations internationales, aux travaux portant sur l'intégration différenciée et la désintégration de l'UE³⁴. Plus précisément, il complète les

32. Peter A. Hall, « The dilemmas of contemporary social science », *Boundary*, 234 (3), 2007, p. 126.

33. Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. I, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

34. Frank Schimmelfennig, Dirk Leuffen, Berthold Rittberger, « The European Union as a system of differentiated integration. Interdependence, politicization and differentiation », art. cité ; Erik Jones, « Towards a theory of disintegration », art. cité.

apports théoriques ayant trait aux logiques de différenciation « horizontale » (variation territoriale) de l'intégration européenne différenciée. En effet, l'unité d'analyse retenue est l'État et non l'UE, qui convient mal à l'étude de la politique d'armement en Europe dont le niveau d'intégration demeure limité dans les années 2010. Elle ne se limite ni à l'UE, ni à des collaborations multilatérales en Europe. Pour le dire autrement, l'Estonie, la France ou le Portugal ne sont pas seulement des « États membres ³⁵ » de l'UE quand ils coopèrent dans le secteur de l'armement, mais à la fois des membres d'autres organisations internationales et des signataires d'accords ou traités internationaux multiples.

Par ailleurs, depuis les années 2000, des travaux comparatifs démontrent que les processus d'eupéanisation et de mondialisation n'aboutissent pas à un modèle politique, économique ou militaire unique dans le monde occidental. Des différences nationales persistent. En relations internationales, les variétés de la neutralité ³⁶ et celles du militarisme libéral ³⁷ ont été démontrées, tout comme celles du capitalisme ³⁸, du libéralisme ³⁹ et de l'industrie de la défense ⁴⁰ en économie politique. Cet article entend contribuer à cette littérature en dégagant les « variétés de l'internationalisme » qui constituent la politique du flexilatéralisme.

Variétés de l'internationalisme

La politique flexilatérale de l'État correspond à l'articulation de différents types de coopération internationale, également qualifiés des « variétés de l'internationalisme ». Rendre compte des variétés de l'internationalisme qu'un État mobilise pour acquérir des armements permet d'opérationnaliser le concept du flexilatéralisme. Pour

35. Chris J. Bickerton, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

36. Jessica L. Beyer, Stéphanie C. Hofmann, « Varieties of neutrality. Norm revision and decline », *Cooperation and Conflict*, 46 (3), 2011, p. 285-311.

37. Jean Joana, Frédéric Mérand, « Politiques de défense et variétés du militarisme libéral », art. cité.

38. Peter A. Hall, David Soskice, *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001 ; Xabier Itcaina, Antoine Roger, Andy Smith, *Varieties of Capitalism. A Political Economy of the Changing Wine Industry*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2016.

39. Kathleen Thelen, *Varieties of Liberalization. The New Politics of Social Solidarity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

40. Marc DeVore, « Defying convergence. Globalisation and varieties of defence-industrial capitalism », art. cité.

ce faire, une grille d'analyse est formulée à partir de quatre indicateurs : 1) le degré d'inclusion des variétés de l'internationalisme vis-à-vis des États (quel format ?) ; 2) les États qui participent à chaque variété de l'internationalisme (quels acteurs ?) ; 3) le degré d'imbrication des variétés de l'internationalisme (quelles variétés ?) ; 4) l'espace politique international sur lequel les variétés de l'internationalisme s'institutionnalisent (quelles échelles ?). La politique du flexilatéralisme renvoie à l'usage concomitant par l'État d'au moins deux variétés de l'internationalisme. Si l'État ne participe qu'à une variété de l'internationalisme pour acquérir des armements, alors sa politique n'est pas flexilatérale.

Premièrement, les variétés de l'internationalisme sont identifiées en fonction de quatre degrés d'inclusion des États, allant du plus exclusif au plus inclusif : l'unilatéralisme, le bilatéralisme, le minilatéralisme et le multilatéralisme. L'unilatéralisme renvoie à une absence de coopération, l'État faisant le choix de l'autarcie. C'est le cas des programmes d'avions de combat Rafale et Gripen, menés respectivement par la France et la Suède dans les années 1980. Le bilatéralisme caractérise une collaboration entre deux États. Les traités de Lancaster House signés en 2010 par la France et le Royaume-Uni correspondent à cette définition. Le minilatéralisme détermine une coopération qui associe un groupe d'États exclusif comptant au moins trois États. La définition inclusive du minilatéralisme qui intègre le bilatéralisme n'est pas retenue⁴¹. La structure d'une coopération est considérée, *a priori*, comme différente si elle compte deux acteurs étatiques (bilatéralisme) ou plus (minilatéralisme). L'Occar ou le programme d'avions de transport militaire A400M incarnent des collaborations minilatérales. Le bilatéralisme et le minilatéralisme se distinguent du multilatéralisme, qui caractérise un type de collaboration entre un groupe d'États inclusif, comme l'AED ou la Pesco au sein de l'UE.

