



**HAL**  
open science

# L'ambivalence de la politique d'armement britannique vis-à-vis de l'Europe

Samuel B.H. Faure

► **To cite this version:**

Samuel B.H. Faure. L'ambivalence de la politique d'armement britannique vis-à-vis de l'Europe. Les Études du CERI, 244, pp.38, 2019, 10.25647/etudesduceri.244 . hal-03387584

**HAL Id: hal-03387584**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03387584v1>**

Submitted on 20 Oct 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License

**SciencesPo**

CENTRE DE RECHERCHES  
INTERNATIONALES

# LES ÉTUDES DU CERI

N° 244 - mai 2019

## **L'AMBIVALENCE DE LA POLITIQUE D'ARMEMENT BRITANNIQUE VIS-À-VIS DE L'EUROPE**

Samuel B. H. Faure



## **L'ambivalence de la politique d'armement britannique vis-à-vis de l'Europe**

Résumé

Publiée dans le contexte du Brexit, cette étude analyse la politique d'armement du Royaume-Uni pour éclairer le « double rapport » du Royaume-Uni à l'Europe : être *in* en prenant part à des coopérations avec d'autres Etats européens, être *out* en restant éloigné, voire en quittant des programmes multilatéraux en Europe. A partir de données exclusives, elle montre que la participation britannique au programme d'avion de transport militaire A400M résulte d'une stratégie portée par un assemblage d'acteurs politiques, administratifs et industriels qui, percevant l'A400M comme un « camion » plutôt que comme une « voiture de course », utilisent le cadre de coopération européenne pour maintenir le rang de l'industrie de la défense britannique. Quant à la décision de ne pas participer au programme EuroMale, elle découle d'un affaiblissement de la volonté des acteurs politiques et, concomitamment, d'un renforcement des relations conflictuelles entre les administrations et les industries françaises et britanniques. Ce faisant, cette recherche contribue à la littérature sur l'acquisition d'armements par des partenariats internationaux en études stratégiques, et à celle sur l'intégration différenciée en études européennes.

## **The Ambivalence of British Arms Policy Towards Europe**

Abstract

Published in the context of Brexit, this research paper analyses the 'double relationship' between Britain and Europe: being 'in' by taking part in co-operation with other European states, and at the same time being 'out' by staying away from or even leaving multilateral programmes in Europe. This dilemma is worked on from the case of defence procurement policy. How does the British government decide to be both 'in' and 'out' of Europe by participating in the A400M military transport aircraft programme and withdrawing from the EuroMale UAV programme? Based on exclusive data, the decision in favour of the A400M ('in') is explained by the action of political, administrative and industrial actors who perceive the A400M as a 'truck' rather than a 'race car'. As for the British State's decision not to participate in the EuroMale programme ('out'), it is conditioned by a weakening of the political will of political actors, and at the same time by a strengthening of conflicting relations between French and British administrations and industries. In doing so, this research contributes to the literature on the acquisition of armaments in strategic studies, and to the literature on differentiated integration in European studies.

# L'ambivalence de la politique d'armement britannique vis-à-vis de l'Europe

Samuel B. H. Faure, Sciences Po Saint-Germain<sup>1</sup>

La sortie de l'Etat britannique de l'Union européenne (UE) en 2019, communément qualifiée de Brexit, est assurément l'évènement politique le plus tragique qu'ait connu le Royaume-Uni depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale<sup>1</sup>. S'il est encore trop tôt pour évaluer les effets économiques, culturels, militaires, politiques, sociaux et symboliques d'une telle décision, le Brexit interroge le rapport de l'Etat britannique à l'Europe, au-delà même de l'UE<sup>2</sup>.

Pourquoi le Royaume-Uni choisit-il à certains moments d'être *in* en prenant part à des coopérations avec d'autres pays européens et à d'autres d'être *out* en se tenant éloigné, voire en quittant des actions et des programmes multilatéraux en Europe ?

Ce double rapport de l'Etat britannique à l'Europe est analysé ici à travers sa politique d'armement, à savoir les actions élaborées et mises en œuvre pour développer, produire et acquérir des matériels de guerre – avions de combat, hélicoptères d'attaque ou drones militaires –, avec une attention portée à l'aéronautique militaire du fait de la forte internationalisation de cette industrie<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ancien docteur associé au CERI.

<sup>2</sup> A l'heure où nous publions cette *Etude du CERI*, la date initiale de sortie du Royaume-Uni de l'UE, prévue le 29 mars 2019, a été repoussée au 31 octobre 2019.

<sup>3</sup> L'aéronautique militaire génère en effet l'activité économique la plus internationalisée et la plus forte en Europe (48,9 milliards d'euros), autant que l'industrie navale (22,5 milliards d'euros) et l'industrie terrestre réunies (24,9 milliards d'euros) : Samuel B. H. Faure, « Variétés de la décision. Le dilemme de la politique d'armement en Europe : le cas de la France de 1945 à nos jours », thèse de doctorat en science politique, Paris, Sciences Po, 2016, pp. 25-26.

En effet, l'instrument d'action publique utilisé par l'Etat britannique pour acquérir des armements – à l'exception d'une partie de l'industrie nucléaire militaire, de l'industrie navale et de la cryptologie, pour lesquelles le « Made in Britain » est privilégié<sup>4</sup> – est la participation à des collaborations avec d'autres Etats<sup>5</sup>.

Toutefois, ces coopérations, dont rend compte la formule « International by Design<sup>6</sup> », ne se situent pas toujours en Europe, sont plus ou moins inclusives et ne rassemblent pas les mêmes pays alliés (tableau 1). La politique britannique d'armement est alors qualifiée de « flexilatérale<sup>7</sup> » : l'Etat mobilise non pas un, mais plusieurs formats de coopération internationale.

Il s'agit de comprendre les raisons qui poussent le Royaume-Uni à être parfois *in* et parfois *out* de l'Europe pour acquérir des armements, et répondre ainsi aux besoins d'équipements militaires formulés par les forces armées.

**Tableau 1**  
**Principaux programmes d'armement auxquels l'Etat britannique a pris part dans l'aéronautique militaire depuis les années 1970**

	Coopérations européennes ( <i>in</i> )	Coopérations transatlantiques ( <i>out</i> )
Bilatéralisme	Puma (hélicoptère de transport) Lynx (hélicoptère de transport) Merlin (hélicoptère de transport)	AWACS (système de détection) Apache (hélicoptère d'attaque) C-17 (avion de transport) C-130 & C-130J (avion de transport) Chinook (hélicoptère de transport) Reaper (drone)
Multilatéralisme	Tornado (avion de combat) Typhoon (avion de combat) A400M (avion de transport)	F-35 (avion de combat)

<sup>4</sup> « Je dirais qu'à l'exception peut-être de la cryptographie, le Royaume-Uni peut tout imaginer faire en coopération, même les sous-marins nucléaires » (entretien 7).

<sup>5</sup> Dans le domaine industriel de l'aéronautique militaire, une exception à cette règle est relevée : il s'agit de l'avion d'entraînement Hawk, produit au Royaume-Uni par British Aerospace puis BAE Systems à partir du milieu des années 1970.

<sup>6</sup> Voir, entre autres, le discours du secrétaire d'Etat à la Défense Michael Fallon lors de la présentation au *think tank* RUSI de la Strategic Defence and Security Review de 2015 (<https://www.gov.uk/government/speeches/defence-secretarys-speech-to-rusi-on-the-sdsr-2015>) et Robert Johnson, « The UK defence policy : The "New Canada" and "International by Design" », dans Robert Johnston et Janne Haaland-Matlyar (eds), *The United Kingdom's Defence After Brexit. Britain's Alliances, Coalitions and Partnerships*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2019. Cette expression est citée dans l'entretien 3 (voir annexe p. 34).

<sup>7</sup> 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*, 30, 2018, pp. 73-101 et « Varieties of international co-operation : France's "flexilateral" policy in the context of Brexit », *French Politics*, 17 (4), 2019.

## COMPRENDRE LE DOUBLE RAPPORT DU ROYAUME-UNI À L'EUROPE

Pour expliquer ce double rapport du Royaume-Uni à l'Europe, deux hypothèses – l'une « historique », l'autre « fonctionnelle » – sont si largement partagées au sein du monde de l'armement qu'elles en constituent presque des évidences. Elles n'emportent pourtant pas la conviction au regard des données produites lors de l'enquête de terrain sur laquelle se fonde cette étude.

### Hypothèses historique et fonctionnelle réfutées

L'hypothèse historique pose que les variations de la politique britannique d'armement sont déterminées par les périodes au cours desquelles celle-ci est élaborée : à une séquence temporelle correspond un type de décision. Cette hypothèse de bon sens est récusée par l'enquête de terrain. En effet, comme le rappelle un haut fonctionnaire du ministère de la Défense britannique (MoD), « il y a toujours eu des équipements nationaux et internationaux. Il n'y a pas eu un changement à travers le temps concernant ce dilemme décisionnel<sup>8</sup> ».

L'observation systématique des faits confirme ce constat (tableau 2) : ainsi, durant les années 1980, dans le contexte de la guerre froide, l'Etat britannique choisit d'être *in* en participant au programme européen d'avion de combat Typhoon et en même temps d'être *out* en achetant sur étagère américaine l'hélicoptère d'attaque Apache ; et, en 2016, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, alors qu'il conduit plusieurs projets avec la France dans le cadre des accords de Lancaster, il décide de ne pas prendre part au projet de drone européen MALE RPAS – également qualifié d'EuroMale<sup>9</sup> – avec les Etats allemand, espagnol, français et italien<sup>10</sup>.

L'hypothèse fonctionnelle, aussi diffusée que la précédente dans le monde de l'armement, relie quant à elle les choix du Royaume-Uni au type d'armements : les avions de combat, considérés comme un équipement particulièrement stratégique par les élites britanniques, ne seraient pas achetés de la même manière que les avions de transport militaire, jugés moins sensibles. Or, de façon contre-intuitive, le type d'armements produit un effet marginal sur la décision de s'engager (*in*) ou pas (*out*) dans un partenariat européen (tableau 3) : l'Etat britannique a acquis des avions de combat, des avions de transport militaire ou des hélicoptères à la fois par la coopération européenne (Typhoon, A400M et Puma) et par la coopération transatlantique (F-35, C-130 et Apache).

---

<sup>8</sup> Entretien 10.

<sup>9</sup> Ce programme ne doit pas être confondu avec un programme éponyme élaboré dans les années 2000 par EADS, auquel les Etats espagnol, français et néerlandais ont pris part.

<sup>10</sup> Les acronymes MALE et RPAS signifient respectivement « Moyenne altitude longue endurance » et « Remotely Piloted Aircraft System » (système d'avion piloté à distance).

**Tableau 2**  
**Principaux programmes d'armement auxquels l'Etat britannique a pris part**  
**dans l'aéronautique militaire classés par périodes historiques**

	<b>Coopérations européennes (in)</b>	<b>Coopérations transatlantiques (out)</b>
Années 1970	Lynx (hélicoptère de transport) Puma (hélicoptère de transport) Tornado (avion de combat)	C-130 (avion de transport)
Années 1980	Merlin (hélicoptère de transport) Typhoon (avion de combat)	Apache (hélicoptère d'attaque) AWACS (système de détection) Chinook (hélicoptère de transport)
Années 1990		C-17 (avion de transport)
Années 2000	A400M (avion de transport)	C-130J (avion de transport) F-35 (avion de combat) Reaper (drone)

**Tableau 3**  
**Principaux programmes d'armement auxquels l'Etat britannique a pris part**  
**dans l'aéronautique militaire en fonction des types d'armements**

	<b>Coopérations européennes (in)</b>	<b>Coopérations transatlantiques (out)</b>
Avions de combat	Tornado Typhoon	F-35
Avions de transport	A400M	C-130 C-130J C-17
Hélicoptères d'attaque et de transport	Lynx Puma Merlin	Apache Chinook
Drones		Reaper

## Contributions analytiques et protocole d'enquête

Ces deux hypothèses s'avérant insuffisantes pour expliquer le double rapport du Royaume-Uni à l'Europe, cette étude mobilise une approche sociologique interprétative et pluraliste afin de restituer les données produites par l'enquête de terrain<sup>11</sup>. Ce faisant, elle apporte deux contributions analytiques. Dans le champ des études stratégiques, elle participe à enrichir la problématique de l'acquisition d'armements par des partenariats internationaux<sup>12</sup> en insistant

<sup>11</sup> Samuel B. H. Faure, « Fifty sociological shades of international relations theories. The case of the EU peacekeeping policy », *European Review of International Studies*, 5 (2), 2018, pp. 41-55.

<sup>12</sup> Ulrich Krotz, *Flying Tiger : International Relations Theory, and the Politics of Advanced Weapons Production*,

sur le rôle des acteurs et en articulant leurs logiques d'action<sup>13</sup>, en même temps qu'elle esquisse une première analyse processuelle du programme de drone militaire EuroMale. Dans celui des études européennes, le double rapport du Royaume-Uni à l'Europe est un moyen de participer « par le bas » aux controverses liées à l'intégration européenne différenciée<sup>14</sup>.

De la même manière qu'il s'agit de penser simultanément les processus d'intégration et de différenciation qui structurent le régime politique européen, cette recherche articule – plutôt qu'elle n'oppose<sup>15</sup> – deux dimensions de la politique flexilatérale d'armement du Royaume-Uni : la participation (*in*) et la sortie (*out*) de coopérations européennes. Deux cas d'étude « les plus similaires », débouchant sur deux décisions politiques opposées, ont été retenus : les programmes d'avion de transport A400M et de drone EuroMale, pour lesquels l'Etat britannique se trouve respectivement *in* et *out* de l'Europe. Une grille d'analyse a été appliquée pour mener une « comparaison contextualisée<sup>16</sup> » de ces deux « objets comparables<sup>17</sup> » (tableau 4). L'A400M et l'EuroMale sont deux programmes d'armement issus du secteur industriel de l'aéronautique militaire et ont tous deux fait l'objet de négociations multilatérales s'étant déroulées en Europe dans le contexte post-guerre froide. En outre, ils incarnent deux matériels militaires aux caractéristiques technologiques analogues.

