

# Anatomie du flexilatéralisme : la politique française d'armement par ses alliances

Samuel B.H. Faure | Maître de conférences en science politique à Sciences Po Saint-Germain-en-Laye et chercheur associé au laboratoire CNRS Printemps de l'Université Paris-Saclay. Auteur de plus d'une trentaine de chapitres et d'articles scientifiques, il a publié en 2020 son deuxième livre intitulé *Avec ou sans l'Europe. Le dilemme de la politique française d'armement* aux éditions de l'Université de Bruxelles.

Comment la France gouverne-t-elle la politique d'armement afin de répondre aux besoins capacitaires et technologiques des forces armées ? Comment l'État parvient-il à résoudre le dilemme du maintien de la souveraineté nationale tout en prenant part à des alliances interétatiques pour produire des avions de combat, des chars d'assaut, des frégates ou des missiles <sup>(1)</sup> ? Je réponds à cette question en mobilisant le concept de « flexilatéralisme <sup>(2)</sup> », présentant, d'abord, d'où provient cette pratique politique, puis en détaillant ses éléments constitutifs.

## Aux origines de la politique flexilatérale : répondre à un dilemme

À l'origine du flexilatéralisme se trouve un dilemme politique. La France est la plus grande puissance militaire continentale, par un volume de ressources inégalé en Europe <sup>(3)</sup>. Elle dispose de l'arme nucléaire, du budget militaire le plus élevé et d'un siège au Conseil de sécurité des Nations unies. L'État bénéficie de compétences d'ingénierie propres grâce à une formation dispensée au sein de « grandes écoles » telles que Polytechnique, et de la constitution de « grands corps » comme celui des ingénieurs de l'armement. En ce qui concerne l'usage de la force, l'architecture présidentialisée de la V<sup>e</sup> République permet au chef de l'État de prendre des décisions rapidement, comme lors de l'intervention militaire au Mali en 2013 afin de stopper l'avancée des djihadistes vers Bamako. Enfin, l'industrie

<sup>(1)</sup> Voir, entre autres, les numéros de la *RDN* : « L'Europe de la défense : quelle réalité ? » (n° 830, mai 2020), « Armement et économie de défense » (n° 836, janvier 2021) et « La France, acteur stratégique ? » (n° 841, juin 2021).

<sup>(2)</sup> MOREL Camille, RICHTER Friederike, « Légitime ou efficace : le dilemme de toute coopération de défense au XXI<sup>e</sup> siècle ? » *Les Champs de Mars*, 2019, vol. 32, n° 1. ZIMA Amélie, « La politique de défense de la Pologne dans le contexte du *Brexit* : bilatérale, multilatérale ou flexilatérale ? » *Politique européenne*, 2020, vol. 70, n° 4.

<sup>(3)</sup> FAURE Samuel B.H., JOHNSON Robert, MATLARY Janne Haaland. « French military strategy under Macron », *Military Strategy in the 21<sup>st</sup> Century. The Challenge for NATO*, Hurst, 2020.



française de la défense est la seule, à l'exception des industries américaine et chinoise, à compter trois entreprises (Airbus, Thales, Dassault Aviation) dans le top 25 mondial <sup>(4)</sup>.

Toutefois, les ressources dont disposent la France sont insuffisantes pour atteindre son ambition stratégique de « maintenir son rang » c'est-à-dire de conserver une position de *leadership* industriel, technologique et politique, pour ne pas devenir le « *junior partner* » des États-Unis ou de la Chine. En effet, si la France est la plus grande puissance militaire à l'échelle continentale, elle incarne une puissance moyenne ou « contrariée <sup>(5)</sup> » à l'échelle mondiale. Pour répondre à ce défi stratégique, un consensus politique est partagé au sommet de l'État : c'est en coopérant avec d'autres États que la France obtiendra les ressources dont elle a besoin pour atteindre ses objectifs stratégiques <sup>(6)</sup>.

Pour parvenir à armer la France et faire usage de la force, la difficulté à laquelle se heurtent les responsables politiques au sommet de l'État n'est pas, comme on l'entend souvent dans le débat public, de choisir une option politique spécifique : le « *Made in France* » ou la « souveraineté européenne » ; la coopération franco-allemande ou le partenariat franco-britannique ; la coopération structurée permanente (CSP) ou l'Initiative européenne d'intervention (IEI) ; l'Union européenne (UE) ou l'Alliance atlantique (Otan), etc. Au contraire, la France est enchevêtrée, concomitamment, dans de multiples coopérations interétatiques : c'est ce que j'appelle le flexilatéralisme <sup>(7)</sup>. Les représentants politiques français ont choisi le maintien de la dissuasion nucléaire nationale et la signature des traités de Lancaster House avec le Royaume-Uni ; le lancement de l'IEI à l'extérieur de l'UE et l'activation de la CSP au sein de l'UE ; la réalisation d'opérations militaires dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et au sein de l'Otan, etc.