Deuxièmement, il s'agit de déterminer les acteurs qui participent à chaque variété de l'internationalisme. En effet, un même format, le bilatéralisme par exemple, renvoie à des réalités politiques différentes. L'Entente cordiale franco-britannique n'est pas – historiquement, institutionnellement et politiquement – structurée de la même manière que le « couple » franco-allemand. Il s'agit

41. Alice Pannier, « Le "minilatéralisme" : une nouvelle forme de coopération de défense », *Politique étrangère*, 1, 2015, p. 38.

donc de prendre en compte les alliés qui prennent part à une coopération internationale.

Troisièmement, les variétés de l'internationalisme sont aussi caractérisées par leur degré d'imbrication. Plus le degré d'imbrication des variétés de l'internationalisme est élevé, plus il est probable que le dilemme décisionnel auquel l'État est confronté pour acquérir des armements sera compliqué. Dans le cas du processus décisionnel aboutissant à la production de l'hélicoptère d'attaque franco-allemand Tigre dans les années 1980, l'Allemagne fait face à un degré élevé d'imbrication des variétés de l'internationalisme. En effet, il est investi à la fois sur un projet national (variété de l'unilatéralisme) et sur trois projets de coopération (variété du bilatéralisme), l'un avec la France (Tigre), l'autre avec l'Italie (Mangusta), le dernier avec les États-Unis (achat sur étagère de l'Apache).

Quatrièmement, les variétés de l'internationalisme se différencient par l'échelle d'action publique sur laquelle elles s'institutionnalisent. La politique d'armement est élaborée et mise en œuvre principalement sur deux échelles : l'échelle européenne et l'échelle transatlantique. L'Occar et l'AED, ainsi que les programmes d'avions A400M et de frégates franco-italienne FREMM se déploient à l'échelle européenne. En revanche, l'OTAN et le programme d'avions de combat F-35 se situent à l'échelle transatlantique.

Après avoir formulé une définition de la politique du flexilatéralisme puis proposé une grille d'analyse pour l'opérationnaliser, la section suivante l'illustre à partir du cas de la politique d'armement de la France dans le contexte des négociations sur le Brexit.

La politique d'armement de la France dans le contexte du Brexit

« Notre objectif d'une coopération plus étroite avec l'Allemagne, ainsi qu'avec les pays européens ayant la capacité et la volonté d'avancer, tout comme le maintien d'un lien bilatéral solide avec le Royaume-Uni, doivent permettre de réaliser des avancées significatives⁴². » Ces mots sont ceux de la ministre française des Armées, Florence Parly, dans l'avant-propos de la *Revue stratégique*, rédigée à la demande du président de la République Emmanuel Macron, et

42. Italiques ajoutés : ministère des Armées, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* 2017, 2017.

publiée en octobre 2017. La politique d'armement de la France ainsi définie illustre le flexilatéralisme. La politique flexilatérale de la France interroge, dans le contexte des négociations sur le Brexit⁴³, l'articulation de la variété du bilatéralisme franco-britannique avec les autres variétés de l'internationalisme. La coopération de l'armement franco-britannique va-t-elle demeurer, malgré le Brexit, un vecteur majeur de la structuration de la politique flexilatérale de la France, ou peut-elle être circonscrite par une autre variété de l'internationalisme ? La forte contingence des négociations politiques entre le Royaume-Uni et l'UE, dans un contexte international instable (Corée du Nord, Poutine, Trump), amène à être prudent dans l'énoncé de la démonstration⁴⁴.

L'hypothèse du *statu quo* prétend que la coopération entre la France et le Royaume-Uni dans le secteur de l'armement serait faiblement affectée par le Brexit pour deux raisons. D'une part, la conduite d'opérations militaires de haute intensité n'est pas mise en œuvre par la PSDC, mais par la collaboration franco-britannique⁴⁵. D'autre part, le Royaume-Uni est le seul État européen, avec la France, à disposer de l'arme nucléaire et à être membre du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU)⁴⁶. Le retrait du Royaume-Uni de l'UE ne va pas affecter ses ressources capacitaires et institutionnelles qui lui permettent d'être la première puissance militaire en Europe. La variété du bilatéralisme franco-britannique va continuer à structurer fortement la fabrication de la politique flexilatérale de la France. Cette hypothèse du *statu quo* est défiée par celle du changement, selon laquelle le Brexit renforcerait la concurrence entre les variétés de l'internationalisme. La variété du bilatéralisme franco-britannique verrait son influence sur l'élaboration de la politique flexilatérale de la France circonscrite à partir du début