Si la plupart des indicateurs valident la convergence de ces deux cas d'étude, deux d'entre eux rappellent l'imperfection propre à toute comparaison. D'une part, la taille des programmes diverge : l'A400M est un « grand programme<sup>18</sup> », ce que n'est pas l'EuroMale – l'A400M représente en effet une des coopérations européennes la plus coûteuse (autour de 27 milliards d'euros), et la plus inclusive (sept Etats dont le Royaume-Uni)<sup>19</sup>. D'autre part, le contexte

---

Oxford, Oxford University Press, 2011 ; Jocelyn Mawdsley, « The A400M project : From flagship project to warning for European defence cooperation », *Defence Studies*, 13 (1), 2013 ; Marc DeVore, « Defying convergence : Globalisation and varieties of defence-industrial capitalism », *New Political Economy*, 20 (4), 2015 ; Samuel B. H. Faure, « Franco-British defence co-operation in the context of Brexit », dans Robert Johnson et Janne Haaland Matlary (eds), *The United Kingdom's Defence After Brexit*, Basingstoke, Palgrave, 2019.

<sup>13</sup> William Genieys et Laura Michel, « Au-delà du complexe militaro-industriel. Le rôle d'une élite sectorielle dans le programme du char Leclerc », *Revue française de sociologie*, 47 (1), 2006 ; Bastien Irondele, *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011 ; Lucie Béraud-Sudreau, « Un changement politisé dans la politique de défense. Le cas des ventes d'armes », *Gouvernement et action publique*, 3 (3), 2014.

<sup>14</sup> Rebecca Adler-Nissen, « Behind the scenes of differentiated integration : Circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs », *Journal of European Public Policy*, 16 (1), 2009 ; Tom Dyson, « Defence policy : Temporal and spatial differentiation within reformed bandwagoning », dans *Which Europe ? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010 ; Frank Schimmelfennig, Dirk Leuffen et Berthold Rittberger, « The European Union as a system of differentiated integration : Interdependence, politicization and differentiation », *Journal of European Public Policy*, 22 (6), 2015 ; Pieter De Wilde, Anna Leupold et Henning Schmidtke, « The differentiated politicisation of European governance », *West European Politics*, 39 (1), 2016 ; Thomas Duttler, Katharina Holzinger, Thomas Malang et al., « Opting out from European Union legislation : The differentiation of secondary law », *Journal of European Public Policy*, 24 (3), 2017.

<sup>15</sup> Collectif, « La défense européenne revisitée. Le Royaume-Uni et l'Europe : *in or out* ? », *Politique étrangère*, 1, 2015.

<sup>16</sup> Andrew Bennett, « Case study methods : Design, use, and comparative advantages », dans Detlef F. Sprinz et Yael Wolinsky-Nahmias (eds), *Models, Numbers, and Cases : Methods for Studying International Relations*, Chicago, University of Chicago Press, 2004, p. 34.

<sup>17</sup> Patrick Hassenteufel, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », dans CURAPP, *Les Méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000, p. 110.

<sup>18</sup> Bastien Irondele, *La Réforme des armées en France...*, *op. cit.*

<sup>19</sup> Jean-Pierre Masseret et Jacques Gautier, *Les Conditions financières et industrielles de mise en œuvre du*

historique de ces programmes est similaire sans être identique : l'élaboration décisionnelle de l'A400M se déroule dans les années 1990, celle de l'EuroMale dans les années 2010.

**Tableau 4**  
**Indicateurs pour comparer deux cas « les plus similaires » :**  
**les programmes d'armement A400M et EuroMale**

	<b>A400M</b>	<b>EuroMale</b>
Secteur industriel de l'aéronautique militaire	X	X
Programme d'armement	X	X
« Grand » programme	X	-
Matériel technologiquement avancé	X	X
Contexte post-guerre froide	X	X
Contexte des années 2010	-	X
Coopération européenne	X	X
Négociations multilatérales	X	X

Ces deux cas d'étude se situent à l'échelle programmatique. L'analyse proposée, toutefois, ne se limite pas à cette échelle d'action publique mais l'articule à trois autres : sectorielle (politique d'armement et industrie de la défense), nationale (Royaume-Uni) et internationale (Etats européens et Etats-Unis). Il ne s'agit pas là d'un principe méthodologique déductif, mais d'une nécessité issue de cette enquête comme de la précédente<sup>20</sup> : la fabrication de la politique d'armement en Europe s'ancrant à la croisée des politiques publiques, des relations internationales et de l'économie politique, sa compréhension exige une approche « multiscalaire<sup>21</sup> ».

L'analyse de ces deux cas d'étude s'appuie sur des sources secondaires (rapports parlementaires et gouvernementaux, travaux de *think tanks*) et primaires (données réunies lors d'une enquête de terrain menée à l'été 2018 alors que j'étais chercheur invité au département d'études européennes et internationales du King's College à Londres). Dix-huit entretiens semi-directifs (voir annexe)<sup>22</sup>, ayant duré de quarante-cinq minutes à trois heures chacun, ont notamment été réalisés auprès d'acteurs politiques (trois), administratifs (six), militaire (un), industriels (deux), ainsi que d'un lobbyiste (un), de chercheurs et d'experts (quatre)<sup>23</sup>.

*programme A400M*, Paris, Sénat, 2009 ; Collectif, « Airbus A400M. Nouveau géant des airs », *Air & Cosmos*, hors-série, 2012 ; Samuel B. H. Faure, « Variétés de la décision... », *op. cit.*, p. 39.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Bernard Jullien et Andy Smith, « Le gouvernement d'une industrie : vers une économie politique institutionnaliste renouvelée », *Gouvernement et action publique*, 1 (1), 2012, pp. 103-123 (DOI : [10.3917/gap.121.0103](https://doi.org/10.3917/gap.121.0103) ; URL : <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2012-1-page-103.htm>) ; Bernard Jullien et Andy Smith (eds), *The EU's Government of Industries. Markets, Institutions and Politics*, Londres, Routledge, 2014.

<sup>22</sup> Quand certains acteurs ont rempli plusieurs fonctions distinctes, leur fonction principale ou correspondant à la période étudiée a été retenue. Le codage précis, avec la liste des noms en annexe, utilisé lors de ma précédente recherche (« Variétés de la décision... », *op. cit.*) n'est en effet pas approprié ici, le nombre limité d'entretiens n'assurant pas le respect de l'anonymat. Pour autant, la proposition d'Olivier Schmitt (dans « L'accès aux données confidentielles en milieu militaire : problèmes méthodologiques et éthiques d'un "positionnement intermédiaire" », *Les Champs de Mars*, 27, 2015) est insatisfaisante, un processus d'anonymisation trop poussé ne permettant pas de savoir qui parle. Aussi, pour pouvoir signifier la fonction et l'institution des acteurs interrogés, il a été décidé de préciser leurs initiales (voir annexe p. 34).

<sup>23</sup> Deux méthodes complémentaires ont également été mobilisées : un questionnaire adressé à la fin de chaque

## A400M : COMMENT L'ÉTAT BRITANNIQUE DÉCIDE-T-IL D'ÊTRE *IN* ?

En septembre 2001, les représentants du Royaume-Uni signent avec six autres Etats européens le contrat du programme d'avion de transport militaire A400M<sup>24</sup>. Cette décision prise par l'Etat britannique d'être *in* résulte d'une « ambiguïté constructive ».

### L'A400M par ambiguïté constructive

S'il ne s'agit pas de sous-estimer la complexité technologique de l'A400M, plusieurs acteurs interrogés rappellent que l'on ne gagne pas une guerre avec un avion de transport<sup>25</sup>. De surcroît, la genèse des négociations entre les Etats européens pour développer un « avion de transport du futur » (ATF) se situe au milieu des années 1970 et dans les années 1980, c'est-à-dire en pleine guerre froide. Dès lors, l'énigme du choix de l'Etat britannique en faveur de la coopération européenne reste entière, puisqu'il aurait pu acquérir des avions de transport militaire plus rapidement et à un prix moins élevé en les important des Etats-Unis.

A partir d'une enquête de terrain par entretiens semi-directifs, Jean Joana et Andy Smith proposent deux clés de compréhension de la décision prise au début des années 2000 par sept Etats européens de rejoindre le programme européen A400M. D'une part, ce programme résulte de l'action d'un ensemble hétéroclite d'acteurs étatiques et industriels portés par des intérêts divergents et travaillant au sein d'un « ordre institutionnel transgouvernemental<sup>26</sup> » – un tel ordre, défini comme un « cadre organisationnel, cognitif et symbolique au sein duquel la stratégie de chaque acteur peut se développer<sup>27</sup> », émergeant d'une reconfiguration des rapports de pouvoir entre Etats et industrie de la défense au-delà des frontières et se traduisant par un changement des politiques d'armement à l'échelle nationale. Jean Joana et Andy Smith expliquent par ailleurs cette collaboration multilatérale par l'effet des coopérations bilatérales, franco-allemande jusqu'au début des années 1990, puis franco-britannique à partir du milieu des années 1990 : le bilatéralisme produit une collaboration plus inclusive<sup>28</sup>. Montrant qu'un Etat participe simultanément à deux types d'alliance internationale – le bilatéralisme et le

---

entretien aux acteurs interviewés et une observation participante réalisée lors du salon aéronautique international de Farnborough. Elles n'ont pas généré suffisamment de données pour pouvoir être exploitées dans cette étude.

<sup>24</sup> Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Turquie.

<sup>25</sup> Entretien 9.

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

<sup>27</sup> Jean Joana et Andy Smith, « Le cas de l'avion de transport européen Airbus A400M. Politique inédite ou édifiante ? », dans William Genieys (dir.), *Le Choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, Paris, CNRS Editions, 2004, p. 117 ; Samuel B. H. Faure, « Gouvernement », dans Colin Hay et Andy Smith (dir.), *Dictionnaire d'économie politique. Capitalisme, institutions, pouvoir*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, p. 252.

<sup>28</sup> Jean Joana et Andy Smith, « Du couple franco-allemand à une nouvelle Entente cordiale : la France dans le programme A400M », *Les Champs de Mars*, 16, 2004, pp. 133-146.

multilatéralisme –, ils articulent ces deux formats de collaboration et dévoilent l'effet du premier (coopération à deux Etats) sur le second (coopération à sept Etats).

D'autre part, les acteurs étatiques et industriels qui élaborent la décision au sein de cet ordre institutionnel transgouvernemental font un « usage stratégique<sup>29</sup> » de la notion polysémique d'« approche commerciale » qui caractérise le programme A400M<sup>30</sup>, à savoir 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 (taille de la soute de l'avion) et limiter les exigences des industriels (choix du moteur) pour normaliser le produit et en réduire les coûts. L'approche commerciale représente une « bannière mobilisatrice<sup>31</sup> », d'aucuns diraient une « ambiguïté constructive<sup>32</sup> » ou un « totem<sup>33</sup> », qui permet à des acteurs portant des intérêts nationaux divergents de travailler ensemble :

« 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 particulière<sup>34</sup>. »

Mon objectif est ici de prolonger ces travaux pour comprendre comment l'Etat britannique en est venu non seulement à acquérir des avions C-130J et C-17 sur étagère américaine<sup>35</sup>, mais également à prendre part au programme européen A400M. En effet, Jean Joana et Andy Smith identifient un ordre institutionnel transgouvernemental sans préciser les acteurs qui le constituent à l'échelle nationale du Royaume-Uni, ni la structure des relations d'interdépendance qui lient les acteurs qui prennent position en faveur du programme A400M. Qui œuvre pour que l'Etat britannique soit partie prenante de cette coopération européenne (*in*) et qui, au contraire, s'y oppose (*out*) ?

---

<sup>29</sup> Cornelia Woll et Sophie Jacquot, « Using Europe : Strategic action in multi-level politics », *Comparative European Politics*, 8, 2010, pp. 110-126.

<sup>30</sup> D'aucuns interpréteraient cet usage politique comme un cadrage cognitif et normatif (*frames*) élaboré par les acteurs : Jocelyn Mawdsley, « The A400M Project... », art. cité.

<sup>31</sup> Jean Joana et Andy Smith, « Du couple franco-allemand à une nouvelle Entente cordiale... », art. cité, pp. 138-139.

<sup>32</sup> Maya Jegen et Frédéric Mérand, « Constructing ambiguity : Comparing the EU's energy and defence policies », *West European Politics*, 37 (1), 2014, pp. 182-203.

<sup>33</sup> Nicolas Jabko, *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

<sup>34</sup> Jean Joana et Andy Smith, « Le cas de l'avion de transport européen Airbus A400M. Politique inédite ou édifiante ? », dans William Genieys (dir.), *Le Choix des armes...*, op. cit., p. 121.

<sup>35</sup> Un acteur du ministère de la Défense affirme : « A l'époque, on appelait le C-17 le "STLA" pour "Short Term Large Aircraft". On a fini par en louer quelques-uns, puis en acheter quelques-uns, parce que les délais de livraison de l'A400M étaient trop longs » (entretien 8). Cette interprétation est partagée par un expert britannique (entretien 1) selon lequel le C-17 est un « avion pour patienter », et par un acteur politique (entretien 11) pour qui « l'achat par le Royaume-Uni du C-130J et du C-17 a à voir avec le timing : il y avait un temps trop long avant d'obtenir l'A400M. Il fallait acheter quelque chose entre deux ».

Mais il s'agit aussi d'identifier les « représentations sociales<sup>36</sup> » partagées par les acteurs britanniques favorables au programme A400M, c'est-à-dire de restituer la logique d'« adéquation<sup>37</sup> » qui guide le processus décisionnel. Que représente l'A400M pour ses promoteurs britanniques : un grand projet, pour ne pas dire l'incarnation même de « l'Europe de la défense », comme on peut le lire en France dans certains rapports parlementaires et dans la presse spécialisée<sup>38</sup>, ou bien autre chose ?