Suivant ce raisonnement, il y a un intérêt analytique à restituer les caractéristiques de ces partenariats interétatiques au sein desquelles la France est imbriquée pour gouverner sa politique d'armement. Dans un précédent article <sup>(8)</sup>, j'ai proposé une première grille d'analyse du flexilatéralisme composée de 4 critères (format, acteurs, degré d'intégration, échelle). La partie suivante affine et complète cette typologie en répertoriant 9 éléments constitutifs du flexilatéralisme, permettant de

<sup>(4)</sup> BÉRAUD-SUDREAU Lucie, MARKSTEINER Alexandra, LOPES DA SILVA Diego, *et al.*, « Mapping the International Presence of the World's Largest Arms Companies », *SIPRI Insights on Peace and Security* 2020, vol. 12.

<sup>(5)</sup> BADIE Bertrand, VIDAL Dominique (dir.), *La France, une puissance contrariée. L'état du monde 2022*, La Découverte, 2021, 272 pages.

<sup>(6)</sup> BALZACQ Thierry, « France ». In BALZACQ Thierry, DOMBROWSKI Peter, REICH Simon (dir.), *Comparative Grand Strategy. A Framework and Cases*, Oxford University Press, 2019, 368 pages ; et CHARILLON Frédéric (dir.), *La France dans le monde*, CNRS Éditions, 2021, 224 pages.

<sup>(7)</sup> FAURE Samuel B.H., « La "politique du flexilatéralisme". Le cas de la politique française d'armement dans le contexte du Brexit ». *Les Champs de Mars*, 2018, vol. 30, n° 1.

<sup>(8)</sup> FAURE Samuel B.H., « Varieties of international co-operation: France's "flexilateral" policy in the context of Brexit ». *French Politics*, 2019, vol. 17, n° 1.

révéler la variété des relations d'interdépendance au sein desquelles la France est enchevêtrée pour armer l'État (voir le tableau plus bas). Ce faisant, cet article participe aux réflexions ayant trait à l'« autonomie stratégique <sup>(9)</sup> » et à la « souveraineté européenne <sup>(10)</sup> » en déplaçant le questionnement du bien-fondé de tels projets (pour ou contre ?) à leurs formes (quelles autonomies stratégiques ?).

## Anatomie du flexilatéralisme : distinguer les alliances

### Format

Le format est le premier élément distinctif des coopérations qui forment la politique flexilatérale de la France. L'unilatéralisme correspond à une forme de souveraineté nationale « absolue », comme dans le cas de la dissuasion nucléaire, mais aussi au choix de ne pas prendre part à des négociations interétatiques ou de les quitter. Ce fut le cas, dans les années 1980, quand le programme d'avion de combat *Rafale* fut préféré à l'alternative d'un partenariat européen, l'*Eurofighter Typhoon*, avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie <sup>(11)</sup>. Le partenariat bilatéral scelle un accord entre deux États ce qu'incarne, par exemple, la signature du traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle en 2019. La collaboration « minilatérale <sup>(12)</sup> », elle, associe un nombre d'États exclusif telle que l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), qui compte six États-membres, dont la France. Enfin, la France collabore à des associations multilatérales comme la CSP faisant travailler l'ensemble des États-membres de l'UE, à l'exception du Danemark et de Malte.

### Le territoire de l'action publique

Qu'elles soient bi-, mini- ou multi-latérales, ces coopérations ne s'établissent, ensuite, pas toutes sur le même territoire (ou échelle) d'action publique <sup>(13)</sup>. Certaines collaborations sont mises en œuvre sur le sol européen telles que la PSDC au sein de l'UE ou le Triangle de Weimar associant la France à l'Allemagne et à la Pologne à l'extérieur de l'UE <sup>(14)</sup>. D'autres partenariats s'agencent sur un

<sup>(9)</sup> LE GLEUT Ronan, CONWAY-MOURET Hélène, *Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique*. Paris : (rapport), Sénat, 2019 ; MAULNY Jean-Pierre, « Vers une autonomie stratégique européenne », *RDN*, n° 821, juin 2019.