43. François Heisbourg, « Brexit and European security », *Survival*, 58 (3), 2016, p. 15-17.

44. Lawrence Freedman, « Brexit and the law of unintended consequences », *Survival*, 58 (3), 2016, p. 7-12 ; Olivier de France *et al.*, « The impact of Brexit on the European armament industry », Report, Paris, Armament Industry European Research Group (ARES), 2017 ; Matthew R. H. Uttley, Benedict Wilkinson, « Contingent choices. The future of United Kingdom defence procurement and defence industries in the post-Brexit era », *Global Affairs*, 2 (5), 2017, p. 491-502 ; Alice Pannier, « The Anglo-French defence partnership after the "Brexit" vote. New incentives and new dilemmas », *Global Affairs*, 2 (5), 2017, p. 481-490.

45. Rebecca Adler-Nissen, Vincent Pouliot, « Power in practice. Negotiating the international intervention in Libya », *European Journal of International Relations*, 20 (4), 2014, p. 889-911.

46. Alice Pannier, « From one exceptionalism to another. France's strategic relations with the United States and the United Kingdom in the post-Cold War era », *Journal of Strategic Studies*, 40 (4), 2017, p. 491-493.

des années 2020⁴⁷. La variété du bilatéralisme franco-allemand, la variété du minilatéralisme en Europe et la variété du multilatéralisme au sein de l'UE pourraient être renforcées.

Dans le contexte du Brexit, la formation de la politique flexilatérale de la France dépend de l'imbrication de quatre variétés de l'internationalisme : la variété franco-britannique, la variété franco-allemande, la variété du minilatéralisme et la variété du multilatéralisme.

La variété franco-britannique a significativement renforcé son influence sur la réalisation de la politique flexilatérale de la France, depuis le début des années 2010, dans le cadre des traités de Lancaster House. Son effet le plus probant est la consolidation de MBDA comme une entreprise européenne en 2015. MBDA, qui est le *leader* européen dans le secteur des missiles, est une filiale commune d'Airbus (37,5 %), de BAE Systems (37,5 %) et de Leonardo (25 %). L'avenir de MBDA est particulièrement complexe à prédire dans la mesure où l'entreprise incarne une variété du minilatéralisme de l'internationalisme qui se situe de part (Royaume-Uni) et d'autre (Allemagne, France, Italie) de la Manche. Par ailleurs, le projet de drone de combat (UCAV) FCAS (Futur Combat Air System) s'est enclenché en 2014 (tableau 1). En 2016, le Royaume-Uni et la France décident d'allouer un budget de deux milliards d'euros pour construire un démonstrateur commun⁴⁸. Au niveau gouvernemental, ce projet est dirigé par le Defence Equipment and Support (DE&S) et la Délégation générale de l'armement (DGA) des ministères de la Défense britannique et français. Au niveau industriel, BAE Systems et Dassault Aviation sont désignés comme les maîtres d'œuvre industriels. Cette gouvernance bilatérale du projet FCAS se retrouve en matière de motorisation (Rolls-Royce et Safran) et de composants électriques (Selex UK et Thales).

47. Dans la situation contrefactuelle dans laquelle le Royaume-Uni obtiendrait un *soft Brexit*, c'est-à-dire des concessions stratégiques de la part de l'UE, comme un accès au Fonds européen de défense de l'UE pour les entreprises britanniques, il est plausible que cette hypothèse soit réfutée : James Black *et al.*, *Defence and Security after Brexit. Understanding the Possible Implications of the UK's Decision to Leave the EU*, Santa Monica (Calif.), Rand Corporation, 2017, p. 19-24.

48. Emmanuel Huberdeau, « FCAS : un budget franco-britannique de 2 milliards d'euros pour un prototype », *Air & Cosmos*, 3 mars 2016, www.air-cosmos.com/fcas-un-budget-franco-britannique-de-2-milliards-d-euros-pour-un-prototype-64921 [consulté le 22 février 2018].