### **Acteurs : qui est *in* et qui est *out* ?**

Le programme A400M ne fait pas l'unanimité auprès des acteurs britanniques, comme le rappelle un membre du Cabinet Office à la fin des années 1990 :

« Il y a eu au moins un moment où l'option de se retirer du programme était sérieuse à cause des délais, problèmes techniques, etc. D'ailleurs, c'est à la suite de cet épisode que l'on a réduit la commande de 40 à 25 avions. Entre temps, on a acheté des C-17. Le principal opposant à la coopération européenne est la RAF [Royal Air Force], qui a une préférence en faveur du matériel américain, le C-130J<sup>39</sup>. »

Pour plusieurs acteurs interrogés, la RAF est en effet le principal opposant au programme A400M, parce que ses officiers préfèrent les « avions américains<sup>40</sup> », et du fait de ses relations étroites avec l'industrie de la défense et les forces aériennes américaines :

« Les officiers de la RAF voulaient des C-130J et des C-17 parce que ce sont des avions américains [...] Je dirais même qu'il y a une tension forte au Royaume-Uni, entre les priorités de la RAF pour des achats américains et celles de l'industrie pour des programmes en coopération européenne<sup>41</sup>. »

---

<sup>36</sup> Frédéric Mérand, « Social representations in the European security and defence policy », *Cooperation and Conflict*, 41 (2), 2006, pp. 131-152 et « L'Europe des diplomates, l'Alliance des militaires. La PESD comme enjeu de luttes symboliques », *Les Champs de Mars*, 19, 2007, pp. 55-72 ; Samuel B. H. Faure, *Défense européenne. Emergence d'une culture stratégique commune*, Montréal, Athéna Editions, 2016 ; Samuel B. H. Faure, « The nation, the profession and EU institutions : Three socialization worlds of CSDP actors », *Saint Antony's International Review*, 12 (2), 2017, pp. 190-206.

<sup>37</sup> Frédéric Mérand, « Les institutionnalistes (américains) devraient-ils lire les sociologues (français) ? », *Politique européenne*, 25 (2), 2008, p. 42.

<sup>38</sup> Jean-Pierre Masseret et Jacques Gautier, *Les Conditions financières et industrielles de mise en œuvre du programme A400M*, *op. cit.* ; Air & Cosmos, « Airbus A400M... », *op. cit.* ; Bertrand Auban, Daniel Reiner et Jacques Gautier, « Le suivi de l'A400M », Paris, Sénat, 2012, rapport d'information 627 ; Pierre Sparaco, *A400M, une saga européenne*, Paris, Privat, 2012.

<sup>39</sup> Entretien 11.

<sup>40</sup> Entretien 1.

<sup>41</sup> Entretien 6. Deux autres acteurs interviewés partagent la même analyse (entretiens 14 et 17).

Dans le prolongement d'autres recherches sur le cas français<sup>42</sup>, cette analyse diverge de la thèse selon laquelle la décision serait captée par un « complexe militaro-industriel<sup>43</sup> » : les militaires et les industriels britanniques ne partagent pas les mêmes intérêts, ce qui les conduit à entretenir des relations conflictuelles. En revanche, un assemblage d'acteurs politiques, administratifs et industriels œuvrent pour que l'Etat britannique choisisse l'option européenne du programme A400M. L'enquête révèle notamment le poids décisionnel du Premier ministre (Tony Blair, 1997-2007) et des secrétaires d'Etat à la Défense (Lord George Robertson, 1997-1999 ; Geoffrey Hoon, 1999-2005 [tableau 5]) :

« Concernant l'A400M, je dirais qu'il y a eu une voix politique forte, parce qu'il faut se rappeler qu'il y avait beaucoup de voix contre l'A400M. Mais à ce moment-là, Blair était Premier ministre et il était très pro-européen. La décision en faveur de l'A400M a été très politique<sup>44</sup>. »

D'autres interviewés précisent que le programme A400M « a bénéficié d'un fort soutien politique sans lequel il n'aurait pas abouti<sup>45</sup> », et qu'il faut un « appétit politique affirmé pour faire avancer un programme en coopération de cette envergure<sup>46</sup> ». En outre, le rôle déterminant du secrétaire d'Etat à la Défense Hoon dans l'élaboration de la décision en faveur du programme A400M s'explique par la relation étroite de celui-ci avec le Premier ministre Blair :

« Sur l'A400M, le ministre Hoon a joué un rôle central. Il était pro-européen et avait l'oreille de Blair. Vous voyez ce que je veux dire : ils étaient proches, Blair lui faisait confiance. Hoon a dit : je veux que le Royaume-Uni participe à l'A400M. Il faut dire qu'il y a toujours eu des positions pro-Europe au Labour. Et puis, on avait un œil sur les exports : l'A400M, c'était la possibilité d'un grand marché à l'export. Le commerce, c'est important pour nous. Rappelez-vous, la vente du Typhoon à l'Arabie Saoudite a été essentielle pour la réalisation de cet autre grand programme européen<sup>47</sup>. »

Cette mise en exergue de l'agency d'acteurs politiques proches du pouvoir exécutif converge vers les conclusions de plusieurs travaux constructivistes sur la coopération franco-allemande<sup>48</sup> et de sociologie de la politique étrangère française<sup>49</sup>. De fait, la relation étroite entre le chef de l'exécutif britannique et son ministre de la Défense rappelle le lien privilégié du président François Hollande et du ministre de la Défense Jean-Yves Le Drian, révélé lors de l'acquisition du drone militaire américain Reaper par la France en 2013<sup>50</sup>.

---

<sup>42</sup> William Genieys et Laura Michel, « Au-delà du complexe militaro-industriel... », art. cité ; Samuel B. H. Faure, « Variétés de la décision... », *op. cit.*

<sup>43</sup> Charles W. Mills, *The Power Elite*, Oxford, Oxford University Press, 1956.

<sup>44</sup> Entretien 7.

<sup>45</sup> Entretien 1.

<sup>46</sup> Entretien 8.

<sup>47</sup> Entretien 5.

<sup>48</sup> Ulrich Krotz, *Flying Tiger...*, *op. cit.*

<sup>49</sup> Samy Cohen, *La Défaite des généraux : le pouvoir politique et l'armée sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Fayard, 1994 ; Bastien Irondelle, *La Réforme des armées en France...*, *op. cit.*

<sup>50</sup> Samuel B. H. Faure, « Variétés de la décision... », *op. cit.*, pp. 309-354.

De plus, l'effet du politique sur la fabrication du processus décisionnel est lié au pouvoir exécutif et non à l'action des parlementaires, ce qui ne va pas de soi au Royaume-Uni. « Au Parlement, je n'ai pas le souvenir de réels débats sur l'A400M, à l'inverse des avions de combat<sup>51</sup> », confie ainsi un haut fonctionnaire du MoD.

En d'autres termes, l'élaboration de la décision en faveur de l'A400M est à la fois fortement politique et faiblement politisée (faible niveau de saillance de cet enjeu comme de celui du contrôle des ventes d'armes<sup>52</sup>). Ou, pour le dire autrement, il s'agit d'un cas de « politique silencieuse<sup>53</sup> ».

Au sein de l'administration, trois prises de position distinctes peuvent être identifiées :

« Le ministère de la Défense [Mod] essaie de construire des compromis entre, d'une part les *hard lines* budgétaires du ministère des Finances [Tresory], qui vise à répondre aux demandes capacitaires des militaires en dépensant le moins d'argent possible, et d'autre part le ministère des Affaires étrangères [Foreign Office] et l'industrie, qui poussent fortement en faveur de collaborations européennes. Après, au MoD, il y a un spectre de positions<sup>54</sup>. »

Deux « NAD » (*national armaments directors*<sup>55</sup>) semblent avoir pris une part active au processus décisionnel en faveur de l'opération européenne (tableau 5) : sir Malcolm McIntosh (1991-1996) et sir Robert Walmsley (1996-2003).

« Il y a eu au moins plusieurs hauts fonctionnaires (*senior officials*) qui ont pris position en faveur d'une cible élevée d'A400M dans l'achat mixte avec des C-130J. Ces hauts fonctionnaires entretenaient des relations quotidiennes avec le secrétaire d'Etat à la Défense. Disons qu'ils ont aidé à façonner l'environnement. Il faut bien voir qu'il n'y a jamais qu'une seule personne qui a un effet décisif sur la prise de décision<sup>56</sup>. »

Un chercheur du King's College souligne également la relation d'interdépendance liant le MoD et le Foreign Office : « Pour l'A400M comme pour le Typhoon, la diplomatie britannique a poussé fort en faveur de ces coopérations européennes<sup>57</sup>. ». « Il y a eu des pressions fortes du Foreign Office qui reflétaient les vues des gouvernements français et allemand en faveur du programme<sup>58</sup> », ajoute un ancien conseiller politique du Cabinet Office.

---

<sup>51</sup> Entretien 8.

<sup>52</sup> Lucie Béraud-Sudreau, Samuel B. H. Faure et Michael Sladeczek, « 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*, 48 (2), 2015, pp. 82-121.

<sup>53</sup> Pepper D. Culpepper, *Quiet Politics and Business Power Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

<sup>54</sup> Entretien 11. Un autre acteur interviewé partage la même analyse (entretien 16).

<sup>55</sup> En France, le NAD est le délégué général de l'armement (DGA).

<sup>56</sup> Entretien 6.

<sup>57</sup> Entretien 7.

<sup>58</sup> Entretien 11.

Notre étude confirme les conclusions de l'enquête de Jean Joana et Andy Smith<sup>59</sup> : en soutien du MoD, le Foreign Office prend position pour le programme A400M. Cet assemblage hétérogène d'élites politiques et administratives en faveur d'un programme d'action publique visant un changement politique n'est pas étranger au dilemme soutien/contrôle des ventes d'armes en France analysé par Lucie Béraud-Sudreau<sup>60</sup>, et plus largement à l'approche programmatique développée par Patrick Hassenteufel et ses collègues à partir des politiques de santé en Europe<sup>61</sup>.

**Tableau 5**  
**Acteurs étatiques britanniques prenant position**  
**en faveur et contre le programme A400M<sup>62</sup>**

Acteurs			En faveur du <i>in</i>	En faveur du <i>out</i>
Etatiques	Politiques	Premier ministre	Tony Blair	-
		Secrétaire d'Etat à la Défense	Lord George Robertson Geoffrey Hoon	
		Conseiller politique auprès du secrétaire d'Etat à la Défense	Bernard Gray	
	Administratifs	Ministère de la Défense (MoD)	Sir Malcolm McIntosh Sir Robert Walmsley	+
		Ministère des Finances (Tresory)	-	+
		Ministère des Affaires étrangères (Foreign Office)	+	-
	Militaires	RAF	-	+
Industriels	BAE Systems	+	-	
	Airbus	+	-	
	Rolls-Royce	+	-	

Enfin, l'ensemble des acteurs interrogés insistent sur le rôle « structurant<sup>63</sup> », « essentiel<sup>64</sup> », « très important<sup>65</sup> » d'Airbus à travers l'actionnariat dont dispose encore British Aerospace dans les années 1990. Ajoutons qu'Airbus n'entretient pas une relation concurrentielle avec British Aerospace, comme on aurait pu s'y attendre. Au contraire, les deux entreprises collaborent et soutiennent ensemble l'option européenne du programme A400M. Selon un industriel, « British Aerospace ne produisait pas d'avion de transport militaire et n'avait pas intérêt à se lancer dans

<sup>59</sup> Jean Joana et Andy Smith, « Du couple franco-allemand à une nouvelle Entente cordiale... », art. cité.

<sup>60</sup> Lucie Béraud-Sudreau, « Un changement politisé dans la politique de défense... », art. cité.

<sup>61</sup> Patrick Hassenteufel, Marc Smyrl, William Genieys et al., « Programmatic actors and the transformation of European health care states », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 35 (4), 2010, p. 532-534.

<sup>62</sup> Pour éviter tout biais méthodologique, les noms répertoriés dans ce tableau ont été cités par au moins trois acteurs différents, afin de croiser les données et d'en assurer la validité. Les acteurs cités seulement par une ou deux personnes n'ont pas été retenus. Il en va de même pour les organes institutionnels ou les entreprises.

<sup>63</sup> Entretien 4.

<sup>64</sup> Entretien 6.

<sup>65</sup> Entretien 8.

ce domaine industriel. Et puis, British Aerospace avait encore une *share holding* dans Airbus<sup>66</sup> ». « British Aerospace venait juste de vendre British Aircraft, qui était en charge des ailes chez Airbus, donc Airbus était vu comme une organisation britannique et pas simplement étrangère<sup>67</sup> », complète un haut fonctionnaire du MoD.

Les dirigeants de Rolls-Royce se positionnent également en faveur du programme A400M afin d'obtenir des crédits suffisants pour renforcer leurs bureaux d'études et de développement. Comme le précise un ancien conseiller politique du Premier ministre Blair :

« Rolls-Royce, qui représente au Royaume-Uni les joyaux de la Couronne, défendait la coopération européenne pour obtenir la production des moteurs. Mais aussi, il y avait un enjeu fort concernant la production des ailes [pour British Aerospace à travers Airbus], spécialité britannique<sup>68</sup>. »

Les relations étroites et exclusives entretenues par les acteurs politiques, administratifs et industriels favorisent par ailleurs le partage de représentations sociales et d'une stratégie politique à l'échelle programmatique :

« Quand j'étais au Cabinet Office, Blair a fait l'objet d'un lobbying par les entreprises de la défense. Forcément, ça devait produire des effets<sup>69</sup>. »

En revanche, le rapport entre Etat et industrie nationale se révèle plus distant à l'échelle sectorielle :

« C'était un moment de reconstructions industrielle. Il y avait encore deux grandes entreprises au Royaume-Uni : British Aerospace et GEC-Marconi. Il y avait cette idée de deux rapprochements : entre British Aerospace et l'allemand MBB, et entre GEC-Marconi et le français Thomson-CSF. Les conseils d'administration de British Aerospace et GEC-Marconi en ont décidé autrement.