<sup>(10)</sup> FIOTT Daniel, « European Sovereignty. Strategy and interdependence ». *Chailot Paper*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2021.

<sup>(11)</sup> FAURE Samuel B.H., « Quitter la défense européenne. Le choix de la France pour l'avion de combat *Rafale* », *Politique européenne*, 2020, vol. 67, n° 1.

<sup>(12)</sup> FAURE Samuel B.H., « The choice for a minilateral Europe. A historical sociology of defence-industrial capitalism », *European Review of International Studies*, 2019, vol. 6, n° 2.

<sup>(13)</sup> FAURE Samuel B.H., *Avec ou sans l'Europe. Le dilemme de la politique française d'armement*. Éditions de l'Université de Bruxelles, 2020, 207 pages.

<sup>(14)</sup> FAURE Samuel B.H., « Politique industrielle : échanges stratégiques au sein du Triangle de Weimar ». Lettre n° 3 de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (Irssem), 2014.



territoire extra-européen, généralement transatlantique, comme en 2013 quand Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la Défense, décide d'importer le drone militaire *Reaper* produit par l'entreprise américaine *General Atomics*. Quant aux décisions qui résultent d'une préférence unilatérale, elles sont, *de facto*, caractérisées par une préférence pour le territoire national, comme dans le cas du programme du char d'assaut *Leclerc* « *Made in France* »<sup>(15)</sup>.

### **Différents degrés d'institutionnalisation**

Outre leur format et le territoire sur lequel elles sont mises en œuvre, les coopérations interétatiques constituant le flexilatéralisme français sont le produit de l'histoire : elles n'ont pas été créées dans le même contexte politique, et se différencient, *de facto*, par leur degré d'institutionnalisation. Certaines d'entre elles, comme l'Agence européenne de défense (AED), se sont institutionnalisées depuis près de 20 ans (2004), alors que d'autres comme l'IEI sont caractérisées par une institutionnalisation plus faible du fait d'une création récente (2017)<sup>(16)</sup>. Le niveau d'institutionnalisation d'une arène de négociations à l'échelle internationale participe à déterminer le rapport entre les marges de manœuvre décisionnelles des représentants étatiques et l'autonomie institutionnelle de ladite arène.

### **Le budget**

Lié au niveau d'institutionnalisation d'une alliance interétatique, ses ressources budgétaires déterminent également la politique flexilatérale de la France. Généralement, les États participant à un partenariat international gardent le contrôle du budget, ne déléguant que sa gestion à une organisation tiers. C'est le cas de l'OCCAR qui fonctionne grâce au financement de ses États-membres. L'exception à cette règle de souveraineté budgétaire nationale est le Fonds européen de défense (FED) puisque la Commission européenne dispose, pour la première fois de son histoire, d'un budget propre de 8 milliards d'euros prélevés sur le plan financier pluriannuel de l'UE (2021-2027), pour lequel l'exécutif européen n'est pas dépendant des États-membres.

### **Symétrie ou asymétrie des pouvoirs**

La distribution des pouvoirs est un autre critère qui permet de classer les partenariats interétatiques auxquels la France prend part pour armer l'État. La France participe à des coopérations au sein desquelles les rapports de pouvoir interétatiques sont relativement symétriques, comme avec le Royaume-Uni dans le

<sup>(15)</sup> GENIEYS William, MICHEL Laura, « Au-delà du complexe militaro-industriel. Le rôle d'une élite sectorielle dans le programme du char *Leclerc* », *Revue française de sociologie*, 2006, vol. 47, n° 1.

<sup>(16)</sup> MAULNY Jean-Pierre, « L'initiative européenne d'intervention (IEI). Le désir d'une Europe plus autonome d'Emmanuel Macron », *L'Europe en formation*, 2019, vol. 389, n° 2.

cadre du traité de Lancaster House signé en 2010 <sup>(17)</sup>. D'autres alliances sont, au contraire, caractérisées par une asymétrie des rapports de pouvoir : la France dispose d'une position politique perçue, soit comme dominante – au sein de l'IEI par exemple – ; soit comme dominée au sein de l'Otan, du fait du *leadership* américain.