Tableau 1. Les trois principaux projets européens d'armement en cours⁴⁹

Type de matériels	Projet	Genèse	Variétés de l'internationalisme	États	Entreprises (maîtres d'œuvre)
Drone de combat	FCAS	2014	Bilatéralisme (traités de Lancaster House)	France, Royaume-Uni	BAE Systems, Dassault Aviation
Drone MALE	RPAS	2016	Minilatéralisme (Occar)	Allemagne, Espagne, France, Italie	Airbus, Dassault Aviation, Leonardo
Avion de combat	Franco-allemand	2018 ?	Bilatéralisme (ou minilatéralisme ?)	Allemagne, France (et Italie ?)	Airbus et/ou Dassault Aviation ?

Données compilées par l'auteur.

Toutefois, l'essor du projet FCAS pourrait être fragilisé par son histoire. Au début des années 2010, BAE Systems et Dassault Aviation réalisent simultanément deux démonstrateurs concurrents, le Taranis britannique et le Neuron français⁵⁰. Le programme Taranis associe des entreprises britanniques et américaines alors que le programme Neuron rassemble des entreprises exclusivement européennes (tableau 2).

Au-delà des projets issus des traités de Lancaster House, le cas de la stratégie industrielle du groupe Thales incarne une concurrence entre la variété franco-britannique et la variété du minilatéralisme partagées par les acteurs industriels français. Depuis le début des années 2000, l'entreprise française Thales a mis en œuvre une stratégie d'internationalisation en construisant son activité industrielle de manière minilatérale. En Europe, son implantation la plus forte

49. Pour un tableau exhaustif : Alessandro Marrone, Olivier de France, Daniele Fattibene, « Defence budgets and cooperation in Europe. Trends and investments », Paris – Rome, ELIAMEP, FOI, IAI, IRIS, PISM, RUSI, SWP, 2016, p. 35-37.

50. Cette concurrence rappelle la genèse des programmes Eurofighter Typhoon et Rafale au début des années 1980 : Marc DeVore, Moritz Weiss, « Who's in the cockpit ? The political economy of collaborative aircraft decisions », art. cité.

à l'international est au Royaume-Uni. Toutefois, Thales est présent dans six autres pays européens (Allemagne, Autriche, Espagne, Norvège, Pays-Bas, Portugal) et son actionnariat est majoritairement français : 26,4 % de son capital est détenu par l'État français et 25,3 % par Dassault Aviation.

Tableau 2. Entreprises ayant réalisé les démonstrateurs d'UCAV Taranis et Neuron

Entreprises	Taranis (Royaume-Uni)	Neuron (France)
Américaine	GE Aviation	
Britannique	BAE Systems, Qinetiq, Rolls-Royce	
Espagnole		Airbus
Française		Dassault Aviation
Grecque		HAI
Italienne		Leonardo
Suédoise		Saab
Suisse		Ruag

Données compilées par l'auteur.

En résumé, ces trois cas (MBDA, FCAS, Thales) aboutissent à une même conclusion quant à l'élaboration de la politique flexilatérale de la France dans le contexte du Brexit : la variété franco-britannique s'est consolidée, simultanément à la variété du minilatéralisme. Si le Royaume-Uni quitte le marché intérieur, la France pourrait préférer la variété du minilatéralisme à la variété franco-britannique. Cette hypothèse trouve une résonance dans la trajectoire des variétés franco-allemande, du minilatéralisme et du multilatéralisme.

Depuis la fin des années 1990, la variété franco-allemande est le principal vecteur de la politique flexilatérale de la France dans l'industrie de la défense en Europe⁵¹. Au niveau sectoriel, cette variété du bilatéralisme a façonné la création d'Eurocopter, puis d'EADS et enfin

51. Dans la *Revue stratégique* de 2017, il est significatif de constater que la note de bas de page du point 196 qui détaille « tous les domaines » de coopération franco-allemande renvoie exclusivement à des

d'Airbus, l'entreprise européenne *leader* dans le secteur aéronautique civil et militaire. Si trois États en sont actionnaires, l'Allemagne (11,09 %), la France (11,11 %) et l'Espagne (4,18 %), les acteurs allemands et français monopolisent les postes de direction du groupe. Plus récemment, un rapprochement s'est opéré dans l'industrie terrestre entre l'entreprise française Nexter et l'entreprise allemande Krauss-Maffei Wegmann, jusqu'alors concurrentes. Il en résulte la création, en 2015, du groupe franco-allemand KNDS, *leader* européen de l'armement terrestre, dont sont actionnaires la France (50 %) et la famille allemande Bode-Wegmann (50 %).