[Voulez-vous dire que le gouvernement ne pouvait pas intervenir, qu'il n'en avait pas les moyens ?] Vous avez raison de poser la question, parce que le gouvernement disposait d'une "action préférentielle" [*golden share*]. Mais le gouvernement ne voulait pas diriger l'industrie. Il faut dire que Blair avait une vision très "libre marché" [*free market*] de l'économie<sup>70</sup>. »

## **Représentation : l'A400M, un camion plutôt qu'une voiture de course**

Le soutien de cet assemblage d'acteurs étatiques et industriels au programme européen est façonné par une représentation sociale de l'A400M comme d'un « camion » plutôt que d'une « voiture de course ». L'idée, largement partagée par les élites politiques françaises, selon laquelle

---

<sup>66</sup> Entretien 9.

<sup>67</sup> Entretien 8.

<sup>68</sup> Entretien 11.

<sup>69</sup> Entretien 6.

<sup>70</sup> *Ibid.*

le programme A400M est une grande réalisation, voire une « vache sacrée<sup>71</sup> » incarnant « l'Europe de la défense » – pour le pire et pour le meilleur – se trouve ainsi largement déconstruite<sup>72</sup>. Les acteurs britanniques qui soutiennent la coopération européenne dans les années 1990 se représentent le programme A400M comme un « petit » programme d'armement, « facile » à mettre en œuvre par l'industrie et « peu risqué » politiquement : « On pensait qu'il n'y avait pas de risques, alors pourquoi s'y opposer<sup>73</sup> ? ».

C'est parce que l'A400M est perçu comme un « truc simple », qu'il ne représente « ni un trésor national ni les bijoux de la Couronne » que l'Etat britannique décide d'en « prendre le volant<sup>74</sup> ». Comme le précise un industriel de BAE Systems :

« Il faut bien comprendre que personne n'imaginait que ce [le programme A400M] serait aussi compliqué. Ça paraissait simple [*it seemed like an easy one*]. Qu'est-ce qui peut ne pas aller ? On était très confiants<sup>75</sup>. »

Alors que, dans les années 2000 et 2010, le multilatéralisme devient un « nom vulgaire » [*a dirty name*], il est associé dans les années 1990 à une forme d'efficacité, selon une approche de *best value for money* : développer un armement simple par l'approche commerciale et le faire à plusieurs pour faire baisser les coûts de production<sup>76</sup>.

« Aujourd'hui, tout le monde pense que l'A400M a coûté une fortune mais ce n'était pas du tout l'état d'esprit à l'époque. Il faut lire l'article intitulé "The arithmetic of defence policy"<sup>77</sup> publié par deux anciens fonctionnaires du MoD au début des années 2000. Cet article résume bien l'esprit du ministère à l'époque : la coopération, c'est efficace<sup>78</sup>. »

Pour un acteur administratif du MoD, l'idée, avec Airbus, c'était de dire :

« Voilà, on manque d'efficacité industrielle dans le domaine de la défense, pourquoi ne pas faire confiance à une entreprise issue du secteur civil, qui agit avec des objectifs du marché commercial<sup>79</sup> ? »

---

<sup>71</sup> L'expression de vache sacrée, comme celle d'éléphants blancs, signifie la réalisation d'un programme d'action publique plus coûteux que rentable : Keith Hartley, *White Elephants ? The Political Economy of Multinational Defence Projects*, Bruxelles, New Direction, The Foundation for European Reform, 2012.

<sup>72</sup> Entretien 4.

<sup>73</sup> Entretien 9.

<sup>74</sup> Entretien 4.

<sup>75</sup> Entretien 9.

<sup>76</sup> Entretiens 6 et 12.

<sup>77</sup> Michael Alexander et Timothy Garden, « The arithmetic of defence policy », *International Affairs*, 77 (3), 2001, pp. 509-529

<sup>78</sup> Entretien 7.

<sup>79</sup> Entretien 8.

Ce résultat converge vers l'explication sociologique proposée par Frédéric Mérand de la genèse de la défense européenne qui se déroule concomitamment<sup>80</sup>. Si les Etats français et britannique, respectivement représentés par le président de la République Jacques Chirac, le Premier ministre Lionel Jospin et le Premier ministre Tony Blair, parviennent à se mettre d'accord lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998, rompant par la même avec près d'un demi-siècle de « dilemme de la sécurité euro-atlantique<sup>81</sup> », c'est parce que les projets de cette défense européenne sont perçus comme modestes et ne remettent pas en question la souveraineté nationale de la France et du Royaume-Uni<sup>82</sup>.

### **Stratégie : l'A400M pour maintenir le rang de l'industrie britannique**

L'engagement de cet assemblage d'acteurs étatiques et industriels en faveur du programme d'armement européen n'est pas seulement façonné par une représentation sociale de l'A400M comme d'un camion (logique d'adéquation), il est aussi guidé par une approche utilitariste du politique (logique de conséquences). Il s'agit d'utiliser l'Europe pour « maintenir<sup>83</sup> » le rang de l'industrie britannique.

Dans les années 1990, le Royaume-Uni, comme les autres pays européens, fait face à un double phénomène politique. D'une part, la fin de la guerre froide provoque une pression à la baisse sur le budget de la défense, alors que les innovations technologiques génèrent une « escalade<sup>84</sup> » des prix des équipements militaires : cet « effet ciseau » contraint l'Etat britannique à faire « plus avec moins<sup>85</sup> ». D'autre part, les restructurations industrielles engagées par l'Etat américain dans le secteur de l'armement renforcent la concurrence aux Etats-Unis mais également en Europe. Ainsi, en janvier 1993, le sous-secrétaire d'Etat à la Défense William Perry réunit les PDG des principales entreprises étatsuniennes pour leur demander d'opérer des consolidations industrielles afin d'anticiper la baisse du budget militaire américain. Cette réunion, qualifiée de *Last Supper*, déclenche un mouvement de fusions et acquisitions, subventionné à près d'un milliard et demi de dollars par le gouvernement américain<sup>86</sup>. Au début des années 1990, une

---

<sup>80</sup> Frédéric Mérand, *European Defence Policy : Beyond the Nation State*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

<sup>81</sup> Jolyon Howorth, « The Euro-Atlantic security dilemma : France, Britain and the ESDP », *Journal of Transatlantic Studies*, 3 (1), 2005, pp. 39-54.

<sup>82</sup> Samuel B. H. Faure, *Défense européenne...*, *op. cit.*, pp. 55-82.

<sup>83</sup> Le verbe « maintenir » (*to sustain*), le nom « maintien » (*sustainability*) et l'adjectif « durable » (*sustainable*) sont les mots les plus utilisés par les acteurs interrogés lors de l'enquête menée à l'été 2018 au Royaume-Uni. On les retrouve dans la quasi-totalité des dix-huit entretiens.

<sup>84</sup> Jacques Fontanel et Jean-Paul Hébert, « The end of the "French grandeur policy" », *Defence and Peace Economics* 1997, 8, p. 50.

<sup>85</sup> Malena Britz et Arita Eriksson, *British, German and French Defence Industry Policy in the 1990s*, Stockholm, Swedish Defence Research Establishment, 2000.

<sup>86</sup> Burkard Schmitt, « De la coopération à l'intégration : les industries aéronautique et de défense en Europe », *Chaillot Paper*, 40, 2000, pp. 23-24.

vingtaine d'entreprises structurait l'industrie de la défense aux Etats-Unis<sup>87</sup>. Quelques années plus tard, quatre sociétés émergent de ce mouvement de restructurations industrielles : Boeing, Lockheed Martin, Northrop Grumman et Raytheon.

Ces transformations industrielles structurelles interviennent concomitamment à la genèse de la défense européenne. Pour un haut fonctionnaire du MoD, « Saint-Malo et Berlin plus<sup>88</sup>, ça a été très important<sup>89</sup> ». Un chercheur apporte un complément d'analyse en se plaçant à une échelle intersectorielle entre politique économique et politique de défense :

« A la fin des années 1990, le Labour arrive au pouvoir et le gouvernement britannique ne veut pas être isolé en Europe, alors qu'il décide de ne pas intégrer la zone euro. Une manière d'éviter cette marginalisation politique sur le continent est de jouer le jeu européen dans le secteur de la défense<sup>90</sup>. »

Dans ce contexte transatlantique et européen, la stratégie politique mise en œuvre vise à utiliser l'Europe pour maintenir le rang de l'industrie britannique. Cette analyse fait, entre autres, écho à la thèse du « sauvetage européen<sup>91</sup> » des Etat-nations et à celle des « usages de l'Europe<sup>92</sup> » dans les études européennes<sup>93</sup>. Selon un haut fonctionnaire de l'agence d'acquisition d'armements du MoD, cette « stratégie industrielle » a un effet déterminant sur la décision en faveur de l'A400M<sup>94</sup> : le Royaume-Uni rejoint ce programme dans le but de continuer à « donner à manger<sup>95</sup> » aux entreprises de l'industrie de la défense nationale. Un autre acteur interrogé partage cette interprétation :

« Dans les années 1990, les finances du ministère de la Défense sont bonnes, mais en même temps, on manque de production dans l'industrie de la défense. Il faut toujours nourrir l'industrie, lui donner du travail, pour que les choses n'arrêtent pas d'avancer. Sinon, le risque est que l'on perde nos compétences technologiques<sup>96</sup>. »

---

<sup>87</sup> Hélène Masson, « La consolidation des industries de défense en Europe. Et après ? », Paris, *Notes de la Fondation Robert-Schuman*, 2003.

<sup>88</sup> « Saint-Malo » renvoie à un sommet franco-britannique précédemment mentionné, qui s'est tenu en 1998 et incarne la genèse de la défense européenne. « Berlin plus » est un mécanisme prévoyant un « accès assuré » de l'UE aux moyens de planification de l'OTAN : Samuel B. H. Faure, *Défense européenne. Emergence d'une culture stratégique commune*, Montréal, Athéna Editions, 2016, p. 70.

<sup>89</sup> Entretien 5.

<sup>90</sup> Entretien 7.

<sup>91</sup> Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Londres, Routledge, 2000 [2<sup>e</sup> éd.].

<sup>92</sup> Sophie Jacquot et Cornelia Woll, *Les Usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; C. Woll et S. Jacquot, « Using Europe... », art. cité.

<sup>93</sup> Entretien 15.

<sup>94</sup> Entretien 3.

<sup>95</sup> Entretien 1.

<sup>96</sup> Entretien 7.

Cette stratégie est à rapprocher du haut niveau du budget de la défense alloué à l'importation d'armements des Etats-Unis, qui ne fait pas l'unanimité au sein des acteurs politico-administratifs britanniques :

« Je me souviens de débats quasi philosophiques afin de savoir s'il était juste que les impôts des Britanniques partent à l'étranger. Et je faisais partie de ceux qui pensaient que ce n'était pas politiquement admissible. Il faut savoir qu'aujourd'hui un tiers du budget de l'acquisition d'armement au Royaume-Uni est dépensé pour des achats sur étagère<sup>97</sup>. »

Un haut fonctionnaire ayant travaillé auprès du Premier ministre au sein du Cabinet Office à la fin des années 1990 précise la genèse de cette stratégie politique :

« Ce qui a surtout fait la différence, c'est la dimension industrielle du programme, parce que l'A400M permettait de maintenir [*a way of sustaining*] l'industrie aéronautique au Royaume-Uni. A cette époque, le Royaume-Uni avait encore un siège dans Airbus via British Aerospace, et donc de fait un rôle de fabricant<sup>98</sup>. »

La consolidation d'Airbus est donc un enjeu important pour l'Etat britannique dans les années 1990. Selon un acteur politique, « il fallait un contrepoids budgétaire à la production d'avions civils, en particulier au développement de l'A3<sup>50</sup>. L'A400M était pensé pour atteindre cet objectif<sup>99</sup> ». Cette interprétation est partagée et complétée par un haut fonctionnaire du MoD (DE&S – Defence Equipment and Support), qui a aussi été en poste à l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) :

« Aux Etats-Unis, il y a alors Boeing qui vient d'être créé et dont le chiffre d'affaires est 50 % civil, 50 % militaire. La structure de sa production permet à l'entreprise américaine de compenser les fluctuations du marché civil par la production militaire et *vice versa*. En revanche, en Europe, vous avez au même moment des fluctuations qui rendent instable la vie des entreprises. Souvenez-vous qu'à cette époque, vous avez soit des entreprises qui produisent des biens militaires, soit des entreprises qui produisent des biens civils. Airbus est une entreprise commerciale, et non militaire. [L'interviewé dessine à la main sur une feuille de papier deux courbes qui se croisent : l'une représente la production civile (avions commerciaux) et l'autre la production militaire (armements), au sein du secteur industriel aéronautique. Le niveau des dépenses est représenté en ordonnée et la ligne du temps en abscisse (figure 1). Quand le niveau de production d'armements diminue, du fait des "dividendes de la paix" à la suite de la fin de la guerre froide par exemple, le niveau de production d'avions commerciaux augmente, ce qui est dû, entre autres, à la baisse du prix du pétrole.] A ce moment-là, j'ai vu passer un document [*strategic paper*] préconisant qu'Airbus suive le modèle Boeing d'une production hybride (civile et militaire) afin de rendre l'entreprise européenne plus solide.

---

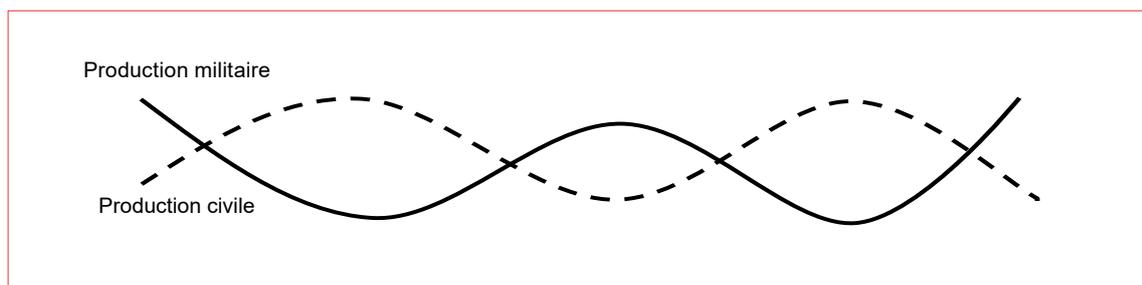
<sup>97</sup> Entretien 11.