Éléments constitutifs	Options
Format	Unilatéral, bilatéral, minilatéral, multilatéral
Territoire	Nation, Europe, monde
Institutionnalisation	Faible ou forte
Budget	Dépendant ou indépendant
Distribution des pouvoirs	Symétrique ou asymétrique
Gouvernance	Intergouvernementale ou supranationale
Action publique	Sectorielle ou intersectorielle
Politisation	Forte ou faible
Légitimité	Participation démocratique ( <i>inputs</i> ) / efficacité politique ( <i>outputs</i> )

Tableau 1 : Éléments constitutifs du flexilatéralisme

### La gouvernance

Les coalitions constituant le flexilatéralisme français se différencient aussi par leur gouvernance, parfois intergouvernementale, parfois supranationale. Ces deux types de gouvernance peuvent avoir lieu au sein d'une même arène internationale comme l'Union européenne. En effet, le Conseil européen ou le Conseil informel des ministres de la Défense fonctionnent par une gouvernance intergouvernementale c'est-à-dire que les décisions sont déterminées par les préférences nationales défendues par les représentants des États-membres (chefs d'État et de gouvernement, ministres), prises à l'unanimité et par consensus. C'est ainsi, par exemple, que le suivi des missions civiles et des opérations militaires de la PSDC est assuré <sup>(18)</sup>. Simultanément, la gouvernance de la politique de la défense au sein de l'UE est aussi supranationale. Les décisions sont alors prises par la « méthode communautaire », comme dans le cas du « paquet défense <sup>(19)</sup> » adopté par le

<sup>(17)</sup> FAURE Samuel B.H., « Franco-British Defence Co-operation in the Context of Brexit », In JOHNSON Robert, MATLARY Janne Haaland (dir.), *The United Kingdom's Defence After Brexit*. Basingstoke : Palgrave, 2019, 278 pages.

<sup>(18)</sup> FAURE Samuel B.H., *Défense européenne. Emergence d'une culture stratégique commune*, Athéna éditions, 2016, 236 pages.

<sup>(19)</sup> FAURE Samuel B.H., « Circulation of Single Market Regulations within the CSDP: The Case of the "Defense Package" » In DELCOUR Laure, TULMETS Elsa (dir.), *Policy Transfer in International Relations and EU Studies: Towards an Interdisciplinary and Comparative Approach*, Routledge, 2019, 284 pages.



Parlement européen et le Conseil des ministres de l'UE en 2009 à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission européenne.

### **Les différentes approches de l'action publique**

En outre, les coopérations constitutives du flexilatéralisme français ne s'inscrivent pas dans la même approche de l'action publique. Certaines d'entre elles sont strictement sectorielles c'est-à-dire qu'elles ambitionnent de répondre exclusivement à des enjeux militaires, c'est le cas de l'IEI, organisation *ad hoc*. D'autres coopérations s'inscrivent dans un cadre institutionnel intersectoriel. Le FED est un instrument qui vise à soutenir financièrement des programmes d'armement transnationaux. Cependant, cet instrument financier est mis en œuvre par une Direction générale de la Commission européenne (DG-DEFIS) qui compte, outre la défense, le marché intérieur, l'industrie, le numérique et l'espace. Le caractère intersectoriel de la DG-DEFIS, et plus largement de l'UE, est un levier puissant pour renforcer l'intégration européenne des politiques nationales, en particulier, dans un secteur d'action publique – la défense – pour lequel l'Union européenne n'a pas, ou peu, de prérogatives <sup>(20)</sup>.

### **La politisation des actions**

Par ailleurs, la France est enchevêtrée dans des collaborations internationales dont certaines sont caractérisées par un niveau de politisation (voire de médiatisation) du travail entrepris qui est faible. La pratique professionnelle légitime est le consensus et l'usage de formes d'expertise : il s'agit d'une politique dite technocratique ou « silencieuse <sup>(21)</sup> » (« *quiet politics* »). C'est le cas du fonctionnement de l'OCCAR ou de l'AED dont on cherchera en vain les « Unes » dans la presse <sup>(22)</sup>. Au contraire, d'autres arènes de négociations, généralement bilatérales, sont déterminées par un niveau de politisation plus élevé. Si l'usage de l'expertise et la recherche de consensus ne sont pas absents de la politisation d'une alliance intertétatique, les habitudes de travail sont davantage portées à légitimer la prise de décision par un grand « récit », une mise en scène politique et une forte couverture médiatique : c'est le modèle de la politique « bruyante » (« *loud politics* »). Il peut en résulter une collaboration renforcée, comme dans le cas du programme franco-allemand *Tigre* dans les années 1990 <sup>(23)</sup>. L'effet peut aussi être une distanciation

<sup>(20)</sup> HAROCHE Pierre, « Supranationalism strikes back: a neofunctionalist account of the European Defence Fund », *Journal of European Public Policy*, 2019 ; FAURE Samuel B.H., « Négocier l'armement au sein de l'Union européenne. Le travail politique de la Commission européenne », *Négociations*, 2020, vol. 34, n° 2.