Au niveau programmatique, les principaux programmes du secteur aéronautique militaire réalisés en Europe depuis les années 1990 (avion de transport A400M, hélicoptère de transport militaire NH90, hélicoptère d'attaque Tigre) résultent de l'articulation de la variété franco-allemande et de la variété du minilatéralisme. L'Allemagne a pris part à tous ces programmes européens, y compris l'avion de combat Typhoon, et Airbus a assuré leur maîtrise d'œuvre industrielle. La France a également été partie prenante à l'ensemble de ces programmes à l'exception du Typhoon. En outre, l'Espagne a participé à l'ensemble des programmes cités et l'Italie en a fait de même à une exception près (Tigre). Ces deux États sont cités dans la *Revue stratégique* de 2017 qui associe variété du bilatéralisme et variété du minilatéralisme : « Ces deux grandes relations bilatérales de défense [franco-britannique et franco-allemande] doivent être complétées par une attention renforcée de la France à ses autres partenaires européens [...]. La France conduit aussi avec ces deux pays [l'Espagne et l'Italie], dotés de capacités militaires significatives, des coopérations industrielles ou d'armement (drones, frégates, NH90, missiles sol-air, espace, etc.) structurantes pour nous et pour l'Europe⁵². » Pour autant, il ne s'agit pas de surévaluer l'effet politique de ces réalisations ou projets industriels résultant des variétés franco-allemandes et du minilatéralisme. À cet égard, on peut rappeler que le Royaume-Uni a participé aux programmes A400M et Typhoon. De plus, autour de 80 % des programmes d'armement auxquels la France prend part résultent de la variété de l'unilatéralisme⁵³.

projets industriels : Ministère des Armées, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* 2017, p. 61-62.

52. Points 199 et 200 : *ibid.*, p. 62.

53. Guillaume De La Brosse, « Deploying financial tools in support of European defence cooperation », Comment, Armament Industry European Research Group (ARES), 2017, p. 2.

Au-delà des réalisations industrielles des années 1990 et 2000, les années 2010 voient l'émergence, en plus du projet FCAS déjà mentionné, de deux grands projets d'armement desquels le Royaume-Uni est absent (tableau 1). D'une part, le projet RPAS (Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System) de drone MALE, visant des missions de renseignement, surveillance, ciblage et reconnaissance (Istar), associe l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie dans le cadre de l'Occar (variété du minilatéralisme). D'autre part, le projet d'un avion de combat du futur qui associe l'Allemagne et la France⁵⁴. Le projet d'un avion de combat franco-allemand a été annoncé, à la surprise générale, par le président de la République Macron et la chancelière Merkel le 13 juillet 2017 à Paris, lors d'une rencontre bilatérale.

Trois difficultés pourraient compromettre ce projet sur lequel peu d'informations circulent. Une difficulté militaire : l'avion de combat est un vecteur de la dissuasion nucléaire détenue par la France, ce qui n'est pas le cas de l'Allemagne. Les armées françaises ont donc un besoin opérationnel qui n'est pas partagé par les armées allemandes. Une difficulté industrielle : un conflit se profile entre Dassault Aviation et Airbus pour obtenir la maîtrise d'œuvre du projet. Dassault Aviation met en avant les compétences techniques de ses bureaux d'étude par sa longue expérience dans le secteur des avions de combat. Quant au PDG d'Airbus Defence and Space, Dirk Hoke, il rappelle au gouvernement allemand que la plupart des usines de la filière militaire d'Airbus sont situées en Allemagne⁵⁵. Une difficulté politique : l'Allemagne formule un besoin capacitaire urgent pour remplacer les Tornado (autour de 2025), ce qui n'est pas le cas de la France. Ce décalage de temporalités politiques a conduit la chancelière Merkel à solliciter, avant la déclaration d'intention de juillet 2017, les entreprises américaines Lockheed-Martin (F-35) et Boeing (F-18)⁵⁶.

54. L'Italie, par l'intermédiaire d'une déclaration de son chef d'état-major de l'armée de l'Air le 11 novembre 2017, a formulé son intérêt pour ce projet : Jean-Dominique Merchet, « Le projet d'avion de combat franco-allemand finalement européen ? », 11 novembre 2017, www.lopinion.fr/edition/international/projet-d-avion-combat-franco-allemand-finalement-europeen-137613 [consulté le 22 février 2018].

55. Laurent Lagneau, « Airbus veut diriger le programme d'avion de combat franco-allemand », *Opex360* (blog), 6 novembre 2017, www.opex360.com/2017/11/06/airbus-veut-diriger-le-programme-d-avion-de-combat-franco-allemand [consulté le 22 février 2018].