<sup>98</sup> Entretien 6.

<sup>99</sup> Entretien 11.

[Dès lors, est-ce que l'on peut dire que l'A400M était un outil utilisé stratégiquement pour renforcer Airbus ?] Tout à fait : l'A400M a été utilisé par les acteurs européens y compris britanniques comme un instrument pour amener Airbus sur le marché du militaire. Ensuite, la controverse a été de savoir si Airbus est en mesure de faire un avion militaire. Mais à ce moment-là, on trouvait que notre fonctionnement était inefficace et on se disait, peut-être qu'on serait plus efficace en faisant travailler une entreprise qui vient de l'aviation civile<sup>100</sup>. »

**Figure 1**  
**Fluctuation de la production civile et militaire**  
**dans l'industrie aéronautique européenne dans les années 1980 et 1990**



Cette stratégie, façonnée par les représentations de l'A400M comme d'un camion, assure un double objectif : à l'échelle nationale, maintenir le rang de l'industrie britannique face à une concurrence internationale renforcée ; à l'échelle européenne, consolider les restructurations industrielles à l'œuvre et construire une entreprise civilo-militaire européenne (EADS, qui devient Airbus Group en 2014 puis Airbus en 2017) par l'« approche commerciale »<sup>101</sup>. Ce double objectif est assurément politique, et l'État en est l'architecte.

Ce résultat inattendu est confirmé par l'analyse micro, qui établit une corrélation entre le soutien de membres de la Chambre des communes à l'A400M et la participation à ce programme des usines d'entreprises implantées sur la circonscription desdits parlementaires :

« Geoff Hoon avait une usine de Rolls-Royce sur sa circonscription de Darby. C'est sûr que, de ce fait, l'A400M avait un intérêt clé pour lui. Quant à Gordon Brox, il n'a jamais été vraiment intéressé par les enjeux de défense et pro-défense, sûrement par caractère. Mais il y avait une usine d'Airbus sur sa circonscription, difficile que ça ne joue pas dans son soutien affirmé au programme A400M<sup>102</sup>. »

Cette situation n'est pas étrangère aux pratiques observées en France, où des députés (voire ministre) issus de circonscriptions de Bretagne ont tendance à privilégier l'industrie navale

<sup>100</sup> Entretien 8.

<sup>101</sup> Ce résultat converge vers une précédente recherche démontrant que l'État français utilise l'A400M à l'échelle programmatique afin de consolider la restructuration industrielle à l'échelle sectorielle de l'aéronautique. Voir Samuel B. H. Faure, « Variétés de la décision... », *op. cit.*, pp. 231-308.

<sup>102</sup> Entretien 6.

« de la région<sup>103</sup> » plutôt que les industries terrestre ou aéronautique, dont les entreprises sont implantées dans des territoires où ils n'ont pas de mandat électif.

Par ailleurs, la coopération européenne a un avantage comparatif sur l'importation d'armements américains : elle permet d'assurer la pérennité budgétaire et politique d'un programme d'armement. L'acquisition de matériels militaires est en effet une action coûteuse, et le risque d'arrêt d'un programme d'armement omniprésent. Or une coopération européenne limite ce risque, le coût diplomatique de l'arrêt d'un programme même dispendieux étant généralement plus élevé que le coût budgétaire de sa poursuite. « Il est plus difficile de stopper un programme en coopération, parce qu'après les répercussions diplomatiques sont fortes<sup>104</sup> », résume un ancien membre du MoD. « Blair et ses conseillers ont fait le pari du niveau diplomatique : produire l'avion de transport du futur avec les Européens diminue les chances de voir le Royaume-Uni faire marche arrière<sup>105</sup> », précise de son côté un chercheur du King's College.

Ainsi, une décision prise à l'échelle programmatique (A400M) peut avoir des répercussions à l'échelle sectorielle (restructuration de l'industrie de la défense) ou globale (politique étrangère du Royaume-Uni vis-à-vis de l'Allemagne ou de la France). On a là une illustration de l'enchevêtrement des échelles d'action publique et de l'intérêt analytique de les articuler.

En résumé, une double logique d'action, portée par un assemble hétérogène d'acteurs politiques, administratifs et industriels, a conduit en 2001 le Royaume-Uni à être *in* en rejoignant le programme militaire européen A400M. Il s'agit maintenant de comprendre comment, dans les années 2010, l'Etat britannique a pris la décision opposée en ne participant pas au programme de drone européen EuroMale.

## EUROMALE : COMMENT L'ÉTAT BRITANNIQUE DÉCIDE-T-IL D'ÊTRE *OUT* ?

En mai 2015, les ministres de la Défense allemand, français et italien signent une déclaration d'intention commune en vue de « conduire une étude de définition afin de préparer la phase de développement d'un drone MALE européen<sup>106</sup> ». Comment l'Etat britannique décide-t-il de sortir du partenariat européen pour le programme de drone MALE ? Répondre à cette question nécessite de reconstituer les processus décisionnels qui ont mené à une telle décision<sup>107</sup>. Trois étapes sont identifiées : la préhistoire des traités de Lancaster House signés par les Etats britannique et français en 2010, leur mise en œuvre (être *in*) et leur chute (devenir *out*).

---

<sup>103</sup> [https://www.lepoint.fr/editos-du-point/jean-guisnel/le-drian-ministre-d-abord-breton-toujours-03-07-2014-1842882\\_53.php](https://www.lepoint.fr/editos-du-point/jean-guisnel/le-drian-ministre-d-abord-breton-toujours-03-07-2014-1842882_53.php)

<sup>104</sup> Entretien 6.

<sup>105</sup> Entretien 7.

<sup>106</sup> Michel Cabirol, « Drone MALE : Berlin, Paris et Rome prêts à voler européen », *La Tribune*, 19 mai 2015.

<sup>107</sup> Andrew Bennett et Jeffrey T. Checkel, *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015 ; Philippe Bezes, Bruno Palier et Yves Surel, « Le *process tracing* : du discours de la méthode aux usages pratiques », *Revue française de science politique*, 68 (6), 2018, pp. 961-965.

## Aux sources de Lancaster House : ni l'Europe ni les Etats-Unis

En 2010, David Cameron devient Premier ministre et les conservateurs reviennent au pouvoir après treize années de gouvernements dirigés par les travaillistes (Tony Blair, 1997-2007 ; Gordon Brown, 2007-2010). En matière d'acquisition d'armements, l'instrument d'action publique qui a alors la préférence du Royaume-Uni est la collaboration bilatérale en Europe, incarnée par la signature des accords de Lancaster House en 2010 entre l'Etat britannique et l'Etat français<sup>108</sup>. Pourquoi le gouvernement Cameron ne choisit-il ni le multilatéralisme en Europe ni le bilatéralisme avec les Etats-Unis, conformément aux cadres de collaboration internationale privilégiés dans les années 1990 et 2000 ?

Premièrement, la coopération multilatérale en Europe est considérée par le gouvernement Cameron comme inefficace économiquement : elle est, selon les mots d'un haut fonctionnaire du MoD, « difficile et improductive<sup>109</sup> ». Un programme européen est long et cher : ce constat est souvent illustré dans les entretiens par l'exemple de l'A400M, décrit comme un programme « horrible » et tellement dispendieux pour un « simple camion<sup>110</sup> ». Un chercheur du King's College évoque ainsi la relation des conservateurs à la coopération multilatérale en Europe au début des années 2000 :

« Le Royaume-Uni a privilégié de nombreuses fois le multilatéralisme en Europe : je pense au Tornado, au Typhoon, à l'A400M. En somme, le Royaume-Uni a été un grand joueur multilatéral. Mais, à partir de 2010, les conservateurs portent les traités de Lancaster House, avec l'idée que le multilatéralisme est vraiment inefficace parce que les exigences sont trop nombreuses. Aujourd'hui, l'A400M est présenté comme une mauvaise expérience, d'ailleurs même Airbus le dit [sourires]. Au MoD, il y a cette idée que plus on est nombreux, plus c'est compliqué<sup>111</sup>. »

Cette analyse est partagée par de hauts fonctionnaires du MoD : pour l'un, « smaller is probably more beautiful<sup>112</sup> », pour l'autre, « il n'est pas approprié de développer un matériel de haute technologie dans une coopération multilatérale<sup>113</sup> ». Elle est également défendue par un acteur politique ayant travaillé au Cabinet Office, pour qui « coopérer à plus de deux pays, c'est compliqué, parce que le "juste retour"<sup>114</sup> tue les programmes en coopération<sup>115</sup> ». Un seul

---

<sup>108</sup> Alice Pannier, « Franco-British defence cooperation under the Lancaster House Treaties (2010) : Institutionnalisation meets the challenges of bilateral cooperation », thèse de doctorat en science politique, Paris, CERI-Sciences Po, 2016, pp. 123-160.

<sup>109</sup> Entretien 3.

<sup>110</sup> Entretien 4.

<sup>111</sup> Entretien 7.

<sup>112</sup> Entretien 5.

<sup>113</sup> Entretien 10.

<sup>114</sup> Dans le cadre d'un programme en coopération, le principe du « juste retour » signifie que les Etats demandent aux autres gouvernements prenant part audit programme que leurs entreprises nationales obtiennent un montant en contrats qui équivaut aux investissements publics. Si le Royaume-Uni finance 25 % d'un programme X en coopération, alors elle exigera que les entreprises britanniques obtiennent un quart de la charge de travail totale.

<sup>115</sup> Entretien 4.

des interviewés a évoqué le multilatéralisme comme un cadre de coopération à privilégier : il a travaillé plusieurs années à l'OCCAR<sup>116</sup>. En outre, l'Europe est perçue par les acteurs britanniques comme un cadre de coopération parmi d'autres (Etats-Unis, Commonwealth, etc.), dénué de la dimension symbolique attachée aux collaborations européennes dans les représentations allemandes ou françaises<sup>117</sup>. Comme l'explique l'un des conseillers du Premier ministre au Cabinet Office :

« Depuis le début de la construction européenne, il y a un besoin vital et compréhensible des Allemands et des Français d'être proches, alors que, pour un tas de raisons, le Royaume-Uni se sent en partie détaché de l'Europe, entre l'«European gang» et l'«American gang». Blair avait l'habitude de dire que le Royaume-Uni est un pont entre Europe et Etats-Unis [dit avec une pointe d'ironie]<sup>118</sup>. »

Deuxièmement, le partenariat bilatéral avec les Etats-Unis représente pour le gouvernement Cameron, après les acquisitions du F-35 et du Reaper dans les années 1990 et 2000, une dépendance politico-stratégique trop forte. La relation d'interdépendance entre les Etats britannique et américain est *de facto* asymétrique. Comme l'explique un haut fonctionnaire du MoD, « avec les Etats-Unis, tu sais dès le début des négociations que tu ne vas pas avoir tout ce que tu souhaiterais<sup>119</sup> ». La *special relationship* avec les Etats-Unis n'est pas une réponse politique convaincante au dilemme qui consiste à restreindre le coût budgétaire du programme tout en maintenant un leadership stratégique. Un acteur industriel de BAE Systems précise les limites de la collaboration américano-britannique pour le gouvernement de Cameron :

« Avant, il y avait l'idée que comme on [le Royaume-Uni<sup>120</sup>] a moins d'argent, les Etats-Unis sont la réponse à tous nos problèmes. Mais lors du programme F-35, on [le Royaume-Uni] a obtenu moins de transferts de technologies des Etats-Unis que ce que l'on espérait [...]. Je pense aussi au Reaper, c'est sûr que c'est un bon matériel, mais là aussi on a constaté qu'on n'était qu'un petit client [*minor customer*]. C'est très difficile de demander *a posteriori* au DoD [Département de la Défense américain] de changer quelque chose sur le drone ou l'avion que l'on a acheté. Et puis, c'est très cher, ce n'est pas bon marché. Mais si tu n'as pas d'autres alternatives, alors les Etats-Unis le savent et font monter les prix, parce qu'ils ne nous croient pas capables de faire quelque chose sans eux. Dans une situation où il n'y a pas d'alternatives, les Etats-Unis peuvent dicter leurs termes des négociations [...] La question qui se pose est la suivante : est-ce que tu veux être complètement dépendant des Etats-Unis ? La réponse est claire : non<sup>121</sup>. »

---

<sup>116</sup> Entretien 8.

<sup>117</sup> Ulrich Krotz, *Flying Tiger...*, *op. cit.*, et *History and Foreign Policy in France and Germany*, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, 2015.

<sup>118</sup> Entretien 11.

<sup>119</sup> Entretien 3.

<sup>120</sup> Notons que cet acteur utilise le pronom indéfini de la troisième personne (« on ») comme pour signifier qu'il fait partie de l'Etat britannique, alors qu'il est un acteur industriel privé. Cette citation est à lier avec le propos d'un chercheur du King's College (entretien 7) selon lequel « Au Royaume-Uni, BAE Systems fait tout, il a un statut de monopole ».

<sup>121</sup> Entretien 9.

Cette dépendance se prolonge lors de la phase de maintien en condition opérationnelle (MCO) d'un équipement militaire :

« Si vous avez une demande à faire à Dassault, il vous répond tout de suite, et fait le changement que vous demandez en quelques jours. Avec les industriels américains, ça peut prendre plusieurs semaines<sup>122</sup>. »

Troisièmement, l'Etat britannique ne souhaitant payer ni le coût financier du multilatéralisme européen ni le coût politico-stratégique du bilatéralisme avec les Etats-Unis, le « minilatéralisme<sup>123</sup> » – qui suppose un type de coopération entre un nombre exclusif d'Etats mais supérieur à deux<sup>124</sup> – pourrait constituer une alternative à privilégier. A ce propos, l'enquête révèle un résultat inattendu. En France, en particulier sous la présidence d'Emmanuel Macron, le minilatéralisme – que l'on retrouve sous la rhétorique de l'Europe « à géométrie variable » ou des « cercles concentriques<sup>125</sup> » – est considéré comme un cadre de coopération à favoriser pour « relancer l'Europe ».