<sup>(21)</sup> CULPEPPER Pepper D., *Quiet Politics and Business Power Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge University Press, 2012, 248 pages.

<sup>(22)</sup> BÉRAUD-SUDREAU Lucie, FAURE Samuel B.H., SLADCEK Michael, « Réguler le commerce des armes par le Parlement et l'opinion publique. Comparaison du contrôle des exportations d'armement en Allemagne, France, Royaume-Uni et Suède », *Politique européenne*, 2015, vol. 48, n° 2.

<sup>(23)</sup> KROTZ Ulrich, *Flying Tiger : International Relations Theory, and the Politics of Advanced Weapons Production*, Oxford University Press, 2011, 272 pages.

voire une conflictualité entre la France et certains de ses partenaires, comme lorsqu'Emmanuel Macron déclare dans un entretien à l'hebdomadaire britannique *The Economist* que « l'Otan est en état de mort cérébrale ».

### **La légitimation de l'action**

Enfin, les partenariats internationaux constitutifs du flexilatéralisme français sont *légitimés*, soit en fonction de leur participation démocratique (légitimité par les « *inputs* »), soit en fonction de leur efficacité politique (légitimité par les « *outputs* »). Généralement, une alliance bilatérale ou « minilatérale » ne compte pas d'instances législatives, aboutissant, de surcroît dans le cadre d'un État au régime politique présidentieliste, où les prérogatives du Parlement sont limitées, à concentrer la source de sa légitimité à son efficacité politique : les objectifs qui ont été initialement formulés par les pouvoirs exécutifs ont-ils été atteints ? C'est le fonctionnement à l'œuvre au sein du partenariat franco-britannique dans le cadre des accords de Lancaster House. En revanche, certains enjeux traités dans un cadre unilatéral ou multilatéral peuvent être légitimés non seulement pas les résultats politiques obtenus mais également par la participation, si ce n'est des citoyens eux-mêmes, des parlementaires français et européens pour contrôler ou contribuer au processus à l'œuvre. Les députés peuvent alors jouer un rôle d'« experts <sup>(24)</sup> » à ne pas sous-estimer.

\*\*

Finalement, cette anatomie du phénomène flexilatéral donne à voir une réalité composite des alliances auxquelles la France prend part pour gouverner sa politique d'armement (tableau 1). Le flexilatéralisme au sein duquel la France est enchevêtrée octroie, malgré des contraintes institutionnelle et politique pesantes, des marges de manœuvre décisionnelles aux responsables politiques nationaux. De fait, la capacité d'action de l'État pour armer la France n'est ni absolue, ni nulle, mais relative. En d'autres termes, l'affirmation selon laquelle « *there are some alternatives* » (*TASA*) correspond davantage à la réalité politico-institutionnelle observée, que le fameux « *there is no alternative* » (*TINA*) thatchérien.

Il s'agit dorénavant de rendre compte des usages que font les acteurs français du flexilatéralisme, c'est-à-dire la manière dont ils articulent et hiérarchisent ses éléments constitutifs, en fonction de la nature des enjeux à l'œuvre et du contexte dans lequel ils sont formulés. Proposer une typologie des stratégies politiques nationales d'élaboration et de mise en œuvre du flexilatéralisme permettrait d'améliorer notre compréhension du type de puissance qu'incarne la France sur la scène internationale. Cet exercice ne semble pas inutile alors que la défense euro-

<sup>(24)</sup> ROZENBERG Olivier, CHOPIN Olivier, IRONDELLE Bastien, *et al.*, « Des députés experts militaires ? Les motivations et rétributions au sein des commissions Défense de Parlements européens », *Politique européenne*, 2015, vol. 48, n° 2.



péenne est l'une des trois priorités du gouvernement pour la présidence française du Conseil de l'Union européenne (janvier-juillet 2022) et que les enjeux de politique internationale pourraient structurer l'élection présidentielle plus qu'à l'accoutumée <sup>(25)</sup>. ♦

---

<sup>(25)</sup> CHOPIN Thierry, FAURE Samuel B.H., « 2022 Presidential Election: A Euroclash Between a “Liberal” and a “Neo-Nationalist” France Is Coming ». *Intereconomics – Review of European Economic Policy*, 2021, vol. 56, n° 2.