56. Antony Angrand, « L'Allemagne demande le prix et la disponibilité du F-35 », *Air & Cosmos*, 8 novembre 2017, www.air-cosmos.com/l-allemande-demande-le-prix-et-la-disponibilite-du-f-35-102825 [consulté le 22 février 2018] ; Laurent Lagneau, « L'Allemagne en pince de plus en plus pour l'avion de

Dans ce contexte, deux hypothèses peuvent être formulées. Si l'Allemagne décide, pour des raisons militaires, industrielles ou politiques, d'« acheter sur étagère » américaine des avions de combat (variété du bilatéralisme américano-allemand), il est probable que cette décision entraîne un effet de défiance de la France qui pourrait abandonner ce projet au profit de son partenariat avec le Royaume-Uni à travers le projet de drone de combat franco-britannique (FCAS). En revanche, si l'Allemagne retient le projet de partenariat avec la France, il est vraisemblable que cette décision participe à limiter l'effet de la variété du bilatéralisme franco-britannique sur la fabrication de la politique flexilatérale de la France. À partir du cas de l'avion de combat Rafale et de l'hélicoptère d'attaque Tigre, l'effet déterminant du chef de l'État sur le processus décisionnel a été démontré⁵⁷.

Ces projets industriels incarnant différentes variétés de l'internationalisme ne sont pas interprétés comme des actions isolées mais comme des parties d'une même dynamique qui établit la politique flexilatérale de la France. La dynamique à l'œuvre articule les variétés franco-allemandes et du minilatéralisme avec la variété du multilatéralisme qui prend forme au sein de l'UE. Ces variétés de l'internationalisme pourraient, dans le contexte du Brexit, renforcer leur concurrence vis-à-vis de la variété franco-britannique. La variété du multilatéralisme au sein de l'UE renvoie à trois instruments d'action publique depuis la fin des années 2000 : le paquet défense, le Fonds européen de la défense et la PESCO. Leur objectif est de consolider ce qu'il est convenu d'appeler la Base industrielle technologique et de défense européenne (BITDE)⁵⁸.

Le paquet défense renvoie à deux directives qui régulent l'industrie de l'armement : la directive sur les transferts intra-communautaires (TIC) et celle sur les marchés publics de défense et de sécurité (MPDS)⁵⁹.

combat américain F-35A », *Opex360* (blog), 9 novembre 2017, www.opex360.com/2017/11/09/lallemagne-en-pince-de-plus-en-plus-pour-lavion-de-combat-americain-f-35a [consulté le 22 février 2018].

57. Samy Cohen, *La Défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la V^e République*, Paris, Fayard, 1994 ; Ulrich Krotz, *Flying Tiger. International Relations Theory, and the Politics of Advanced Weapons Production*, *op. cit.*

58. Matthew R. H. Uttley, Benedict Wilkinson, « A spin of the wheel ? Defence procurement and defence industries in the Brexit debates », *International Affairs*, 92 (3), 2016, p. 571-574.

59. Michael Blauburger, Moritz Weiss, « If you can't beat me, join me ! How the Commission pushed and pulled member states into legislating defence procurement », *Journal of European Public Policy*, 20 (8), 2013, p. 1120-1138.

Entré en vigueur en 2011, l'objectif du paquet défense est de constituer un marché intérieur de la défense⁶⁰, par un mécanisme de *market making*⁶¹, c'est-à-dire de libéralisation des règles de régulation nationales.

Le Fonds européen de la défense, entériné en juin 2017, vise à inciter les États membres de l'UE à mener des programmes d'armement en coopération européenne, en finançant les études de recherche et de développement (R&D)⁶². Pour ce faire, la Commission européenne a alloué 25 millions d'euros en 2017, 90 millions d'euros en 2018 et autant en 2019 pour financer des études de recherche. Le projet de l'UE est de porter son budget annuel de recherche à 500 millions d'euros à partir de 2020, devenant le quatrième budget européen, derrière la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne⁶³. Ce budget annuel de 500 millions d'euros pour la recherche devrait être complété par un budget d'un milliard d'euros à partir de 2020 (et 500 millions d'euros dès 2019) dédié au développement industriel des programmes d'armement⁶⁴. Ce fonds serait utilisé pour cofinancer (20 %) la phase de développement d'un projet en coopération européenne, comprenant au moins trois entreprises issues de deux États membres différents. 1,5 milliard d'euros pourrait donc être consacré au budget de R&D défense, soit près de 1 % du budget de l'UE⁶⁵. Il s'agirait d'un changement politique majeur qui toucherait fortement la politique flexilatérale de la France. Dans le cadre du projet de drone MALE RPAS, l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie veulent pouvoir bénéficier du Fonds européen de la défense⁶⁶. Il est vraisemblable que le Royaume-Uni et les entreprises britanniques ne puissent pas

60. Chantal Lavallée, « Le marché européen de défense. Un nouvel espace de luttes », art. cité.

61. Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

62. Vincenzo Camporini et al., « European preference, strategic autonomy and European Defence Fund », Report, Paris, Armament Industry European Research Group (ARES), 2017.