Cette option, en revanche, est absente des discours des acteurs britanniques et hors de leurs cadres cognitifs. « Je ne sais pas trop ce qu'est le minilatéralisme. Il y a soit le bilatéralisme, soit le multilatéralisme<sup>126</sup> », affirme un haut fonctionnaire du MoD. Pour un expert du *think tank* IISS, « un partenaire, c'est bien ; deux partenaires, c'est mauvais ; trois partenaires, c'est le pire ; quatre partenaires, c'est impossible<sup>127</sup> ». Les acteurs britanniques ne distinguent pas, comme leurs homologues français, le multilatéralisme du minilatéralisme. Ils ne reconnaissent que deux formats d'alliance internationale : le bilatéralisme (deux Etats) et le multilatéralisme (plus de deux Etats).

A partir de trois Etats, la configuration change, comme l'explique un ancien acteur politique du Cabinet Office :

« Une relation trilatérale est toujours plus compliquée qu'un partenariat à deux. Il y a toujours un risque que l'un d'entre eux soit mis à part. Vous savez, c'est comme un groupe d'amis dont deux d'entre eux veulent aller en vacances en Grèce et le troisième dit, mais je n'aime pas le soleil<sup>128</sup> ! »

En résumé, le désenchantement du Royaume-Uni après les expériences européennes et transatlantiques de la fin des années 1980 aux années 2000 conditionne le choix du gouvernement Cameron en faveur de la coopération franco-britannique. Les accords de Lancaster House sont signés entre ce dernier et le président Nicolas Sarkozy le 2 novembre 2010.

---

<sup>122</sup> Entretien 7.

<sup>123</sup> Samuel B. H. Faure, « La "politique du flexilatéralisme"... », art. cité.

<sup>124</sup> Samuel B. H. Faure, « Varieties of international co-operation... », art. cité.

<sup>125</sup> Voir le discours d'Emmanuel Macron prononcé à La Sorbonne, à Paris, le 26 septembre 2017.

<sup>126</sup> Entretien 3.

<sup>127</sup> Entretien 12.

<sup>128</sup> Entretien 11.

## Le choix de Lancaster House : être *in* par le bilatéralisme avec la France

Les rejets du multilatéralisme européen et du partenariat avec les Etats-Unis, toutefois, ne suffisent pas à expliquer la décision prise par le gouvernement Cameron. Pourquoi choisir la coopération franco-britannique, incarnée dans le domaine industriel de drone MALE par le programme Telemos ?

Le programme Telemos est l'un des trois principaux projets industriels constitutifs des accords de Lancaster House, avec le développement de l'avion de combat FCAS<sup>129</sup> et la consolidation de l'entreprise de missiles MBDA<sup>130</sup>. Il est lancé quelques années après l'achat par l'Etat britannique du drone américain Reaper, dans le contexte de la guerre en Afghanistan (tableau 6).

**Tableau 6**  
**Principaux programmes internationaux de drones MALE**  
**pour lesquels l'Etat britannique a été *in* et out depuis les années 2000<sup>131</sup>**

<i>In</i>	<i>Out</i>	
Bilatéralisme avec la France	Multilatéralisme en Europe sans le Royaume-Uni	Bilatéralisme avec les Etats-Unis
Telemos (2010-2015)	EuroMale (2002-2006) Talarion (2007-2012) EuroMale-RPAS (2015-)	Reaper (2007-)

Simultanément, un drone militaire européen, l'EuroMale, est développé par EADS sans la participation du Royaume-Uni, qui préfère investir dans le programme Mantis « Made in Britain », dont la maîtrise d'œuvre est assurée par BAE Systems<sup>132</sup>. Le projet EuroMale, auquel prend part les Etats espagnol, français et néerlandais, échoue en 2006. Dès 2007, EADS propose un autre projet de drone MALE, le Talarion, qui réunit les Etats allemand, espagnol et français. Comme pour l'EuroMale, le Royaume-Uni ne s'y associe pas. Lors de la genèse du programme franco-britannique Telemos, qui s'appuie sur les premières études de

<sup>129</sup> FCAS signifie « Future Combat Air System », ou SCAF en français pour « Système de combat aérien futur ». Il s'agit d'expressions génériques qui ne spécifient pas ce projet franco-britannique en particulier. Il est préférable, donc, de préciser s'il est fait référence au FCAS franco-britannique ou franco-allemand. Ici, le FCAS renvoie au projet franco-britannique développé dans le cadre des traités de Lancaster House.

<sup>130</sup> Alice Pannier, « La coopération franco-britannique dans le secteur des armes complexes : vers une politique industrielle bilatérale », dans Aude-Emmanuel Fleurant (dir.), « Quelles stratégies face aux mutations de l'économie de défense mondiale ? », *Etude de l'IRSEM*, 38, avril 2015, pp. 56-67 et « Franco-British defence cooperation under the Lancaster House Treaties (2010)... », *op. cit.*, pp. 327-402 ; Jean-Pierre Devaux et Richard Ford, « Scalp EG / Storm Shadow : les leçons d'une coopération à succès », *Recherches & Documents*, 9, Fondation pour la recherche stratégique, 2018.

<sup>131</sup> Les drones MALE sont des véhicules aériens sans équipage (UAV pour Unmanned Aerial Vehicle), au même titre que les drones HALE qui volent à plus haute altitude (Haute Altitude Longue Endurance) comme le Global Hawk et le Watchkeeper développés par Northrop Grumman et Thales. Les UAV se distinguent des drones de combat (UCAV pour Unmanned Combat Aerial Vehicle). En Europe, deux démonstrateurs d'UCAV sont développés à partir du milieu des années 2000 : le Taranis britannique (BAE Systems) et le Neuron français (Dassault Aviation). Pour des chronologies complémentaires sur les programmes de drones en Europe, voir Samuel B. H. Faure, « Variétés de la décision... », *op. cit.*, annexes V-4 et V-5, pp. 402-404.

<sup>132</sup> <https://www.aeroplans.fr/drones/astucieuse-strategie-britannique-watchkeeper-mantis.html> ; <https://www.aeroplans.fr/drones/drone-france-angleterre-mantis-bae-systems.html>

R&D du programme Mantis, le programme multinational Talarion rencontre de nombreuses difficultés budgétaires et stratégiques, avant d'être abandonné en 2012<sup>133</sup>.

La grille d'analyse développée par Alice Pannier<sup>134</sup> identifie quatre vecteurs permettant d'interpréter les « forces centrifuges » qui conduisent l'Etat britannique et l'Etat français à coopérer, et correspondent à autant de « déterminants d'une coopération efficace<sup>135</sup> » : 1) les intérêts nationaux portés par la volonté politique des chefs d'Etat et de gouvernement ; 2) les institutions, leurs structures et leurs usages par les administrations nationales ; 3) les idées partagées par les acteurs britanniques et français ; 4) les interactions entre ces derniers de part et d'autre de la Manche. Une dimension d'économie politique y a été ajoutée afin de prendre en compte le rôle des industriels.

Premièrement, le choix du Royaume-Uni en faveur d'une coopération franco-britannique est façonné par le soutien politique aux sommets des Etats britannique et français. Pour un acteur politique, « Lancaster House est l'exemple le plus significatif de l'implication forte des chefs d'Etat et de gouvernement<sup>136</sup> ». Un chercheur du King's College complète cette lecture en liant volonté politique et enjeu budgétaire :

« En 2010, la réponse aux dettes qui est préconisée dans la *Revue* [la *Strategic Defence and Security Review* de 2010<sup>137</sup>] est l'impératif de coopérer avec la France, qui est l'égale du Royaume-Uni. C'est l'autre grand acteur européen. On peut faire beaucoup ensemble et de manière efficace<sup>138</sup>. »

La coopération franco-britannique est perçue par le gouvernement Cameron comme la solution politique pour acquérir des armements de haute technologie. Un autre chercheur du King's College établit une analogie historique entre la signature des accords de Lancaster House en 2010 et le sommet franco-britannique de Saint-Malo de 1998, considéré comme la genèse de la défense européenne :

« Les traités de Lancaster House ont été utiles pour les conservateurs, mais il n'est pas impossible d'imaginer que les travaillistes aient fait la même chose. Finalement, ne pouvons-nous pas penser que Saint-Malo, c'est le pendant [des accords de Lancaster House] ? Gordon Brown aurait pu tout à fait proposer Lancaster, mais avec des accents européens probablement plus appuyés<sup>139</sup>. »

---

<sup>133</sup> Pour des développements complémentaires sur les difficultés rencontrées par les programmes EuroMale et Talarion, voir Samuel B. H. Faure, « Variétés de la décision... », *op. cit.*, pp. 322-353.

<sup>134</sup> 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, pp. 540-558.

<sup>135</sup> A. Pannier, « Franco-British defence cooperation under the Lancaster House Treaties (2010)... », *op. cit.*, pp. 60-61.

<sup>136</sup> Entretien 11. Un expert du RUSI partage la même position (entretien 13).

<sup>137</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-defence-and-security-review-securing-britain-in-an-age-of-uncertainty>

<sup>138</sup> Entretien 2.

<sup>139</sup> Entretien 7.

Le clivage partisan entre les conservateurs et les travaillistes ne serait donc pas opérant pour expliquer le soutien de certains gouvernements britanniques à la coopération franco-britannique.

Deuxièmement, la symétrie des rapports d'interdépendance entre les Etats britannique et français favorise leur collaboration. Cette structure relationnelle, fondée sur des ressources industrielles (compétences technologiques d'excellence des entreprises nationales) et stratégiques (force de dissuasion nucléaire) similaires, permet de maintenir une dépendance politiquement acceptable pour le gouvernement britannique :

« L'idée que portent les traités de Lancaster House est que le risque de dépendance mutuelle entre le Royaume-Uni et la France est moins fort que le risque de perdre des capacités militaires. L'objectif est de rester dans le jeu par une dépendance réciproque. Avec la France, le Royaume-Uni entretient des relations symétriques, ce qui n'est pas le cas des relations asymétriques entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis<sup>140</sup>. »

La symétrie des relations institutionnelles entretenues par les deux Etats européens est également mise en avant par un autre interviewé :

« Au début des années 2010, le ministre de la Défense, Liam Fox, est très eurosceptique. Il a d'ailleurs par la suite pris clairement position en faveur du Brexit. Fox, comme d'autres membres du parti conservateur, est favorable à une coopération bilatérale avec la France parce que la France est perçue "comme" le Royaume-Uni. On est pareil, alors ça fait sens. Ce n'est pas le cas de l'Allemagne, qui n'est pas digne de confiance [*reliable*]<sup>141</sup>. »

Troisièmement, la convergence des cultures stratégiques françaises et britanniques, c'est-à-dire des représentations communes de l'usage de la force, favorise la coopération entre le Royaume-Uni et la France :

« Le Royaume-Uni et la France sont les plus enclins à faire la guerre, quand c'est nécessaire. Ce n'est pas le cas de l'Allemagne<sup>142</sup>. »

Au début des années 2010, la doctrine britannique est définie dans plusieurs documents stratégiques : la *Strategic Defence and Security Review* de 2010 et de 2015<sup>143</sup> ; et le document d'orientation de 2012, intitulé *National Security Through Technology : Technology, Equipment and Support for UK Defence and Security*<sup>144</sup>, dont rend compte en ces termes un expert du *think tank* RUSI, proche du ministère de la Défense :

---

<sup>140</sup> Entretien 3.

<sup>141</sup> Entretien 7.

<sup>142</sup> Entretien 11.

<sup>143</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>

<sup>144</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-through-technology-technology-equipment-and-support-for-uk-defence-and-security-cm-8278--2>

« C'est un document assez inutile. Il définit deux options pour acquérir des armements : soit l'option nationale, soit l'option internationale. La position par défaut est l'achat sur étagère. Mais ensuite, le problème est que vous êtes dépendant des Etats-Unis. C'est pour cette raison que ça devient à la mode d'être en faveur de l'Europe par des coopérations avec un partenaire, en général la France, aussi parce que la France utilise le matériel militaire qu'elle produit en opérations extérieures<sup>145</sup>. »

Une vue partagée par un haut fonctionnaire du MoD, qui insiste sur les similarités franco-britanniques relatives à cette culture stratégique dans le domaine industriel de la production d'armements :

« En 2010, notre objectif est de trouver des solutions simples à des problèmes compliqués. Voilà l'intérêt du bilatéralisme avec la France. En plus, ça nous permet de coopérer en profondeur. Avec les Français, on coopère dans tous les secteurs : avions, sous-marins, terrestre<sup>146</sup>. »

Enfin, le Premier ministre Cameron et le président de la République Sarkozy entretiennent entre 2010 et 2013 des relations étroites, ainsi que le rappelle un ancien conseiller politique du Premier ministre au Cabinet Office :

« Les chefs d'Etat et de gouvernement sont toujours extrêmement influents. Cameron et Sarkozy avaient une relation très étroite, je dirais même qu'il y avait une part d'alchimie entre eux<sup>147</sup>. »

### **La chute de Lancaster House : du Telemos à l'EuroMale**

Moins de cinq ans après avoir décidé de prendre part au programme Telemos, l'Etat britannique non seulement s'en retire, mais il ne participe pas au programme de drone EuroMale (RPAS), auquel les Etats allemand, français et italien s'associent en 2015. Selon un industriel britannique qui travaille pour Airbus, « Lancaster est mort, c'est un zombie<sup>148</sup> ». Pourquoi l'Etat britannique choisit-il d'être *out* du Telemos puis de l'EuroMale ? Là encore, la grille d'analyse d'Alice Pannier permet d'identifier, à partir des mêmes quatre variables (intérêts, institutions, idées, interactions), les « forces centripètes » qui conduisent, cette fois, les Etats britannique et français à ne pas coopérer.

L'enquête révèle d'abord la concurrence entre les deux principaux programmes industriels constitutifs des accords de Lancaster House : le drone Telemos et l'avion de combat FCAS. Les crédits budgétaires se raréfiant, un arbitrage décisionnel est opéré en faveur de l'avion de combat FCAS, qui incarne la priorité industrielle et stratégique nationale pour l'Etat

---

<sup>145</sup> Entretien 1.