63. Lucie Béraud-Sudreau, « EU initiatives for defence industry. Breaking the curse of the "juste retour" ? », *IISS* (blog), 6 septembre 2017, www.iiss.org/en/militarybalanceblog/blogsections/2017-edcc/september-06/f/european-defence-31e8 [consulté le 22 février 2018].

64. Nicole Koenig, Marie Walter-Franke, « France and Germany. Spearheading a European Security and Defence Union ? », *Policy Paper*, Berlin, Jacques Delors Institut, 2017, p. 13-14.

65. Nicolas Gros-Verheyde, « L'Europe met 40 milliards pour la défense à partir de 2021 ? Halte au feu », *Bruxelles 2* (blog), 13 juin 2017, www.bruxelles2.eu/2017/06/13/40-milliards-pour-la-defense-apres-2021-halte-au-feu [consulté le 22 février 2018].

66. Justine Bocquet, « Drone MALE RPAS. Le premier programme à bénéficier du fonds européen de la Défense ? », *Air & Cosmos*, 31 juillet 2017, www.air-cosmos.com/drone-male-rpas-le-premier-programme-a-beneficier-du-fonds-europeen-de-la-defense-98289.

profiter de ce fonds⁶⁷. Si cette décision devait se confirmer, elle limiterait l'effet de la variété du bilatéralisme franco-britannique sur la définition de la politique flexilatérale de la France. La question du statut du Royaume-Uni se pose : va-t-il être considéré comme un État tiers au même titre que le Japon ou le Canada, ou obtiendra-t-il un statut spécial ?

En revanche, il s'agit de ne pas surévaluer l'effet de la Pesco (variété du multilatéralisme) sur l'établissement de la politique flexilatérale de la France. La Pesco est introduite par les traités de Lisbonne en 2009 (article 42.6 du traité sur l'UE, TUE)⁶⁸. L'article 1 du protocole 10 annexé aux traités précise que la Pesco « est ouverte à tout État membre qui s'engage [...] à procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de ses contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, de l'acquisition et de l'armement (l'Agence européenne de défense)⁶⁹ ». En novembre 2017⁷⁰, la Pesco est adoptée par une notification conjointe⁷¹ signée par vingt-trois États membres de l'UE, avec la Pologne⁷² mais sans le Royaume-Uni (Brexit), le Danemark (*opt-out* sur la PSDC), l'Irlande, Malte et le Portugal. Cette notification est entérinée par une décision du Conseil des affaires étrangères en décembre 2017. L'Irlande et le Portugal intègrent la Pesco qui compte finalement vingt-cinq États.

67. Olivier de France *et al.*, « The impact of Brexit on the European armament industry », report cité, p. 4.

68. European Union, « Article 42 of the Treaty on European Union », 2009, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008M042> [consulté le 22 février 2018].

69. European Union, « Protocol (No 10) on permanent structured cooperation established by Article 42 of the Treaty on European Union », 2009, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F10> [consulté le 22 février 2018].

70. Deux ans jour pour jour après les attentats terroristes au Bataclan et sur plusieurs terrasses de restaurant à Paris qui ont causé la mort de 130 personnes. Le 15 novembre 2015, la clause d'assistance mutuelle est activée pour la première fois sur la demande de la France (article 42.7 TUE).

71. EU Member States, « Notification on Permanent Structured Cooperation (Pesco) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy », 2017, www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf [consulté le 22 février 2018].

72. Dès le lendemain de la signature de la *joint notification*, le 14 novembre 2017, la Pologne informe les États membres de l'UE qu'elle demande que la Pesco n'aboutisse pas à la création d'un commandement militaire intégré et à celle d'un quartier général militaire de l'UE.

Toutefois, cette décision invite à formuler deux commentaires. D'une part, il aura fallu attendre près d'une décennie pour que ce mécanisme soit activé alors que le traité de Lisbonne prévoyait sa mise en œuvre instantanée⁷³. D'autre part, la quasi-totalité des États membres de l'UE participent à cette Pesco (variété du multilatéralisme), loin d'un « noyau dur » de quelques États (variété du minilatéralisme) envisagé par le chef de l'État français⁷⁴. Vu de France, ce format inclusif de la Pesco défendu par l'Allemagne est considéré comme peu efficace pour prendre des décisions, certains États comme la Pologne pouvant jouer le rôle de « veto player⁷⁵ ». En effet, les décisions de la Pesco devraient être prises, au sein du Conseil, à l'unanimité (article 46.6 TUE), à l'exception de la décision prise à la majorité qualifiée qu'un État puisse rejoindre la Pesco (article 46.3 TUE), la quitter (article 46.5 TUE), ou qu'il en soit suspendu (article 46.4 TUE). Dans tous les cas, la décision à la majorité qualifiée ne va pas de soi dans une institution (l'UE et en particulier le Conseil) caractérisée par une forte culture du consensus. De Paris, il est donc difficile de concevoir cette décision comme un « événement historique » selon les mots de Federica Mogherini, la haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'UE : la variété du multilatéralisme l'a emporté sur la variété du minilatéralisme.

CONCLUSION

Cet article a développé la notion de la politique du flexilatéralisme, afin d'articuler conceptuellement les types de coopération internationale utilisés par l'État pour acquérir des armements. Il s'agit ainsi de contribuer à la littérature portant sur la politique d'armement en Europe, présentée dans la première partie de l'article. La seconde partie a été consacrée à la définition puis à l'opérationnalisation de la politique du flexilatéralisme. Pour ce faire, une grille d'analyse a

73. « The permanent structured cooperation referred to in Article 42(6) of the Treaty on European Union shall be open to any Member State which undertakes, *from the date of entry into force of the Treaty of Lisbon* » (nous ajoutons l'italique) : European Union, « Protocol (No 10) on permanent structured cooperation established by Article 42 of the Treaty on European Union », art. cité.

74. Nick Witney, « EU defence efforts miss the open goal again », *ECFR* (blog), 15 novembre 2017, www.ecfr.eu/article/commentary_eu_defence_efforts_miss_the_open_goal_again [consulté le 22 février 2018].

75. Josef Janning, Christel Zunneberg, Christoph Klavehn, *Exploring EU Coalitions*, Londres, ECFR, 2017, p. 27-28 ; Frédéric Mauro, Federico Santopinto, « La coopération structurée permanente. Perspectives nationales et état d'avancement », Bruxelles, Parlement européen, 2017, p. 24-26.

détaillé les quatre variétés de l'internationalisme constitutives de la politique flexilatérale de l'État européen (unilatéralisme, bilatéralisme, minilatéralisme et multilatéralisme), qui se déploient à deux échelles d'action publique (européenne et transatlantique). Cette proposition conceptuelle complète les apports théoriques ayant trait aux logiques de différenciation « horizontale » de l'intégration européenne différenciée, sous l'angle des relations internationales. Elle contribue également à la littérature portant sur les variétés du militarisme libéral et du capitalisme industriel de la défense. La politique du flexilatéralisme a ensuite été illustrée par l'exemple de l'élaboration de la politique d'armement de la France dans le contexte du Brexit. L'articulation des variétés de l'internationalisme et son évolution hypothétique ont été suggérées.

Cet article représente une ébauche qui demande à être poursuivie afin de mieux comprendre la manière dont est structuré le dilemme décisionnel de la politique d'armement en Europe auquel les États sont confrontés. Pour ce faire, deux axes de recherche peuvent être proposés. D'une part, cet article s'est limité à définir et à illustrer la politique du flexilatéralisme. Il pourrait être complété par des recherches qui formuleraient des arguments explicatifs multiples de la politique du flexilatéralisme à partir de différents protocoles d'enquête. Pour ce faire, la politique du flexilatéralisme pourrait être interrogée à partir de sa genèse, de son institutionnalisation et de sa transformation. Ce travail peut être mis en œuvre dans une perspective comparative. Quelles conditions expliquent qu'un État articule plusieurs variétés de l'internationalisme pour répondre à un problème public dans un contexte historique donné ? Comment la politique du flexilatéralisme s'institutionnalise-t-elle dans un secteur d'action publique et pourquoi cette institutionnalisation n'est-elle pas observée dans un autre secteur d'action publique ? Pourquoi et comment les variétés de l'internationalisme mobilisées par l'État et leur articulation se transforment-elles ? D'autre part, la politique du flexilatéralisme n'est pas conçue comme une caractéristique propre à la politique d'armement en Europe. Des travaux portant sur la politique d'armement dans d'autres régions du monde ou sur d'autres politiques publiques, telles que la politique environnementale, la politique migratoire ou la politique étrangère, apporteraient des contributions utiles pour évaluer l'intérêt heuristique du concept de politique du flexilatéralisme.