<sup>146</sup> Entretien 3.

<sup>147</sup> Entretien 11.

<sup>148</sup> Entretien 17.

britannique<sup>149</sup>. La conséquence de cette décision est l'arrêt du programme Telemos. Selon un industriel travaillant pour BAE Systems, ce résultat est inattendu au regard du contexte des négociations politiques en 2010 :

« Au début de la mise en œuvre des traités de Lancaster House, disons les dix-huit à vingt-quatre premiers mois [2010-2012], on ne parlait presque pas du FCAS, mais de la réalisation d'un drone MALE prénommé Telemos. Au début, il n'y avait pas de négociations sur le FCAS. Et puis, les vues ont changé, parce qu'on n'avait pas l'argent pour développer et un drone MALE, et le FCAS. Donc, à ce moment-là, des compromis devaient être réalisés, et il était clair que le matériel le plus stratégique n'était pas le Telemos mais le FCAS [...] Il y a eu un abandon progressif du programme du fait de la priorisation mise sur le FCAS. Les avions de combat, c'est beaucoup trop important pour ne pas les prendre vraiment au sérieux<sup>150</sup>. »

« Il ne pouvait pas y avoir le FCAS et le Telemos pour des raisons budgétaires<sup>151</sup> », confirme un haut fonctionnaire du MoD. Simultanément, en France, François Hollande est élu président de la République en mai 2012. Nommé ministre de la Défense dans le gouvernement de Jean-Marc Ayrault, Jean-Yves Le Drian décide de « remettre à plat le dossier Telemos », doutant du sérieux budgétaire de l'Etat britannique :

« A ce moment-là, Le Drian avait raison de se méfier : il était clair que le gouvernement britannique n'allait pas mettre le budget suffisant sur la table pour poursuivre les études de recherche et de développement du Telemos<sup>152</sup>. »

Ensuite, les relations d'interdépendance symétriques entre le Royaume-Uni et la France accroissent la concurrence entre leurs administrations et leurs industries<sup>153</sup>. Si les acteurs étatiques ont tendance à insister sur les divergences industrielles (fragmentation de l'offre), les acteurs industriels pointent les prises de position opposées entre les administrations. Ainsi, pour un représentant de BAE Systems, les divergences entre les ministères de la Défense britannique et français expliqueraient l'abandon du Telemos, puis de la non-participation à l'EuroMale :

« On avait une bonne relation de travail avec Dassault. Les difficultés étaient davantage entre les deux gouvernements [...]. C'était en particulier marquant entre la RAF et l'armée de l'air. Il y a eu un alignement de compréhension des positions de chacun qui est arrivé trop tard<sup>154</sup>. »

Un haut fonctionnaire du MoD met quant à lui l'accent sur les désaccords entre les positions industrielles franco-britanniques :

---

<sup>149</sup> Entretien 12.

<sup>150</sup> Entretien 9. Un haut fonctionnaire du DE&S formule la même analyse (entretien 18).

<sup>151</sup> Entretien 3.

<sup>152</sup> Entretien 9.

<sup>153</sup> Entretien 18.

<sup>154</sup> Entretien 9.

« Parfois, les industriels ne favorisent pas la coopération. C'est le cas entre BAE Systems et Dassault, sur le FCAS et sur le Telemos : j'ai assisté à des réunions où ils n'arrivaient pas à se mettre d'accord. Je dirais qu'il y a une tendance de l'industrie à bloquer les coopérations quand il y a une compétition forte entre eux<sup>155</sup>. »

Un expert du RUSI formule une analyse analogue en déclarant que « les relations étaient compliquées entre BAE et Dassault<sup>156</sup> ». « Si vous avez deux entreprises qui incarnent les deux champions nationaux, alors c'est sûr, ils vont chacun vouloir être le dominant<sup>157</sup> », ajoute un acteur administratif du DE&S.

Ces observations sont complétées par un haut fonctionnaire et par un acteur politique, qui identifient trois facteurs pour expliquer l'absence de l'Etat britannique du programme EuroMale : 1) BAE Systems estime avoir les compétences technologiques pour développer son propre RPAS tout seul ; 2) le marché à l'export des drones MALE ayant une taille réduite et une forme concurrentielle, « pourquoi dépenser une fortune pour développer un matériel qui est déjà produit, et de manière très performante, par les Israéliens et les Américains avec le Reaper<sup>158</sup> ? » ; 3) les entreprises mais aussi les acteurs politico-administratifs britanniques préfèrent travailler avec un seul partenaire (bilatéralisme) plutôt que plusieurs (multilatéralisme)<sup>159</sup>.

En outre, une variable explicative complémentaire est proposée par un ancien conseiller du Premier ministre au Cabinet Office :

« Un autre facteur qui rend la coopération entre industriels compliquée est l'enjeu de la propriété intellectuelle : l'un [Dassault Aviation] pense qu'il est le leader et l'autre [BAE Systems] pense la même chose ! C'est difficile de créer de la confiance et d'avancer quand les industriels ne veulent pas partager leurs savoir-faire entre eux<sup>160</sup>. »

Sur les divergences idéelles et interpersonnelles, l'enquête ne révèle aucun élément significatif. Mais un chercheur du King's College livre une remarque éclairante concernant le Commandement européen du transport aérien, pointant la dimension symbolique du refus de l'Etat britannique de participer à des coopérations européennes :

« Je pense à l'EATC [European Aircraft Transport Command, ou Commandement européen du transport aérien]. Un officier m'a demandé un jour, savez-vous pourquoi le Royaume-Uni n'a pas pris part à l'EATC ? Cela tient en deux mots : *European* et *Command*. Et c'est vrai ! Si ça s'était appelé le Centre de l'OTAN quelque chose, le Royaume-Uni aurait été dedans. Ce que je veux dire par là, c'est qu'il y a une dimension idéologique, symbolique qui est déterminante<sup>161</sup>. »

---

<sup>155</sup> Entretien 8. Un haut fonctionnaire du DE&S partage la même position (entretien 18).

<sup>156</sup> Entretien 1. Un expert du IISS formule la même analyse (entretien 12).

<sup>157</sup> Entretien 10.

<sup>158</sup> Entretien 8. Un haut fonctionnaire du DE&S partage la même analyse (entretien 18).

<sup>159</sup> Entretien 6.

<sup>160</sup> Entretien 11.

<sup>161</sup> Entretien 7.

En résumé, la décision prise par le Royaume-Uni en 2015 d'être *out* est interprétée par la reconstitution du processus qui la sous-tend, et opérationnalisée par la grille d'analyse développée par Alice Pannier. Ainsi, au début des années 2010, la genèse des accords franco-britanniques de Lancaster House s'explique par le double rejet de l'Etat britannique du bilatéralisme anglo-américain (trop contraignant politico-militairement) et du multilatéralisme européen (trop inefficace économiquement). Il en découle un projet de drone MALE franco-britannique, le Telemos, qui est abandonné au milieu des années 2010. La décision prise par le Royaume-Uni de se retirer de ce programme pour des raisons budgétaires, politiques et industrielles va se répéter quelques années plus tard avec l'EuroMale. L'absence de l'Etat britannique de ce programme résulte à la fois d'un affaiblissement de la volonté politique et d'un accroissement des relations conflictuelles entre les administrations et les entreprises françaises et britanniques. Ces dynamiques sont symptomatiques d'une faible institutionnalisation des accords de Lancaster House : il ne suffit pas de signer un traité international pour faire émerger ou renforcer, *de facto*, la coopération qui unit deux Etats (ou plus) dans un secteur d'action publique. Au-delà du partenariat franco-britannique, ce constat pourrait servir à éclairer l'évolution des relations franco-allemandes, après la signature en janvier 2019 du traité d'Aix-la-Chapelle par la chancelière allemande Angela Merkel et le président français Emmanuel Macron<sup>162</sup>.

## CONCLUSION

Cette *Etude du CERI* paraît dans le contexte du Brexit et à quelques semaines des élections européennes. S'il est encore trop tôt pour confirmer l'hypothèse d'une désintégration de l'UE<sup>163</sup>, les dynamiques de différenciation politique et institutionnelle incarnent un phénomène politique bien identifié qui la structure durablement<sup>164</sup>. En somme, la problématique du double rapport du Royaume-Uni à l'Europe – *in* et *out* – ne semble pas prête de disparaître dans le contexte post-Brexit.

Comme l'a fait Antoine Rayroux dans sa recherche sur la politique de maintien de la paix de l'UE en Afrique, nous insistons moins ici sur la prédominance d'une logique d'action sur une autre que sur le besoin analytique de les articuler afin de mieux comprendre les processus

---

<sup>162</sup> <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/allemande/rerelations-bilaterales/traites-de-cooperation-franco-allemand-d-aix-la-chapelle/>

<sup>163</sup> Erik Jones, « Towards a theory of disintegration », *Journal of European Public Policy*, 25 (3), 2018, pp. 440-451 ; Douglas Webber, *European Disintegration ? The Politics of Crisis in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018.

<sup>164</sup> Rebecca Adler-Nissen, « Behind the scenes of differentiated integration... », art. cité ; Dirk Leuffen, Berthold Rittberger et Frank Schimmelfennig, *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012 ; Franck Schimmelfennig, Dirk Leuffen et Berthold Rittberger, « The European Union as a system of differentiated integration... », art. cité ; Thierry Chopin et Christian Lequesne, « Differentiation as a double-edged sword : Member states' practices and Brexit », *International Affairs*, 92 (3), 2016, pp. 531-545 ; Samuel B. H. Faure, *Franco-British Defence Co-operation in the Context of Brexit*, op. cit.

politiques à l'œuvre<sup>165</sup>. Ce faisant, nous participons à « chasser le mythe<sup>166</sup> » du « complexe militaro-industriel<sup>167</sup> » : non seulement l'ensemble des élites qui agissent au sein du secteur de l'armement ne défendent pas la même position, mais leurs actions sont façonnées autant par leurs préférences que par leurs représentations<sup>168</sup>.

Au-delà de l'interprétation du double rapport de l'Etat britannique à l'Europe, notre recherche révèle deux résultats transversaux. Premièrement, l'Europe représente un cadre de coopération internationale parmi d'autres pour le Royaume-Uni (*special relationship* avec les Etats-Unis, Commonwealth, etc.), alors que le partenariat européen revêt une dimension symbolique particulière pour la France et l'Allemagne. En outre, le minilatéralisme est étranger aux acteurs britanniques, qui envisagent les partenariats internationaux soit dans un cadre bilatéral (deux Etats), soit dans un cadre multilatéral (à partir de trois Etats).

Deuxièmement, la politique libérale de l'Etat britannique, incarnée par la notion de *best value for money*, ne se limite pas à une approche comptable d'acquisition d'armements, comme le laisse entendre une idée reçue. Bien au contraire, les acteurs britanniques font de la politique (*politics*) en travaillant à maintenir le rang de leur industrie de défense nationale et à refuser ce qu'ils perçoivent comme une soumission stratégique par une dépendance accrue, soit à l'Europe, soit aux Etats-Unis.

Finalement, trois directions peuvent être suivies pour prolonger cette *Etude*. D'abord, cette recherche, conduite à un niveau d'analyse programmatique, pourrait être complétée en déplaçant le regard à l'échelle sectorielle, afin de dégager une typologie des politiques d'armement libérales élaborées et mises en œuvre par l'Etat britannique. Cela permettrait, d'une part, de prendre au sérieux l'effet de la politique sur la structuration des capitalismes de la défense en Europe à partir du cas britannique et, d'autre part, de ne pas enfermer, *a priori*, une politique d'armement national dans un modèle d'économie politique.

Ensuite, l'analyse processuelle ébauchée à partir de l'exemple de l'EuroMale pourrait être appliquée à d'autres cas, alors que la *Revue française de science politique* a publié récemment un numéro spécial intitulé « Le *process tracing* : les chemins de la causalité<sup>169</sup> ». A ce titre, la décision de l'Etat britannique de s'engager dans le programme d'avion de combat du futur Tempest pourrait constituer un cas d'étude approprié. Alors que le Royaume-Uni négociait avec la France sur le projet FCAS depuis plusieurs années dans le cadre des accords de Lancaster House, cette décision, annoncée à l'été 2018 lors du salon de Farnborough, a été accueillie avec surprise. Quels ont été les effets respectifs sur cette décision de l'incertitude politique liée

---

<sup>165</sup> Antoine Rayroux, *L'Union européenne et le maintien de la paix en Afrique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2017, pp. 62-63 ; Samuel B. H. Faure et Christian Lequesne, « La "logique du praticable" à l'épreuve de la pratique scientifique », *Etudes internationales*, 48 (2), 2017, pp. 191-202 ; Samuel B. H. Faure, « Fifty sociological shades of international relations theories... », art. cité.

<sup>166</sup> Norbert Elias, *Norbert Elias par lui-même*, Paris, Fayard, 2013, pp. 51-81.

<sup>167</sup> Charles W. Mills, *The Power Elite*, *op. cit.* ; Edward J. Kolodziej, *Making and Marketing Arms. The French Experience and Its Implications for the International System*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

<sup>168</sup> Jean Joana, « Armée et industrie de défense : cousinage nécessaire et liaisons incestueuses », *Pouvoirs*, 25 (2), 2008, pp. 43-54.

<sup>169</sup> *Revue française de science politique*, « Le *process tracing* : les chemins de la causalité », 68 (6), décembre 2018, <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2018-6.htm>

au Brexit, du choix de la France de lancer le projet SCAF avec l'Allemagne à l'été 2017, des déclarations du président Trump sur son désengagement de l'OTAN, de la menace représentée par la Russie du président Poutine pour les élites britanniques, des relations entre Etat et l'industrie au Royaume-Uni, etc. ? Une recherche s'employant à reconstruire le processus décisionnel à travers les mécanismes causaux qui le constituent serait utile.

Enfin, au-delà du cas britannique, des travaux pourraient être conduits sur l'élaboration des politiques d'armement et l'architecture des industries de défense des « petits<sup>170</sup> » Etats en Europe, sur lesquels les savoirs sont toujours faibles et parfois nuls. Pour ne citer qu'un exemple, analyser la décision prise par l'Etat belge d'acquérir l'avion de combat américain F-35 à l'automne 2018, plutôt que d'acheter des Typhoon européens, serait une autre manière d'interroger la problématique du double rapport des Etats à l'Europe<sup>171</sup>.

Il semble donc qu'il ne manque pas de travail pour celles et ceux qui désirent éclairer la fabrique de la décision étatique, dans un contexte de transformations politiques globales, à partir de l'étude des programmes d'armement et des industries de la défense en Europe<sup>172</sup>.

---

<sup>170</sup> Martin Chovancik, « Defense industrialization in small countries : Policies in Czechia and Slovakia », *Comparative Strategy*, 37 (4), 2018, pp. 272-285.

<sup>171</sup> <https://www.defensenews.com/air/2018/10/25/f-35-officially-wins-belgian-fighter-contest/>

<sup>172</sup> Je remercie Andy Smith et les deux évaluateur.trices anonymes qui ont formulé des commentaires et conseils utiles sur la première version de ce texte. Cette recherche a également bénéficié du soutien matériel et logistique du CERI (en particulier Judith Burko, rédactrice en chef des *Etudes du CERI*), du programme postdoctoral OXPo (en particulier Florence Faucher et Kalypso Nicolaïdis), du département d'études européennes et internationales du King's College à Londres (en particulier Christoph O. Meyer), ainsi que du précieux travail d'*editing* de Sylvie Tailland. Qu'elles et ils en soient ici remerciés;

## Acteurs britanniques interrogés lors d'entretiens semi-directifs

	Date	Durée	Initiales	Fonction	Organisation
1	6 juillet 2018	1h30	TT	Expert	<i>Think tank</i> (RUSI)
2	6 juillet 2018	1h30	MU	Chercheur	King's College London
3	9 juillet 2018	45 min	RF	Haut fonctionnaire	Ministère de la Défense (DE&S)
4	10 juillet 2018	1h15	PL	Politique	Ministère de la Défense (DE&S) et Premier ministre (Cabinet Office)
5	11 juillet 2018	1h30	DB	Haut fonctionnaire	Ministère de la Défense (DE&S) et Premier ministre (Cabinet Office)
6	12 juillet 2018	1h30	TM	Politique	Ministère de la Défense (DE&S) et Premier ministre (Cabinet Office)
7	16 juillet 2018	3h	BJ	Chercheur	Université (King's College London)
8	17 juillet 2018	2h	TR	Haut fonctionnaire	Ministère de la Défense (DE&S) et OCCAR
9	18 juillet 2018	1h30	TL	Industriel	BAE Systems
10	19 juillet 2018	1h30	CN	Haut fonctionnaire	Ministère de la Défense (DE&S)
11	23 juillet 2018	1h30	TM	Politique	Ministère de la Défense (DE&S) et Premier ministre (Cabinet Office)
12	23 juillet 2018	1h30	DB	Expert	<i>Think tank</i> (IISS)
13	24 juillet 2018	45 min	JL	Expert	<i>Think tank</i> (RUSI)
14	26 juillet 2018	1h	AJ	Lobbyiste	Groupe d'intérêt (ASD)
15	26 juillet 2018	1h45	AA	Militaire	Ministère de la Défense (RAF)
16	31 juillet 2018	1h30	RB	Haut fonctionnaire	Ministère de la Défense (DE&S) et Foreign Office
17	1 <sup>er</sup> août 2018	1h45	JG	Industriel	Airbus
18	2 août 2018	1h	VE	Haut fonctionnaire	Ministère de la Défense (DE&S)

## Références

- Adler-Nissen R., « Behind the scenes of differentiated integration : Circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs », *Journal of European Public Policy*, 16 (1), 2009, pp. 62-80.
- Alexander M., Garden T., « The arithmetic of defence policy », *International Affairs*, 77 (3), 2001, pp. 509-529.
- Auban B., Reiner D., Gautier J., « Le suivi de l'A400M », Rapport d'information 627, Paris, Sénat, 2012.
- Bennett A., « Case study methods : Design, use, and comparative advantages », dans D. F. Sprinz et Y. Wolinsky-Nahmias (eds), *Models, Numbers, and Cases : Methods for Studying International Relations*, Chicago, University of Chicago Press, 2004, pp. 19-55.
- Bennett A., Checkel J. T., *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- Béraud-Sudreau L., « Un changement politisé dans la politique de défense. Le cas des ventes d'armes », *Gouvernement et action publique*, 3 (3), 2014, pp. 79-103.
- Béraud-Sudreau L., Faure S. B. H., Sladeczek M., « 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*, 48 (2), 2015, pp. 82-121.
- Bezes P., Palier B., Surel Y., « Le process tracing : du discours de la méthode aux usages pratiques », *Revue française de science politique*, 68 (6), 2018, pp. 961-965.
- Britz M., Eriksson A., *British, German and French Defence Industry Policy in the 1990s*, Stockholm, Swedish Defence Research Establishment, 2000.
- Cabirol M., « Drone MALE : Berlin, Paris et Rome prêts à voler européen », *La Tribune*, 19 mai 2015.
- Chopin T., Lequesne C., « Differentiation as a double-edged sword : Member states' practices and Brexit », *International Affairs*, 92 (3), 2016, pp. 531-545.
- Chovancik M., « Defense industrialization in small countries : Policies in Czechia and Slovakia », *Comparative Strategy*, 37 (4), 2018, pp. 272-285.
- Cohen S., *La Défaite des généraux : le pouvoir politique et l'armée sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Fayard, 1994.
- Collectif, « Airbus A400M. Nouveau géant des airs », *Air & Cosmos*, hors-série, 2012.
- Collectif, « La défense européenne revisitée. Le Royaume-Uni et l'Europe : in or out ? », *Politique étrangère*, 1, 2015.
- Culpepper P. D., *Quiet Politics and Business Power Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- Devaux J.-P., Ford R., « Scalp EG / Storm Shadow : les leçons d'une coopération à succès », *Recherches et documents*, 9, Fondation pour la recherche stratégique, 2018.
- DeVore M., « Defying convergence : Globalisation and varieties of defence-industrial capitalism », *New Political Economy*, 20 (4), 2015, pp. 569-593.
- De Wilde P., Leupold A., Schmidtke H., « The differentiated politicisation of European governance », *West European Politics*, 39 (1), 2016, pp. 3-22.
- Duttle T., Holzinger K., Malang T. et al., « Opting out from European Union legislation : The differentiation of secondary law », *Journal of European Public Policy*, 24 (3), 2017, pp. 406-428.
- Dyson T., « Defence policy : Temporal and spatial differentiation within reformed bandwagoning », dans *Which Europe ? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.
- Elias N., *Norbert Elias par lui-même*, Paris, Fayard, 2013.
- Faure S. B. H., *Défense européenne. Emergence d'une culture stratégique commune*, Montréal, Athéna Editions, 2016.
- , « Variétés de la décision. Le dilemme de la politique d'armement en Europe : le cas de la France de 1945 à nos jours », thèse de doctorat en science politique, Paris, Sciences Po, 2016.

- , « The nation, the profession and EU institutions : Three socialization worlds of CSDP actors », *Saint Antony's International Review*, 12 (2), 2017, pp. 190-206.
- , « Fifty sociological shades of international relations theories. The case of the EU peacekeeping policy », *European Review of International Studies*, 5 (2), 2017, pp. 41-55.
- , « Gouvernement », dans C. Hay et C. Smith (dir.), *Dictionnaire d'économie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018.
- , « La "politique du flexilatéralisme" : le cas de la politique française d'armement dans le contexte du Brexit », *Les Champs de Mars*, 30 (1), 2018, pp. 73-101.
- , « Franco-British defence co-operation in the context of Brexit », dans R. Johnson et J. H. Matlary (eds), *The United Kingdom's Defence After Brexit*, Basingstoke, Palgrave, 2019.
- , « Varieties of international co-operation : France's "flexilateral" policy in the context of Brexit », *French Politics*, 17 (4), 2019.
- Faure S. B. H., Lequesne C., « La "logique du praticable" à l'épreuve de la pratique scientifique », *Etudes internationales*, 48 (2), 2017, pp. 191-202.
- Fontanel J., Hébert J.-P., « The end of the "French grandeur policy" », *Defence and Peace Economics*, 8, 1997, pp. 37-55.
- Genieys W., Michel L., « Au-delà du complexe militaro-industriel. Le rôle d'une élite sectorielle dans le programme du char Leclerc », *Revue française de sociologie*, 47 (1), 2006, pp. 117-142.
- Hartley K., *White Elephants ? The Political Economy of Multinational Defence Projects*, Bruxelles, New Direction, The Foundation for European Reform, 2012.
- Hassenteufel P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », dans CURAPP, *Les Méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000, pp. 105-124.
- Hassenteufel P., Smyrl M., Genieys W. et al., « Programmatic actors and the transformation of European health care states », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 35 (4), 2010, pp. 517-538.
- Howorth J., « The Euro-Atlantic security dilemma : France, Britain and the ESDP », *Journal of Transatlantic Studies*, 3 (1), 2005, pp. 39-54.
- Irondelle B., *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- Jabko N., *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- Jacquot S., Woll C., *Les Usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- Jegen M., Mérand F., « Constructing ambiguity : Comparing the EU's energy and defence policies », *West European Politics*, 37 (1), 2014, pp. 182-203.
- Joana J., « Armée et industrie de défense : cousinage nécessaire et liaisons incestueuses », *Pouvoirs*, 125 (2), 2008, pp. 43-54.
- Joana J., Smith A., « Du couple franco-allemand à une nouvelle Entente cordiale : la France dans le programme A400M », *Les Champs de Mars*, 16, 2004, pp. 133-146.
- , « Le cas de l'avion de transport européen Airbus A400M. Politique inédite ou édifiante ? », dans W. Genieys (dir.), *Le Choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, Paris, CNRS Editions, 2004, pp. 115-156.
- , « Changing French military procurement policy : The state, industry and "Europe" in the case of the A400M », *West European Politics*, 29 (1), 2006, pp. 70-89.
- Johnson R., « UK defence policy : The "New Canada" and "International by Design" », dans R. Johnston et J. Haaland Matlary (eds), *The United Kingdom's Defence After Brexit. Britain's Alliances, Coalitions and Partnerships*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 33-57.
- Jones E., « Towards a theory of disintegration », *Journal of European Public Policy*, 25 (3), 2018, pp. 440-451.
- Jullien B., Smith A., « Le gouvernement d'une industrie : vers une économie politique institutionnaliste renouvelée », *Gouvernement et action publique*, 1 (1), 2012, pp. 107-128.
- (eds), *The EU's Government of Industries. Markets, Institutions and Politics*, Londres, Routledge, 2012.
- Kolodziej E. J., *Making and Marketing Arms. The French Experience and Its Implications for the International System*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

- Krotz U., *Flying Tiger : International Relations Theory, and the Politics of Advanced Weapons Production*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- , *History and Foreign Policy in France and Germany*, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, 2015.
- Leuffen D., Rittberger B., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2012.
- Macron E., « Initiative pour l'Europe. Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique », Paris, La Sorbonne, 26 septembre 2017.
- Masseret J.-P., Gautier J., « Les conditions financières et industrielles de mise en œuvre du programme A400M », Paris, Sénat, 2009.
- Masson H., « La consolidation des industries de défense en Europe. Et après ? », Paris, *Notes de la Fondation Robert-Schuman*, 2003.
- Mawdsley J., « The A400M project : From flagship project to warning for European defence cooperation », *Defence Studies*, 13 (1), 2013, pp. 14-32.
- Mérand F., « Social representations in the European security and defence policy », *Cooperation and Conflict*, 41 (2), 2006, pp. 131-152.
- , « L'Europe des diplomates, l'Alliance des militaires. La PESD comme enjeu de luttes symboliques », *Les Champs de Mars*, 19, 2007, pp. 55-72.
- , *European Defence Policy : Beyond the Nation State*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- , « Les institutionnalistes (américains) devraient-ils lire les sociologues (français) ? », *Politique européenne*, 25 (2), 2008, pp. 23-51.
- Mills C. W., *The Power Elite*, Oxford, Oxford University Press, 1956.
- Milward A. S., *The European Rescue of the Nation State*, Londres, Routledge [2<sup>e</sup> éd.], 2000.
- Pannier A., « 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, pp. 540-558.
- , « La coopération franco-britannique dans le secteur des armes complexes : vers une politique industrielle bilatérale », dans A.-E. Fleurant (dir.), *Quelles stratégies face aux mutations de l'économie de défense mondiale ?*, Paris, IRSEM, 2015, pp. 56-67.
- , « Franco-British defence cooperation under the Lancaster House Treaties (2010) : Institutionnalisation meets the challenges of bilateral cooperation », thèse de doctorat, Paris, Sciences Po, 2016.
- Rayroux A., *L'Union européenne et le maintien de la paix en Afrique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2017.
- Schimmelfennig F., Leuffen D., Rittberger B., « The European Union as a system of differentiated integration : Interdependence, politicization and differentiation », *Journal of European Public Policy*, 22 (6), 2015, pp. 764-782.
- Schmitt B., « De la coopération à l'intégration : les industries aéronautique et de défense en Europe », *Les Cahiers de Chaillot*, 40, 2000.
- Schmitt O., « L'accès aux données confidentielles en milieu militaire : problèmes méthodologiques et éthiques d'un "positionnement intermédiaire" », *Les Champs de Mars*, 27, 2015, pp. 50-58.
- Sparaco P., *A400M, une saga européenne*, Toulouse, Privat, 2012.
- Webber D., *European Disintegration ? The Politics of Crisis in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018.
- Woll C., Jacquot S., « Using Europe : Strategic action in multi-level politics », *Comparative European Politics*, 8, 2010, pp. 110-126.

**Les Etudes du CERI**

**Directeur de collection : Alain Dieckhoff**

**Rédactrice en chef : Judith Burko**

**Attachée de presse : Karolina Michel**